

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับร่างสัญญาร่วมดำเนินการส่งโทรทัศน์สี แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๒

สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ ส.๑๖/๒๕๓๐ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องด้วยปรากฏว่ามีข้อกำหนดในร่างสัญญาร่วมดำเนินการส่งโทรทัศน์สี แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๒ ซึ่งระบุไว้เป็นข้อ ๒๑ ความว่า

“ข้อ ๒๑ ในการดำเนินการออกอากาศทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค “บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์” ตกลงดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามกฎหมายมติคณะรัฐมนตรี กฎ ข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการ ไม่ว่าจะใช้บังคับอยู่แล้วก่อนหรือภายหลังวันทำสัญญานี้ และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของ อ.ส.ม.ท. ตลอดเวลา เพื่อให้เป็นไปตามที่กล่าวข้างต้นเพื่อควบคุมให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง “บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์” ตกลงยินยอมให้ผู้อำนวยการ อ.ส.ม.ท.หรือผู้แทนเป็นผู้อำนวยการไทยทีวีสี ช่อง ๓ และจ่ายค่าตอบแทนให้ตามสมควรตามที่ตกลงกับอ.ส.ม.ท.ต่อไป”

ซึ่งเมื่อได้เปรียบเทียบกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งการสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๐ มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการพนักงาน และลูกจ้างของ อ.ส.ม.ท.ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในธุรกิจที่กระทำกับ อ.ส.ม.ท.หรือในธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของ อ.ส.ม.ท. ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม” และมาตรา ๒๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้อำนวยการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในธุรกิจที่กระทำกับ อ.ส.ม.ท.หรือในธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของ อ.ส.ม.ท. ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม” แล้วเกิดความสงสัยว่าการที่ผู้อำนวยการ อ.ส.ม.ท.หรือผู้แทนจะไปเป็นผู้อำนวยการไทยทีวีสี ช่อง ๓ และได้รับผลตอบแทนด้วยนั้นจะเป็นการขัดหรือเป็นการไม่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๐ หรือไม่ นอกจากนี้ เพื่อความเข้าใจโดยแน่ชัด จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

๑. ร่างสัญญานี้มีลักษณะเป็นสัญญาร่วมดำเนินการระหว่าง อ.ส.ม.ท.กับบริษัท บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด หรือไม่ ถ้าไม่เป็นจะเป็นลักษณะสัญญาแบบใด

๒. ข้อความที่ว่า “ส่วนได้เสียในธุรกิจโดยทางตรงหรือทางอ้อม” มีลักษณะอย่างไร

๓. ในการออกอากาศของไทยทีวีสี ช่อง ๓ หากไม่เป็นไปตามที่กำหนดเงื่อนไขไว้ในข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง จะถือว่า อ.ส.ม.ท.มีส่วนรับความผิดด้วยหรือไม่ถ้าถือว่ามีส่วนรับความผิดด้วยก็ขอทราบว่ามีผิดเพราะ อ.ส.ม.ท.ควบคุมไม่ดีหรือเพราะไทยทีวีสี ช่อง ๓ เป็นของ อ.ส.ม.ท.

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ประเด็นที่หารือว่า การที่ผู้อำนวยการ อ.ส.ม.ท.หรือผู้แทนจะไปเป็นผู้อำนวยการไทยทีวีสี ช่อง ๓ และได้รับผลตอบแทนด้วย จะเป็นการขัดหรือเป็นการไม่สอดคล้องกับมาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๐ หรือไม่ และข้อความที่ว่า “ส่วนได้เสียในธุรกิจโดยตรงหรือทางอ้อม” มีลักษณะอย่างไร นั้น

มาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๐ บัญญัติว่า

“ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการ พนักงานและลูกจ้างของ อ.ส.ม.ท. ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในธุรกิจที่กระทำกับ อ.ส.ม.ท. หรือในธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของ อ.ส.ม.ท. ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม”

และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวบัญญัติว่า

“ผู้อำนวยการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในธุรกิจที่กระทำกับ อ.ส.ม.ท. หรือในธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของ อ.ส.ม.ท. ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม”

สำหรับร่างสัญญาร่วมดำเนินการส่งโทรทัศน์สี แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๒ ข้อ ๒๑ กำหนดว่า

“ในการดำเนินการออกอากาศทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค “บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์” ตกลงดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎ ข้อบังคับ และระเบียบต่างๆ ของทางราชการไม่ว่าจะใช้บังคับอยู่แล้วก่อนหรือภายหลังวันทำสัญญานี้และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของ อ.ส.ม.ท.ตลอดเวลาเพื่อให้เป็นไปตามที่กล่าวข้างต้น

เพื่อควบคุมให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง “บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์” ตกลงยินยอมให้ผู้อำนวยการ อ.ส.ม.ท. หรือผู้แทนเป็นผู้อำนวยการไทยทีวีสี ช่อง ๓ และจ่ายค่าตอบแทนให้ตามสมควรตามที่ตกลงกับ อ.ส.ม.ท.ต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ”

