

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอรื้อกรณีจัดตั้งคณะกรรมการสรรหา กทช.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๒/๓๐๗๐ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่แจ้งว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นเรื่อง การสรรหาและคัดเลือก กทช. ซึ่งได้กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกรรมการสรรหา กทช. ก่อนดำเนินการคัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คนในส่วนของผู้แทนคณาจารย์ประจำ ผู้แทนสมาคมวิชาชีพ และองค์กรเอกชน ตามมาตรา ๔๙ (๒) (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้วินิจฉัยคำว่า “สมาคมวิชาชีพ” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ด้วย นั้น

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) อยู่ในระหว่างการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการสรรหา กทช. และมีความเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา กทช. ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดนั้น มีปัญหาที่ยังไม่มีความชัดเจนบางประการ ดังนั้น เพื่อให้การจัดตั้งคณะกรรมการสรรหา กทช. เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย สปน. จึงขอความอนุเคราะห์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดตั้งคณะกรรมการสรรหา กทช. เพิ่มเติม ดังนี้

๑. ผู้แทนคณาจารย์ประจำตามมาตรา ๔๙ (๒) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ) เห็นว่า ชื่อปริญญาหรือหลักสูตรนั้นไม่สำคัญ หากเนื้อหาการเรียนการสอนตรงกันก็อาจถือว่าเป็นปริญญาสาขาโทรคมนาคมได้ แม้ว่าชื่อปริญญาหรือหลักสูตรจะเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามการจะจัดเป็นสาขาดังกล่าวได้ต้องมีสาระสำคัญว่า มีวิชาเอก (บังคับ) จำนวนไม่น้อยกว่า ๓๐ หน่วยกิต โดยมีการกำหนดไว้แน่นอน ไม่ว่าจะเป็นวิชาบังคับหรือบังคับเลือก แต่มีใช้ไม่มีหลักเกณฑ์บังคับไปยังเป้าหมายเช่นนั้น การจัดหลักสูตรให้นักศึกษามีทางเลือกหลากหลายตามความสมัครใจโดยไม่มีวิชาบังคับตามแนวทางสาขาโทรคมนาคมโดยตรง ย่อมไม่อาจถือว่าเป็นการจัดการเรียนการสอนปริญญาสาขาโทรคมนาคม และจากผลการตรวจสอบหลักสูตรปริญญาตรีคณะวิศวกรรมศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษา

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๗๕ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ต่างๆ แล้วก็ปรากฏว่า เฉพาะสถาบันการศึกษาที่มีการจัดหลักสูตรการสอนโดยแยกเป็นสาขาวิชา โทรคมนาคมหรือแขนงวิชาโทรคมนาคมเท่านั้น จึงจะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งจะมีจำนวน ๖ สถาบัน นั้น ขอรื้อว่า

๑.๑ ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในสาขาวิชาโทรคมนาคมในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เป็นนิติบุคคลและมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชา โทรคมนาคม มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร

๑.๒ คำว่า “สาขาวิชาโทรคมนาคม” และคำว่า “ปริญญาในสาขาวิชาโทรคมนาคม” มีความหมายอย่างไร ปริญญาสาขาวิชาโทรคมนาคมที่มีวิชาเอก (บังคับ) ไม่น้อยกว่า ๓๐ หน่วยกิต นั้น ชื่อวิชาและชื่อสาขาวิชามีความสำคัญหรือไม่ เพียงใด ปริญญาสาขาวิชาโทรคมนาคมจำเป็นหรือไม่ที่ต้อง กำหนดวิชาในสาขาวิชาโทรคมนาคมไว้เป็นวิชาบังคับหรือบังคับเลือกเสมอไป ถ้ากำหนดไว้เป็นวิชาทั่วไป หรือวิชาเลือกเสรีครบ ๓๐ หน่วยกิต จะถือว่าเป็นปริญญาสาขาวิชาโทรคมนาคมได้หรือไม่ ๑.๓ สถาบันอุดมศึกษาที่มีการสอนระดับปริญญาสาขาวิชาโทรคมนาคมจำนวน ๑๘ สถาบัน ตามความเห็นของ คณะทำงานฯ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตั้งขึ้นมาตรวจสอบนั้น ถูกต้องหรือไม่เพราะเหตุใด หรือจะมีจำนวนเฉพาะ ๖ สถาบัน ที่มีการจัดหลักสูตรการสอนโดยแยกเป็นสาขาวิชาโทรคมนาคมตามที่ ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอไว้เดิม

