

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕ - ๒๗/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๓๘/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๕๕

วันที่ ๒๙ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

เรื่องพิจารณาทั้งสามคำร้องนี้ มีประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมพิจารณาและมีคำวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน โดยมีประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ อยู่ในหมวด ๑๑ ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยวรรคหนึ่งบัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย และวรรคห้าให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๗ ที่นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยวรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติว่า ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดลักษณะต้องห้ามของประธานและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้เช่นนั้นก็มีเจตนา

ที่จะป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของประธานและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อมิให้เกิดความระแวงสงสัยในความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

สำหรับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ตราขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ตามที่กฎหมายบัญญัติ แม้ว่าจะได้มีการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นมาใช้บังคับแล้วคือพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้วก็ตาม แต่ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร ทำให้เกิดข้อติดขัดในการดำเนินการหลายประการรวมทั้งยังมีทบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสมควรกำหนดให้จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งกำหนดขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรและการกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าว และปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กสทช.” จำนวนสิบเอ็ดคน ประกอบด้วยผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคหรือด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและด้านการศึกษา วัฒนธรรมหรือการพัฒนาสังคม โดยกำหนดให้มีการได้มาซึ่งรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการจาก ๒ ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งโดยวิธีการคัดเลือกกันเองจากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากสมาคม สถาบันหรือองค์กรตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งได้จดทะเบียนไว้ต่อสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ส่วนที่สองโดยวิธีการสรรหา และเมื่อได้รายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการจากทั้งสองแนวทางแล้ว ให้เลขาธิการวุฒิสภานำรายชื่อดังกล่าวทั้งหมดรวมเป็นบัญชีเดียวกันนำเสนอวุฒิสภาพิจารณา

และมีมติเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่เลขาธิการวุฒิสภาเสนอเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติต่อไป

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อมีเหตุที่ต้องมีการเลือกและแต่งตั้งกรรมการให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่งมีจำนวนสิบห้าคน ทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการประกอบด้วย (๑) ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ...” แล้ว เห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่กำหนดส่วนได้มาซึ่งรายชื่อผู้สมัครซึ่งสมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติโดยวิธีการสรรหา โดยมีคณะกรรมการสรรหา นอกจากประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว ยังประกอบไปด้วย ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้แทนองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกิจของ กสทช. เป็นกรรมการร่วมกันสรรหา การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้แทนจากหลายองค์กรเข้าร่วม เป็นคณะกรรมการสรรหาดังกล่าว ก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ร่วมกันทำหน้าที่สรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีผลงานหรือมีความรู้และมีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ ตรงตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมีหน้าที่เพียงการสรรหาเพื่อให้ได้กรรมการ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยประธานและกรรมการสรรหาไม่มีสิทธิสมัครเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นเพียงหนึ่งในคณะกรรมการสรรหาทั้งหมดจำนวนสิบห้าคนที่ทำหน้าที่เฉพาะกิจในการสรรหากรรมการ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเท่านั้น เมื่อการสรรหาเสร็จสิ้นในครั้งใด ภารกิจของคณะกรรมการสรรหาในครั้งนั้นก็สิ้นสุดลง การทำหน้าที่ของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการสรรหาดังกล่าวในครั้งนั้นก็สิ้นสุดลงด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๑๔ ก็มีได้ มีอำนาจหน้าที่ใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการสรรหาชุดนี้จึงมิใช่คณะกรรมการของหน่วยงานของรัฐอีกทั้งยังไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัตินี้ มีบทบัญญัติอื่นใดที่กำหนดให้กรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์

และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมีหน้าที่ในทางบริหารใด ๆ หรือเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. และของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ดังนั้น การเป็นกรรมการในคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติ องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) จึงไม่เข้าลักษณะการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และไม่อยู่ในความหมายของคำว่า กรรมการของหน่วยงานของรัฐอันจะเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