

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง
และกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.)

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๒/๑๑๙๖ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ บัญญัติให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และมาตรา ๗๕ บัญญัติให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานธุรการในการสรรหาและคัดเลือก กสช. ดังนั้น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือก กสช. จึงได้ดำเนินการเพื่อให้มีคณะกรรมการสรรหา กสช. จำนวน ๑๗ คน ตามบทบัญญัติมาตรา ๙ และคณะกรรมการสรรหา กสช. ได้คัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น กสช. จำนวน ๑๔ คน เพื่อเสนอให้วุฒิสภาคือเลือกให้เหลือจำนวน ๗ คน เป็น กสช. ต่อมาศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง รายชื่อกรรมการสรรหา กสช. และประกาศคณะกรรมการสรรหา กสช. ที่คัดเลือกผู้สมัครจำนวน ๑๔ คน เป็นผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กสช. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้ดำเนินการเพื่อให้มีคณะกรรมการสรรหา กสช. ตามบทบัญญัติมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ อีกครั้งหนึ่งในระหว่างดำเนินการได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยที่มาตรา ๔๗ วรรคแรก บัญญัติว่า คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และวรรคสอง บัญญัติว่า ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ปฏิบัติหน้าที่แทน กสช. ในระหว่างที่การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังไม่แล้วเสร็จ

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร ได้แสดงความคิดเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และ

กำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้มี ๒ องค์กร คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ซึ่ง สปน. มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาและ คัดเลือก กสช. และยังไม่มีความแน่นอนว่าร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และ กำกับกิจการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ซึ่ง เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะประกาศใช้เมื่อใด ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๖ บัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเพียง องค์กรเดียว เรียกโดยย่อว่า “กสช.” ในระหว่างการแต่งตั้ง กสช. ยังไม่แล้วเสร็จ จึงควรที่จะ บัญญัติให้ กสช. ปฏิบัติหน้าที่แทน กสช. ในบทเฉพาะกาล

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ประชุมหารือร่วมกับกรมประชาสัมพันธ์ แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๗ บัญญัติให้มี องค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่เพียงองค์กรเดียว การดำเนินการสรรหาและคัดเลือก กสช. ต่อไปจะเป็นปัญหาว่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งจะเป็นปัญหาในชั้น การจัดตั้งกรรมการสรรหา การรับสมัครบุคคลเข้ามาคัดเลือกเพื่อเป็น กสช. ตลอดจนถึงการ คัดเลือกบุคคลเป็น กสช. ของวุฒิสภาตามมาด้วย แต่โดยที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่น ความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ยัง ไม่ถูกยกเลิก หากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไม่ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกต่อไปก็จะ เป็นการละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้นำเรื่องการสรรหา และคัดเลือก กสช. กราบเรียนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งเห็นชอบให้นำประเด็นปัญหา ดังกล่าวหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีโดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริง แล้ว เห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะได้มีผลใช้บังคับตั้งแต่นั้น วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ประกาศรัฐธรรมนูญในราชกิจจานุเบกษา และโดยปกติ ย่อมจะทำให้มาตรา ๔๗^๑ ของรัฐธรรมนูญ มีผลใช้บังคับนับแต่วันดังกล่าวเป็นต้นมาด้วยเช่นกัน

^๑มาตรา ๔๗ คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และ กำกับกิจการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและ ระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดย เสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อสารมวลชนสาธารณะ

แต่เนื่องด้วยมาตรา ๓๐๕ (๑)^๒ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้บังคับของมาตรา ๔๗ ดังกล่าวไว้ กล่าวคือมิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๗ วรรคสอง มาใช้บังคับจนกว่าจะมีการตรากฎหมายตามมาตรา ๔๗ จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ดังนั้น ด้วยผลของบทบัญญัติมาตรา ๓๐๕ (๑) จึงเป็นบทยกเว้นมิให้นำเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง มาใช้บังคับจนกว่าจะมีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้น โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องตรากฎหมายภายในกำหนดระยะเวลาไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา

อย่างไรก็ดี ในระหว่างที่ต้องมีการดำเนินการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง^๓ ของรัฐธรรมนูญ เมื่อในปัจจุบันพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มิได้ถูกยกเลิกไปและยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งโดยหลักทั่วไปของการตรากฎหมาย ย่อมจะไม่มีวัตถุประสงค์ให้การบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริการประชาชนต้องสะดุดหยุดลงในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการ และในการจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จำเป็นต้องมียุติธรรมที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ดังนั้น ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง^๔ ของรัฐธรรมนูญ จึงยังคงต้องมียุติธรรมเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน อันได้แก่ พระราชบัญญัติองค์กร

การกำกับกิจการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการควมรวมการครองสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน

^๒มาตรา ๓๐๕ ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้อนุโลมต่อไป

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๗ วรรคสอง มาใช้บังคับจนกว่าจะมีการตรากฎหมายตามมาตรา ๔๗ จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยอย่างน้อยกฎหมายดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญให้คณะกรรมการเฉพาะด้าน เป็นหน่วยย่อยภายในองค์กรนั้น แยกต่างหากจากกัน ทำหน้าที่กำกับกิจการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกำกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม และมีรายละเอียดว่าด้วยการกำกับและคุ้มครองการดำเนินกิจการ การจัดให้มีกองทุนพัฒนาทรัพยากรสื่อสารและส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้กระทำขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นจะสิ้นสุด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

สำหรับระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๓๐๕ (๑)^๕ ของรัฐธรรมนูญ แม้จะเป็นเงื่อนไขในการกำหนดให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงระยะเวลาในการเร่งรัดให้ดำเนินการตรากฎหมายให้แล้วเสร็จโดยเร็วเท่านั้น เมื่อยังไม่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง^๖ ของรัฐธรรมนูญ ขึ้นใช้บังคับ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมจึงยังคงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และแม้ว่าในขณะนี้จะได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายตามมาตรา ๔๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ต้องมีการดำเนินการสรรหาและคัดเลือก กสช. และข้อเท็จจริงปรากฏว่าการสรรหาและคัดเลือก กสช. ในขณะนี้ยังคงเป็นการสรรหาและคัดเลือกตามมาตรา ๗๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการดำเนินการสรรหาและคัดเลือก กสช. ในวาระเริ่มแรก กฎหมายกำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือก กสช. ดังนั้น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงยังคงมีหน้าที่ในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือก กสช. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗มาตรา ๗๕ ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุมของรัฐสภา

ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการตามวรรคหนึ่ง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๓