๒. ผู้แทนสมาคมวิชาชีพตามมาตรา ๔๙ (๓) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่า สมาคมวิชาชีพ หมายความว่า สมาคมที่มีวัตถุประสงค์หลักอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๓ ประการ คือ (๑) พัฒนาคณะความรู้หรือศาสตร์ที่ใช้ในการประกอบวิชาชีพด้านนั้น เช่น ส่งเสริมให้มีการวิจัยหรือ สัมมนาเกี่ยวกับศาสตร์ในด้านนั้น (๒) พัฒนาบุคลากรด้านนั้นเพื่อเพิ่มพูนความรู้ เช่น จัดฝึกอบรม บุคลากรในวิชาชีพด้านนั้น หรือ (๓) ส่งเสริมจริยธรรม เช่น กำหนดจรรยาบรรณ และติดตามดูแล จริยธรรมในขณะประกอบวิชาชีพ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) มีความเห็นว่า สมาคมวิชาชีพ ต้องเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวข้องกับวิชาชีพในกิจการด้านใดด้านหนึ่ง เช่น มีวัตถุประสงค์เพื่อ ส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบวิชาชีพ ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ หรือผดุง เกียรติของผู้ประกอบวิชาชีพเป็นสำคัญ และเมื่อมีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับวิชาชีพด้านใดแล้วก็ต้องมี สมาชิกซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพในด้านนั้นอยู่ด้วย จึงขอรื้อว่า คำว่า “สมาคมวิชาชีพ” ตามมาตรา ๙ (๓) และมาตรา ๔๙ (๓) มีความหมายอย่างเดียวกันหรือไม่ หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกสมาคมวิชาชีพจะใช้ หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะใด จึงจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติองค์กร จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.

๓. ผู้แทนองค์กรเอกชนตามมาตรา ๔๙ (๔) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้ ๒ ประการ คือ ประการแรก องค์กรเอกชนต้องมีการจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เกิดสภาพนิติบุคคลและเมื่อกฎหมายกำหนดว่าต้องเป็นองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจแล้ว การจดทะเบียนจัดตั้งองค์กรเอกชนดังกล่าวก็จะกระทำในรูปของสมาคมตามมาตรา ๗๘ หรือมูลนิธิตามมาตรา ๑๑๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นส่วนใหญ่ ประการที่สอง องค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคลและไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจต้องมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ด้วย คือ (๑) การคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคม ซึ่งเมื่อพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มิได้กำหนดนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องถือตามความหมายของกฎหมายที่ใกล้เคียง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓ เมื่อประกอบกับคำว่า “โทรคมนาคม” ตามนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จึงสรุปได้ว่าต้องเป็นการคุ้มครองผู้ซื้อ ผู้ใช้บริการ ผู้ได้รับการเสนอให้ซื้อหรือรับบริการ รวมถึงผู้ใช้น้ำหรือผู้ได้รับการบริการจากผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่ง แพร่ หรือรับเครื่องหมายหรือสัญญาณหรือการอื่นใดซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่นหรือระบบอื่น (๒) การใช้บริการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหมายความว่า เป็นองค์กรที่ใช้บริการ “โทรคมนาคม” ตามความหมายของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เพื่อการดำเนินงานอันเป็นประโยชน์แก่บุคคลทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะสมาชิกขององค์กรนั้น จึงขอหรือว่า

๓.๑ วัตถุประสงค์ขององค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคหรือมีวัตถุประสงค์ในเรื่องของการใช้บริการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะ นั้น วัตถุประสงค์ที่จดทะเบียนในการจัดตั้งองค์กรเอกชนนั้นๆ ซึ่งได้กระทำในรูปสมาคมหรือมูลนิธิจะต้องเป็นวัตถุประสงค์หลักหรือไม่

