

บันทึก

เรื่อง การบอกเลิกสัญญาให้เช่าเวลาจัดรายการทางสถานีวิทยุ
กระจายเสียงแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์

กรมประชาสัมพันธ์ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๙๐๔/๘๐๘๗ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมประชาสัมพันธ์ได้ดำเนินการให้เอกชนเช่าเวลาจัดรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร ระบบ เอฟ. เอ็ม. คลื่นความถี่ ๘๘.๐ ม.ฮิ. ๙๓.๕ ม.ฮิ. ๙๕.๕ ม.ฮิ. ๙๗.๐ ม.ฮิ. และ ๑๐๕.๐ ม.ฮิ. เป็นจำนวนทั้งสิ้น ๕ คลื่นความถี่ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๕ เพื่อจัดหารายการได้มาสนับสนุนการดำเนินบริการกระจายเสียง ตามนโยบายของรัฐบาลที่จะลดภาระการขอรับเงินสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

ต่อมากรมประชาสัมพันธ์ได้จัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการพัฒนาวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ (พ.ศ. ๒๕๔๒-๒๕๔๔) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ ในการที่จะพัฒนาวิทยุกระจายเสียงระดับชาติและระดับท้องถิ่น ให้สามารถเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สารบันเทิง บริการสาธารณะได้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ โดยจัดทำเป็นเครือข่าย ๓ เครือข่าย คือ เครือข่ายที่ ๑ เน้นการให้สารความรู้และบริการสาธารณะ เครือข่ายที่ ๒ เน้นการให้ข้อมูลข่าวสารและบริการท้องถิ่น เครือข่ายที่ ๓ เน้นการประชาสัมพันธ์และสร้างภาพลักษณ์ประเทศไทยในสังคมโลก และได้ทดลองเชื่อมโยงคลื่นความถี่ของกรมประชาสัมพันธ์ ทั้ง ๓ ระบบ ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นมา แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้เต็มตามแผน เนื่องจากคลื่นความถี่ที่จะใช้เป็นแม่ข่ายและเครือข่ายติดสัญญาเช่าเวลาดังกล่าวข้างต้น

เนื่องจากสัญญาเช่าเวลา ข้อ ๗ ของทุกสัญญาระบุว่า หากเป็นความประสงค์หรือเป็นประโยชน์ของทางราชการ ผู้ให้เช่าเวลามีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ทันที โดยคืนค่าเช่าเวลาที่เหลืออยู่พร้อมทั้งหลักประกันและเงินมัดจำค่าเช่าเวลาให้แก่ผู้เช่าเวลา ทั้งนี้ผู้เช่าเวลาไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ทั้งสิ้นจากผู้ให้เช่าเวลา

กรมประชาสัมพันธ์จึงขอหารือว่า หากกรมประชาสัมพันธ์จะใช้สิทธิตามสัญญาเช่าเวลา บอกเลิกสัญญาเพื่อนำคลื่นความถี่มาใช้ประโยชน์ราชการตามแผนแม่บทจะกระทำได้หรือไม่และจะเป็นการต้องห้ามหรือขัดแย้งกับบทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๒) ประการใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกรมประชาสัมพันธ์โดยได้พิจารณาเอกสารหลักฐานที่กรมประชาสัมพันธ์ส่งมาประกอบการพิจารณา รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี

(สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและกรมประชาสัมพันธ์) เพื่อประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว ได้ความว่าปัจจุบัน กรมประชาสัมพันธ์ได้ทำสัญญาให้บริษัทเอกชนเช่าเวลาจัดรายการโฆษณา สินค้าและบริการธุรกิจ ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยในคลื่นความถี่ต่าง ๆ รวม ๒๒ สัญญา ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด และกรมประชาสัมพันธ์ประสงค์จะบอกเลิกสัญญาเช่าเวลาดังกล่าวทั้งหมด เพื่อนำคลื่นความถี่เหล่านั้นมาดำเนินการตามแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการพัฒนาวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ (พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๔) โดยกรมประชาสัมพันธ์จะดำเนินการเองทั้งหมด ไม่มีการให้เอกชนรายใดเช่าเวลาจัดรายการอีกต่อไป

