

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์

ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑

กรมประชาสัมพันธ์ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๕.๐๒/๓๒๕๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดประเภทของใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์โดยใช้คลื่นความถี่เป็นสามประเภท ได้แก่ ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชน และใบอนุญาตประกอบกิจการทางธุรกิจ โดยใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะนั้นได้แบ่งออกเป็นสามประเภท คือ ประเภทที่หนึ่งถึงประเภทที่สาม ซึ่งแต่ละประเภทนั้นจะออกให้กับการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป ประกอบกับมาตรา ๒๐ ได้กำหนดให้กรมประชาสัมพันธ์ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่หนึ่งและประเภทที่สามจะหารายได้จากการโฆษณาไม่ได้ เว้นแต่เป็นการหารายได้โดยการโฆษณาหรือเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับงานหรือกิจการของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ หรือการเสนอภาพลักษณ์ขององค์กร บริษัท และกิจการ โดยมีได้มีการโฆษณาสรรพคุณ คุณประโยชน์ หรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

กรมประชาสัมพันธ์จึงได้มีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) เพื่อขอหารือว่า กรมประชาสัมพันธ์จะสามารถประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ประเภทบริการสาธารณะประเภทที่สอง กล่าวคือ กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยสาธารณะได้หรือไม่ และหากสามารถประกอบกิจการดังกล่าวได้ กรมประชาสัมพันธ์จะสามารถหารายได้จากการประกอบกิจการได้หรือไม่ โดยสำนักงาน กทช. ได้มีหนังสือตอบข้อหารือดังกล่าวสรุปได้ว่า ในเรื่องของการประกอบกิจการ ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฯ ได้กำหนดสิทธิ อำนาจและหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ไว้โดยชัดแจ้งแล้ว ประกอบกับมาตรา ๗๔ ได้กำหนดให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เป็นการชั่วคราวไว้เป็นการเฉพาะเรื่อง ดังนั้น ประเด็นข้อหารือของกรมประชาสัมพันธ์จึงไม่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ กทช. จะดำเนินการพิจารณาได้ ส่วนในเรื่องของรายได้นั้น กรมประชาสัมพันธ์ย่อมได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐตามความเหมาะสมต่อภารกิจหลักของหน่วยงานอยู่แล้ว และถึงแม้จะเป็นการดำเนินงานที่นอกเหนือจากหน้าที่หลัก แต่เป็นการดำเนินการที่ส่งเสริมการพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กรมประชาสัมพันธ์ก็สามารถขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๒/๑๕๓ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฯ โดยเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินการตามภารกิจของกรมประชาสัมพันธ์ในการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารมวลชน เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจกับประชาชนในประเด็นยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายสำคัญของรัฐบาล รวมทั้งการบริการสาธารณะอื่น ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้งบประมาณภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด กรมประชาสัมพันธ์จึงหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงแนวทางในการดำเนินการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฯ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑) กรมประชาสัมพันธ์จะสามารถประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่สอง คือ กิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยสาธารณะตามมาตรา ๑๐ (๑) (ข) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้หรือไม่

๒) หากสามารถประกอบกิจการดังกล่าวได้ กรมประชาสัมพันธ์จะสามารถหารายได้จากการประกอบกิจการดังกล่าวได้หรือไม่ และกรมประชาสัมพันธ์ควรมีแนวทางในการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมประชาสัมพันธ์ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (กรมประชาสัมพันธ์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๗๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดห้ามมิให้นำมาตรา ๑๐^๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

มาตรา ๗๓ ในวาระเริ่มแรกเพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์ของรัฐ มิให้นำบทบัญญัติในหมวด ๑ การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หมวด ๒ รายการของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หมวด ๖ การกำกับดูแล และหมวด ๗ บทกำหนดโทษ เว้นแต่มาตรา ๒๐ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๘ มาใช้บังคับแก่กรมประชาสัมพันธ์ในฐานะหน่วยงานประชาสัมพันธ์ของรัฐและให้ดำเนินการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต่อไปได้ตามขอบเขตการให้บริการที่มีอยู่เดิม ทั้งนี้ จนกว่าจะมีแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