๓.๒ วัตถุประสงค์ขององค์กรเอกชนที่กำหนดไว้ว่า องค์กรเอกชนต้องมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคม นั้น แต่โดยข้อเท็จจริงถ้าการจดทะเบียนระบุแต่เพียงว่า มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทั่วไป โดยมีได้ระบุแยกชัดว่าคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคม นั้น จะถือได้ว่าคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคมด้วยหรือไม่

๓.๓ วัตถุประสงค์ขององค์กรเอกชนที่กำหนดไว้ว่า การใช้บริการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ถ้าการจดทะเบียนระบุแต่เพียงว่า มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะ แต่มีข้อเท็จจริงอื่นประกอบในเรื่องมีการใช้บริการโทรคมนาคมเพื่อสนับสนุนการให้บริการสาธารณะจะเป็นองค์กรเอกชนตามนัยมาตรา ๔๙(๔) หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (กรมไปรษณีย์โทรเลข) กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) กระทรวงวัฒนธรรม (สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ) กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงทบวงมหาวิทยาลัย (สำนักงานปลัดทบวง) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สำนักงานตำรวจสันติบาล) แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้แทนคณาจารย์ประจำตามมาตรา ๔๙(๒) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มีหลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างไร คำว่า “สาขาวิชาโทรคมนาคม” และคำว่า “ปริญญาในสาขาวิชาโทรคมนาคม” มีความหมายอย่างไร และความเห็นของคณะทำงานฯ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบนั้นถูกต้องหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือในประเด็นนี้แล้ว เห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องนี้ไปแล้วปรากฏรายละเอียดตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสรรหาและคัดเลือกกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ^๑ ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอ้างถึง ซึ่งตามบันทึกดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ) ได้พิจารณาตามมาตรา ๔๙ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขในการคัดเลือกผู้แทนคณาจารย์ไว้ ๒ ประการ คือ ๑. ต้องเป็นคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในสาขาวิชาโทรคมนาคมในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน และ ๒. สถาบันอุดมศึกษานั้นต้องเป็นนิติบุคคลและมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาโทรคมนาคม ดังนั้น การพิจารณาคัดเลือกผู้แทนคณาจารย์ตามมาตรา^๓นี้ จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับเงื่อนไขดังกล่าว สำหรับการพิจารณาว่า คำว่า “สาขาวิชาโทรคมนาคม” หรือคำว่า “ปริญญาในสาขาวิชาโทรคมนาคม” มีความหมายอย่างไร นั้น เมื่อพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มิได้กำหนดความหมายของคำ

^๑ บันทึก เรื่อง การสรรหาและคัดเลือกกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๖/๒๕๕๔) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๖๔ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ มาตรา ๔๙ ในการแต่งตั้งกรรมการให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่งมีจำนวนสิบเจ็ดคน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ ประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในสาขาวิชาโทรคมนาคมในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เป็นนิติบุคคลและมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาดังกล่าว สถาบันละหนึ่งคนคัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

ฯลฯ

ฯลฯ

ดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ จึงต้องถือตามความหมายในทางวิชาการการศึกษา ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและกำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะอยู่แล้ว ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น ในการดำเนินการจัดให้มีผู้แทนคณาจารย์เข้าร่วมเป็นกรรมการสรรหา กทช. ในครั้งที่ผ่านมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า การที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้เป็นผู้พิจารณากำหนดว่าสถาบันอุดมศึกษาใดมีสิทธิส่งผู้แทนเข้าร่วมการคัดเลือกกรรมการสรรหาในส่วนนี้ แต่ได้ขอให้ทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นผู้ดำเนินการและแจ้งรายชื่อผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบจึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องแล้ว

ส่วนในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิของทบวงมหาวิทยาลัย และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชนขึ้นเพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดหลักสูตรการสอนวิชาด้านโทรคมนาคมของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ นั้น ก็เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่วุฒิสภามีข้อทักท้วงเท่านั้น ซึ่งผลการตรวจสอบของคณะทำงานฯ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ก็เป็นการยืนยันว่า การพิจารณาคคุณสมบัติของสถาบันอุดมศึกษาตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการเป็นการพิจารณาโดยมีเหตุผลและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมแล้ว

