

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕ - ๒๗/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๓๘/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๕๕

วันที่ ๒๙ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย” วรรคสาม บัญญัติว่า “คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคห้า บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสาม มาตรา ๒๐๖ มาตรา ๒๐๗ และมาตรา ๒๐๙ (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔๓”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้อง... (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคหนึ่ง วรรคสาม และวรรคห้า บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การถอดถอนและการกำหนดค่าตอบแทนของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ โดยเฉพาะลักษณะต้องห้ามนั้นให้นำลักษณะต้องห้ามของผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งลักษณะต้องห้ามที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อมีเหตุที่ต้องมีการเลือกและแต่งตั้งกรรมการ ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่งมีจำนวนสิบห้าคน ทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการ ประกอบด้วย (๑) ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ...”

เห็นว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มีเจตนารมณ์ของการยกร่างเพื่อให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีสาระสำคัญให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้านเป็นหน่วยย่อยภายในองค์กรนั้นแยกต่างหากจากกัน ทำหน้าที่กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ และกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม และมีรายละเอียดว่าด้วยการกำกับและคุ้มครองการดำเนินกิจการ การจัดให้มีกองทุนพัฒนาทรัพยากรสื่อสารและส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ ลักษณะเป็นการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม รวมทั้งกำหนดขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรและการกำกับดูแลการประกอบกิจการดังกล่าว และปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

สำหรับในส่วนของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (กสทช.) ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้นสิบเอ็ดคนที่มาจากการพิจารณาและมีมติเลือกจากวุฒิสภานั้น บุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อให้วุฒิสภากำหนดมาจากการเสนอรายชื่อ ๒ ส่วน คือ ส่วนแรก มาจากคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จำนวนสองเท่า ของกรรมการแต่ละด้าน ทั้งนี้ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นบุคคลหนึ่งในจำนวนกรรมการสรรหาทั้งสิ้นสิบห้าคน ในส่วนนี้ และส่วนที่สอง มาจากสมาคม สถาบัน หรือองค์กรที่ขึ้นทะเบียนไว้ เสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติในแต่ละด้าน โดยให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าวคัดเลือกกันเองให้เหลือผู้สมควรเป็นกรรมการเป็นจำนวนสองเท่า ของกรรมการแต่ละด้าน ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ ถึงมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาที่มาจากผู้แทนหลายองค์กรก็เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ที่หลากหลาย มีความเป็นอิสระและเป็นกลางเข้ามาทำหน้าที่ในการกลั่นกรองให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มาดำรงตำแหน่งตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คณะกรรมการสรรหาชุดนี้บัญญัติให้มีขึ้นเฉพาะเมื่อมีเหตุ ที่จะต้องสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหนึ่งในคณะกรรมการสรรหาจากทั้งหมด จำนวนสิบห้าคน เพื่อทำหน้าที่ในการสรรหาเฉพาะในส่วนรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกโดยวิธีการสรรหา เมื่อเสร็จสิ้นการสรรหาแล้วภารกิจของคณะกรรมการสรรหาก็จึ้นสุดลง อันมีผลให้การทำหน้าที่ ของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเป็นกรรมการสรรหาย่อมยุติไปพร้อมกันด้วย อีกทั้ง คณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะคัดเลือกบุคคลผู้มีความเหมาะสมเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติในเบื้องต้นเพื่อเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาลงมติคัดเลือก

พร้อมกับรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกโดยวิธีการคัดเลือกกันเองของสมาคม สถาบัน หรือองค์กรต่าง ๆ ที่ขึ้นทะเบียนไว้อีกส่วนหนึ่งเท่านั้น คณะกรรมการสรรหาได้มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาเพื่อคัดเลือกกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติโดยตรง และไม่มีบทบัญญัติอื่นใดที่กำหนดให้กรรมการสรรหาทำหน้าที่ในด้านบริหาร ให้คำแนะนำปรึกษา หรือเข้าไปก้าวกายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ กสทช. หรือสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จึงเป็นลักษณะของการปฏิบัติงานของคณะทำงานเฉพาะกิจปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของหน่วยงานใด จึงไม่มีลักษณะของการเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยแล้วข้างต้นจึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