

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ  
กิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) จำนวน ๘ คน ตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเดิมได้ดำรงตำแหน่งมาครบกำหนด ๒ ปี ตามวาระเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ โดยในมาตรา ๖ ได้บัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ขึ้น แต่โดยที่การสรรหา กสช. ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ คาดว่าจะใช้ระยะเวลานานดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเป็นไปตามความในมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ได้บัญญัติให้ในวาระเริ่มแรกทำการคัดเลือกและแต่งตั้ง กสช. หรือ กกช. แล้วแต่กรณี ยังไม่แล้วเสร็จ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การอนุญาตและการกำกับดูแลหรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติจนถึงวันพ้นกำหนดเวลา ตามมาตรา ๗๗ แต่ในระหว่างนั้นจะพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการเพิ่มเติมไม่ได้ จึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) ชุดใหม่ ซึ่งเรื่องนี้มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการมีผลใช้บังคับของระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติว่า "บรรดา

กฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ดังนั้น จึงมีปัญหาวาระระเบียบว่าด้วยวิฤกษ์กระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะถูกยกเลิกไปโดยบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่

๒. มาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกทำการคัดเลือกและแต่งตั้ง กสช. หรือ กทช. แล้วแต่กรณี ยังไม่แล้วเสร็จ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาตและการกำกับดูแล หรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิฤกษ์กระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติจนถึงวันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๗๗ แต่ในระหว่างนั้นจะพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการเพิ่มเติมไม่ได้”

ตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงมีปัญหาวาระที่จะต้องพิจารณาว่า อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๐ จะครอบคลุมถึงอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กทช.) ตามระเบียบว่าด้วยวิฤกษ์กระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ อย่างไร

๓. หากเกิดปัญหาในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กทช.) ได้ในขณะนี้ประกอบกับในระหว่างที่การแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ นายกรัฐมนตรีจะสามารถอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นใดในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการบริหาร จัดการ การอนุญาต การควบคุมหรือดูแลเกี่ยวกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แทน กทช. หรือ กสช. ไปพลางก่อนนั้น จะสามารถกระทำได้หรือไม่ ประการใด

รองนายกรัฐมนตรี (นายพิทักษ์ อินทวิทยนันท์) ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ส่งเรื่องการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาตามประเด็นในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อยุติในแง่มุมทางกฎหมายอันจะเป็นหลักปฏิบัติที่ถูกต้องในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและกรมประชาสัมพันธ์) แล้ว มีความเห็นเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ

ได้บัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ดังนั้น จึงมีปัญหาวาระเทียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะถูกยกเลิกไปโดยบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หรือไม่ นั้น เห็นว่า การพิจารณาว่าระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะถูกยกเลิกโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ๒ ประการ คือ ประการแรก พิจารณาว่าระเบียบดังกล่าวเป็น “กฎ”<sup>๑</sup> ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ และประการที่สอง พิจารณาจากสาระของระเบียบว่าก่อให้เกิดการกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าระเบียบดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอื่น ดังจะเห็นได้จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) ตามข้อ ๑๑<sup>๒</sup> ของระเบียบที่ให้ กกช. มีอำนาจในการพิจารณาและอนุญาตให้จัดตั้งหรือย้ายสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของส่วนราชการได้ เป็นต้น และในขณะเดียวกันถ้าพิจารณาอำนาจของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ตามมาตรา ๒๓<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ก็ได้บัญญัติ

๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

๒ ข้อ ๑๑ กกช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการจัดตั้งหรือย้ายสถานี

(๓) พิจารณาและอนุญาตให้จัดตั้งหรือย้ายสถานี

ฯลฯ

ฯลฯ

๓ มาตรา ๒๓ ให้ กสช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

(๔) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียม การอนุญาตตาม (๓) และ (๔) รวมทั้งการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๖) ติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๗) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคของอุปกรณ์ที่ใช้ในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๘) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจาย

ให้ กสช. มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เช่นเดียวกัน ซึ่งแสดงว่าอำนาจหน้าที่ของ กกช. ตามระเบียบดังกล่าวได้กำหนดไว้ชัดหรือแย้งกับอำนาจหน้าที่ของ กสช. ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ดังนั้น ระเบียบดังกล่าวจึงไม่มีผลใช้บังคับและถูกยกเลิกโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับประเด็นที่สองและประเด็นที่สามนั้น ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่าเมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม

ฝ่ายที่สองมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้บัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ดังนั้น จึงมีปัญหาวาระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะถูกยกเลิกไปโดยบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือไม่ นั้น เห็นว่า คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) ตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น มีฐานะเป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่กลั่นกรองงานการอนุญาตให้จัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตยังคงเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ นอกจากนั้นสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่อยู่ภายใต้บังคับตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ก็เฉพาะแต่เพียงสถานีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ระเบียบดังกล่าวจึงเสมือนเป็นระเบียบภายในของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายกระทบกระเทือนสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ประกอบกับเมื่อมาตรา ๘๐<sup>๔</sup> แห่ง

เสียงและกิจการโทรทัศน์

(๙) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งอัตราค่าธรรมเนียมต่อการเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

(๑๐) กำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนและพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ใช้บริการที่รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup> มาตรา ๘๐ ในวาระเริ่มแรกที่การคัดเลือกและแต่งตั้ง กสช. หรือ กทช. แล้วแต่กรณี ยังไม่แล้วเสร็จ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาต และการกำกับดูแลหรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติจนถึงวันพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๗๗ แต่ในระหว่างนั้นจะพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการเพิ่มเติมไม่ได้