ประเด็นที่สอง คำว่า “สมาคมวิชาชีพ” ตามมาตรา ๙ (๓) และมาตรา ๔๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ หมายความว่า อย่างเดียวกันหรือไม่ หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกสมาคมวิชาชีพจะใช้หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะใดจึงจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ทั้งในส่วนที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้แทนสมาคมวิชาชีพในคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ตามมาตรา ๙ (๓)^๓ และผู้แทนสมาคมวิชาชีพในคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ตามมาตรา ๔๙ (๓)^๔ แล้ว เห็น

^๓ มาตรา ๙ ในการแต่งตั้งกรรมการ ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่งมีจำนวนสิบเจ็ดคน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ ประกอบด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ผู้แทนสมาคมวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่เป็นนิติบุคคลสมาคมละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๔๙ ในการแต่งตั้งกรรมการ ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่งมีจำนวนสิบเจ็ดคน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ ประกอบด้วย

ว่า มิได้มีลักษณะแตกต่างกัน ดังนั้น คำว่า “สมาคมวิชาชีพ” ทั้งสองกรณีจึงมีความหมายอย่างเดียวกัน สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอ้างถึง นั้น ปรากฏว่า ได้กำหนดเงื่อนไขของการเป็นสมาคมวิชาชีพไว้สองประการ คือ (๑) ต้องเป็นสมาคมที่มี วัตถุประสงค์หลักเกี่ยวข้องกับวิชาชีพ และ (๒) ต้องมีสมาชิกเป็นผู้ประกอบวิชาชีพในด้านนั้นอยู่ด้วย ซึ่ง เงื่อนไขทั้งสองประการสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เพราะ วัตถุประสงค์ของสมาคมวิชาชีพตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่กำหนดไว้สาม ประการ^๕ ก็คือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘)^๖ ส่วนการที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มิได้กล่าวถึงการที่สมาคมวิชาชีพต้องมีสมาชิกซึ่งเป็นผู้ ประกอบวิชาชีพอยู่ด้วยนั้น เนื่องจากในการพิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีใน กรณีดังกล่าวไม่มีประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวข้องกับสมาชิกของสมาคมวิชาชีพซึ่งแตกต่างจากข้อหาหรือของ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาให้ความเห็นไว้ อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้วเงื่อนไขทั้งสองประการย่อมสามารถใช้ได้กับสมาคมวิชาชีพตามมาตรา ๙ (๓) และมาตรา ๔๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ

ประเด็นที่สาม วัตถุประสงค์ขององค์กรเอกชนตามมาตรา ๔๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จะต้องเป็นวัตถุประสงค์หลักหรือไม่ และหากโดยข้อเท็จจริงการจดทะเบียน ระบุแต่เพียงว่ามีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทั่วไป มิได้ระบุว่าคุ้มครองผู้บริโภคทางด้าน โทรคมนาคมจะถือได้ว่าคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคมด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ ถ้าการจดทะเบียน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ผู้แทนสมาคมวิชาชีพด้านโทรคมนาคม คอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือ อิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นนิติบุคคล สมาคมละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

ฯลฯ

ฯลฯ

“คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นไว้ว่า “สมาคมวิชาชีพ” หมายถึง สมาคมที่มี วัตถุประสงค์หลักอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๓ ประการ คือ

(๑) พัฒนาองค์ความรู้หรือศาสตร์ที่ใช้ในการประกอบวิชาชีพด้านนั้น เช่น ส่งเสริมให้มีการวิจัย หรือสัมมนาเกี่ยวกับศาสตร์ในด้านนั้น

(๒) พัฒนาศักยภาพในวิชาชีพด้านนั้นเพื่อเพิ่มพูนความรู้ เช่น จัดฝึกอบรมบุคลากรในวิชาชีพ ด้านนั้น

(๓) ส่งเสริมจริยธรรม เช่น กำหนดจรรยาบรรณ และติดตามดูแลจริยธรรมในขณะประกอบ วิชาชีพ

^๖ คำว่า “วัตถุประสงค์หลัก” ในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) และ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความหมายเพียงว่า วัตถุประสงค์ตามข้อบังคับของ สมาคมต้องมีเนื้อหาตามที่กำหนดอย่างใดอย่างหนึ่ง

