เรื่องเสร็จที่ ๖๕๖/๒๕๔๒

บันทึก

เรื่อง หารือเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็ก

สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๑๓๐๕/๓๑๕๘ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยสำนักนายกรัฐมนตรีได้รับแจ้งจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (สยช.) ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๓๗ เห็นชอบให้ สยช. จัดตั้งกองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็ก และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งกองทุนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการผลิตสื่อสำหรับเด็กของบุคคล คณะบุคคล และหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนให้สามารถผลิตสื่อที่มีคุณภาพได้อย่างต่อเนื่องและมีประโยชน์ต่อการพัฒนาเด็กและเยาวชนทุกกลุ่ม แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๙ วรรคหก บัญญัติว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้” จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่ากองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็กจะสามารถดำเนินการให้การสนับสนุนผู้ผลิตสื่อสำหรับเด็กในภาคเอกชนซึ่งถือเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่สำคัญของกองทุนและเป็นกลุ่มที่มีความจำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนเงินจากกองทุนเพื่อนำไปพัฒนาคุณภาพการผลิตสื่อสำหรับเด็กได้หรือไม่ สยช. จึงหารือไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีว่า วัตถุประสงค์และการดำเนินงานของกองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็กตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ จะขัดกับมาตรา ๓๙ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่อย่างไร และจะดำเนินการไปในแนวทางใดได้บ้างซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้สำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๓๙ วรรคหก บัญญัติว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้” เมื่อพิจารณาตามลายลักษณ์อักษรแล้ว สมควรมีความหมายว่าห้ามรัฐให้การอุดหนุนด้านการเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นเพื่อกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อมิให้รัฐมีอิทธิพลเหนือสื่อมวลชนของเอกชนซึ่งจะทำให้สื่อมวลชนไม่มีเสรีภาพอย่างเต็มที่เพราะหากสื่อมวลชนดังกล่าวไม่นำเสนอเรื่องที่เป็นประโยชน์แก่รัฐหรือในลักษณะโต้แย้งการดำเนินการของรัฐ รัฐก็อาจจะถอนการอุดหนุนดังกล่าวได้ ซึ่งหากพิจารราเทียบเคียงกับวัตถุประสงค์ของกองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็กแล้วจะเห็นว่า วัตถุประสงค์ของกองทุนเป็นเรื่องการสนับสนุนการผลิตสื่อ และผู้ผลิตสื่อ ซึ่งเป็นสื่อเฉพาะสำหรับเด็ก ซึ่งผู้ผลิตสื่ออาจมีอาชีพหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนของเอกชนหรือไม่ก็ได้ กรณีจึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่า การปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า

ด้วยการบริหารกองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังกล่าว จะขัดกับมาตรา ๓๙ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ หรือจะมีแนวปฏิบัติหรือปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติประการใด จึงจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักนายกรัฐมนตรีประกอบกับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (สยช.)) แล้ว มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๓๙ วรรคหก[๑] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้” นั้น มีเจตนารมณ์ที่ต้องการห้ามมิให้รัฐให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนก็เพื่อมิให้ผู้ซึ่งเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีอิทธิพลเหนือสื่อมวลชนซึ่งจะทำให้สื่อมวลชนเสนอข่าวเกี่ยวกับผู้ซึ่งเข้ามาใช้อำนาจรัฐโดยไม่เป็นกลาง เพราะหากสื่อมวลชนไม่เสนอเรื่องที่เป็นประโยชน์ หรือในลักษณะโต้แย้งการดำเนินการของผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐ ผู้ซึ่งใช้อำนาจรัฐก็อาจจะใช้อำนาจรัฐเพื่อไม่ให้มีการอุดหนุนตามที่สื่อมวลชนนั้นร้องขอ หรือถอนการอุดหนุนสื่อมวลชนนั้นได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สื่อมวลชนของเอกชนมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เพื่อจะได้ทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา หากรับเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐแล้ว สื่อมวลชนก็จะไม่กล้าเสนอข่าว ไม่กล้าเสนอความจริง ไม่กล้าวิพากษ์วิจารณ์ในสิ่งที่เกิดผลกระทบต่อรัฐ และเมื่อพิจารณามาตรา ๓๙[๒]

---

[๑] มาตรา ๓๙ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้รับตราขึ้นตามในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ประกอบกับมาตรา ๔๑[๓] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะเห็นว่ามีเจตนาที่จะคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ ไม่ว่าจะเป็นการสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง สถานีวิทยุโทรทัศน์ หรือการนำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณา และยังให้หลักประกันแก่เอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ มีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ดังกล่าวนี้เพื่อไม่ให้รัฐเข้าแทรกแซงเสรีภาพของสื่อมวลชนไม่ว่าทางตรงและทางอ้อม โดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “สื่อมวลชน” ว่าหมายความถึงอะไรบ้าง จึงต้องพิจารณาตามความหมายทั่ว ๆ ไป ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายว่า หมายถึงสื่อกลางที่นำข่าวและความรู้ไปสู่มหาชน เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และภาพยนตร์ และตามมาตรา ๓[๔] แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ให้ความหมายของคำว่า ๑ “กิจการสื่อสารมวลชน” หมายความว่า กิจการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ซึ่งใช้วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือเครื่องมือสื่อสารใด เป็นการกระจายสารไปสู่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง และหมายความรวมถึงการจัดหา การผลิตและการดัดแปลงข่าว รายการสาระความรู้หรือรายการสาระบันเทิงด้วย ฉะนั้น คำว่า “สื่อสารมวลชนอื่นของเอกชน” ตามมาตรา ๓๙ วรรคหก[๕] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงหมายถึงเอกชนผู้ประกอบกิจการหรือดำเนินธุรกิจโดยการทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการเสนอข่าว ความรู้ สาระบันเทิงต่าง ๆ ไปสู่ประชาชน ประกอบกับเมื่อ