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้ในระหว่างที่การคัดเลือกและแต่งตั้ง กสช. ยังไม่แล้วเสร็จให้นายกรัฐมนตรี ฯลฯ ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่อไป ดังนั้น พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฯ ตลอดจนระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฯ จึงยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป

ประเด็นที่สอง อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จะครอบคลุมถึงอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) ตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อมาตรา ๘๐<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้บัญญัติบทเฉพาะกาลให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไปในระหว่างที่การคัดเลือกและแต่งตั้ง กสช. ยังไม่แล้วเสร็จ ย่อมทำให้การดำเนินการตามกฎหมายต่างๆ ยังคงมีอยู่ต่อไป ดังนั้น นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ จึงยังคงมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ กกช. ได้

ประเด็นที่สาม หากเกิดปัญหาในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) ได้ ในขณะนี้ประกอบกับในระหว่างที่การแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ นายกรัฐมนตรีจะสามารถอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นใดในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารจัดการ การอนุญาต การควบคุมหรือดูแลเกี่ยวกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แทน กกช. หรือ กสช. ไปพลางก่อน จะสามารถกระทำได้หรือไม่ ประการใด นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่านายกรัฐมนตรียังคงมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ตามระเบียบดังกล่าวต่อไปได้ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีกแต่อย่างใด

เนื่องจากความเห็นของที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) แตกต่างกัน เพื่อความรอบคอบในการพิจารณา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๔ และคณะที่ ๕) เพื่อพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง<sup>๖</sup> แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๔ และคณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (กรม

<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

<sup>๖</sup> ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ประชาสัมพันธ์และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) แล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้บัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ดังนั้น จึงมีปัญหว่าระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะถูกยกเลิกไปโดยบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มิได้มีบทบัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายฉบับใดโดยเฉพาะ แต่โดยผลของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ๆ ที่ใช้บังคับอยู่และมีบทบัญญัติซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ย่อมไม่อาจใช้บังคับต่อไปได้ แต่ต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้แทน อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เองก็ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา ๘๐<sup>๓</sup> ว่า ในระหว่างที่การคัดเลือกและแต่งตั้ง กสช. ยังไม่แล้วเสร็จ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาตและการกำกับดูแลหรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ยังคงมีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไป แต่ในระหว่างนั้นจะพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการเพิ่มเติมไม่ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฯ ตลอดจนระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฯ จึงยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป จนกว่าจะได้มีการแต่งตั้ง กสช. ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ก็จะโอนมาเป็นของ กสช. ตามที่มาตรา ๗๘<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้กำหนดไว้

สำหรับประเด็นที่สองและประเด็นที่สามนั้นที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๔ และคณะที่ ๕) ได้พิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ฝ่ายที่สอง

สำหรับระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ได้

<sup>๓</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

<sup>๔</sup> มาตรา ๗๘ ให้นำบรรดาอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาตและการกำกับดูแลหรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม กฎหมายว่าด้วยโทรเลขและโทรศัพท และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นอำนาจหน้าที่ของ กสช. กทช. หรือคณะกรรมการร่วมแล้วแต่กรณี

การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของส่วนราชการและนิติบุคคลอื่นใดที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ รวมทั้งผู้ที่ได้รับการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญาจากส่วนราชการหรือนิติบุคคลดังกล่าว ให้อยู่ในการกำกับดูแลของ กสช. และจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่ กสช. กำหนด

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นระเบียบที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาการจัดตั้งและการดำเนินรายการของสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามโดยที่การออกระเบียบดังกล่าวมิได้อ้างอิงบทอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติฉบับใดโดยเฉพาะ คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) จึงมิได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แต่อย่างใด แต่เป็นเพียงคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กลั่นกรองการอนุญาตให้จัดตั้งและกำกับดูแลการดำเนินงานของสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งถือได้ว่าเป็นกระบวนการภายในฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่วนการใช้อำนาจในการออกใบอนุญาตและควบคุมดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายยังคงเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตหรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ดังจะเห็นได้จากระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๓๕<sup>๔</sup> วรรคสามที่กำหนดว่า เมื่อ กกช. ได้มีคำสั่งแล้ว ให้แจ้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์หรือกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมแล้วแต่กรณีทราบ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายนั้นต่อไป ดังนั้น ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายในอันที่จะก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้ และยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรียังคงมีอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฯ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้บัญญัติ

---

<sup>๔</sup> ข้อ ๓๕ ในกรณีที่สถานีดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบนี้ หรือฝ่าฝืนเงื่อนไข ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ กกช. กำหนดให้ กกช. มีอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (๑) ออกคำสั่งให้สถานีชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร
- (๒) ตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร
- (๓) มีคำสั่งระงับการออกอากาศรายการที่ฝ่าฝืน
- (๔) เพิกถอนการอนุญาตหรือการรับรองที่ได้ออกให้ตามระเบียบนี้ หรือ
- (๕) มีคำสั่งให้ปิดสถานี

ในการใช้อำนาจดำเนินการตาม (๔) และ (๕) กกช. ต้องกระทำด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมด

ในกรณีที่สถานีที่ดำเนินการโดยฝ่าฝืนระเบียบนี้ หรือฝ่าฝืนเงื่อนไข ข้อบังคับหรือระเบียบที่ กกช. กำหนด เป็นสถานีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ หรือกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม เมื่อ กกช. ได้มีคำสั่งตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์หรือกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคมแล้วแต่กรณีทราบ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายนั้นต่อไป

รับรองไว้



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๕