วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: ปัญหาทางกฎหมายขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย หรือ Thai PBS

ชื่อผู้แต่ง: ณัฐชยา สุขศรี

การอ้างอิงที่แนะนำ: ณัฐชยา สุขศรี, 'ปัญหาทางกฎหมายขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย หรือ Thai PBS' (2569) 55(2) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 607.

ผู้สนับสนุนหลัก

อนุพร อรุณรัตน์

SATYAPON & PARTNERS
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors
Seri Manop & Doyle
30 Years Serving the Business Community

Baker McKenzie.

SAIJO DENKI
ผู้นำเทคโนโลยีความเย็นเพื่อสุขภาพและพลังงาน

ผู้สนับสนุนร่วม

SJC
SIAM JUSTICE CORPORATION

มหามงคล

ETE GROUP

CSBC LAW OFFICES

DS&B DOMNERN SOMGIAT & BOONMA

วิญญูชน

WC&P

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

ปัญหาทางกฎหมายขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย หรือ Thai PBS
Legal Problems of Thai Public Broadcasting Service (Thai PBS)

ณัฐชยา สุขศรี
นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Nutchaya Suksri
Master of Laws (LL.M.) Candidate, Faculty of Law, Thammasat University

วันที่รับบทความ 17 กุมภาพันธ์ 2569; วันแก้ไขบทความ 9 พฤษภาคม 2569; วันตอบรับบทความ 17 พฤษภาคม 2569

บทคัดย่อ

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) หรือ Thai PBS เป็นสื่อสาธารณะแห่งแรกของประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้ ส.ส.ท. เป็นนิติบุคคล และมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ดำเนินการภายใต้ทุน ทรัพย์สิน และรายได้ของ ส.ส.ท. โดย ส.ส.ท. ได้รับการจัดสรรเงินบำรุงองค์การจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบในอัตราร้อยละ 1.5 ของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบ ไม่เกิน 2,000 ล้านบาทต่อปีให้เป็นรายได้ของ ส.ส.ท. ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ผลิตรายการทางด้านข้อมูลข่าวสาร สารประโยชน์ทางด้านการศึกษา สาระบันเทิง โดยมุ่งดำเนินการอย่างปราศจากอคติทางการเมืองและผลประโยชน์เชิงพาณิชย์

แม้การกำหนดให้ ส.ส.ท. มีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” จะไม่แตกต่างกับคำซึ่งใช้เรียกองค์การมหาชนอันเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใหม่ซึ่งปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แต่ ส.ส.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเป็นสื่อสาธารณะมีลักษณะแตกต่างจากองค์การมหาชนอื่นทั้งลักษณะของภารกิจที่เป็นการให้บริการ

โดยทั่วไปแก่ประชาชน โครงสร้างการบริหารงาน ที่มาของงบประมาณ และความเป็นอิสระจากการกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนอกจาก ส.ส.ท. แล้ว ยังมีหน่วยงานของรัฐจำนวนมากที่ไม่สามารถระบุสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนได้ เนื่องจากองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดประเภทหน่วยงานของรัฐทางวิชาการในระบบกฎหมายไทยได้หยุดชะงักลงหลังการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แต่ในความเป็นจริงกลับมีหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่เกิดขึ้นมากมายซึ่งไม่สามารถจัดประเภทได้

บทความฉบับนี้จึงนำเสนอสถานะทางกฎหมายของ ส.ส.ท. และปัญหาของ ส.ส.ท. ในด้านต่าง ๆ ซึ่งเกิดจากการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ และปัญหาจากการไม่สามารถจัดประเภทได้ว่า ส.ส.ท. เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใดในระบบกฎหมายไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับสื่อสาธารณะของต่างประเทศเพื่อชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบบางประการของ ส.ส.ท. ที่มิได้มีลักษณะเป็นสื่อสาธารณะอย่างแท้จริง อันนำมาสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551

คำสำคัญ : หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ สถานะทางกฎหมาย สื่อสาธารณะ

Abstract

The Thai Public Broadcasting Service (Thai PBS) is the first public service broadcasting organization in Thailand. Established under the Thai Public Broadcasting Service Act, B.E. 2551 (2008), Thai PBS is designated as a juristic person with the status of a state agency that is neither a government department nor a state enterprise under the law governing budget procedures. The organization operates with its own capital, assets, and revenue.

Thai PBS receives an earmarked organizational contribution funded by taxpayers under the liquor and tobacco laws at the rate of 1.5 percent of the total tax on liquor and tobacco, with a cap of 2 billion Baht per annum. The organization's objectives are to operate radio and television broadcasting services and to produce content focused on information, public utility, education, and entertainment. A core mandate is to operate without political bias or commercial interests.

Although the designation of Thai PBS as a "state agency that is not a government department or state enterprise" appears similar to the terminology used for 'Public Organizations'—a new category of state agency that emerged concretely following the Public Organizations Act, B.E. 2542 (1999)—Thai PBS possesses distinct characteristics. It differs from other public organizations in terms of its mission of providing services directly to the general public, its administrative structure, its funding sources, and its independence from state supervision.

Furthermore, apart from Thai PBS, there are numerous state agencies whose legal status cannot be clearly identified because the academic classification of state agencies within the Thai legal system stagnated following the enactment of the Public Organizations Act, B.E. 2542, despite the subsequent emergence of various new forms of state agencies that cannot be adequately classified within the existing legal framework.

This article examines the legal status of Thai PBS and the multifaceted problems arising from its statutory establishment and the inability to categorize its specific organizational type within the Thai legal system. Through a comparative study with international public service broadcasting organizations, the research highlights certain elements of Thai PBS that are inconsistent with the characteristics of a genuine public service broadcasting organization. These findings lead to recommendations for amending the Thai Public Broadcasting Service Act, B.E. 2551.

Keywords: State Agency that is neither a Government Department nor a State Enterprise, Legal Status, Public Broadcasting

1. บทนำ

คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรใหม่ที่ค้นพบในช่วงศตวรรษที่ 19 การใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จำเป็นต้องมีเทคโนโลยีขั้นสูงที่ต้องใช้งบประมาณและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจำนวนมาก ยุคแรกจึงมีเพียงรัฐเท่านั้นที่มีศักยภาพดำเนินการกระจายเสียงวิทยุและแพร่ภาพโทรทัศน์ได้ แต่ต่อมาวิทยุและโทรทัศน์กลายเป็นเครื่องมือของรัฐในการสร้างความชอบธรรมแก่รัฐบาลโดยการเผยแพร่โฆษณาชวนเชื่อ ปิดกั้นการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของฝ่ายตรงข้าม ประชาชนจึงได้รับสื่อเพียงด้านเดียว เมื่อแนวความคิดเกี่ยวกับระบอบการปกครองประชาธิปไตยซึ่งมีการประกันสิทธิเสรีภาพและให้คุณค่าแก่ปัจเจกชนได้เกิดขึ้น จนเป็นที่ยอมรับในรัฐสมัยใหม่ว่าคลื่นความถี่เป็นทรัพยากรสาธารณะที่แม้จะไม่มีวันใช้ได้หมดแต่เป็นทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด รัฐส่วนใหญ่จึงเป็นผู้ดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อให้การใช้คลื่นความถี่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะในทุกด้าน แต่การจัดสรรคลื่นความถี่โดยวิธีการประมูลซึ่งเป็นวิธีที่รัฐต่าง ๆ นิยมใช้ส่งผลให้การนำเสนอรายการข่าวสารของสื่อมวลชนตกอยู่ภายใต้กลไกตลาดมากกว่าการตอบสนองความต้องการของสาธารณะ รัฐจึงมีความคิดที่จะจัดตั้งองค์กรสื่อสารมวลชนสำหรับสาธารณชนขึ้นด้วย

สื่อมวลชนซึ่งให้บริการโดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้ฟังเป็นแห่งแรกคือ British Broadcasting Corporation (BBC) ของสหราชอาณาจักร มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูล ความรู้ และความบันเทิง (inform, educate and entertain) BBC จึงเป็นสื่อสาธารณะแห่งแรกของโลก ต่อมาประเทศอื่น ๆ จึงแปรสภาพสื่อของรัฐเป็นสื่อสาธารณะ (Public Broadcast) ซึ่งเป็นอิสระจากรัฐและให้บริการแพร่ภาพกระจายเสียงในฐานะบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน (Universal Service) รวมถึงดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่แก่เอกชนโดยมีการกำกับดูแลจากองค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐบาลและกลุ่มทุน

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) กำหนดให้สื่อสาธารณะต้องดำเนินการอย่างเป็นอิสระ (Independence) โดยให้บริการเนื้อหาที่โดดเด่นมีลักษณะเฉพาะ (Distinctiveness) ความหลากหลาย และความแตกต่าง (Pluralism and diversity) กับสื่ออื่น ๆ แก่ผู้ชมผู้ฟังทุกคนที่มีความหลากหลายอย่างทั่วถึง (Universality)[1] สื่อสาธารณะทุกแห่งจึงมีพันธกิจร่วมกันในการนำเสนอเนื้อหาหรือรายการที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ ส่งเสริมและสนับสนุนความหลากหลายและการมีส่วนร่วมของประชาชน สื่อสาธารณะจึงมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้สื่อสาธารณะยังมีพันธกิจร่วมกันในการส่งเสริมวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของชาติ แต่ยังคงมีบทบาทในการนำเสนอเนื้อหาหรือข่าวสารในระดับนานาชาติเพื่อให้ประชาชนเท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก

ประเทศไทยมีแนวคิดจัดตั้งสื่อที่เป็นอิสระจากรัฐและกลุ่มทุนหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 การปฏิรูปสื่อมวลชนปรากฏในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 โดยมาตรา 39 รับรองเสรีภาพ

---

[1] มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานผลการศึกษาฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาวิจัยการปฏิรูปสื่อ เล่มที่ 8 สื่อสาธารณะ” เสนอสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, 2559. 12-13.

ในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรืออื่น ๆ และมาตรา 40 บัญญัติให้คลื่นความถี่ซึ่งใช้ในการกระจายเสียงแพร่ภาพ รวมถึงการโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรของชาติ เพื่อประโยชน์สาธารณะ กำหนดให้มีองค์กรอิสระของรัฐดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่ รวมถึงกำกับดูแลกิจการดังกล่าวที่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของชาติในด้านต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเสรี นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ปฏิบัติงานจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของเจ้าของกิจการ โดยไม่ขัดต่อจรรยาบรรณวิชาชีพตามมาตรา 41 ด้วย

การปฏิรูปสื่อปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมผ่านการจัดสรรคลื่นวิทยุโทรทัศน์ระบบยู เอช เอฟ (Ultra high frequency: UHF) เป็นระยะเวลา 30 ปีให้แก่เอกชนในลักษณะกลุ่มบริษัทซึ่งรวมตัวกันอย่างน้อย 10 รายขึ้นไป โดยผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นนิติบุคคลไม่สามารถถือหุ้นได้เกินร้อยละ 10 เพื่อป้องกันการผูกขาดจากกลุ่มทุนใดกลุ่มทุนหนึ่งและต้องนำเสนอข่าว สารคดี หรือรายการสารประโยชน์ในสัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 ของการออกอากาศ เป็นต้นกำเนิดของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีในปี พ.ศ. 2539

เมื่อบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ประสบภาวะขาดทุนจนไม่สามารถชำระค่าสัมปทานให้แก่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) ตามกำหนดได้ จึงมีการแก้ไขสัญญาสัมปทานในปี พ.ศ. 2543 ทำให้บริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) สามารถเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และแทรกแซงการผลิตข่าวของสถานีจนกระทั่งเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างผู้บริหารและพนักงานเนื่องจากฝ่ายบริหารแทรกแซงกระบวนการผลิตข่าว[2] บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) พยายามขอแก้ไขสัญญาสัมปทานเพื่อลดค่าสัมปทานและสัดส่วนการนำเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์จากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 จนกลายเป็นข้อพิพาทในศาลปกครองสูงสุด นำมาสู่การบอกเลิกสัญญาสัมปทานกับบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2550 โดย สปน. มอบหมายให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นผู้ดำเนินการออกอากาศในชื่อ “สถานีโทรทัศน์ทีไอทีวี” เนื่องจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์

ท่ามกลางการวิจารณ์ของสื่อมวลชนที่ไม่เห็นด้วยกับการที่ สปน. นำคลื่นวิทยุโทรทัศน์ระบบยู เอช เอฟ ไปดำเนินการเองซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของการก่อตั้งสถานีโทรทัศน์ไอทีวี[3] สปน. จึงต้องหาทางจัดการคลื่นวิทยุโทรทัศน์ระบบยู เอช เอฟ เนื่องจากไม่สามารถนำคลื่นความถี่ออกประมูลต่อได้จากการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ประจวบกับกลุ่มนักวิชาการและภาคประชาสังคมซึ่งผลักดันนโยบายเกี่ยวกับสื่อสาธารณะมาโดยตลอดนำโดยตระกูล ส.[4] ต้องการผลักดันให้เกิด

---

[2] ปานเทพ พัวพงษ์พันธ์, ‘เหตุเกิด 48 ชั่วโมงสุดท้าย ณ ไอทีวี’ (ผู้จัดการรายวัน, 7 มีนาคม 2550) <https://mgronline.com/daily/detail/9500000026947> สืบค้นเมื่อ 13 ธันวาคม 2567.