ระบุแต่เพียงว่ามีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะ แต่มีข้อเท็จจริงอื่นประกอบในเรื่องการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อสนับสนุนการให้บริการสาธารณะ นั้น จะเป็นองค์ประกอบตามนัยมาตรา ๔๙ (๔)^๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสมาคมและมูลนิธิแล้วไม่ปรากฏว่ามีการแยกวัตถุประสงค์ของสมาคมหรือมูลนิธิออกเป็นวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์รองแต่อย่างใด ดังนั้น วัตถุประสงค์ของสมาคมหรือมูลนิธิตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับย่อมมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ซึ่งหมายความว่า หากข้อบังคับของสมาคมหรือมูลนิธิมีการระบุถึงวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคมหรือในการให้บริการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะรวมอยู่ด้วยแล้ว แม้ตามข้อบังคับจะระบุวัตถุประสงค์ประการอื่นรวมอยู่ด้วยอีก ก็ถือได้ว่าสมาคมหรือมูลนิธิดังกล่าวเป็นองค์ประกอบที่มีวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับองค์ประกอบที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคต่างๆ ไป จะถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคมด้วยหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ) เห็นว่า ในการพิจารณาปัญหานี้ควรคำนึงถึงข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันและจากการเปิดรับสมัครกรรมการสรรหาในส่วนของผู้แทนองค์การเอกชนในครั้งที่ผ่านมาและในครั้งนี้อีกว่า ในขณะนี้ยังไม่ปรากฏว่ามีองค์การเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคมโดยเฉพาะ (User group) ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามกฎหมายที่ระบุให้ต้องมีกรรมการสรรหาในส่วนของผู้แทนองค์การเอกชน จึงควรตีความอย่างกว้างให้รวมถึงองค์การเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคต่างๆ ไปด้วย เพราะการคุ้มครองผู้บริโภคต่างๆ ไปย่อมรวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคมด้วยในตัว ต่อไปภายหน้าหากปรากฏว่า ได้มีการจัดตั้งองค์การเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคมเป็นจำนวนมากเพียงพอที่จะสามารถจัดให้มีการคัดเลือกตัวแทนในส่วนนี้ได้โดยเฉพาะก็สามารถจำกัดการตีความกฎหมายในส่วนนี้ได้ต่อไป

^๗ มาตรา ๔๙ ในการแต่งตั้งกรรมการให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการคณะหนึ่งมีจำนวนสิบเจ็ดคน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ ประกอบด้วย

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) ผู้แทนองค์การเอกชนที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านโทรคมนาคมหรือให้บริการโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจองค์กรละหนึ่งคนคัดเลือกกันเองให้เหลือสี่คน

๑.ล๑

๑.ล๑

สำหรับในกรณีที่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียนแต่เพียงว่าเป็นองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะ แต่มีข้อเท็จจริงอื่นประกอบในเรื่องการใช้บริการโทรคมนาคมเพื่อสนับสนุนการให้บริการสาธารณะ จะถือเป็นองค์กรเอกชนตามนัยมาตรา ๔๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า องค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะมีเป็นจำนวนมากและหลายประเภทซึ่งแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง การนำข้อเท็จจริงว่าองค์กรประเภทนี้มีการใช้บริการโทรคมนาคมเพื่อสนับสนุนการให้บริการสาธารณะมาประกอบการพิจารณา เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่กว้างจนไม่มีขอบเขตที่แน่นอนและจะทำให้ทุกองค์กรอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์นี้หมด เนื่องจากการใช้บริการโทรคมนาคมในปัจจุบันเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายในการประกอบกิจการทุกประเภท เมื่อบริการโทรคมนาคมย่อมหมายถึงการใช้โทรศัพท์ โทรศัพท์เคลื่อนที่ คอมพิวเตอร์ หรืออินเทอร์เน็ต ฯลฯ ผลสุดท้ายจะทำให้องค์กรเอกชนตามมาตรา ๔๙ (๔) ประกอบด้วยองค์กรเอกชนต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องในกิจการโทรคมนาคมและไม่มีส่วนได้เสียในการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติซึ่งจะผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายไปในที่สุด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๖