สำหรับสัญญาเช่าเวลาดังกล่าวนั้น จะมีข้อความระบุไว้ในข้อ ๗ ของทุกสัญญาในทำนองเดียวกันว่า หากเป็นความประสงค์หรือเป็นประโยชน์ของทางราชการ ผู้ให้เช่าเวลามีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ทันที โดยคืนค่าเช่าเวลาที่เหลืออยู่พร้อมทั้งหลักประกันและเงินมัดจำค่าเช่าเวลาให้แก่ผู้เช่าเวลา โดยผู้เช่าเวลาไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากผู้ให้เช่าเวลา เช่น ตามข้อ ๗^๑ ของสัญญาเลขที่ ๑๖๑/๒๕๓๙ ระหว่างกรมประชาสัมพันธ์กับบริษัทมาสเตอร์แพลน จำกัด และข้อ ๗^๒ ของสัญญาเลขที่ ๑๖๘/๒๕๓๙ ระหว่างกรมประชาสัมพันธ์กับบริษัทยูเอเอ็นดีไอ คอร์ปอเรชั่น จำกัด เป็นต้น

สัญญาเช่าเวลาดังกล่าวทำขึ้นในช่วงปี ๒๕๓๙ และปี ๒๕๔๐ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน โดยในมาตรา ๔๐^๓ ได้บัญญัติให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้น ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๓๕ (๒)^๔ ได้บัญญัติไว้ว่า มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๐^๕

^๑ ข้อ ๗ หากเป็นความประสงค์หรือเป็นประโยชน์ของทางราชการ ผู้ให้เช่าเวลามีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ทันที โดยคืนค่าเช่าเวลาค่าผลิตซ้ำที่เหลือนอยู่พร้อมทั้งหลักประกันและเงินมัดจำค่าเช่าเวลาให้แก่ผู้เช่าเวลาทั้งนี้ ผู้เช่าเวลาไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ทั้งสิ้นจากผู้ให้เช่าเวลา

^๒ ข้อ ๗ หากเป็นความประสงค์หรือเป็นประโยชน์ของทางราชการ ผู้ให้เช่าเวลามีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ทันที โดยคืนค่าเช่าเวลาที่เหลืออยู่พร้อมทั้งหลักประกันและเงินมัดจำค่าเช่าเวลาให้แก่ผู้เช่าเวลาทั้งนี้ผู้เช่าเวลาไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ทั้งสิ้นจากผู้ให้เช่าเวลา

^๓ มาตรา ๔๐ คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่งและกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

^๔ มาตรา ๓๓๕ ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้ง่อนไขดังต่อไปนี้

มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายที่จะตราขึ้นเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๐ นั้น จะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ซึ่งมีผลสมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นจะสิ้นสุด

หลังจากนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นมา โดยในพระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทบัญญัติใดที่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาเช่นว่านั้นแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาที่กรมประชาสัมพันธ์หารือมานี้แล้ว เห็นว่า เมื่อสัญญาเช่าเวลาจัดรายการทุกฉบับได้ระบุให้ผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญาได้หากเป็นความประสงค์หรือเป็นประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวก็เป็นไปตามความตกลงของคู่สัญญา และไม่ได้เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแต่อย่างใด กรมประชาสัมพันธ์จึงมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ ส่วนที่กรมประชาสัมพันธ์เกรงว่าจะเป็นการขัดกับมาตรา ๓๓๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า มาตรา ๓๓๕ (๒) เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเฉพาะการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๐ เท่านั้น จึงไม่เกี่ยวกับกรณีการบอกเลิกสัญญาตามปัญหาที่กรมประชาสัมพันธ์หารือมาแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๓

(๒) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๐ มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ กฎหมายที่จะตราขึ้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ซึ่งมีผลสมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นจะสิ้นสุด