[3] สมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย ‘สมาคมนักข่าวฯ ออกแถลงการณ์กรณีบริหารไอทีวีหลังยึดสัมปทาน’ <https://www.thaibja.org/?p=316> (1 มีนาคม 2550) สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2567.

[4] กลุ่มสมาชิกที่ประกอบไปด้วยส่วนราชการ องค์การมหาชน และเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับกระทรวงสาธารณสุข นำโดยนายแพทย์ประเวศ วะสี เกิดจากการจัดเสวนาทุกสัปดาห์เพื่อแยกตัวปฏิบัติการทางสาธารณสุขจากการบริหารงานแบบราชการที่ล้มเหลว เดิมมีสมาชิกจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์และสาธารณสุขเท่านั้น เช่น สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) สำนักงานหลักประกัน

สื่อสาธารณะในประเทศไทย โดยใช้หลักการ “สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา”[5] เพื่อนำความรู้ทางวิชาการช่วงชิงนิยามของสื่อสาธารณะโดยการโน้มน้าวผู้มีอำนาจในคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ใกล้หมดวาระ จึงมีการเร่งผลักดันพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 และสามารถก่อตั้งสื่อสาธารณะได้สำเร็จภายในเวลาไม่ถึง 1 ปี[6]

เมื่อการก่อตั้ง ส.ส.ท. เกิดขึ้นอย่างเร่งรีบโดยมีเป้าประสงค์หลักเพื่อให้ประเทศไทยมีสื่อสาธารณะที่เป็นอิสระจากการครอบงำของรัฐและกลุ่มทุนอย่างแท้จริง ส่งผลให้สถานะทางกฎหมายของ ส.ส.ท. ในระบบกฎหมายไทยมิได้รับการพิจารณาอย่างรอบด้าน แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 จะกำหนดให้ ส.ส.ท. มีกลไกการบริหารที่เป็นอิสระจากรัฐบาลและกลุ่มทุนเอกชน แต่เพื่อให้ ส.ส.ท. มีแหล่งรายได้ที่มั่นคงและต่อเนื่องอันจะทำให้สามารถดำเนินภารกิจได้อย่างเป็นอิสระอย่างแท้จริง ผู้ร่างกฎหมายจึงกำหนดให้ ส.ส.ท. ได้รับงบประมาณจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบในอัตราร้อยละ 1.5 ของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบไม่เกิน 2,000 ล้านบาทต่อปีในลักษณะ “ต่อท่อตรง” ซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ ส.ส.ท. ต้องมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ความพยายามประนีประนอมระหว่างอุดมการณ์ความเป็นอิสระกับความจำเป็นด้านรายได้ดังกล่าว ได้สะท้อนออกมาในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ ส.ส.ท. มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ดำเนินการภายใต้ทุน ทรัพย์สิน และรายได้ของตนเอง แม้คำว่า “หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” จะไม่แตกต่างกับคำซึ่งใช้เรียกองค์การมหาชนอันเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใหม่ซึ่งปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แต่ ส.ส.ท. มีกลไกการบริหารงานที่แตกต่างกับองค์การมหาชนอื่นเป็นอย่างมาก สถานะที่คลุมเครือทางกฎหมายนี้ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายต่าง ๆ ในการดำเนินภารกิจของ ส.ส.ท. เอง ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหน่วยงานของรัฐอื่นอย่างเป็นระบบ

สุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) แต่เมื่อมีการก่อตั้งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ก็เริ่มมีสมาชิกจากกลุ่มอื่นนอกเหนือจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์และสาธารณสุขผ่านการรับเงินทุนสนับสนุนของ สสส. เช่น มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ รวมถึงมูลนิธิองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยด้วย ภายหลังได้รับเสียงวิจารณ์ในทางลบว่าเป็นแหล่งเงินทุนขององค์การไม่แสวงหากำไร (NGOs) โดยไม่มีการตรวจสอบการใช้งบประมาณและมีการแต่งตั้งกลุ่มบุคคลเป็นคณะกรรมการผูกขาดการบริหารเวียนอยู่ในระหว่างองค์กรตระกูล ส. ด้วยกัน.

[5] แนวคิดการปฏิรูปของ นพ.ประเวศ วะสี ซึ่งเปรียบการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ยากในสังคมเป็นภูเขา การจะเข็น “ภูเขา” นี้จึงต้องอาศัยพลัง 3 ด้าน ได้แก่ พลังความรู้ทางวิชาการ พลังทางสังคม และพลังอำนาจทางการเมือง แนวคิดนี้ถูกใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณสุขของตระกูล ส. ตลอดมา การผลักดันให้มีสื่อสาธารณะของประเทศไทยจึงเริ่มจากรายงานวิจัยต่าง ๆ ของนักวิชาการในฐานะพลังความรู้ เพื่อจับมือกับเครือข่ายองค์การไม่แสวงหากำไรด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นพลังสังคมเพื่อเสนอเรื่องต่อรัฐบาลซึ่งมีอำนาจทางการเมืองต่อไป.

[6] นิธิตา สิริพงศ์ทักษิณ, ‘การเมืองในนโยบายสื่อสาธารณะขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2554) 261-263.

2. โครงสร้างการบริหารงานขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) หรือ Thai PBS

ส.ส.ท. มีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่มีคุณภาพสูง มีความหลากหลาย สนับสนุนการพัฒนาสังคมที่มีคุณภาพและคุณธรรม โดยปราศจากผลประโยชน์ทางการเมืองและทางพาณิชย์ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสาร ให้ความรู้แก่ประชาชนให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก และสนับสนุนกิจสาธารณประโยชน์อื่นด้วย ซึ่งแตกต่างกับสื่อโดยทั่วไป โดยการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ต้องคำนึงถึงการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมของประชาชน[7] โดยไม่เก็บค่าสมาชิกและไม่หารายได้จากการโฆษณา และการดำเนินงานของ ส.ส.ท. ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ พนักงาน และลูกจ้างของ ส.ส.ท. ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยตามกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว[8]

ส.ส.ท. บริหารโดยคณะกรรมการ 2 ชั้น เพื่อประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงาน คณะกรรมการนโยบายมีจำนวน 9 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านกิจการสื่อสารมวลชน จำนวน 2 คน ด้านการบริหารจัดการองค์กร จำนวน 3 คน และด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย การพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่น การเรียนรู้และศึกษา การคุ้มครองและพัฒนาเด็กเยาวชนหรือครอบครัว หรือการสงเสริมสิทธิของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม จำนวน 4 คน มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายโดยทั่วไปของ ส.ส.ท. คุ้มครองรักษาความเป็นอิสระของคณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการและพนักงานให้ปลอดจากการแทรกแซงใด ๆ ให้ความเห็นชอบแผนการบริหารกิจการและแผนการจัดทำรายการของ ส.ส.ท. รวมถึงกำหนดระเบียบกลาง และข้อบังคับจริยธรรมของ ส.ส.ท.

คณะกรรมการนโยบายจะแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ผู้อำนวยการเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารของ ส.ส.ท. จำนวนไม่เกิน 6 คนเป็นกรรมการ และกรรมการบริหารอื่นอีกไม่เกิน 4 คน มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนบริหารกิจการและแผนการจัดทำรายการ รวมถึงกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ ส.ส.ท. ให้เป็นไปตามกรอบนโยบายที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด[9] และแต่งตั้งผู้อำนวยการโดยการทำเป็นสัญญาจ้างเพื่อเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารกิจการของ ส.ส.ท. รวมทั้งเป็นผู้แทนของ ส.ส.ท. ในการติดต่อกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ผู้อำนวยการสามารถแต่งตั้งรองผู้อำนวยการโดยทำเป็นสัญญาจ้างเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบาย

---

[7] พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 มาตรา 7.

[8] พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 มาตรา 10.

[9] พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 มาตรา 29.

นอกจากนี้ ส.ส.ท. ยังมีกลไกอื่น ๆ ที่คณะกรรมการนโยบายได้แต่งตั้งขึ้น ได้แก่ สภาผู้ชมและผู้ฟังรายการ เพื่อเป็นตัวแทนของผู้ชมและผู้ฟังรายการในการเสนอความคิดเห็นให้เกี่ยวกับรายการและการดำเนินงานของ ส.ส.ท. คณะอนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน เพื่อรับเรื่องร้องเรียนในกรณีที่ ส.ส.ท. ผู้ผลิตรายการ หรือพนักงานลูกจ้างกระทำการซึ่งขัดต่อข้อบังคับด้านจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและการเผยแพร่รายการที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด คณะกรรมการประเมินผลซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ส.ส.ท. เพื่อการติดตามความก้าวหน้าและตรวจสอบการดำเนินงานของ ส.ส.ท. ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และโครงการที่วางแผนไว้ และพนักงานผู้มีหน้าที่ตรวจสอบภายใน

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ส.ส.ท. เป็น “หน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งเป็นคำซึ่งใช้เรียกองค์การมหาชนอันเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใหม่ซึ่งปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ประกอบกับเจตนารมณ์ที่ปรากฏในขณะยกร่างและพิจารณาพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ปรากฏชัดเจนว่าประสงค์ให้เป็น ส.ส.ท. เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน แต่ ส.ส.ท. มีจุดที่แตกต่างกับองค์การมหาชนอื่นเป็นอย่างมาก ได้แก่ ที่มาของงบประมาณและความเป็นอิสระของสื่อสาธารณะ ซึ่งเป็นเหตุผลที่เครือข่ายเพื่อนทีวีสาธารณะเห็นว่าจำเป็นต้องจัดตั้ง ส.ส.ท. ด้วยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แทนที่การจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ปี พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการปรับปรุงหลักการจำแนกหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เสนอ นอกจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนแล้ว สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดประเภท “หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่” ไว้ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization) กองทุนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้วางหลักการของการเป็นหน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระไว้ว่า ต้องได้รับการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะ มีสถานะเป็นนิติบุคคล ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐ บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนหรือเป็นอำนาจกำกับตรวจสอบ การบริหารงานไม่ใช่กฎระเบียบของราชการ และมีระบบการควบคุมตรวจสอบโดยการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐสภา สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) สถาบันคุ้มครองเงินฝาก เป็นต้น และหน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งทำหน้าที่ให้บริการในกิจการอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ได้แก่ ส.ส.ท.[10]

[10] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2553 เรื่อง การปรับปรุงหลักการจำแนกหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร.

3. การจัดประเภทหน่วยงานของรัฐในระบบกฎหมายไทย

การจำแนกได้ว่าหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใด มีความสำคัญอย่างมากในระบบกฎหมายมหาชน เนื่องจากประเภทหน่วยงานของรัฐย่อมส่งผลต่อภารกิจ โครงสร้างการบริหารงาน ที่มาของงบประมาณ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับบุคลากรภายใน การจัดประเภทหน่วยงานของรัฐในทางวิชาการประกอบด้วย ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน จึงยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่า หน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนี้คือหน่วยงานประเภทใดกันแน่ เนื่องจากไม่ปรากฏการอธิบายอย่างชัดแจ้งถึงข้อความคิดหรือองค์ประกอบ กลายเป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่สามารถจำแนกประเภทได้อย่างชัดเจนในระบบกฎหมายไทย

ในขณะเดียวกัน คำที่ใช้เรียกองค์กรของรัฐตามกฎหมายมีอยู่ 2 คำ คือคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งปรากฏในกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีความหมายรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย เมื่อพิจารณานิยามข้างต้นเห็นได้ว่า ส.ส.ท. มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายดังกล่าว โดยที่ความหมายหรือลักษณะขององค์กรของรัฐในประเทศไทยไม่มีความหมายในลักษณะที่เป็นความหมายกลาง แต่เป็นไปตามนิยามในกฎหมายต่าง ๆ ประกอบกับ ส.ส.ท. มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติภารกิจ รวมถึงโครงสร้างการบริหารและการตรวจสอบที่ไม่มีรัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากองค์การมหาชนอื่นเป็นอย่างมาก จึงสมควรพิจารณาว่า ส.ส.ท. มีลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใดในระบบกฎหมายไทย

ได้มีผู้ศึกษาและมีความเห็นว่า ในทางทฤษฎี ส.ส.ท. เป็นองค์การมหาชนที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้สร้างขึ้น มิใช่องค์การมหาชนที่รัฐบาลสร้างขึ้นโดยการตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่มิใช่พาณิชกรรมหรืออุตสาหกรรม ซึ่งดำเนินภารกิจที่แตกต่างกับ ส.ส.ท. ที่เป็นภารกิจที่ไม่สมควรให้ธุรกิจเอกชนเข้าจัดทำแทน และเป็นภารกิจที่ต้องมีการบริหารจัดการที่มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง คล่องตัว มุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ส.ส.ท. จึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร กล่าวคือเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Institution) ซึ่งมีการบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ[11] นอกจากนี้ ยังมีผู้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 มาตรา 35 ซึ่งบัญญัติรับรองเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเป็นการรับรองหลักความเป็นอิสระของสื่อสาธารณะ รวมถึงรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สื่อสาธารณะจึงต้องมีความเป็นกลางในการนำเสนอข้อมูล

---

[11] อารีย์ สิงห์โต, ‘หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง : ศึกษากรณีพระราชกฤษฎีกาค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการนโยบาย กรรมการนโยบาย และกรรมการบริหารอื่นขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551’ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ 2560) 116-119.