---

[๓] มาตรา ๔๑ พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง

[๔] มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“กิจการสื่อสารมวลชน” หมายความว่า กิจการสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ซึ่งใช้วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือเครื่องมือสื่อสารใด เป็นการกระจายสารไปสู่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง และหมายความรวมถึงการจัดหา การผลิตและการดัดแปลงข่าว รายการสาระความรู้หรือรายการสาระบันเทิงด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

[๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

พิจารณาตามข้อ ๔[๖] ข้อ ๖[๗] และข้อ ๑๖[๘] ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารกองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้วจะเห็นได้ว่ากองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็กมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนผู้ผลิตสื่อซึ่งเป็นบุคคล คณะบุคคล และหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่ทำการผลิตสื่อสำหรับเด็ก เพื่อให้สามารถผลิตสื่อที่มีคุณภาพได้อย่างต่อเนื่องและมีประโยชน์ต่อการพัฒนาเด็กและเยาวชนในทุกกลุ่ม คำว่า “ผู้ผลิตสื่อ” ดังกล่าวจึงหมายถึงเฉพาะผู้ทำหน้าที่ผลิตรายการที่จะนำไปเผยแพร่ในสื่อมวลชนแต่ผู้ผลิตสื่อนั้นไม่ใช่เจ้าของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนเสียเอง เพียงแต่ผลิตผลงานแล้วไปลงพิมพ์หนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ หรือนำไปออกอากาศสถานีวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ดังนั้น คำว่า “สื่อมวลชน” และ “ผู้ผลิตสื่อ” จึงมีความหมายแตกต่างกัน เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกองทุนส่งเสริม

---

[๖] ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“กองทุน” หมายถึง กองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็ก

“ผู้ผลิตสื่อ” หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐ หรือเอกชนที่ผลิตสื่อด้านต่าง ๆ สำหรับเด็ก

“เด็ก” หมายถึง บุคคลที่มีอายุไม่เกิน ๑๘ ปีบริบูรณ์

“คณะกรรมการ” หมายถึง คณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็ก

“คณะอนุกรรมการ” หมายถึง คณะอนุกรรมการการพิจารณาโครงการส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็ก

“เลขาธิการ” หมายถึง เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ

[๗] ข้อ ๖ กองทุนมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตสื่อสำหรับเด็กของบุคคล คณะบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ให้สามารถผลิตผลงานที่มีคุณภาพได้อย่างต่อเนื่องและสามารถแข่งขันกับสื่ออื่น ๆ ซึ่งเป็นที่นิยมในปัจจุบันได้

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนผู้ผลิตสื่อที่ต้องการเสนอสื่อในรูปแบบใหม่ที่แสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีประโยชน์ต่อเด็ก

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนผู้ผลิตสื่อ ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เช่น กลุ่มเด็กชนบท และเด็กด้อยโอกาส

(๔) ส่งเสริมทักษะในการเป็นผู้บริโภคที่มีคุณภาพ คือ ให้เด็กสามารถเลือกรับสื่อที่เป็นประโยชน์รู้เท่าทัน และรู้จักวิจารณ์สื่อความอย่างมีเหตุผล

[๘] ข้อ ๑๖ ผู้ผลิตสื่อที่ประสงค์จะขอรับการสนับสนุนเงินกองทุน จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(๑) เป็นบุคคล คณะบุคคล หน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐหรือเอกชนที่ผลิตสื่อด้านต่าง ๆ สำหรับเด็ก

(๒) เป็นผู้ผลิตที่ดำเนินงานอยู่แล้ว ซึ่งมีผลงานที่เคยผลิตสื่อนำมาแสดงเพื่อประกอบโครงการที่ยื่นขอรับการสนับสนุนด้วย

สำหรับผู้ผลิตรายใหม่ นอกจากคุณสมบัติตาม (๑) แล้วจะต้องมีสถาบันการศึกษาให้การรับรอง

(๓) เป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการกำหนด

การผลิตสื่อสำหรับเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ มีวัตถุประสงค์และการดำเนินงานให้การส่งเสริมและสนับสนุนกับผู้ผลิตสื่อ หากผู้ผลิตสื่อดังกล่าวไม่ใช่ผู้ประกอบกิจการหรือผู้ดำเนินธุรกิจหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนก็ไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๓๙ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ผลิตสื่อดังกล่าวจึงอาจรับการสนับสนุนทางการเงินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกองทุนส่งเสริมการผลิตสื่อสำหรับเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้

(นายอักขราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๔๒