



คำแถลง

กรณีข้อหาหรือปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การนำรายได้ขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยไปหาผลประโยชน์

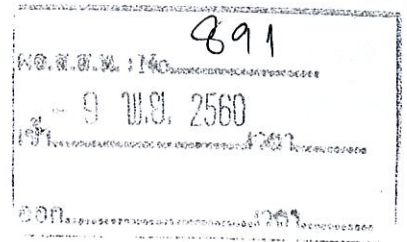
ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำรายได้ขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยไปหาผลประโยชน์ ตามข้อ ๙ แห่งระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ว่าสอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นสรุปว่า มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้บัญญัติให้มีอำนาจนำเงินรายได้ไปหาผลประโยชน์ โดยนำไปลงทุนอื่นๆ ดังนั้น การออกระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๙ ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑

คณะกรรมการนโยบายเห็นว่าความเห็นเรื่องข้อกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นความเห็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ระเบียบนี้ออกมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีการปรับปรุงแก้ไขเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการนโยบายจึงแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทบทวนและปรับปรุงระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๙ โดยนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกามาประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยเป็นสำคัญ

คณะกรรมการนโยบาย

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๐



ที่ นร ๐๙๐๙/ ๑๔๖

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

พศจิกายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมาย

เรียน ผู้อำนวยการองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๙/ป ๑๑๒๗
ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๐

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนารายได้ขององค์การกระจายเสียง
และแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยไปหาผลประโยชน์ตามพระราชบัญญัติ
องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑

ตามที่องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยได้ขอรื้อ
ในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับนารายได้ไปหาผลประโยชน์ตามข้อ ๙ ของระเบียบองค์การกระจาย
เสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และการงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๕๘ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย
พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้้องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพ
สาธารณะแห่งประเทศไทยและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว และมี
ความเห็นปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้ อนึ่ง สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ
ตามระเบียบด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายดิศทัต ิโตรระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายเทคโนโลยีและการคมนาคม

ฝ่ายกฎหมายเทคโนโลยี

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๖๗๘ (นางสาววรรณษา)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๖ ๕๑๖๕

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การนำรายได้ขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยไปหาผลประโยชน์ตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) โดยประธานกรรมการนโยบายองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือที่ สสน. ๐๔/๐๔๖/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งว่า ระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๙ ซึ่งกำหนดให้ ส.ส.ท. สามารถนำรายได้ไปหาผลประโยชน์ได้ตามที่คณะกรรมการกำหนด เป็นระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากเจตนารมณ์ในการก่อตั้ง ส.ส.ท. เพื่อให้มีองค์การสื่อสารสาธารณะซึ่งทำหน้าที่ผลิตและสร้างสรรค์รายการข่าวสารคุณภาพสูง มีการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแท้จริงที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและส่วนรวมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและประเทศชาติ โดยไม่เก็บค่าสมาชิกและไม่หารายได้จากการโฆษณาเพื่อให้มีทุนในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐจึงกำหนดให้จัดสรรภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบในอัตราร้อยละหนึ่งจุดห้า สูงสุดปีงบประมาณละไม่เกินสองพันล้านบาทให้เป็นรายได้ของ ส.ส.ท. การแสวงหากำไรโดยนำเงินไปลงทุนในหุ้นกู้จึงเป็นกิจการนอกเหนือภารกิจหลักและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์การจัดตั้งองค์การ ส่งผลให้ข้อ ๙ ของระเบียบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขอให้ ส.ส.ท. พิจารณาดำเนินการกรณีการซื้อหุ้นกู้ CPF ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเคร่งครัดและแจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบภายใน ๖๐ วัน

ส.ส.ท. ไม่เห็นพ้องกับคำวินิจฉัยของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว และเห็นว่าระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขอบด้วยกฎหมายทุกประการแล้ว ดังมีเหตุผลดังต่อไปนี้

(๑) หลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งปรากฏอยู่ที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มิได้มีข้อความใดระบุเจตนารมณ์ของกฎหมายตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยไว้ คงมีเพียงมาตรา ๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดให้ ส.ส.ท. มีอำนาจหน้าที่หลัก คือ จัดให้มีสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ หรือเผยแพร่รายการในระบบอื่นหรือเทคโนโลยีทันสมัยอื่น