ข่าวสาร ปราศจากการแทรกแซง อันเป็นเหตุให้มีการจัดตั้ง ส.ส.ท. ขึ้นเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษเพื่อประกันการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ[12]

ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว การที่หน่วยงานใดหน่วยหนึ่งจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องเป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งหมายความว่าหน่วยงานนั้นจะต้องมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมถึงสามารถดำเนินภารกิจโดยอาศัยบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญโดยตรง เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น แม้รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติว่าด้วยศาลต่าง ๆ แต่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักการพื้นฐานว่าด้วยศาล ส่วนการจัดตั้งศาลต่าง ๆ ต้องกระทำด้วยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหารไม่สามารถดำเนินการได้หากไม่มีรายละเอียดของเขตอำนาจศาล และวิธีการพิจารณาคดีซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแต่ละประเภท ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ก็มิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส.ส.ท. ซึ่งจัดตั้งและมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 จึงมิได้มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Institution) ซึ่งมีการบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ส.ส.ท. เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานต่างจากส่วนราชการที่ดำเนินภารกิจหลักของรัฐในลักษณะที่เป็นการถาวร บุคลากรมีความสัมพันธ์กับส่วนราชการโดยได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการ และแตกต่างกับรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินภารกิจด้านพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมซึ่งแสวงหากำไรทั้งในรูปแบบหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชน แต่ยังคงมีการกำกับดูแลจากรัฐอย่างใกล้ชิดผ่านกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ การแต่งตั้งคณะกรรมการ และการเข้าถือหุ้น เนื่องจากภารกิจของ ส.ส.ท. เป็นการบริการสาธารณะซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง โดยมีการกำหนดวิธีการดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามกฎหมายจัดตั้ง จึงไม่มีความผูกพันตามกฎระเบียบของราชการ สามารถกำหนดวิธีการดำเนินงานที่เหมาะสมกับองค์กรได้ตามขอบเขตของกฎหมายจัดตั้ง และบุคลากรมิได้เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่มีความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างเช่นเดียวกับองค์การมหาชน โดยหลักการจึงไม่อาจนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจมหาชนของรัฐมาใช้กับการบริหารงานบุคคลได้

แม้ ส.ส.ท. จะมีลักษณะเหมือนองค์การมหาชน และเจตนารมณ์ที่ปรากฏในขณะยกร่างและพิจารณาพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ปรากฏชัดเจนว่าประสงค์ให้ ส.ส.ท. เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน แต่โดยเหตุที่ ส.ส.ท. มีลักษณะที่แตกต่างกับองค์การมหาชนอื่นเป็นอย่างมาก ได้แก่ ที่มาของงบประมาณและความเป็นอิสระของสื่อสาธารณะ ซึ่งเป็นเหตุผลที่เครือข่ายเพื่อนทีวีสาธารณะเห็นว่าจำเป็นต้องจัดตั้ง ส.ส.ท. ด้วย

[12] เตชิษฐ บัวคง, 'ปัญหาการกันเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ' (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560) 44-45.

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แทนการจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งอาศัยอำนาจโดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และนำมาสู่การบริหารงานด้วยระบบคณะกรรมการจำนวน 2 ชั้นซึ่งไกลจากการกำกับดูแลจากรัฐ รวมถึงการได้รับเงินงบประมาณจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบแบบ “ต่อท่อตรง” ซึ่งมีหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติโดยตรง และมีงบประมาณจากภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ รวมถึงมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่แสวงหากำไร และไม่มีการใช้อำนาจรัฐในทางปกครองเช่นเดียวกับ ส.ส.ท. จำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ และกองทุนผู้สูงอายุ จึงสมควรวิเคราะห์เปรียบเทียบหน่วยงานทั้ง 3 แห่งนี้กับ ส.ส.ท. ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกับ ส.ส.ท. อย่างไร และมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

สสส. จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 เพื่อจัดตั้งกองทุนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน มีโครงสร้างของพระราชบัญญัติจัดตั้งคล้ายคลึงกับ ส.ส.ท. มาก มีการกำหนดให้กิจการของ สสส. ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของ สสส. ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เช่นเดียวกับ ส.ส.ท. แต่พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 ได้กำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างไว้ ต่างกับ ส.ส.ท. ที่พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 กำหนดไว้เพียงคุณสมบัติของกรรมการนโยบาย ผู้อำนวยการ ส.ส.ท. และรองผู้อำนวยการ ส.ส.ท. เท่านั้น

แต่เมื่อพิจารณาลักษณะการดำเนินงานของ สสส. ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีภารกิจเป็นกองทุนเพื่อจัดสรรเงินให้แก่ผู้รับทุนที่มีข้อเสนอโครงการเป็นไปตามแผนงานของ สสส. โดยมีสำนักงาน สสส. เป็นหน่วยธุรการ สสส. จึงเป็นหน่วยงานเดียวที่มีภารกิจสอดคล้องกับที่มาของรายได้จากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) จัดให้ สสส. เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ แม้ สสส. จะมีวัตถุประสงค์ให้บริการสาธารณะเช่นเดียวกับ ส.ส.ท. แต่ลักษณะการดำเนินงานแบบกองทุนของ สสส. แตกต่างกับ ส.ส.ท. ที่ดำเนินภารกิจการเป็นสื่อสาธารณะด้วยตนเองผ่านการผลิตรายการ จ้างผลิตรายการตามวัตถุประสงค์ของ ส.ส.ท. และนำออกอากาศในช่องทางต่าง ๆ ของ ส.ส.ท. ด้วยตนเอง นอกจากนี้ สสส. มีการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจากรัฐบาลผู้แทนจากกระทรวงเข้าเป็นองค์ประกอบต่าง ๆ ในคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ แต่ ส.ส.ท. มีความอิสระจากรัฐบาลมาก โดยรัฐบาลสามารถเข้าร่วมเป็นหนึ่งในคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการนโยบายของ ส.ส.ท. ได้เท่านั้น

สำหรับกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติเป็นกองทุนของการกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเพื่อการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา คุ้มครอง ช่วยเหลือ และจัดสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการกีฬาทั้งในระดับชาติและนานาชาติ มีที่มาของเงินจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ในอัตราร้อยละ 2 ซึ่งไม่มีการกำหนดเพดานไว้ และไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงเป็นส่วนหนึ่งของ กกท.

กองทุนผู้สูงอายุเป็นกองทุนภายในสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุ ผ่านเงินอุดหนุนโครงการต่าง ๆ บริการให้กู้ยืมเงินและจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุ มีที่มาของเงินจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ในอัตราร้อยละ 2 ไม่เกินปีงบประมาณละ 4,000 ล้านบาท ซึ่งไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

เมื่อกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติและกองทุนผู้สูงอายุไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นเพียงหน่วยงานส่วนหนึ่งของส่วนราชการ แม้จะมีที่มาของงบประมาณจากการจัดเก็บภาษีจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบเช่นเดียวกับ ส.ส.ท. แต่ก็เป็นหน่วยงานคนละประเภทกับ ส.ส.ท.

สรุปแล้ว หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณจากการจัดเก็บภาษีจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ มีลักษณะเป็นกองทุนเพื่อจัดสรรเงินในวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งโดยเฉพาะ และมีเพียง สสส. ที่ผู้ได้รับประโยชน์ทางภาษีสอดคล้องกับผู้รับภาระภาษี แต่เห็นได้ว่าการกำหนดขอบวัตถุประสงค์ของ สสส. ส.ส.ท. กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติและกองทุนผู้สูงอายุ มีลักษณะกว้างมาก จึงเปิดโอกาสให้ สสส. ได้ตีความคำว่า “การส่งเสริมสุขภาพ” อย่างกว้างขวาง จนไปถึงการมี “สุขภาวะ” ที่ดีจนสามารถสร้างเครือข่ายองค์กรไม่แสวงหากำไรขนาดใหญ่ให้ครอบคลุม ทับซ้อนอำนาจหน้าที่และภารกิจของส่วนราชการ

4. สื่อสาธารณะของต่างประเทศ

ประเทศไทยมิได้เป็นประเทศแรกที่มีสื่อสาธารณะ เมื่อเจตนารมณ์ปรากฏชัดในเอกสารประกอบการยกร่างพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ว่า ส.ส.ท. มีต้นแบบจาก BBC ของสหราชอาณาจักร และ Nippon Hoso Kyokai (NHK) ของประเทศญี่ปุ่น ผู้เขียนจึงศึกษาเปรียบเทียบ ส.ส.ท. กับสื่อสาธารณะของต่างประเทศเพื่อแสดงว่าระบบกฎหมายของแต่ละประเทศได้ออกแบบสถานะทางกฎหมายขององค์กรสื่อสาธารณะอย่างไร เพื่อรองรับภารกิจสื่อสาธารณะควบคู่กับการคุ้มครองความเป็นอิสระจากรัฐและกลุ่มอำนาจทางการเมือง โดยจากการศึกษาผู้เขียนพบว่า สื่อสาธารณะของต่างประเทศมีประวัติความเป็นมาจากพัฒนาการแนวความคิดสิทธิเสรีภาพซึ่งมาพร้อมระบอบการปกครองประชาธิปไตยโดยการแปรสภาพ

องค์กรสื่อของรัฐให้เป็นสื่อสาธารณะ และสื่อสาธารณะของแต่ละประเทศล้วนแต่ได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมาย แม้สื่อสาธารณะทุกแห่งจะได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายและมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่สื่อสาธารณะของแต่ละประเทศมีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งสถานะทางกฎหมายนี้จะส่งผลต่อรูปแบบการดำเนินงานของสื่อสาธารณะด้วย BBC และ NHK มีสถานะเป็นบรรษัทสาธารณะ (Public Corporation) ซึ่ง BBC จัดตั้งด้วยกฎบัตรที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น (Royal Charter) โดยคำแนะนำของสภาองคมนตรี (The Privy Council) รวมถึงความยินยอมของรัฐสภาอันเป็นอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ และมีกรอบข้อตกลง (The Agreement) กำหนดรายละเอียดในฐานะเอกสารประกอบกฎบัตร ส่วน NHK จัดตั้งโดยกฎหมายว่าด้วยการกระจายเสียง (Broadcasting Act กฎหมายลำดับที่ 132 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2493) โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้นำบางบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยสมาคมนิติบุคคลทั่วไปและมูลนิธิทั่วไปมาใช้กับ NHK โดยอนุโลม

สถานะทางกฎหมายของ BBC และ NHK ในระบบกฎหมายต่างเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะเนื่องจากมีความอิสระและยืดหยุ่นในการบริหารจัดการเพื่อให้ดำเนินการตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับสหราชอาณาจักร หน่วยงานที่จัดตั้งโดยกฎบัตรที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นใช้กับสำหรับการจัดตั้งองค์กรอิสระที่ไม่ตกภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลและมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะ ดังนั้น แม้ BBC และ NHK จะมีสถานะเป็นบรรษัทสาธารณะ แต่ BBC และ NHK ไม่มีการแบ่งหุ้น รวมถึงไม่มีผู้ถือหุ้นแบบบรรษัททั่วไป

ในขณะที่ France Télévisions และ Radio France ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จัดตั้งโดยกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการสื่อสาร (กฎหมายหมายเลข 86 - 1067 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2529) มีสถานะเป็นบริษัทภายใต้กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดที่รัฐเป็นเจ้าของทุนทั้งหมด (sociétés nationales de programme) โดยต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดอันเป็นกฎหมายเอกชนทั่วไป เว้นแต่จะกฎหมายเหล่านั้นขัดกับกฎหมายจัดตั้งหรือได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยการตราเป็นรัฐกฤษฎีกา[13] รายละเอียดภารกิจของ France Télévisions และ Radio France เป็นไปตามเอกสารข้อตกลง (cahier des charges- specifications document) ที่รัฐบาลได้ตราขึ้นเป็นกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบจาก Arcom หน่วยงานกำกับดูแลสื่อและดิจิทัล ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ภารกิจการให้บริการ การผลิตรายการ เวลาออกอากาศ การโฆษณา การประเมินผล ความรับผิดชอบต่อสังคม ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ของ France Télévisions และ Radio France นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารยังต้องจัดทำสัญญาวัตถุประสงค์และวิธีการ (Contrats d'objectifs et de moyens-Agreements on objectives and resources) กับรัฐ มีระยะเวลา 3 ถึง 5 ปี ซึ่งระบุถึงรายละเอียดการพัฒนาองค์กรในด้านต่าง ๆ การจัดทำข้อตกลงกับหน่วยงานภายนอก แผนการเงิน การลงทุน ประมาณการรายได้และค่าใช้จ่าย การจัดสรรทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ซึ่งต้องเสนอแก่คณะกรรมาธิการกิจการวัฒนธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาก่อนลงนามด้วย[14] โดยในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส France Télévisions และ Radio France จัดเป็นหน่วยงานรัฐประเภทองค์การ

[13] Law No. 86-1067 Article 47.

