

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ 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) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๗ อยู่ในหมวด ๑๐ ส่วนที่ ๒ ศาลรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้อง (๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ (๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด (๔) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด” ส่วนมาตรา ๒๕๖ อยู่ในหมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมาตรา ๒๕๖ วรรคห้า บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสาม มาตรา ๒๐๖ มาตรา ๒๐๗ และมาตรา ๒๐๙ (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์กรประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔๓”

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้นำการกระทำอันต้องห้ามสำหรับประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม กล่าวคือ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ โดยมีเจตนาที่มุ่งป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกระทำการ อันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อันจะก่อให้เกิดความระวางสงสัยในความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

สำหรับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ เพื่อให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม ซึ่งเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตลอดจน การกำกับ ดูแล และคุ้มครองการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และการจัดให้มีกองทุนพัฒนาทรัพยากรสื่อสารและส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ สื่อสารมวลชนสาธารณะ และเพื่อการทำหน้าที่ดังกล่าว พระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๖ บัญญัติให้มี คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กสทช.” จำนวนสิบเอ็ดคน ประกอบด้วยผู้ที่มีผลงานหรือมีความรู้ และมีความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านกิจการกระจายเสียง ด้านกิจการโทรทัศน์ ด้านกิจการโทรคมนาคม ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค หรือด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ และด้านการศึกษา วัฒนธรรม หรือการพัฒนาสังคม ทั้งนี้ กระบวนการได้มาซึ่ง กสทช. มีขั้นตอนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ ถึงมาตรา ๑๘ กล่าวคือ ส่วนแรกมาจากรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยวิธีการคัดเลือกกันเองของสมาคม สถาบัน หรือองค์กรต่าง ๆ ที่ขึ้นทะเบียนไว้ตามมาตรา ๙ ถึงมาตรา ๑๓ ส่วนที่สองมาจากรายชื่อผู้สมควร ได้รับเลือกเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยวิธีการสรรหาตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ โดยให้วุฒิสภามีมติเลือกบุคคลจากรายชื่อผู้สมควร

เป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จากทั้งสองส่วนดังกล่าวต่อไปตามมาตรา ๑๖ ถึงมาตรา ๑๘ สำหรับการได้มาซึ่งกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ส่วนที่สองจากรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกโดยวิธีการสรรหาตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ นั้น มาตรา ๑๔ บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนสิบห้าคน ทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ประกอบด้วยผู้แทนจากหลายองค์กรด้วยกัน โดยมีประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นกรรมการสรรหาคคนหนึ่งด้วย

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกรรมการสรรหา นั้น จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) ซึ่งห้ามกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กรรมการสรรหาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกรรมการของหน่วยงานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้มีคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยผู้แทนจากหลายองค์กรก็ด้วยมีเจตนารมณ์เพื่อให้บุคคลเหล่านั้น ซึ่งเป็นที่น่าเชื่อถือได้ว่าจะมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางทางการเมืองมาทำหน้าที่ในการกลั่นกรองเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมที่จะได้รับการเสนอชื่อให้วุฒิสมาพิจารณาเลือกให้เป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ คณะกรรมการสรรหาเป็นคณะกรรมการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้มีขึ้นเฉพาะ เมื่อมีเหตุที่จะต้องสรรหากรรมการ และทำหน้าที่เฉพาะในการสรรหาในส่วนรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกโดยวิธีการสรรหา เมื่อดำเนินการสรรหาเสร็จสิ้นภารกิจของคณะกรรมการสรรหาก็สิ้นสุดลงด้วย คณะกรรมการสรรหามีใช้คณะกรรมการที่ กสทช. หรือสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

(สำนักงาน กสทช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งขึ้นเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของ กสทช. จึงไม่ใช่คณะกรรมการของหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด

นอกจากนี้ คณะกรรมการสรรหาที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการคัดเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสม เป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ในเบื้องต้น เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาลงมติคัดเลือกพร้อมกับรายชื่อผู้สมควรได้รับการเลือกโดยวิธีการคัดเลือกกันเอง ของสมาคม สถาบัน หรือองค์กรต่าง ๆ ที่ขึ้นทะเบียนไว้อีกส่วนหนึ่งเท่านั้น คณะกรรมการสรรหา มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาเพื่อคัดเลือกกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ โดยตรงแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคสอง ก็บัญญัติห้ามมิให้กรรมการสรรหาสมัครเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติอื่นใดที่กำหนดให้ กรรมการสรรหาที่มีหน้าที่ในทางการบริหารงานใด ๆ หรือเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. ดังนั้น การเป็นกรรมการสรรหา ซึ่งมีลักษณะเฉพาะกิจชั่วคราวชั่วคราว จึงไม่ได้มีลักษณะเป็นการกระทำอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และได้เป็นการเข้าไปมีส่วนได้เสีย ในตำแหน่งหน้าที่หรือกิจการอื่น ๆ อันจะทำให้เกิดการระแวงสงสัยในความเป็นอิสระและความเป็นกลาง ของการทำหน้าที่ของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่อย่างใด การเป็นกรรมการสรรหา จึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “กรรมการของหน่วยงานของรัฐ” ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๒๐๗ วรรคหนึ่ง (๒)

นายเฉลิมพล เอกอุรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