โดยมีเครือข่ายให้บริการครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ หรือให้มีสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์เพิ่มเติมเป็นเครือข่าย ทั้งนี้ ส.ส.ท. ต้องไม่เก็บค่าสมาชิกและไม่หารายได้จากการโฆษณาเท่านั้น โดยมีได้บัญญัติห้าม ส.ส.ท. หารายได้อื่น ทั้งนี้ ยังมีบทบัญญัติตามมาตรา ๑๑ (๔) (๖) และ (๗) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติให้ ส.ส.ท. มีรายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนอื่นใดในการให้บริการ รายได้หรือการหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาของ ส.ส.ท. และดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของ ส.ส.ท. อีกด้วย ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากการที่ ส.ส.ท. ได้ซื้อหุ้นของ CPF เป็นการนำเงินรอกการใช้จ่ายของ ส.ส.ท. ไปหาดอกผลทางนิตินัย เมื่อครบกำหนดเวลาตามที่กำหนดในหุ้นแล้ว ผู้ออกตราสารดังกล่าวต้องชำระคืนเงินต้นทั้งหมดแก่ ส.ส.ท. โดยในระหว่างอายุของหุ้นดังกล่าว ส.ส.ท. จะได้รับดอกเบี้ย ซึ่งเป็นเพียงดอกผลที่เกิดจากเงินของ ส.ส.ท. เช่นเดียวกับการซื้อพันธบัตรรัฐบาล และการซื้อพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ

(๒) การซื้อพันธบัตรรัฐบาล การซื้อพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ และการซื้อตราสารหนี้ ซึ่งเป็นหุ้นดังกล่าว ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่รักษาประโยชน์ของ ส.ส.ท. ไว้แล้วระเบียบดังกล่าวจึงมิได้ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ประการใด นอกจากนี้ รายได้และดอกผลที่ ส.ส.ท. ได้รับมาดังกล่าว ต้องนำไปใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ของ ส.ส.ท. เท่านั้น มิได้นำมาแบ่งปันกันแต่อย่างใด จึงมิใช่เป็นการแสวงหากำไรอย่างเด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์สูงสุดของ ส.ส.ท. ในฐานะหน่วยงานของรัฐ จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อ ส.ส.ท. จะได้ใช้เป็นแนวทางที่ยึดถือปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายต่อไป โดยในระหว่างรอคำวินิจฉัยตามหนังสือ ส.ส.ท. ได้ระงับการใช้ระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๙ (๔) เป็นการชั่วคราวจนกว่าการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวจะยุติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) โดยมีผู้แทน ส.ส.ท. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การหารือของ ส.ส.ท. ในครั้งนี้ ประธานกรรมการนโยบายองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือหารือโดยผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายแล้ว อีกทั้ง ส.ส.ท. ได้มีหนังสือถึงสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกราบเรียนนายกรัฐมนตรีให้ส่งข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีแจ้งว่า ส.ส.ท. ในฐานะหน่วยงานของรัฐสามารถหารือปัญหาข้อกฎหมายไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาได้โดยตรง^๑

^๑หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วน ที่ นร ๐๑๐๖/๑๓๙๔ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงประธานกรรมการนโยบายองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย เรื่อง ข้อหารือปัญหาข้อกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) จึงได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าว โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ข้อ ๙ ของระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนดให้ ส.ส.ท. สามารถนำรายได้ไปหาผลประโยชน์ได้ตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด เป็นระเบียบที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๗^๖ และ มาตรา ๘^๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยฯ ได้บัญญัติถึง

ข้อ ๙ ส.ส.ท. สามารถนำเงินรายได้ไปหาผลประโยชน์ได้ตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ดังต่อไปนี้

- (๑) กิจการตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติ
- (๒) ซื้อพันธบัตรรัฐบาล ซื้อพันธบัตรหรือหุ้นกู้รัฐวิสาหกิจ ซื้อตั๋วเงินคลัง ซื้อตั๋วสัญญาใช้เงินจากสถาบันการเงินของรัฐ หรือสถาบันการเงินของเอกชนโดยมีธนาคารอาวัล
- (๓) ฝากบัญชีประจำกับสถาบันการเงินของรัฐหรือสถาบันการเงินของเอกชน
- (๔) การลงทุนอื่น ๆ ซึ่งต้องคำนึงถึงความเสี่ยง ผลตอบแทน ความสามารถในการเปลี่ยนการลงทุนเป็นเงินสดเพื่อนำกลับมาใช้ในกิจการของ ส.ส.ท. โดยได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบาย

มาตรา ๗ ให้องค์การมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) ดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่จะสนับสนุนการพัฒนาสังคมที่มีคุณภาพและคุณธรรม บนพื้นฐานของความเป็นไทย โดยผ่านทางบริการข่าวสารที่เที่ยงตรง รอบด้าน สมดุล และเชื่อถือตรงต่อจรรยาบรรณ