[14] Law No. 86-1067 Article 53.

มหาชนด้านอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม (établissements publics à caractère industriel ou commercial-EPIC) ซึ่งมีอิสระในการบริหารงานทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ

สำหรับ Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) และ Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีสถานะเป็นองค์การบริการมหาชน (Anstalt des öffentlichen Rechts- AöR) มีแตกต่างกับหน่วยงานของรัฐอื่นตรงที่เป็นนิติบุคคลที่ไม่มีสมาชิก เป็นเพียงหน่วยทางปกครองและบริการสาธารณะซึ่งมีทรัพย์สินและบุคลากรไว้เพื่อดำเนินภารกิจ องค์การบริการมหาชนจึงมีแต่ผู้ใช้บริการ[15] โดย ARD และ ZDF เกิดจากข้อตกลงร่วมกันระหว่างมลรัฐ (Medienstaatsvertrag - German Interstate Media Treaty) ซึ่งมีทั้งการจัดตั้งสถานีแพร่ภาพกระจายเสียงในระดับรัฐตามข้อตกลงของทุกมลรัฐ และสถานีแพร่ภาพกระจายเสียงระดับมลรัฐเท่านั้น ARD และ ZDF จึงต่างเป็นสถานีแพร่ภาพกระจายเสียงในระดับชาติที่เกิดจากการรวมตัวกันของสถานีกระจายภาพและเสียงระดับภูมิภาคเข้าด้วยกันภายใต้ข้อตกลงระหว่างมลรัฐ

สาเหตุที่สื่อสาธารณะต้องได้รับการจัดตั้งด้วยกฎหมายมีหลายประการ ซึ่งล้วนแต่เป็นเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของสื่อสาธารณะโดยตรง ได้แก่ การรับรองความเป็นอิสระของสื่อสาธารณะจากอำนาจรัฐบาลและกลุ่มทุนโดยการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานที่มีองค์ประกอบหลากหลายและงบประมาณจากรัฐที่มั่นคงและโปร่งใส การสร้างความน่าเชื่อถือและไว้วางใจจากสาธารณะโดยมีกลไกให้สื่อสาธารณะมีความรับผิดชอบต่อสังคม และเป็นการกำหนดภารกิจของสื่อสาธารณะให้มีความชัดเจน[16] สื่อสาธารณะของต่างประเทศจึงมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน เช่นเดียวกับ ส.ส.ท. ที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะ แม้สื่อสาธารณะของต่างประเทศจะมีสถานะที่แตกต่างกันไป เช่น รัฐวิสาหกิจ บริษัทมหาชน หรือหน่วยงานให้บริการ แต่สถานะดังกล่าวสะท้อนถึงลักษณะการดำเนินงานภายใต้การบริหารงานแบบบริษัทหรือกฎหมายเอกชนเนื่องจากการแพร่ภาพกระจายเสียงของสื่อสาธารณะเป็นการให้บริการสาธารณะ มิใช่การใช้อำนาจทางปกครอง มีข้อสังเกตว่า สื่อสาธารณะของแต่ละประเทศถูกจัดวางให้อยู่ภายใต้กรอบการจัดประเภทหน่วยงานของรัฐที่มีความชัดเจนในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ บริษัทมหาชนที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้น หรือองค์การบริการมหาชน สื่อสาธารณะจึงเป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น แต่เพื่อให้สื่อสาธารณะสามารถดำเนินภารกิจสื่อซึ่งมีลักษณะเฉพาะและแตกต่างจากภารกิจของหน่วยงานของรัฐทั่วไป มีการกำหนดเอกสารหรือกลไกทางกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อกำกับรายละเอียดของภารกิจ ความเป็นอิสระ และความรับผิดของสื่อสาธารณะ เช่น เอกสารข้อตกลงหรือสัญญาแบบสหราชอาณาจักรหรือสาธารณรัฐฝรั่งเศส รูปแบบการออกแบบดังกล่าวทำให้สื่อสาธารณะในต่างประเทศสามารถรักษา

---

[15] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (อ่านกฎหมาย 2564) 80-82.

[16] Toby Mendel, A Model Public Service Broadcasting Law, ARTICLE, 19 2018 <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/model-psb-law.pdf.>.

สมดุลระหว่างความเป็นหน่วยงานของรัฐกับความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจสื่อได้อย่างเป็นระบบ กล่าวคือ สถานะทางกฎหมายขององค์กรยังคงสอดคล้องกับกรอบหน่วยงานของรัฐโดยรวม ขณะที่ความแตกต่างเชิงภารกิจของสื่อสาธารณะได้รับการรองรับผ่านกลไกทางกฎหมายเฉพาะ ไม่ได้อาศัยการสร้างสถานะทางกฎหมายที่แยกขาดออกจากระบบกฎหมายเดิมดั่งเช่น ส.ส.ท.

นอกจากสื่อสาธารณะล้วนแต่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายแล้ว สื่อสาธารณะทุกแห่งล้วนแต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐในรูปของค่าธรรมเนียมการรับชม ซึ่งรูปแบบดั้งเดิมที่สุดเป็นการเรียกเก็บจากบุคคลที่มีเครื่องรับสัญญาณ การเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชนเป็นหนึ่งในกลไกในการสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะที่ได้ผลเป็นอย่างยิ่ง เห็นได้ว่าสื่อสาธารณะได้รับความกดดันจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการรับชมที่ลดน้อยลงจากการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์สื่อจนนำมาสู่การหาที่มาของแหล่งรายได้ใหม่ และปรับตัวกับรายได้ที่ลดลงมาก ค่าธรรมเนียมการรับชมจึงเป็นแหล่งเงินทุนที่ชัดเจนและย้ำเตือนถึงความผูกพันและความรับผิดชอบของสื่อสาธารณะต่อประชาชนโดยตรง ซึ่งแตกต่างกับบริการสาธารณะอื่น แม้สื่อสาธารณะสามารถมีที่มาของงบประมาณจากแหล่งอื่นได้ เช่น การโฆษณา การประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ แต่ก็มีความเสี่ยงที่จะทำให้สื่อสาธารณะไม่สามารถรักษาความแตกต่างและผลิตรายการจนอาจหลงบทบาทกลายเป็นคู่แข่งกับสื่อเชิงพาณิชย์[17]

5. สถานะทางกฎหมายขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) หรือ ไทยพีบีเอส (Thai PBS) ในระบบกฎหมายไทย

การจัดตั้ง ส.ส.ท. โดยพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 มุ่งเพียงสร้างกลไกการบริหารงานที่เป็นอิสระจากรัฐและกลุ่มทุนจนละเลยความสอดคล้องของการจัดประเภทหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย ซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อการใช้อำนาจทางปกครองหรือการจัดบริการสาธารณะทั่วไปมากกว่าการรองรับภารกิจเชิงเสรีภาพของสื่อ

แม้สำนักงาน ก.พ.ร. จะจัดให้ ส.ส.ท. เป็น “หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ” แต่อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมิได้มีผลผูกพัน ส.ส.ท. เนื่องจากคำว่าหน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ มิได้เป็นคำที่ใช้ในกฎหมาย แต่เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2568 ได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2568 ขึ้นเพื่อกำหนดให้องค์การมหาชน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงเป็นการนำหลักการจำแนกหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรีมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมขึ้นในกฎหมายเป็นครั้งแรก

---

[17] Toby Mendel, *Public service broadcasting: a comparative legal survey* (2nd rev. and upd. Ed, Electronic Paper, UNESCO 2011), 41 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000192459.>.

ส.ส.ท. มิได้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เนื่องจากมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายถึงหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ใช้คำว่า “หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง” แต่ที่ผ่านมา ส.ส.ท. ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาโดยตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 โดยจัดให้มีเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลข่าวสารและแต่งตั้งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีนี้แสดงถึงความไม่แน่นอนของสถานะทางกฎหมายของ ส.ส.ท. ในระบบกฎหมายไทย ส่งผลให้ ส.ส.ท. ไม่มีมโนทัศน์เกี่ยวกับการเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เมื่อต้องพิจารณาความเป็นหน่วยงานของรัฐของ ส.ส.ท. เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละฉบับอาจทำให้เกิดการตกหล่นหรือความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า ส.ส.ท. เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายนั้นจนจำกัดความคล่องตัวของ ส.ส.ท. เองโดยไม่จำเป็น

การดำเนินภารกิจสื่อสาธารณะในมิติต่าง ๆ ของ ส.ส.ท. จึงเผชิญกับความไม่แน่นอนทางกฎหมายในหลายมิติ บทนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายอันเกิดจากสถานะทางกฎหมายที่คลุมเครือดังกล่าวโดยจำแนกพิจารณาเป็นรายด้าน ภายใต้หลักเกณฑ์การจัดประเภทหน่วยงานของรัฐที่ได้เสนอไว้ก่อนหน้า

5.1 ปัญหาด้านการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ การบริหารจัดการ และโครงสร้างการบริหารงาน

การไม่ทราบสถานะทางกฎหมายของ ส.ส.ท. ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของ ส.ส.ท. หลายประการ ดังกรณีการซื้อตราสารหนี้ของบริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) ในปี พ.ศ. 2560 การจัดตั้งมูลนิธิไทยพีบีเอส และบริษัท เดอะคอนเนคชั่น เอ็นเทอร์ไพรซ์ จำกัด รวมถึงทำให้เกิดความไม่แน่นอนและความเข้าใจผิดในความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างบุคลากรของ ส.ส.ท. ดังต่อไปนี้

5.1.1 สถานะและความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการบริหารกับผู้อำนวยการ ส.ส.ท.

คณะกรรมการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่าสัญญาจ้างผู้บริหารสูงสุดขององค์การมหาชนเป็นสัญญาทางปกครองเนื่องจากมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการขององค์กรให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการให้เอกชนเข้าจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นการจ้างที่มุ่งผลสำเร็จของงานมากกว่าการจ้างแรงงาน ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน จึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน [18]

[18] คำวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 39/2559; คำวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 60/2561; คำวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 125/2561; คำวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 184/2560; คำวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 83/2562.

แม้การจ้างให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ส.ส.ท. ทำให้บุคคลนั้นมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 เพื่อบริหาร ส.ส.ท. ให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบาย แต่ภารกิจของ ส.ส.ท. มิใช่การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองเหมือนหน่วยงานทางปกครองอื่น อีกทั้งข้อกำหนดหลักเกณฑ์ของการสรรหาผู้อำนวยการ ส.ส.ท. ได้กำหนดให้การจ้างตามสัญญาปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้อำนวยการ ส.ส.ท. ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งเป็นการอ้างอิงมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ก็ตาม ผู้อำนวยการ ส.ส.ท. ย่อมไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์อื่นใดนอกจากตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง และโดยที่มาตรา 32 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้อำนวยการ ส.ส.ท. ต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการนโยบาย แต่คณะกรรมการนโยบายมีเพียงอำนาจหน้าที่กำกับการบริหารกิจการของ ส.ส.ท. ผ่านคณะกรรมการบริหารตามมาตรา 28 (5) แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 เท่านั้น คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจในการยุ่งเกี่ยวกับผู้อำนวยการ ส.ส.ท. ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการบริหารโดยตำแหน่งด้วยวิธีการที่พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 และข้อสัญญาจ้างกำหนดไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น เช่น การแต่งตั้ง การประเมินผลการปฏิบัติงานระหว่างทดลองงาน การถอดถอน หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี คณะกรรมการนโยบายจึงมิใช่ทั้งผู้บังคับบัญชาและนายจ้างของผู้อำนวยการ ส.ส.ท.

มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 กำหนดการพ้นจากตำแหน่งของผู้อำนวยการ ส.ส.ท. และรองผู้อำนวยการ ส.ส.ท. กรณีพิเศษมี 3 กรณี คือ กรณีแรกคือการไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี ซึ่งเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย กรณีที่สองคือ คณะกรรมการนโยบายมีมติให้ถอดถอนด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการนโยบายทั้งหมดในขณะนั้น โดยมติให้ถอดถอนนี้ต้องแสดงเหตุผลที่อย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ การใช้มติเพื่อถอดถอนผู้อำนวยการ ส.ส.ท. ในลักษณะนี้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อออกคำสั่งทางปกครองอันเป็นการพิจารณาทางปกครองอย่างชัดเจน การใช้อำนาจเฉพาะกรณีตามมาตรา 36 (5) ของคณะกรรมการนโยบายจึงต้องตกอยู่ภายใต้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีสุดท้ายคือการถูกเลิกจ้างตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นการอาศัยอำนาจตามข้อสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญาจ้าง

สัญญาจ้างรองผู้อำนวยการ ส.ส.ท. มีลักษณะเดียวกันกับสัญญาจ้างผู้อำนวยการ ส.ส.ท. โดยมีข้อสัญญาว่า สัญญาจ้างนี้เป็นสัญญาที่ทำขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการจ้างให้บริหารเพื่อมุ่งผลสำเร็จของงาน และไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมาย

ว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ในทางปฏิบัติ สัญญาจ้างรองผู้อำนวยการ ส.ส.ท. มีความแตกต่างกับสัญญาจ้างผู้อำนวยการ ส.ส.ท. เนื่องจากผู้อำนวยการ ส.ส.ท. มีอำนาจบังคับบัญชารองผู้อำนวยการ ส.ส.ท. ผ่านการมอบหมายงานตามโครงสร้าง ส.ส.ท. ให้รองผู้อำนวยการ ส.ส.ท. แต่ละคนเป็นผู้รับผิดชอบ หรืองานอื่น ๆ ที่มีการมอบหมายเป็นการเฉพาะ รวมถึงการลางานที่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการ ส.ส.ท. สัญญาจ้างระหว่างผู้อำนวยการ ส.ส.ท. กับรองผู้อำนวยการ ส.ส.ท. จึงมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงาน

เมื่อสถานะของคณะกรรมการนโยบายและสถานะของผู้อำนวยการ ส.ส.ท. ไม่มีความชัดเจน การเข้ายุ่งเกี่ยวในการบริหารงานภายในของคณะกรรมการนโยบาย จึงขึ้นอยู่กับความเข้มแข็ง บารมี และความเป็นผู้นำของผู้อำนวยการ ส.ส.ท. หากผู้อำนวยการ ส.ส.ท. ไม่เข้มแข็งและไม่มีความเป็นผู้นำ คณะกรรมการนโยบายย่อมสามารถเข้าแทรกแซงยุ่งเกี่ยวในการบริหารงานภายในได้มาก แต่หากผู้อำนวยการ ส.ส.ท. มีความเข้มแข็ง สามารถแสดงความเป็นผู้นำ และมีบารมีเพียงพอที่จะแสดงถึงการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายและอำนาจการบริหารงานสูงสุดภายใน ส.ส.ท. ที่เป็นของตนเอง และยอมให้คณะกรรมการนโยบายใช้กลไกเฉพาะตามที่พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 กำหนดให้ โดยการกำกับติดตามการบริหารผ่านคณะกรรมการบริหาร ก็ย่อมทำให้การบริหารงานภายในของ ส.ส.ท. เป็นไปอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551

5.1.2 สถานะและความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส.ท. กับผู้ปฏิบัติงาน

มาตรา 38 (2) แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้อำนวยการ ส.ส.ท. มีอำนาจทำสัญญาจ้าง เลิกจ้างพนักงานและลูกจ้างของ ส.ส.ท. ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด ซึ่งระเบียบ ส.ส.ท. ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2563 กำหนดให้พนักงานของ ส.ส.ท. มี 2 ประเภท คือพนักงานประจำ ซึ่งผู้อำนวยการ ส.ส.ท. แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติงานเป็นประจำจนกระทั่งเกษียณอายุ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ การเบิกค่ารักษาพยาบาล และการเลื่อนตำแหน่งเลื่อนระดับในสายงาน และพนักงานสัญญาจ้าง ซึ่งมีกำหนดเวลาจ้างไม่เกิน 3 ปีในภาระงานที่ไม่จำเป็นต้องจ้างเป็นพนักงานประจำ มีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลในอัตราครึ่งหนึ่งของพนักงานประจำ อาจได้รับการต่อสัญญาตามความจำเป็นของ ส.ส.ท. และผลประเมินการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังมีลูกจ้างซึ่งจ้างมาปฏิบัติงานชั่วคราวตามความจำเป็นและมีกำหนดระยะเวลาตามโครงการที่กำหนดในแผนบริหารกิจการ โดยให้มีอายุสัญญาจ้างครั้งละไม่เกิน 1 ปีงบประมาณ[19]

กระบวนการทำสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานของ ส.ส.ท. ทั้ง 3 ประเภทนี้มีความแตกต่างกันไป การรับสมัครพนักงานทั้งสองประเภทแรกต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหา

[19] ระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2563 ข้อ 9 และข้อ 60.

คัดเลือกพนักงาน ประกอบด้วยพนักงานระดับบริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่สำนักทรัพยากรมนุษย์ สำหรับพนักงานประจำและพนักงานสัญญาจ้างต้องมีการประกาศรับสมัครและเชิญชวนบุคคลโดยทั่วไป สำหรับพนักงานประจำต้องมีการสอบวัดความรู้ โดยผู้สมัครต้องได้คะแนนไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพื่อดำเนินการประเมินความรู้ ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะเฉพาะด้านโดยการสอบสัมภาษณ์ เพื่อมีประกาศบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกโดยมีอายุไม่เกิน 1 ปี แต่สำหรับพนักงานสัญญาจ้างไม่ต้องมีการสอบวัดความรู้ คณะกรรมการสามารถกำหนดวิธีการสอบสัมภาษณ์ด้วยการให้คะแนนความรู้ ความสามารถ ทักษะ ประสบการณ์ สมรรถนะแต่ละเรื่องได้ตามความจำเป็น และสอดคล้องกับตำแหน่งงาน[20] สำหรับลูกจ้างสามารถใช้วิธีการทาบทามบุคคลที่มีความเหมาะสมกับโครงการได้ ซึ่งใช้วิธีการสอบสัมภาษณ์หรือทดสอบโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการร่วมกับสำนักทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ ประสบการณ์ สมรรถนะแต่ละเรื่องได้ตามความจำเป็น และสอดคล้องกับภาระหน้าที่งาน

ปัจจุบันพนักงานของ ส.ส.ท. เข้าใจว่าความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส.ท. และพนักงานคือความสัมพันธ์ทางสัญญาซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง โดยศาลปกครองได้ให้เหตุผลว่าเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ[21] แต่ผู้เขียนเห็นว่าการตีความนิติสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส.ท. และพนักงานว่าเป็นสัญญาทางปกครองนั้นไม่สอดคล้องทั้งความหมายและเจตนารมณ์ของสัญญาทางปกครอง ทั้งไม่เหมาะสมกับลักษณะของ ส.ส.ท. ที่มีภารกิจเป็นสื่อสาธารณะ การตีความในลักษณะนี้ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลภายใน ส.ส.ท. เป็นไปอย่างล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพอย่างส่วนราชการ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบริหารงานบุคคลภายใน ส.ส.ท. ของศาลปกครอง เช่น การโอนย้าย การลงโทษทางวินัย การเลิกจ้าง ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ ส.ส.ท. กำหนดไว้โดยอ้างอิงจากระเบียบของส่วนราชการอย่างเคร่งครัด ในทางปฏิบัติเมื่อพนักงานผ่านการทดลองการปฏิบัติงานแล้ว ผู้อำนวยการ ส.ส.ท. จะมีคำสั่งเพื่อแต่งตั้งให้พนักงานผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ใน ส.ส.ท. ต่อไป คำสั่งดังกล่าวของผู้อำนวยการ ส.ส.ท. โดยหลักแล้วเป็นเพียงคำสั่งภายในเพื่อประโยชน์ในการบริหารภายในหน่วยงานเท่านั้น

มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 กำหนดให้กิจการของ ส.ส.ท. ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงาน และลูกจ้างของ ส.ส.ท. ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน โดยการพิจารณาว่าประโยชน์ตอบแทนที่พนักงานและลูกจ้างได้รับไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมาย

---

[20] ระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ้างบุคคลให้เป็นพนักงาน และลูกจ้าง พ.ศ. 2563.

[21] คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ บ.244/2561.

ว่าด้วยเงินทดแทนกำหนดไว้หรือไม่นั้น มี 2 แนวทาง แนวทางแรกคือการพิจารณาจากระเบียบและข้อบังคับของหน่วยงานเองว่าเป็นการให้ประโยชน์ตอบแทนไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยมีข้อสังเกตว่าการพิจารณาประโยชน์ดังกล่าวมิได้พิจารณาผลประโยชน์ตอบแทนเป็นรายกรณีตามกฎหมายแต่ละฉบับ แต่พิจารณาว่าประโยชน์ตอบแทนของพนักงานและลูกจ้างที่ได้รับทั้งหมดตามระเบียบข้อบังคับนั้นไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้[22]

ส่วนแนวทางที่สองคือ การนำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเป็นเกณฑ์วัดโดยตรง โดยคำว่า “ประโยชน์ตอบแทน” หมายความถึงประโยชน์ทุกอย่างแม้มิใช่ประโยชน์ตอบแทนจากการทำงานโดยตรง โดยถือว่าเงินหรือสวัสดิการทุกประเภทที่เป็นประโยชน์ตอบแทน รวมทั้งเงินอื่น ๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานด้วย บุคลากรจึงต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานบัญญัติไว้ทุกประการ[23]

บทบัญญัติที่กำหนดไม่ให้นำกลุ่มกฎหมายแรงงานมาบังคับใช้ แต่บุคลากรของหน่วยงานต้องได้รับสิทธิประโยชน์ไม่ต่ำกว่ากลุ่มกฎหมายแรงงานนี้ พบได้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่ออกนอกระบบ รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นองค์การมหาชน ซึ่งล้วนแต่เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจจัดทำบริการสาธารณะอื่น ๆ อันนอกเหนือจากภารกิจหลักของรัฐที่ใช้อำนาจเหนือประชาชนอย่างการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือการป้องกันประเทศ เพื่อให้หน่วยงานสามารถดำเนินภารกิจเฉพาะของตนได้อย่างคล่องตัว มีความต่อเนื่อง และปรับเปลี่ยนได้ตามความต้องการของสังคมตามทฤษฎีการบริการสาธารณะ การดำเนินภารกิจของหน่วยงานจึงไม่ควรตกอยู่ใต้กฎหมายแรงงานเหมือนเอกชนทั่วไป ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ส.ส.ท. ควรตีความมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ตามแนวทางแรก ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์ให้ ส.ส.ท. สามารถออกแบบระบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับภารกิจสื่อสาธารณะได้

สำหรับพนักงานประจำและพนักงานสัญญาจ้างมีระเบียบซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลา วันหยุดงาน สวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ รวมถึงค่าตอบแทนรูปแบบต่าง ๆ เช่น ค่าจ้าง ค่าปฏิบัติงานล่วงเวลา เงินชดเชยกรณีมีคำสั่งให้ออกจากงานหรือเลิกจ้างในบางกรณี โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน สำหรับลูกจ้างเป็นไปตามสัญญาจ้างที่กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับประกันอุบัติเหตุแบบกลุ่ม ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานตามระเบียบของ ส.ส.ท. และสิทธิการลาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานเช่นกัน

---

[22] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 836/2551 เรื่อง ประโยชน์ตอบแทนของพนักงานและลูกจ้างของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยพุทธศักราช 2485 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551.

[23] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 781/2554 เรื่อง การจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ที่พ้นจากตำแหน่งเมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระ.