เมื่อแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ใช้บังคับแล้ว ให้คณะกรรมการแจ้งลักษณะ ประเภท และขอบเขตการดำเนินการของกรมประชาสัมพันธ์ตามที่กำหนดในแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้รัฐมนตรีที่มีอำนาจกำกับดูแลกรมประชาสัมพันธ์ทราบเพื่อปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

มาตรา ๑๐ โบนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์โดยใช้คลื่นความถี่มีสามประเภทดังนี้

(๑) โบนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะ ได้แก่ โบนุญาตที่ออกให้สำหรับการประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการบริการสาธารณะ แบ่งเป็นสามประเภท

(ก) โบนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่หนึ่ง ออกให้สำหรับกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการส่งเสริมความรู้ การศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม การเกษตร และการส่งเสริมอาชีพอื่น ๆ สุขภาพ อนามัย กีฬา หรือการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน

(มีต่อหน้าถัดไป)

มาใช้บังคับกับกรมประชาสัมพันธ์จนกว่าจะมีแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ใช้บังคับ ดังนั้น ในระหว่างนี้กรมประชาสัมพันธ์จึงยังไม่อาจขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ไม่ว่าจะเป็นประเภทใดก็ตาม แต่เนื่องจากมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติรองรับการดำเนินการของกรมประชาสัมพันธ์ไว้ว่าก่อนมีแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กรมประชาสัมพันธ์สามารถดำเนินการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ต่อไปได้เพียงเท่าที่อยู่ในขอบเขตการให้บริการที่มีอยู่เดิมเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ หากในปัจจุบัน กรมประชาสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานประชาสัมพันธ์โดยใช้วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เพื่อประโยชน์แก่ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยสาธารณะด้วยแล้ว กรมประชาสัมพันธ์ย่อมสามารถประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยสาธารณะต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม หากต่อมาเมื่อมีแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แล้ว การบริหารจัดการของกรมประชาสัมพันธ์ย่อมจะต้องเป็นไปตามขอบเขตที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) กำหนด ส่วนการหารายได้นั้นในระยะต่อไปย่อมต้องอยู่ในบังคับของมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ฯ ซึ่งได้กำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่า สำหรับกรมประชาสัมพันธ์นั้น ให้หารายได้เฉพาะจากการโฆษณาหรือเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับงานหรือกิจการของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเป็นการเสนอภาพลักษณ์ กรมประชาสัมพันธ์จึงย่อมสามารถหารายได้จากการโฆษณาหรือเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับงานหรือกิจการตามขอบเขตที่มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติไว้เท่านั้น

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

(ข) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่สอง ออกให้สำหรับกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยสาธารณะ

(ค) ใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่สาม ออกให้สำหรับกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการกระจายข้อมูลข่าวสารเพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชนและรัฐสภากับประชาชน การกระจายข้อมูลข่าวสารเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนในการเผยแพร่และให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข บริการข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์สาธารณะแก่คนพิการ คนด้อยโอกาส หรือกลุ่มความสนใจที่มีกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือบริการข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์สาธารณะอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๐ ในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กรมประชาสัมพันธ์ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่หนึ่งและประเภทที่สาม จะหารายได้จากการโฆษณาไม่ได้ เว้นแต่เป็นการหารายได้โดยการโฆษณาหรือเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับงานหรือกิจการของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ หรือการเสนอภาพลักษณ์ขององค์กร บริษัท และกิจการโดยมิได้มีการโฆษณาสรรพคุณ คุณประโยชน์ หรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการสาธารณะประเภทที่สอง ให้หารายได้จากการโฆษณาได้เท่าที่เพียงพอต่อการประกอบกิจการโดยไม่เน้นการแสวงหากำไร

ทั้งนี้ ไม่ว่าขอบเขตการดำเนินการของกรมประชาสัมพันธ์ กสทช. จะกำหนดให้ดำเนินการในด้านใด ซึ่งอาจรวมถึงการประชาสัมพันธ์ด้านความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยสาธารณะด้วย กรมประชาสัมพันธ์ก็ยังคงหารายได้เท่าที่มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับกรมประชาสัมพันธ์โดยตรง ต่างหากจากผู้รับใบอนุญาตประเภทอื่น



(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๕