(๒) ผลิตรายการทางด้านข่าวสาร สารประโยชน์ทางด้านการศึกษา และสาระบันเทิง ที่มีสัดส่วนอย่างเหมาะสมและมีคุณภาพสูง เน้นความหลากหลายในมิติต่าง ๆ โดยมุ่งดำเนินการอย่างปราศจากอคติทางการเมือง และผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ และยึดถือผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

(๓) ส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกเพื่อประโยชน์ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นผ่านทางบริการข่าวสารและสารประโยชน์อื่น

(๔) ส่งเสริมเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารเพื่อสร้างสังคมประชาธิปไตยที่ประชาชนได้รับข่าวสารอย่างเท่าเทียมกัน

(๕) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมในการกำหนดทิศทางการให้บริการขององค์การเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(๖) สนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์อื่น

การดำเนินการตาม (๒) (๓) (๔) และ (๕) ให้คำนึงถึงการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรมของประชาชน

มาตรา ๘ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ ให้องค์การมีอำนาจหน้าที่หลักดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ หรือเผยแพร่รายการในระบบอื่นหรือเทคโนโลยีทันสมัยอื่น โดยมีเครือข่ายให้บริการครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศหรือให้มีสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์เพิ่มเติมเป็นเครือข่าย ไม่เก็บค่าสมาชิกและไม่หารายได้จากกำไรโฆษณา เว้นแต่เป็นการสนับสนุนจากผู้สนับสนุนองค์การ

(๒) ให้บริการผลิตสื่อโสตทัศน์ หรือบริการระบบเครือข่ายสารสนเทศอื่น หรือบริการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์ต่อการเผยแพร่รายการ

(๓) ให้การสนับสนุนและพัฒนาศักยภาพและการสร้างสรรค์การผลิตรายการของผู้ผลิตรายการอิสระ

(๔) ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรภาคเอกชน ชุมชน หรือหน่วยงานต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ หรือสถานีวิทยุหรือสถานีโทรทัศน์ขององค์การสื่อสารสาธารณะของต่างประเทศ ในการผลิตรายการอันเป็นการส่งเสริมความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือสร้างความร่วมมือทางวัฒนธรรมระหว่างกัน

(๕) กระทำการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

วัตถุประสงค์ของ ส.ส.ท. ในการดำเนินการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ โดยมีอำนาจหน้าที่หลักในการผลิตและสร้างสรรค์รายการข่าวสารต่าง ๆ โดยไม่เก็บค่าสมาชิกและไม่หารายได้จากการโฆษณา นอกจากนี้ มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดว่า เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ ส.ส.ท. มีอำนาจทำกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการขององค์การ ไม่ว่าจะเป็นการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สิน การก่อตั้งสิทธิหรือนิติกรรมต่าง ๆ การเข้าร่วมทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขององค์การ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมค่าตอบแทนอื่นใดในการให้บริการ ตลอดจนการดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยมีคณะกรรมการนโยบายซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๘ ในการกำหนดนโยบายทั่วไปขององค์การ ให้ความเห็นชอบแผนการบริหารกิจการต่าง ๆ รวมถึงกำหนดระเบียบกลาง

มาตรา ๙ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๘ ให้องค์การมีอำนาจทำกิจการ ดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ
- (๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักรเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการขององค์การ

กิจการขององค์การ

- (๓) เข้าร่วมทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับ

วัตถุประสงค์ขององค์การ

- (๔) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนอื่นใดในการให้บริการ
- (๕) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

มาตรา ๒๘ คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบายโดยทั่วไปขององค์การ
- (๒) คุ้มครองรักษาความเป็นอิสระของคณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ และพนักงานให้ปลอด

จากการแทรกแซงใด ๆ

- (๓) ให้ความเห็นชอบแผนการบริหารกิจการและแผนการจัดทำรายการขององค์การให้สอดคล้อง

กับวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗

- (๔) ให้ความเห็นชอบงบประมาณขององค์การ
- (๕) ควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบาย
- (๖) กำหนดให้มีการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพของรายการ
- (๗) กำหนดข้อบังคับด้านจริยธรรมของกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ ผู้บริหารขององค์การ

พนักงานและลูกจ้างขององค์การ และบทลงโทษ

- (๘) กำกับดูแลเพื่อให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะและคำติชม ตลอดจนข้อร้องเรียนของประชาชน

ต่อองค์การ ได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมและรวดเร็ว

- (๙) กำหนดระเบียบกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน การงบประมาณและทรัพย์สิน

การมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหารดำเนินการต่าง ๆ และการดำเนินการโดยทั่วไป