นอกจากนี้ ส.ส.ท. ยังมีการรับรองให้พนักงานสามารถรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งเป็นสมาพันธ์พนักงาน ส.ส.ท. ได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 โดยอาศัยมาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ที่รับรองเสรีภาพการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในปี พ.ศ. 2564 ผู้อำนวยการ ส.ส.ท. ได้มีประกาศ ส.ส.ท. เรื่อง แนวปฏิบัติในการสนับสนุนการรวมกลุ่มของพนักงาน เพื่อรับรองสิทธิของผู้ปฏิบัติงานการเข้าเป็นสมาชิกของการรวมกลุ่มโดยไม่กระทบกับตำแหน่งหน้าที่ การสนับสนุนของ ส.ส.ท. และวัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มของพนักงานต้องเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของ ส.ส.ท. และผู้ปฏิบัติงานให้มีมาตรฐานและคุณภาพชีวิตที่ดี เป็นสถานที่ให้ผู้ปฏิบัติงานได้แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน และมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและป้องกันการทุจริตภายใน ส.ส.ท.[24] มีสมาชิกประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานของ ส.ส.ท. ทุกประเภทที่ ส.ส.ท. จ้างให้มาปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นการจ้างรายปี การจ้างชั่วคราว แต่มิใช่การจ้างในลักษณะของสัญญาจ้างทำของ[25] และระเบียบ ส.ส.ท. ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2563 กำหนดให้ผู้แทนจากการรวมกลุ่มของพนักงานเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสวัสดิการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการ ส.ส.ท. เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแก่พนักงาน จึงกล่าวได้ว่า ส.ส.ท. ได้ให้ประโยชน์ตอบแทนพนักงานไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนแล้ว

สำหรับลูกจ้างของ ส.ส.ท. ที่ไม่มีประโยชน์ตอบแทนใดนอกเหนือจากประกันอุบัติเหตุแบบกลุ่มสิทธิการลาและได้รับค่าชดเชยตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เมื่อ ส.ส.ท. เป็นผู้บอกเลิกสัญญาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่ลูกจ้างของ ส.ส.ท. สามารถมีเงื่อนไขสัญญาจ้างที่แตกต่างกับพนักงาน ส.ส.ท. ได้หลายลักษณะ และได้รับค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่าพนักงานของ ส.ส.ท. เพื่อทดแทนสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ โดยเปรียบเทียบส.ส.ท. กับอุตสาหกรรมเดียวกันเพื่อให้คงความสามารถในการแข่งขันเรื่องค่าจ้างของ ส.ส.ท. ไว้ได้[26] แต่ผู้เขียนก็ยังมีความเห็นว่าลูกจ้างของ ส.ส.ท. ยังคงได้รับประโยชน์ตอบแทนต่ำกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

เดิมประเด็นนี้ได้มีความเห็นและคำพิพากษาศาลฎีกาวางแนวว่า ลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงานและพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ไม่สามารถใช้สิทธิตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 เพื่อฟ้องคดีเลิกจ้างไม่เป็นธรรมได้ เนื่องจากเป็นการอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในเรื่องการเลิกจ้าง และมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เมื่อพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 บัญญัติเพียงให้ลูกจ้างของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยได้รับการคุ้มครองไม่ต่ำกว่ากฎหมายแรงงานและกฎหมายว่าด้วย

---

[24] ประกาศ ส.ส.ท. เรื่อง แนวปฏิบัติในการสนับสนุนการรวมกลุ่มของพนักงาน ลงวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2564.

[25] ข้อบังคับสมาพันธ์พนักงานไทยพีบีเอส ฉบับลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2565 ข้อ 3.

[26] ระเบียบองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ้างบุคคลให้เป็นพนักงาน และลูกจ้าง พ.ศ. 2563 ข้อ 17.

แรงงานสัมพันธ์ ซึ่งหมายถึงให้พนักงานและลูกจ้างมีสิทธิไม่น้อยกว่ากฎหมาย 2 ฉบับดังกล่าวเท่านั้น จึงไม่สามารถฟ้องคดีเลิกจ้างไม่เป็นธรรมได้[27]

ปัจจุบัน มีข้อพิพาทที่ทั้งศาลปกครองและศาลแรงงานต่างเห็นว่าอยู่ในเขตอำนาจของตน โดยศาลปกครองเห็นว่า วัตถุประสงค์ของหน่วยงานเป็นการจัดทำบริการสาธารณะและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง ทั้งพนักงานมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นนิติสัมพันธ์ที่มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะตามกฎหมายว่าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ออกระเบียบข้อบังคับให้พนักงานได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่ต่ำกว่ากฎหมายแรงงานโดยทั่วไป ซึ่งมิใช่ความสัมพันธ์อย่างนายจ้างลูกจ้างเอกชนทั่วไป และวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจ้างพนักงานเป็นสัญญาทางปกครองอันอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนศาลแรงงานเห็นว่าแม้กฎหมายจะกำหนดมิให้กิจการไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างคู่ความมาจากสัญญาจ้างแรงงานโดยทั่วไป ถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐสละอำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของตนเข้าทำสัญญาจ้างแรงงานพนักงานและบทบัญญัติดังกล่าวมิใช่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้สัญญาจ้างนี้มิใช่เป็นสัญญาจ้างแรงงาน เพียงกำหนดมิให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานโดยทั่วไป จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันอยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522[28] โดยหน่วยงานของรัฐและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกามักยกอ้างกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งกำหนดยกเว้นการจ่ายค่าชดเชยสำหรับนายจ้างที่ประกอบกิจการที่ไม่ได้แสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ[29] แต่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ยกเว้นสิทธิบางประการตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานให้แก่องค์การมหาชนโดยให้เหตุผลว่าองค์การมหาชนนั้นเป็นนายจ้างที่ประกอบกิจการที่ไม่ได้แสวงหากำไรทางเศรษฐกิจตามกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อันเป็นการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับโดยตรง จึงเป็นการตีความที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย

ผู้เขียนเห็นว่า สัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานของ ส.ส.ท. ไม่ว่าจะเป็นการจ้างพนักงานหรือการจ้างลูกจ้างล้วนแต่เป็นสัญญาจ้างแรงงานโดยทั่วไป เนื่องจากเป็นการจ้างให้มาปฏิบัติงานซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของ ส.ส.ท. และ ส.ส.ท. ได้จ่ายค่าจ้างเพื่อตอบแทนการปฏิบัติงานนั้นเป็น

---

[27] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1660/2528 อ้างถึงใน ประคนธ์ พันธุ์วิชาติกุล, *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน เรื่อง วิธีการบอกกล่าวเลิกจ้าง และการเลิกจ้างไม่เป็นธรรม* (บริษัท ศรีสมบัติการพิมพ์ จำกัด 2534) 66-69.

[28] คำวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 107/2557; คำวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 17/2558.

[29] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1383/2555 เรื่อง การจ่ายค่าชดเชยในกรณีการออกจากงานเพราะเกษียณอายุของเจ้าหน้าที่สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน); ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1344/2560 เรื่อง การนับวันเริ่มต้นการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาจ่ายค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์; ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 109/2562 เรื่อง การนับระยะเวลาการปฏิบัติงานเพื่อคำนวณค่าชดเชยให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยแม่โจ้.

รายเดือน แม้ภารกิจของ ส.ส.ท. คือการเป็นสื่อสารธารณะอันเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง แต่หน่วยงานของรัฐเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นองคาพยพในการดำเนินภารกิจของรัฐ หน่วยงานของรัฐทุกแห่งจึงย่อมมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการกิจกรรมทางปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะ และ ส.ส.ท. มิใช่หน่วยงานที่มีอำนาจทางปกครอง ผู้เขียนจึงเห็นว่าสัญญาจ้างบุคลากรของ ส.ส.ท. ตั้งแต่สัญญาจ้างผู้อำนวยการ ส.ส.ท. รองผู้อำนวยการ ส.ส.ท. พนักงานและลูกจ้างของ ส.ส.ท. เป็นสัญญาทางแพ่งธรรมดา แม้มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 จะกำหนดให้กิจการของ ส.ส.ท. ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินภารกิจ แต่สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายแรงงานเหล่านี้ยังคงเป็น “มาตรฐานขั้นต่ำ” ที่บุคลากรของ ส.ส.ท. จะได้รับ

การกำหนดให้สัญญาจ้างบุคลากรเหล่านี้ของ ส.ส.ท. เป็นสัญญาทางปกครองก่อให้เกิดผลเสียในการบริหารงานของ ส.ส.ท. เนื่องจากการบริหารงานบุคคลของ ส.ส.ท. ย่อมอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการสรรหาคัดเลือกแบบหลายชั้นและการประกันความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ของบุคลากรเหมือนระบบข้าราชการ ซึ่งไม่ตอบสนองกับลักษณะของ ส.ส.ท. ที่มีภารกิจเป็นสื่อสาธารณะที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลที่คำนึงถึงประสิทธิภาพในการเป็นสื่อสาธารณะ การบริหารงานบุคคลของ ส.ส.ท. ที่อยู่บนพื้นฐานของสัญญาทางแพ่งที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ากฎหมายแรงงานจะทำให้กระบวนการบริหารงานบุคคลของ ส.ส.ท. มีความยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพ เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของภูมิทัศน์สื่อที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วอันจะเป็นประโยชน์ต่อภารกิจของ ส.ส.ท. แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลของ ส.ส.ท. ยังคงต้องผูกพันในสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ส.ส.ท. จึงไม่อาจมีกระบวนการการบริหารงานบุคคลที่ขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญได้ เช่น ประกาศรับสมัครเพื่อคัดเลือกบุคคลเป็นพนักงานเฉพาะบุคคลผู้ที่ได้รับวุฒิปริญญาตรีเกียรตินิยมเท่านั้น หรือลงโทษทางวินัยแก่พนักงานโดยไม่มีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้พนักงานต่อสู้และแสดงพยานหลักฐานอย่างเต็มที่

5.2 ปัญหาด้านงบประมาณ

ส.ส.ท. มีงบประมาณหลักจากเงินบำรุงองค์การ ซึ่งมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ส.ส.ท. มีอำนาจจัดเก็บเงินบำรุงองค์การจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบในอัตราร้อยละ 1.5 เพื่อจัดสรรเป็นรายได้ของ ส.ส.ท. สูงสุดปีงบประมาณละไม่เกิน 2,000 ล้านบาท ในทางปฏิบัติกรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรเป็นผู้เรียกเก็บเงินและนำส่งแก่ ส.ส.ท. ทุกสิ้นเดือน โดยมีการหักค่าใช้จ่ายที่จำเป็นตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดเก็บ การนำส่งเงิน การงดเว้น การยกเว้น การลดหย่อนและการขอคืนเงินบำรุงองค์การขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยสำหรับสุราและยาสูบ พ.ศ. 2557 และระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการส่งเงินและการจัดเก็บเงินบำรุงองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยสำหรับสุราและยาสูบ

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 เงินบำรุงองค์การเป็นการกันเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง (Earmarked Tax) ที่จัดเก็บโดยเพิ่มจากฐานภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบซึ่งมีการจัดเก็บอยู่แล้ว (Surcharge Tax) จึงมิได้ทำให้รายได้ของรัฐที่จะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินมีจำนวนลดน้อยลง แต่เป็นการก่อภาระภาษีต่อประชาชนที่จะต้องถูกจัดเก็บมากยิ่งขึ้น[30] ต่างกับภาษีโดยทั่วไปที่จัดเก็บโดยไม่ระบุจะถูกนำไปใช้ในบริการสาธารณะใดโดยเฉพาะและเป็นรายได้หลักที่นำมาจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปัจจุบันมีหน่วยงานซึ่งมีงบประมาณจากการกันเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างจำนวน 4 หน่วยงาน ได้แก่ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 กองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ส.ส.ท. ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 และกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

มาตรา 11 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 กำหนดให้ไม่ต้องนำส่งเงินรายได้ทุกประเภทของ ส.ส.ท. เป็นรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ รายได้ทั้งหมดของ ส.ส.ท. จึงเป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปทางภาษี ได้แก่ หลักความยินยอมทางภาษี หลักไม่มีภาษีโดยไม่มีผู้แทน รวมถึงหลักกฎหมายทั่วไปทางงบประมาณ ได้แก่ หลักการไม่หักรายจ่ายออกจากรายได้ และหลักการห้ามนำรายได้ไปผูกกับรายจ่ายใดเป็นการเฉพาะด้วย

ตำราบางเล่มถือว่าหลักความยินยอม (Authoritativeness) ในทางกฎหมายภาษีหมายความถึงความยินยอมในการจัดเก็บภาษี และความยินยอมในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งสะท้อนบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง หลักความยินยอมในการจัดเก็บภาษีหมายความถึง การจัดเก็บภาษีจากประชาชนเพื่อเป็นรายได้แก่แผ่นดินต้องกระทำในรูปของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา และหลักความยินยอมในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหมายความว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในแต่ละปีจะต้องกระทำผ่านพระราชบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา[31] แม้จะมีผู้เห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 เป็น “ความยินยอมล่วงหน้าจากรัฐสภา” ในการประกันรายได้ที่แน่นอนแก่ ส.ส.ท. โดยการให้อำนาจจัดเก็บเงินบำรุงองค์การจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ แต่ก็มิใช่ความยินยอมในความหมายของกฎหมายเกี่ยวกับการคลัง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 มิใช่พระราชบัญญัติภาษี แต่กลับให้อำนาจ ส.ส.ท. ในการจัดเก็บเงินภาษีเพิ่มจากฐานภาษีเดิมอันเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนผู้เสียภาษี ซึ่งปัจจุบันมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงิน

---

[30] เตชิษฐ บัวคง, ‘ปัญหาการกันเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ’ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560) 26.

[31] สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, 2560) 178-179.

การคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้ห้ามมิให้มีการเสนอกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์เฉพาะได้อีก เว้นแต่เป็นการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้รายได้ทั้งหมดของ ส.ส.ท. เป็นเงินนอกงบประมาณ แต่ ส.ส.ท. ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้ยกระดับความสำคัญของวินัยการเงินการคลังมากขึ้น จากที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงการคลังในการกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการหักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องนำส่งคลังได้ใน 2 กรณี คือ รายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลังเพื่อเป็นค่าสินบนรางวัลหรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล และรายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาลเท่านั้น เมื่อพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มิได้เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้หน่วยงานใดของรัฐสามารถกันเงินภาษีไว้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างได้ แต่เป็นเพียงกฎหมายที่มีบทบัญญัติอนุญาตให้หน่วยงานของรัฐหักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องนำส่งแก่คลังเท่านั้น ก่อนการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 การกันเงินภาษีไว้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างและการใช้จ่ายเงินโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายจัดตั้งระดับพระราชบัญญัติโดยตรงของ ส.ส.ท. สสส. กองทุนผู้สูงอายุ และกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่าการจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้ก็เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังเท่านั้น

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกันเงินรายได้แบบส่วนเพิ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 26 และการกันเงินรายได้แบบทั่วไปเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นตามมาตรา 35 รองรับการกันเงินไว้ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของ ส.ส.ท. สสส. กองทุนผู้สูงอายุ และกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ และโดยที่มาตรา 61 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีเงินนอกงบประมาณเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์เฉพาะ หากหน่วยงานของรัฐที่มิใช่รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินนอกงบประมาณหรือมีเงินนอกงบประมาณมากเกินสมควร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสามารถเรียกให้หน่วยงานนั้นนำเงินนอกประมาณส่งคลังได้ตามมาตรา 62 ส.ส.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงสามารถถูกเรียกเงินนอกงบประมาณที่เกินความจำเป็นคืนแก่คลังได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน และเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ทางวินัยการเงินการคลังไว้โดยเฉพาะกว่าพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551

นอกจากนี้ เงินนอกงบประมาณทุกประเภทโดยสภาพยังมีลักษณะเป็นกองทุนหมุนเวียน เนื่องจากเป็นกิจการที่การนำเงินรายได้มาใช้จ่ายตามภารกิจโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ ส.ส.ท. มิใช่ทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 เนื่องจาก ส.ส.ท. มิใช่หน่วยงานอื่นของรัฐที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนประกาศกำหนดให้เป็นทุนหมุนเวียนตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และ ส.ส.ท. เป็นทุนหมุนเวียนที่มีกฎหมายกำหนดวิธีการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนไว้โดยเฉพาะแล้วตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 จึงไม่นำพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาใช้บังคับกับ ส.ส.ท. ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

แม้ข้อดีของการกันภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างจะทำให้ ส.ส.ท. มีรายได้ที่มั่นคงแน่นอน เป็นการให้น้ำหนักกับการประกันความอิสระปลอดจากการเข้าแทรกแซงซึ่งเป็นคุณค่าที่สำคัญที่สุดของสื่อสาธารณะมากกว่าความสมเหตุสมผลตามหลักการทางภาษีและแนวความคิดที่มาเงินทุนของสื่อสาธารณะเพราะการที่ ส.ส.ท. มีงบประมาณหลักจากภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบทำให้มีผู้แบกรับภาระทางภาษีเพียงกลุ่มเดียว ไม่เป็นไปตามหลักการกันภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างที่ผู้เสียภาษีต้องเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการเสียภาษีนั้นโดยตรง และโดยที่สื่อสาธารณะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนโดยทั่วไป รวมถึงไม่เป็นการสะท้อนภารกิจการเป็นสื่อสาธารณะของ ส.ส.ท. และความจำเป็นของบริการสาธารณะนี้ ประชาชนบางกลุ่มจึงไม่รู้สึกเป็นเจ้าของสื่อสาธารณะเนื่องจากตนเองมิได้เป็นผู้เสียภาษี จึงไม่เกิดความเชื่อมโยงผูกพันระหว่างประชาชนและสื่อสาธารณะ

แทนที่การกันเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างนี้จะทำให้เกิดความเชื่อมโยงและสร้างความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษีและการใช้งบประมาณของรัฐ เนื่องจากเป็นกรณีที่ประชาชนผู้เสียภาษีทราบชัดเจนว่าตนได้จ่ายภาษีไปเพื่อการใด ประชาชนย่อมทราบถึงวัตถุประสงค์และประโยชน์ของการนำเงินภาษีดังกล่าวไปใช้โดยตรง อันจะทำให้ประชาชนเชื่อถือและเห็นประโยชน์ของการจัดเก็บภาษีในลักษณะนี้ แต่ผู้ได้รับประโยชน์จากกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติและกองทุนผู้สูงอายุมิใช่ผู้มีภาระทางภาษี รวมถึง ส.ส.ท. ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวที่มิได้มีลักษณะเป็นกองทุนเหมือนหน่วยงานทั้ง 3 แห่งข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบ ส.ส.ท. กับ 3 หน่วยงานจึงยิ่งเห็นได้ว่าไม่ควรจัดตั้ง ส.ส.ท. ในลักษณะเดียวกันกับกองทุนทั้ง 3 แห่งนี้

นอกจากนี้ การกันเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณยังมิใช่วินัยการเงินการคลังที่ดี และตรวจสอบได้ยาก เพราะกฎหมายมักกำหนดให้มีรูปแบบการตรวจสอบภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณไปแล้ว ได้แก่ การประเมินผลการปฏิบัติงานโดยบุคคลภายนอก การรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี และการเป็นหน่วยรับตรวจตรวจตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณจากการกันเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะมีอำนาจหน้าที่ตามขอบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายจัดตั้งได้กำหนดไว้อย่างกว้าง จึงเป็นการที่ยากจะตรวจสอบว่าหน่วยงานเหล่านี้ได้ใช้งบประมาณเป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ตามกฎหมายจริงหรือไม่ และไม่มีกระบวนการป้องกันการใช้งบประมาณที่ไม่เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ เช่น การซื้อตราสารหนี้ บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร และการจัดตั้งบริษัทของ ส.ส.ท.

เพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและสื่อสาธารณะ สร้างความโปร่งใสทางการคลัง รวมถึงสร้างวินัยการเงินการคลังที่ดี มีผู้เสนอให้ ส.ส.ท. ยังคงมีงบประมาณจากการกันเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะเช่นเดิม เนื่องจากมีความเหมาะสมที่สุดเมื่อพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้ ส.ส.ท. ยังคงมีเงินทุนเพียงพอต่อการดำเนินภารกิจสื่อสาธารณะ สามารถคาดการณ์รายได้ได้ และยังประกันความเป็นอิสระ แต่เพื่อให้ ส.ส.ท. เป็นสื่อสาธารณะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง จึงต้องเป็นการจัดเก็บภาษีจากค่าตอบแทนการใช้คลื่นความถี่จากประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากคลื่นวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ[32] ผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อเสนอข้างต้นนี้ และหาก ส.ส.ท. ยังคงมีความจำเป็นต้องมีรายได้จากเงินบำรุงองค์การที่จัดเก็บจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบเช่นเดิมเนื่องจากไม่สามารถหาแหล่งรายได้ใหม่ได้ ก็สมควรแก้พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 เพื่อตัดอำนาจการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ และแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบฉบับใหม่ โดยให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บภาษีเพิ่มเติมแทนและนำส่งให้แก่ ส.ส.ท. เพื่อให้เป็นไปตามหลักความยินยอมในการจัดเก็บภาษี

แม้การเก็บค่าธรรมเนียมรับชมจากประชาชน (License Fee) แทนการกันเงินภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างจะเป็นที่มาของงบประมาณสื่อสาธารณะที่ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความเป็นเจ้าของและคุณค่าของสื่อสาธารณะมากที่สุดเพราะประชาชนรู้ว่าตนจ่ายเงินจำนวนนี้เพื่อสิ่งใดและภาษียังเป็นสิ่งที่รัฐใช้อำนาจในการบังคับจัดเก็บจากประชาชนในลักษณะถาวรเพื่อนำไปจัดทำบริการสาธารณะโดยทั่วไป แต่ค่าธรรมเนียมเป็นสิ่งที่รัฐเรียกเก็บจากผู้รับบริการสาธารณะนั้นโดยตรง จึงมีความเชื่อมโยงระหว่างการจ่ายค่าธรรมเนียมและการได้รับบริการสาธารณะอันมาจากการจ่ายค่าธรรมเนียมที่สะท้อนต้นทุนของการจัดทำบริการสาธารณะนั้นโดยตรง อย่างไรก็ตาม การเก็บค่าธรรมเนียมรับชมนี้ไม่สอดคล้องกับบริบทการรับชมรับฟังโทรทัศน์หรือวิทยุในประเทศไทยที่เป็นการรับชมได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แม้ประเทศไทยจะมีการให้บริการเนื้อหาผ่านโครงข่ายอินเทอร์เน็ต (Over-The-Top media service) ก็เป็นการใช้บริการจำกัดอยู่เพียงกลุ่มบางกลุ่มในประเทศไทย เมื่อประกอบกับภูมิทัศน์สื่อในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การที่ ส.ส.ท. จะได้รับงบประมาณจากภาษีการใช้คลื่นความถี่ที่กันไว้โดยวัตถุประสงค์เฉพาะสำหรับสื่อสาธารณะจึงเป็นที่มางบประมาณที่เหมาะสมมากที่สุด แม้อนาคตของการจัดสรรคลื่นความถี่หลังใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่จากสำนักงาน กสทช. จะหมดลงในปี พ.ศ. 2570 ยังไม่มีความชัดเจน แต่เป็นหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญในการบริการจัดการคลื่นความถี่เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และหาก ส.ส.ท. ทำหน้าที่สื่อสาธารณะได้อย่างดีเป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชน ประชาชนย่อมเห็นความจำเป็นและคุณค่าของสื่อสาธารณะอันจะทำให้ ส.ส.ท. มีที่ยืนอย่างมั่นคงในประเทศไทย

---

[32] วันวิสาข์ ขาวคม, 'มาตรการภาษีเพื่อสื่อสาธารณะ' (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2554) 84-104.

5.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบ ส.ส.ท. กับสื่อสาธารณะของต่างประเทศ

สื่อสาธารณะของต่างประเทศมีประวัติความเป็นมาจากพัฒนาการแนวความคิดสิทธิเสรีภาพ ซึ่งมาพร้อมระบอบการปกครองประชาธิปไตยโดยการแปรสภาพองค์กรสื่อของรัฐให้เป็นสื่อสาธารณะ ในขณะที่การก่อตั้งสื่อสาธารณะของประเทศไทยมิได้มีพัฒนาการที่เกิดจากความตระหนักรู้ในความสำคัญสื่อที่สามารถเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมของรัฐในทุกส่วนของสังคม แม้เหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 จะทำให้เกิดการปฏิรูปสื่อและรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ก็ตาม แต่การปฏิรูปดังกล่าวก็เป็นเพียงการเปิดประมูลคลื่นความถี่แก่เอกชนเพื่อดำเนินกิจการสื่อพาณิชย์ที่แสวงหาผลกำไรเป็นหลัก การก่อตั้งสถานีไอทีวีจึงล้มเหลวลงเพราะยังคงตกอยู่ภายใต้ระบบทุนนิยม และคลื่นความถี่รวมถึงกิจการสื่อยังคงอยู่ในอำนาจของรัฐบาล กลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรจึงผลักดันให้เกิดสื่อสาธารณะแยกออกมาจากองค์กรสื่อของรัฐโดยการร่วมมือกับคณะรัฐประหาร ซึ่งกำลังหาวิธีจัดการสถานีโทรทัศน์ไอทีวีที่ถูกยึดมา สื่อสาธารณะของประเทศไทยจึงให้บริการควบคู่ไปกับสื่อของรัฐและสื่อเอกชน ต่างกับสื่อสาธารณะของต่างประเทศให้บริการควบคู่กับสื่อเอกชน

สำหรับรูปแบบการจัดตั้ง สื่อสาธารณะของต่างประเทศด้วยแต่ได้รับการจัดตั้งโดยการตรากฎหมายเฉพาะ หรือมีการแยกหมวดหมู่ของสื่อสาธารณะในกฎหมายเกี่ยวกับการแพร่ภาพกระจายเสียงไว้โดยเฉพาะ จึงมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน ส.ส.ท. เช่นเดียวกับ ส.ส.ท. ที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะ แม้สื่อสาธารณะของต่างประเทศจะมีสถานะที่แตกต่างกันไป เช่น รัฐวิสาหกิจ บริษัทมหาชน หรือหน่วยงานให้บริการ แต่สถานะดังกล่าวสะท้อนถึงลักษณะการดำเนินงานภายใต้การบริหารงานแบบบริษัทหรือกฎหมายเอกชนเนื่องจากการแพร่ภาพกระจายเสียงของสื่อสาธารณะเป็นการให้บริการสาธารณะ มิใช่การใช้อำนาจทางปกครอง

