

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๕ - ๒๗/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๓๘/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๕/๒๕๕๕

วันที่ ๒๙ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการวิทยุโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้อง ... (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานรัฐ และมาตรา ๒๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย และวรรคห้า บัญญัติว่า ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสาม มาตรา ๒๐๖ มาตรา ๒๐๗ และมาตรา ๒๐๙ (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์กรประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔๓ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๒๕๖ วรรคห้า จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติของประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวคือ ประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวเป็นลักษณะที่สำคัญขององค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อมีเหตุที่ต้องมีการเลือกและแต่งตั้งกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ คณะหนึ่งมีจำนวนสิบห้าคนทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ประกอบด้วย (๑) ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ บทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเป็นกรรมการในคณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ อันจะเป็นผลให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติคุณสมบัติประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้อง (๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นการ หรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ (๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดและ (๔) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใดนั้น เพื่อให้การทำหน้าที่ในฐานะประธานกรรมการหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งต้องอุทิศเวลาให้กับการทำงานในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ หากให้ประธานกรรมการหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่บริหารงานหน่วยงานของรัฐด้วยย่อมทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานกรรมการหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องมีความเป็นอิสระในฐานะที่ดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้มีผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่

อย่างไรก็ตาม การดำรงตำแหน่งกรรมการในหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายนั้น อาจแบ่งได้เป็นสามประเภท คือ (๑) กรรมการที่ทำหน้าที่บริหารงานในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานในหน่วยงานของรัฐที่ตนเป็นกรรมการ เช่น กรรมการของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น (๒) กรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งการเป็นกรรมการประเภทนี้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ เช่น กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล หรือกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เป็นต้น และ (๓) กรรมการที่ทำหน้าที่สรรหาบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เฉพาะการสรรหาบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น

การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายห้ามประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกรรมการของหน่วยงานของรัฐนั้น มีปัญหาว่าการห้ามเป็นกรรมการดังกล่าวนี้ห้ามเป็นกรรมการประเภทใดประเภทหนึ่งหรือห้ามเป็นกรรมการทุกประเภทตามที่กล่าวมาแล้วหรือไม่ เพราะหากพิจารณาจากลักษณะของอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ต้องห้ามมิให้ทำหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐนั้น ต้องมีลักษณะที่เป็นการกระทำหน้าที่ในฐานะกรรมการที่บริหารงานหน่วยงาน เพราะอาจขัดกับสภาพของการทำงานในฐานะประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังที่กล่าวมาแล้ว ส่วนการเป็นกรรมการสรรหาบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรนั้น มีลักษณะเป็นงานเฉพาะกิจ คือ ทำหน้าที่เฉพาะการสรรหาบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นการทำหน้าที่ชั่วคราวและไม่ใช่งานที่ต้องใช้เวลานาน เนื่องจากไม่เกี่ยวกับการบริหารงานหน่วยงานของรัฐ จึงไม่ได้มีลักษณะหรือฐานะที่เป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐ อันอาจให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องห้ามสำหรับประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการสรรหา โดยทำหน้าที่

คัดเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเลือกเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ นั้น ก่อนที่จะเสนอบัญชีรายชื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก จะมีการเสนอบัญชีรายชื่ออีกบัญชีหนึ่งที่สมาคม สถาบัน หรือองค์กรที่ได้ขึ้นบัญชีเอาไว้เลือกกันเอง การคัดเลือกของคณะกรรมการสรรหาซึ่งประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหนึ่งในกรรมการสรรหา จึงมีอำนาจหน้าที่เฉพาะการคัดเลือกบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมในเบื้องต้นเพื่อเสนอต่อวุฒิสภาเท่านั้น มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และเป็นการทำหน้าที่ชั่วคราว ประกอบกับคณะกรรมการสรรหา มิใช่กรรมการหรือที่ปรึกษาที่มีหน้าที่บริหารงานหรือรับผิดชอบในการบริหารงานของ กสทช. การกระทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสรรหาของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่ขัดต่อการทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมีความเป็นอิสระในฐานะประธานองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

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

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