- (๑๐) แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารตามมาตรา ๒๙
- (๑๑) แต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการตามมาตรา ๓๑
- (๑๒) กำหนดค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการตาม

มาตรา ๓๗

- (๑๓) กำหนดข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิต และการเผยแพร่รายการของ

องค์การตามมาตรา ๔๒

- (๑๔) แต่งตั้งคณะกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชนตามมาตรา ๔๖

- (๑๕) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร

และวุฒิสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชนตามมาตรา ๕๒

- (๑๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน การงบประมาณและทรัพย์สิน ซึ่งการออกระเบียบกลางดังกล่าว ก็จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่หลัก และอำนาจในการทำการกิจการของ ส.ส.ท. ด้วย

โดยที่ระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๒๘ (๙)^๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยฯ ซึ่งในข้อ ๙^๘ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ ส.ส.ท. สามารถนำรายได้ไปหาผลประโยชน์ได้ตามที่ คณะกรรมการนโยบายกำหนด แต่การนำรายได้ไปหาผลประโยชน์ดังกล่าวย่อมจะต้องพิจารณาประกอบ กับมาตรา ๙^๙ และมาตรา ๑๑^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยฯ ที่บัญญัติถึงอำนาจในการทำการกิจการและแหล่งรายได้ขององค์การ ดังนั้น การกำหนดเรื่อง การนำรายได้ไปหาผลประโยชน์ตามข้อ ๙ ของระเบียบดังกล่าว จึงต้องมีความสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายแม่บท โดยต้องเป็นการทำการกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ ด้วย

กรณีตามข้อหาหรือ การที่ ส.ส.ท. ได้อาศัยระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพ สาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการเงิน การบัญชี และการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๙ (๔) นำเงิน ไปลงทุนในหุ้นกู้ CPF แม้จะเป็นการนำเงินรอกการใช้จ่ายไปหาดอกผลทางนิตินัยก็ตาม แต่อำนาจในการ ทำกิจการของ ส.ส.ท. ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะ แห่งประเทศไทยฯ ไม่ได้บัญญัติถึงการนำเงินไปลงทุนในกิจการอื่นแต่อย่างใด คงมีแต่เพียงกรณีตาม มาตรา ๙ (๓) ที่บัญญัติถึงการเข้าร่วมทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ แต่ก็ต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขององค์การเท่านั้น และแม้ว่ามาตรา ๙ (๕) จะให้อำนาจ ส.ส.ท. สามารถดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้ แต่การ ดำเนินการดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่หลักตามมาตรา ๗^{๑๑} และมาตรา ๘^{๑๒}

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๐}มาตรา ๑๑ ทุน ทรัพย์สิน และรายได้ขององค์การ ประกอบด้วย

(๑) เงินบำรุงองค์การที่จัดเก็บตามมาตรา ๑๒

(๒) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๕๗ หรือตามกฎหมายอื่น

(๓) ทุนประเดิมที่รัฐจ่ายให้เป็นการอุดหนุนตามมาตรา ๖๐

(๔) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนอื่นใดในการให้บริการ

(๕) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ได้รับจากผู้สนับสนุนองค์การ

(๖) รายได้หรือการหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาขององค์การ

(๗) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินขององค์การ

การรับเงินตาม (๕) ต้องไม่เป็นการกระทำที่ทำให้องค์การขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน หรือให้กระทำการอันขัดหรือแย้งต่อวัตถุประสงค์ขององค์การ

รายได้ในการดำเนินกิจการขององค์การนอกจาก (๒) และ (๓) ต้องนำไปใช้ในการสนับสนุนพัฒนา ศักยภาพและให้โอกาสสร้างสรรค์แก่ผู้ผลิตรายการอิสระในอัตราที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด แต่ต้องไม่เกินร้อยละ สิบของรายได้ดังกล่าว

รายได้ขององค์การตามวรรคหนึ่งไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วย เงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

ด้วยเช่นกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นบางแห่งที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ พบว่ารัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บทอย่างชัดเจนถึงอำนาจในการนำเงินไปลงทุนได้ เมื่อปรากฏว่าในมาตรา ๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยฯ มิได้บัญญัติให้อำนาจในการนำเงินไปลงทุนหรือซื้อหุ้นได้ การที่ ส.ส.ท. ออกระเบียบฯ ข้อ ๙^๔ กำหนดให้สามารถนำรายได้ไปหาผลประโยชน์โดยการนำไปลงทุนอื่น ๆ จึงไม่ใช่การทำการกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ และยังเป็นกรณีนอกเหนือจากขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่หลักขององค์การหรือกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขององค์การ จึงไม่สอดคล้องกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑



(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๖๐

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น