

## ปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของสภาสมาคมธรรมมาภิบาล ในการตรวจประเมินผลงาน กสทช.<sup>1</sup>

ณัฏฐ์ ชิริณัฐสุภานนท์<sup>2</sup>

จากการศึกษาปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของสภาสมาคมธรรมมาภิบาลในการตรวจประเมินผลงาน กสทช. โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายทางด้านหลักคุณธรรม นิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และ ด้านหลักความคุ้มค่า ซึ่ง กสทช. ถือเป็นองค์กรรัฐอิสระมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ภายใต้พระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ทั้งนี้ จึงได้ทำการวิเคราะห์ถึงกรณีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจตามแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายต่าง ๆ พร้อมสรุปผลเพื่อหาข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของสภาสมาคมธรรมมาภิบาลสำหรับใช้ตรวจประเมินผลงาน กสทช. ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ทำให้ยากต่อการวินิจฉัย และ บังคับใช้ ส่งผลให้หน่วยงานรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึง ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในแนวทางของการปฏิบัติ

สภาสมาคมธรรมมาภิบาล มีอำนาจ และ หน้าที่ในการตรวจประเมินผลงานของ กสทช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 ซึ่งถือเป็นการกำหนดให้รัฐมียุทธศาสตร์ชาติ เพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศตามหลักธรรมาภิบาลได้อย่างยั่งยืน<sup>3</sup> โดย กสทช. ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ด้วยการออกประกาศ เรื่อง เจตจำนงที่มีคุณธรรม และ นิติธรรมสำหรับการบริหารงาน ตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และ ต้องมีค่านิยมแห่งหลักสุจริต มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยให้กำหนดนโยบายในการจัดทำมาตรฐานทางด้านจริยธรรมเพื่อบังคับใช้เป็นมาตรฐานสำหรับการตรวจประเมินผลงานภายในองค์กร ดังนั้น การตรวจประเมินผลงานของ กสทช. ในด้านหลักธรรมาภิบาลนั้น จึงมีปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของสภาสมาคมธรรมมาภิบาล ซึ่งปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของสภาสมาคมธรรมมาภิบาลในการตรวจประเมินผลงาน กสทช. โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิจิตร และ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล

<sup>2</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติจังหวัดลพบุรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2542), หน้า 47.

ประการแรก ปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายด้านหลักคุณธรรม นิติธรรม กรณี กสทช. ได้มีมติในการประชุมนัดพิเศษ ครั้งที่ 5/2565 รับทราบการรวบรวมกิจการระหว่าง ทู กับ ดีแทค โดยให้เหตุผลตามประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 ข้อ 5 เรื่องหลักเกณฑ์ และ วิธีการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อกิจการวิทยุคมนาคมที่กำหนดให้ต้องจัดทำรายงานก่อน และ หลังการรวบรวมกิจการเท่านั้น ซึ่งไม่ได้นำกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 60 และมาตรา 274 ที่ได้กำหนดให้คลื่นความถี่ถือเป็นสมบัติของชาติต้องกำหนดสัดส่วนขึ้นต่ำของผู้ให้บริการจากคลื่นความถี่เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่เป็นผู้บริโภค และ ต้องบริการสาธารณะ

กสทช. จะต้องดำเนินการตามหลักคุณธรรม นิติธรรม เพื่อประกอบการพิจารณาสำหรับการลงมติในที่ประชุมรับทราบการรวบรวมกิจการระหว่างทู กับ ดีแทค ซึ่งมี พระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ตามมาตรา 27 (11) ที่กำหนดให้เป็นองค์กร เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำการอันเป็นการผูกขาด หรือ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันสำหรับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม อีกทั้งพระราชบัญญัติ การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 21 ยังให้อำนาจ กสทช. ในการกำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาด หรือ ทำให้การแข่งขันลดน้อยลง รวมถึง กรณีหากมีการใช้อำนาจทางการตลาดที่ไม่เป็นธรรม หรือ มีพฤติกรรมกีดกันการแข่งขันสำหรับกิจการโทรคมนาคมอีกด้วย