แม้โดยภาพรวมและลักษณะการจัดตั้งของ ส.ส.ท. เหมือนกับโครงสร้างการบริหารงานของ BBC ในอดีต และ NHK ซึ่งบริหารงานด้วยระบบคณะกรรมการสองชั้นเช่นกัน แต่หากพิจารณาถึงองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการแต่ละคณะจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกับ ส.ส.ท. เนื่องจากโครงสร้างการบริหารงานของ BBC ในอดีต และ NHK ประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ ได้แก่ ผู้แทนรัฐ ผู้แทนประเด็นต่าง ๆ ผู้ทรงคุณวุฒิอิสระซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ และพนักงานระดับบริหารของสื่อสาธารณะ ซึ่งกษัตริย์ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รัฐสภา หรือองค์กรอิสระได้แต่งตั้งขึ้นอันสามารถสืบสาวอำนาจกลับไปยังประชาชนได้ แต่กรรมการก็ยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระทั้งยังมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูงอีกด้วย นอกจากนี้องค์ประกอบของคณะกรรมการยังมีความหลากหลายสูง แตกต่างกับคณะกรรมการนโยบายซึ่งมีการกำหนดไว้เพียง 3 ด้านอย่างชัดเจน ได้แก่ ด้านกิจการสื่อสารมวลชน ด้านการบริหารจัดการองค์กร และด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย การพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่น การเรียนรู้และศึกษา การคุ้มครองและพัฒนาเด็ก เยาวชน หรือครอบครัว หรือการส่งเสริมสิทธิของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งให้สัดส่วนของกรรมการนโยบายด้านนี้ถึง 4 คน แสดงให้เห็นถึงการไม่สะท้อนความหลากหลายอันเป็นลักษณะสำคัญของสื่อสาธารณะ

ลักษณะของ ส.ส.ท. ที่แตกต่างกับสื่อสาธารณะของต่างประเทศมากที่สุดคือที่มาของงบประมาณ สื่อสาธารณะของต่างประเทศล้วนแต่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐในรูปแบบภาษีพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจสื่อสาธารณะ เช่น ค่าธรรมเนียม หรือภาษีการครอบครองเครื่องรับสัญญาณโทรทัศน์ เป็นต้น แม้จะมีการเปลี่ยนแหล่งเงินทุนของสื่อสาธารณะจากค่าธรรมเนียมการรับชมที่ล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับสื่อยุคดิจิทัล และความเท่าเทียมในสังคม แต่การหาแหล่งเงินทุนของสื่อสาธารณะใหม่ก็พยายามสะท้อนหลักการที่ประชาชนเป็นเจ้าของสื่อสาธารณะโดยการตระหนักถึงการจ่ายเงินของตนอย่างถึงที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นรายได้ที่คงที่และสามารถคาดการณ์ได้เพื่อประกันความเป็นอิสระของสื่อสาธารณะได้ด้วย แต่เงินบำรุงองค์การอันเป็นรายได้หลักของ ส.ส.ท. มีที่มาจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบ แตกต่างกับสื่อสาธารณะของต่างประเทศเป็นอย่างมาก แม้จะเป็นการเก็บภาษีส่วนเพิ่มจากภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยยาสูบก็ตาม แต่ก็ทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อเป็นเงินบำรุงองค์การให้แก่ ส.ส.ท. มีเพียงบุคคลเพียงกลุ่มเดียว ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการทางภาษีและไม่สะท้อนถึงภารกิจของสื่อสาธารณะ ทั้งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ก็ไม่เปิดช่องให้ ส.ส.ท. สามารถหารายได้จากแหล่งอื่นได้เพื่อทดแทนเงินบำรุงองค์การที่มีค่าน้อยลงจากอัตราเงินเฟ้อ แต่ ส.ส.ท. ก็มิได้รับความกดดันในเรื่องรายได้เหมือนสื่อสาธารณะของต่างประเทศที่ได้รับความกดดันจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นอย่างมาก เพราะ ส.ส.ท. ได้รับการออกแบบมาเป็นอิสระจนไม่ต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การจัดตั้ง ส.ส.ท. ซึ่งเป็นสื่อสาธารณะแห่งแรกของประเทศไทยเป็นเพียงการลอก “เปลือกภายนอก” ของสื่อสาธารณะในต่างประเทศมาใส่ไว้ใน ส.ส.ท. เพราะกลไกภายในของ ส.ส.ท. มิใช่สื่อสาธารณะอย่างแท้จริง

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ความพยายามในการออกแบบ ส.ส.ท. ให้มีความเป็นอิสระจากรัฐและกลุ่มทุนอย่างที่สุดตามอุดมการณ์ของผู้ผลักดันให้เกิดสื่อสาธารณะผ่านพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 นำไปสู่ปัญหาทางกฎหมายเนื่องจากไม่สามารถระบุสถานะทางกฎหมายของ ส.ส.ท. ได้ แม้เจตนารมณ์ซึ่งปรากฏในเอกสารประกอบการยกร่างพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ประสงค์ให้ ส.ส.ท. มีสถานะเป็นองค์การมหาชน และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 จะใช้คำว่า “หน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ” อันเป็นคำที่ใช้กับการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ก่อนการตราพระราชบัญญัติเฉพาะนอกเหนือจากพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 แต่ ส.ส.ท. มีลักษณะที่แตกต่างกับองค์การมหาชนอื่นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะที่มาของงบประมาณและการบริหารงานที่เป็นอิสระจากรัฐและอำนาจทุนตามลักษณะทั่วไปของสื่อสาธารณะ ในขณะเดียวกันมีหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นเกิดขึ้นมากมายซึ่งมิได้มีสถานะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการ กสทช. ทำให้ ส.ส.ท. ไม่มีสถานะที่แน่นอนในทางกฎหมาย ก่อให้เกิดข้อจำกัด

ในการบังคับใช้กฎหมายในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของ ส.ส.ท. เอง ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจและดุลพินิจในการดำเนินภารกิจ ตลอดจนความคลุมเครือในกลไกการกำกับดูแลและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ สะท้อนถึงข้อจำกัดองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดประเภทหน่วยงานของรัฐในปัจจุบัน และชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดรูปแบบองค์กรสื่อสาธารณะโดยเฉพาะ

จากการศึกษาสื่อสาธารณะของต่างประเทศพบว่า สื่อสาธารณะทุกแห่งได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง โดยส่วนใหญ่มีการบริหารงานแบบบริษัทภายใต้กฎหมายเอกชน ผู้ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้สัญญาจ้างแรงงานทางแพ่งธรรมดา แต่อยู่ภายใต้ข้อบังคับเกี่ยวกับปฏิบัติงานที่ยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นที่ตั้ง บริหารงานโดยผู้อำนวยการและคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบหลากหลายทั้งจากผู้แทนรัฐ ผู้แทนประเด็น และผู้แทนภาคสังคม ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ ได้รับงบประมาณจากค่าธรรมเนียมรับชมหรือภาษีมูลค่าเพิ่ม มีกลไกความรับผิดชอบต่อสาธารณะเข้มข้น แตกต่างจาก ส.ส.ท. ที่ความเป็นอิสระจากรัฐและความรับผิดชอบต่อสาธารณะอย่างสิ้นเชิงจนทำให้ไม่สามารถระบุสถานะทางกฎหมายได้ในระบบกฎหมายจนส่งผลต่อการบริหารงานภายใน ส.ส.ท. เอง

ผู้เขียนเห็นว่า ส.ส.ท. ยังควรมีสถานะเป็นองค์การมหาชน เนื่องจากภารกิจของ ส.ส.ท. มิใช่การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมอันต้องอาศัยอำนาจทางปกครองเข้าดำเนินการใดที่กระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และแม้การแพร่ภาพกระจายเสียงของ ส.ส.ท. จะเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง แต่การแพร่ภาพกระจายเสียงของ ส.ส.ท. มิได้เป็นไปเพื่อการอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ส.ส.ท. จึงไม่อาจเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้

เมื่อภารกิจของ ส.ส.ท. เป็นบริการสาธารณะที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ และมุ่งเน้นประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ทั้งบริการสาธารณะของ ส.ส.ท. มีลักษณะพิเศษกว่าบริการสาธารณะทั่วไปโดยมีเพียงผู้ชมผู้ฟังหรือผู้รับบริการในทำนองเดียวกับองค์การบริการมหาชนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ส.ส.ท. จึงสมควรมีความอิสระในการบริหารงานที่แตกต่างจากส่วนราชการ และจากการศึกษาพบว่า สื่อสาธารณะของต่างประเทศล้วนแต่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา แม้การจัดตั้งหน่วยงานโดยรัฐบัญญัติที่ตราจากรัฐสภาจะมีความยุ่งยาก สิ้นเปลืองงบประมาณใช้ระยะเวลา ทั้งไม่มีความยืดหยุ่น แต่การจัดตั้งโดยกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาเป็นการเชื่อมโยงที่มาของสื่อสาธารณะกับผู้แทนของประชาชนที่ดีที่สุด อีกทั้งยังเป็นการประกันความอิสระของสื่อสาธารณะผ่านกลไกการบริหารงานตามที่รัฐบัญญัตินั้น ๆ กำหนด ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ให้สอดคล้องกับลักษณะขององค์การมหาชนและสื่อสาธารณะที่เป็นสากล ดังนี้

(1) กำหนดที่มาของเงินบำรุงองค์การให้สอดคล้องกับหลักการทางภาษีและความรับผิดชอบของ ส.ส.ท. ที่มีต่อสาธารณะ เช่น กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ (กองทุน กทปส.) หรือภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งแสดงการหักรายได้ไว้ในใบเสร็จที่มาจากประชาชนทุกคนในประเทศ เพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและ

สื่อสาธารณะ อันจะเป็นเกราะป้องกันและแรงกดดันให้ ส.ส.ท. ดำเนินภารกิจให้มีความคุ้มค่าและยึดกับประโยชน์ของสาธารณะ

(2) ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของ ส.ส.ท. ได้แก่ ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการนโยบายให้หลุดพ้นจากเครือข่ายตระกูล ส. มาเป็นองค์ประกอบที่สะท้อนถึงความรับผิดชอบต่อสังคมของสื่อสาธารณะ หรือมาจากการแต่งตั้งโดยอำนาจรัฐ ซึ่งมีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยสูงตามสัดส่วนที่เหมาะสม เช่น รัฐสภา นายกรัฐมนตรี รวมถึงมีผู้แทนประเด็นต่าง ๆ ในสังคมที่หลากหลายอย่างแท้จริง ไม่ยึดโยงกับองค์กรไม่แสวงหากำไรแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะ และปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายให้เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหลากหลายด้านอย่างกว้างขวางซึ่งสอดคล้องกับภารกิจของสื่อสาธารณะ หาก ส.ส.ท. ยังคงประสงค์บริหารงานด้วยระบบคณะกรรมการ 2 ชั้นเช่นเดิม

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การบริหารด้วยระบบคณะกรรมการ 2 ชั้นมิได้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานของ ส.ส.ท. แต่อย่างใด ทั้งยังเป็นการทำให้การบริหารงานของ ส.ส.ท. มีความซับซ้อนจากการต้องแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการบริหาร และผู้อำนวยการ ส.ส.ท. ออกจากกัน และในทางปฏิบัติคณะกรรมการนโยบายมักเข้าแทรกแซงการบริหารงานของ ส.ส.ท. ด้วยวิธีต่าง ๆ จึงควรเปลี่ยนโครงสร้างการบริหาร ส.ส.ท. ด้วยคณะกรรมการบริหารซึ่งรับผิดชอบการบริหารงานทั้งหมดภายใน ส.ส.ท. เพียงชั้นเดียว เพื่อให้การบริหารงานภายใน ส.ส.ท. เป็นของผู้อำนวยการ ส.ส.ท. อย่างแท้จริง อันจะทำให้เกิดความคล่องตัว มีความชัดเจนจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ ส.ส.ท. เพียง 2 ระดับ

(3) กำหนดกลไกการรับผิดชอบต่อสาธารณะของ ส.ส.ท. ให้สอดคล้องกับความเป็นสื่อสาธารณะ ผู้เขียนเห็นว่า กลไกการตรวจสอบของ ส.ส.ท. ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับลักษณะของสื่อสาธารณะ อันมีส่วนให้ ส.ส.ท. ไม่อาจดำเนินภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีความเข้มงวดตามระบบของราชการ ไม่มีความยืดหยุ่นอันขัดกับลักษณะการบริหารงานของ ส.ส.ท. การกำหนดให้บุคลากรของ ส.ส.ท. มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งไม่สอดคล้องกับบุคลากรของ ส.ส.ท. ที่มีความผูกพันจากฐานของสัญญาจ้าง มิใช่การบรรจุแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแบบส่วนราชการ หรือการมีอยู่ของสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการ ซึ่งไม่เหมาะสมกับภูมิทัศน์สื่อในปัจจุบันที่ผู้ชมผู้ฟังสามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมกับ ส.ส.ท. ได้โดยตรง ทั้งสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการยังกลายเป็นแหล่งผลประโยชน์ให้แก่เครือข่ายตระกูล ส. ในการผลักดันประเด็นต่าง ๆ ในนามของ ส.ส.ท. จึงควรปรับปรุงให้ ส.ส.ท. มีกลไกอื่น ๆ ซึ่งช่วยส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสาธารณะของ ส.ส.ท. โดยการแสดงความโปร่งใสในการบริหารงานต่อสาธารณะ เช่น การเผยแพร่แผนบริหารกิจการ หรืองบประมาณประจำปีล่วงหน้าแก่สาธารณะ เป็นต้น