

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ  
ในการกำกับดูแลวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๖/๘๑๗ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เนื่องด้วยปัจจุบันได้มีการใช้บังคับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของสื่อภาครัฐ สื่อภาคเอกชน และสื่อชุมชน โดยในบทเฉพาะกาล มาตรา ๗๘ กำหนดให้ในระหว่างที่การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ยังไม่แล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในบางเรื่อง เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฯ จะได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบกิจการขึ้นใหม่ทั้งระบบ โดยยกเลิกกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เดิม แต่จากการตรวจสอบพบว่ายังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งยังมีได้ถูกกำหนดยกเลิกไป คือ “ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕” อันเป็นระเบียบที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และมีผลใช้บังคับกับสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตั้งขึ้น โดยในระเบียบกำหนดให้มีคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กทช.) เป็นผู้ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายการสื่อสารมวลชนเกี่ยวกับวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณาและกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งหรือย้ายสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลการดำเนินการด้านรายการและโฆษณา รวมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่กำหนด

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงหารือว่า เมื่อพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับแล้ว จะมีผลเป็นการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กทช.) ตลอดจนมติ และคำสั่งต่าง ๆ ของ กทช. ซึ่งออกตามความในระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกรมประชาสัมพันธ์) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติแล้ว เห็นว่า ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้เป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ หากแต่เป็นระเบียบที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีขึ้นโดยอาศัยอำนาจในทางบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตั้งขึ้น โดยมีคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กทช.) เป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลสถานีดังกล่าวให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล อันถือเป็นมาตรการภายในของฝ่ายบริหารในการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหารด้วยกัน สำหรับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อจัดระบบสื่อภาครัฐ สื่อภาคเอกชน และสื่อชุมชนให้เป็นสื่อสาธารณะอย่างแท้จริง<sup>๑</sup> โดยมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฯ และระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฯ แล้ว เห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้มีความมุ่งหมายอย่างเดียวกัน อีกทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๔ และคณะที่ ๕)<sup>๒</sup> ได้เคยมีความเห็นไว้แล้วว่า กทช. มิได้เป็นองค์กรที่

<sup>๑</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดระบบสื่อภาครัฐ สื่อภาคเอกชน และสื่อชุมชนให้เป็นสื่อสาธารณะอย่างแท้จริง และมีการใช้เครื่องมือสื่อสารของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ต่อการศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กทช.) ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญเกี่ยวกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพียงองค์กรเดียวทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการดังกล่าว และการผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์จะเป็นการจัดระบบสื่อภาครัฐ สื่อภาคเอกชน และสื่อชุมชนให้เป็นสื่อสาธารณะแท้จริง ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เพื่อเป็นการรองรับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระนั้นให้มีความสมบูรณ์ต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

<sup>๒</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๔๘๔ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๓๔๒/๒๕๕๕)

มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์โดยตรง แต่เป็นเพียงคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กลั่นกรองงานและกำกับดูแลการดำเนินงานของสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตั้งขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล การดำเนินงานของ กกช. จึงถือเป็นเพียงกระบวนการภายในของฝ่ายบริหารเท่านั้น มิได้มีสภาพบังคับทางกฎหมายในอันที่จะก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกับกฎหมายอื่นแต่อย่างใด ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของ กกช. ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ฯ ตลอดจนมติ และคำสั่งต่าง ๆ ของ กกช. ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าวโดยชอบนั้น จึงยังคงมีผลอยู่ต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในขณะนี้ กกช. ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ อยู่ต่อไป แต่ กกช. จำเป็นต้องคำนึงถึงบทบัญญัติต่าง ๆ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ด้วย เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เดิมในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ในหลายประการ อีกทั้งในบทเฉพาะกาล มาตรา ๗๘<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้กำหนดให้ในระหว่างที่การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระฯ ยังไม่แล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นแล้ว ปฏิบัติหน้าที่บางประการเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ดังนั้น หากอำนาจหน้าที่ของ กกช. ตามระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ฯ ในส่วนใดไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฯ การดำเนินการของ กกช. ตามอำนาจหน้าที่ในส่วนนั้นย่อมไม่อาจกระทำได้ ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ๆ ไป

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) มีข้อสังเกตว่า ระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นระเบียบที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการ

---

<sup>๓</sup> มาตรา ๗๘ ในระหว่างที่การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมตามมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังไม่แล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการชั่วคราวโดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- (๒) ดำเนินการเพื่อให้ผู้ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงชุมชนและกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนและกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนชั่วคราวและกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่ให้มีอายุไม่เกินหนึ่งปี
- (๓) ประกาศกำหนดสัดส่วนรายการและให้ความเห็นชอบผังรายการของผู้ได้รับใบอนุญาตตาม (๒)
- (๔) ควบคุมดูแลให้การส่งหรือการแพร่เสียงของผู้ได้รับใบอนุญาตตาม (๒) เป็นไปตามขนาดกำลังส่งที่กำหนดและครอบคลุมพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต

ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๔๙๘ และเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานของสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตั้งขึ้น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้รับยกเว้นการใช้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เดิม ดังนั้น เมื่อในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นใช้บังคับแล้ว โดยยกเลิกพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๔๙๘ และปรับปรุงหลักเกณฑ์เดิมเกี่ยวกับการประกอบกิจการทั้งระบบ ซึ่งมีผลใช้บังคับครอบคลุมทั้งในสื่อภาครัฐ สื่อภาคเอกชน และสื่อชุมชน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงสมควรพิจารณาว่ายังมีความจำเป็นต้องมีระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ฯ อยู่ต่อไปหรือไม่ โดยอาจยกเลิกหรือปรับปรุงระเบียบดังกล่าวให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์กฎหมายในปัจจุบันและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการที่เปลี่ยนแปลงไป

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๕๑