จากข้อความในข้อ ๒๑ ของร่างสัญญาฯ เห็นได้ว่า การที่ผู้อำนวยการอ.ส.ม.ท. หรือผู้แทนไปเป็นผู้อำนวยการไทยทีวีสี ช่อง ๓ นั้น ผู้อำนวยการ อ.ส.ม.ท.หรือผู้แทนมิได้ไปเป็นกรรมการของบริษัท บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารงานทั่วไปของบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้อำนวยการอ.ส.ม.ท.หรือผู้แทนดังกล่าวไปเป็นผู้อำนวยการไทยทีวีสี ช่อง ๓ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการดำเนินการออกอากาศของบริษัท บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัดให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎ ข้อบังคับ และระเบียบของทางราชการตามข้อ ๒๑ ของร่างสัญญาฯเท่านั้น และการไปเป็นผู้อำนวยการไทยทีวีสี ช่อง ๓ ของผู้อำนวยการ อ.ส.ม.ท. หรือผู้แทนดังกล่าวก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการหรือผู้แทนในฐานะผู้แทนของ อ.ส.ม.ท. และเพื่อประโยชน์ของ อ.ส.ม.ท. มิใช่เพื่อประโยชน์เป็น

การส่วนตัวของผู้อำนวยการ อ.ส.ม.ท. หรือผู้แทน และการได้รับคำตอบแทนของผู้อำนวยการ หรือผู้แทนนั้นก็เป็นการได้รับคำตอบแทนสำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่

สำหรับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในธุรกิจที่กระทำกับ อ.ส.ม.ท. หรือในธุรกิจที่เป็น การแข่งขันกับกิจการของ อ.ส.ม.ท. ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยนั้น ย่อมหมายความว่า การเป็นผู้มีผลประโยชน์ในผลกำไรหรือขาดทุนเป็นการส่วนตัวในการดำเนินการทางธุรกิจที่ฝ่าย ของตนได้กระทำกับ อ.ส.ม.ท. หรือฝ่ายของตนได้กระทำอันเป็นการแข่งขันกับกิจการของ อ. ส.ม.ท. ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวบัญญัติด้วย ความมุ่งหมายจะปกป้องผลประโยชน์ของ อ.ส.ม.ท. จึงได้กำหนดลักษณะต้องห้ามสำหรับ ผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานของ อ.ส.ม.ท. ว่า บุคคลดังกล่าวจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในธุรกิจไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อมอันอาจทำให้ อ.ส.ม.ท. ต้องเสียผลประโยชน์ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๕) จึงเห็นว่า การที่ผู้อำนวยการ อ.ส.ม.ท. หรือผู้แทนจะไปเป็นผู้อำนวยการไทยทีวีสี ช่อง ๓ และ ได้รับผลตอบแทนด้วยตามข้อ ๒๑ ของร่างสัญญานั้น ไม่ขัดกับมาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๑ แห่ง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๐ แต่อย่างใด เพราะ กรณีนี้ไม่ถือว่าผู้อำนวยการอ.ส.ม.ท. หรือผู้แทนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในธุรกิจที่กระทำกับ อ.ส.ม.ท. หรือในธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของ อ.ส.ม.ท. และข้อความที่ว่า”ส่วนได้เสียในธุรกิจโดย ทางตรงหรือทางอ้อม” ย่อมหมายความว่า ผลประโยชน์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมที่ได้รับเป็น การส่วนตัวเนื่องจากการประกอบธุรกิจนั้น

๒. ประเด็นที่หารือว่า ร่างสัญญาร่วมดำเนินการกิจการส่งโทรทัศน์สีแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๒ มีลักษณะเป็นสัญญาร่วมดำเนินการระหว่าง อ.ส.ม.ท. กับบริษัท บางกอกเอ็นเตอร์ เทนเมนต์ จำกัด หรือไม่ ถ้าไม่เป็นจะมีลักษณะเป็นสัญญาแบบใดนั้น เห็นว่า ตามร่างสัญญาฉบับ นี้ อ.ส.ม.ท.ตกลงให้สิทธิแก่บริษัทบางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด ในการร่วมดำเนินการส่ง โทรทัศน์สีกับอ.ส.ม.ท. และ อ.ส.ม.ท. ได้รับคำตอบแทนจากการที่ให้บริษัท บางกอกเอ็นเตอร์ เทนเมนต์ จำกัด ได้รับสิทธิดังกล่าว จึงเป็นสัญญาต่างตอบแทนอย่างหนึ่งไม่ว่าจะใช้ชื่อว่า เป็น สัญญาร่วมดำเนินการฯ หรือจะใช้ชื่อว่า เป็นสัญญาแบบใดก็ตาม ก็มีผลใช้บังคับได้ตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. ประเด็นที่หารือว่า หากการออกอากาศของสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสี ช่อง ๓ ไม่ เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง ของร่างสัญญาฯ อ.ส.ม.ท.จะมีส่วนรับผิดชอบด้วย หรือไม่ ถ้าถือว่ามีส่วนรับผิดชอบด้วยจะถือว่าผิดเพราะ อ.ส.ม.ท.ควบคุมไม่ดี หรือเพราะ สถานีโทรทัศน์ ไทยทีวีสี ช่อง ๓ เป็นของ อ.ส.ม.ท. นั้น เห็นว่า หากการออกอากาศของ สถานีโทรทัศน์ ไทยทีวีสี ช่อง ๓ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง ของร่างสัญญาฯ กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎ ข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการ อ.ส.ม.ท.ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐบาลและ บุคคลภายนอก เพราะว่ากิจการออกอากาศดังกล่าวเป็นกิจการของ อ.ส.ม.ท.บริษัทบางกอกเอ็น

เตอร์เทนเมนต์ จำกัด ดำเนินกิจการดังกล่าวในนามของ อ.ส.ม.ท. แต่ อ.ส.ม.ท.ไม่ควบคุมการดำเนินการออกอากาศของบริษัท บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด ให้เป็นไปตามข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง ของร่างสัญญาฯ ประกอบทั้งสถานีโทรทัศน์ ไทยทีวีสี ช่อง ๓ ก็เป็นทรัพย์สินของ อ.ส.ม.ท. ด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบูรณ์
(นายอมร จันทสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๓๐