จากผลการศึกษา ปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของสภามาคคมธรรมาภิบาลในการตรวจประเมินผลงาน กสทช. ด้านหลักคุณธรรม นิติธรรม สภามาคคมธรรมาภิบาลจะต้องบังคับใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 ที่กำหนดให้ กสทช. ก่อนจะมีการลงมติการออกระเบียบหลักเกณฑ์ หรือ ประกาศใด ๆ จะต้องมิบบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเพื่อสำรวจ และ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนด้วย ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2553 มาตรา 3/1 วรรค 3 ที่กำหนดให้ กสทช. ควรใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักคุณธรรม นิติธรรม ยังสอดคล้องกับแนวคิดที่สำคัญอีกประการ คือ หลักการเมืองการปกครองตามแนวคิดค่านิยมประชาธิปไตยในด้านธรรมาภิบาล หรือ Democratic value of transparency<sup>4</sup> ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ และ ข้อบังคับที่ได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรมไม่ละเว้น หรือ จงใจละเว้นในการเลือกปฏิบัติทั้งไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการทุจริตประพฤติมิชอบ ต้องคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชน รวมถึง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ฝ่ายต่าง ๆ อย่างรอบด้าน เพื่อความสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน และ เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะ

<sup>4</sup> ลิจิต ธีรเวคิน, “หลักประชาธิปไตย 12 ประการ ที่นักการเมืองต้องเข้าใจและยึดถือ,” Online, <http://www.mgponline.com>.

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้ สภาสมาคมธรรมมาภิบาล ต้องเสนอเรื่องการรวบรวมกิจการที่ส่งผลกระทบ ต่อประชาชน และ การใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งส่อว่าอาจจะขัดกับหลักคุณธรรม นิติธรรมต่อวุฒิสภา เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย กล่าวคือ กสทช. ไม่ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ รวมถึงประกาศฉบับ พ.ศ. 2561 ข้อ 9 ซึ่งระบุว่า “ การรายงานตามข้อ 5 ให้ถือเป็นการขออนุญาตตามข้อ 8 ” พร้อมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนรวมถึงผู้เชี่ยวชาญทางด้านการแข่งขัน และ นโยบายการสื่อสารระดับโลก ก่อนที่จะลงมติรับทราบการรวบรวมกิจการตามหลักการปกครองแบบนิติรัฐหรือ Rule of Law ถือว่าเป็นรูปแบบของการบริหารหน่วยงานรัฐที่กำหนดให้ กสทช. ต้องอยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล หรือการกำกับกิจการที่ดี

นอกจากนี้ สภาสมาคมธรรมมาภิบาลต้องใช้อำนาจตามกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 ว่าด้วยวิธีบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขกับประชาชน โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาล และคณะกรรมการธรรมาภิบาลแห่งจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 22 (1) ที่กำหนดให้สอดคล้องผลการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานรัฐ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และข้อ 23 (1) ในการปฏิบัติการงานนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนไม่ละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน (2) มีการกำกับ ดูแลให้หน่วยงานรัฐเพื่ออำนวยความสะดวก ให้บริการ และสนองความต้องการของประชาชน (3) ต้องคิดคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน และ (7) ต้องมีการติดตาม ตรวจสอบ รวมถึงประเมินผลงานอย่างสม่ำเสมอเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ

ประการที่สอง ปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายด้านหลักความโปร่งใส กรณีการใช้อำนาจของประธาน กสทช. แต่เพียงผู้เดียวเพื่อความเห็นชอบกรณีการคัดเลือกและแต่งตั้ง เลขานุการ กสทช. ซึ่งได้เกิดเป็นประเด็นปัญหาความขัดแย้งขึ้นภายในคณะกรรมการ ส่งผลให้เกิดเกิดความล่าช้าในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการ ซึ่งการคัดเลือกและแต่งตั้งเลขานุการ กสทช. ตามพระราชบัญญัติ องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 61 ได้กำหนดให้ “ ประธานกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการ กสทช. ” แต่ไม่ได้กำหนดถึงกระบวนการสรรหา หรือ วิธีการได้มาสำหรับรายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการ กสทช. เพื่อเสนอให้คณะกรรมการร่วมพิจารณาให้ความเห็นชอบเหมือนกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกเลขานุการขององค์กรอื่น ๆ ที่กำหนดไว้เพียงกระบวนการแต่งตั้ง หรือ การเข้าสู่ตำแหน่งเท่านั้น

กระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งเลขานุการ กสทช. ตามพระราชบัญญัติ องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 61 สภาสมาคมธรรมมาภิบาลจะต้องนำความในมาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 44 และมาตรา 45 มาใช้ในการตรวจประเมินผลงาน กสทช. โดยอนุโลม ประกอบกับมาตรา 62 ยังได้กำหนดให้กรรมการ กสทช. ต้องทำหน้าที่บริหารคลื่นความถี่เพื่อให้คณะกรรมการร่วมประชุมกันคัดเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ให้เลขานุการ กสทช. เป็นเลขานุการคณะกรรมการ แต่สภาสมาคมธรรมมาภิบาล อาจเกิดปัญหาในการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายได้ เมื่อมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ

การใช้อำนาจของประธาน กสทช. แต่เพียงผู้เดียวในการออกประกาศรับสมัครคัดเลือก และ แต่งตั้ง เลขาธิการ กสทช. โดยไม่ได้เป็นมติจากที่ประชุมของคณะกรรมการซึ่งเป็นเสียงข้างมาก อาจขาดความ โปร่งใส หากมีการนับผลคะแนนเมื่อเปรียบเทียบกับผู้สมัครรายอื่น ๆ ทั้งยัง ขัดต่อดัชนีความโปร่งใส ตาม พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 32 (3) ที่กำหนดให้ กสทช. จะต้องปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใด ๆ ที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตประพฤติมิชอบ รวมถึง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดผลดีต่อราชการ และ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อประโยชน์แห่งสาธารณะได้

ดังนั้น จึงสอดคล้องกับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียแปซิฟิก หรือ UNESCAP ที่ ได้ให้ความสำคัญกับความหมายของหลักความโปร่งใส หรือ Transparency ไว้ว่าเป็นการปรับปรุงกลไกใน การทำงานขององค์กร เพื่อให้มีความโปร่งใส ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และ ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการแต่งตั้งเลขาธิการ กสทช. ที่ล่าช้าเกินสมควร จึงถือได้ว่าเป็น การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามกฎหมายทำให้เกิดผลกระทบต่อการประกอบกิจการกระจาย เสี่ยง กิจการ โทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนได้

ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้สภาสมาคมธรรมาภิบาล ต้องดำเนินการเสนอเรื่องถึงผู้ตรวจการ แผ่นดินเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 (2) ที่กำหนดให้ กฎ คำสั่ง การกระทำอื่นใดของหน่วยงานรัฐ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หากมีปัญหาลักษณะความชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองให้พิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า โดยผู้ศึกษายังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าประกาศของประธาน กสทช. เรื่อง รับสมัครคัดเลือกบุคคลเพื่อ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการนั้น มีสถานะเป็นกฎ ถือเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 61 ประกอบด้วยระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาล และคณะกรรมการธรรมาภิบาลแห่งจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 22 (1) ได้กำหนดให้สอดคล้องหน่วยงานรัฐ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และ วิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (6) ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐต้อง ปฏิบัติภารกิจด้วยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และ มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส

ประการที่สาม ปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายด้านหลักการมีส่วนร่วม ในกรณีนโยบายปรับปรุง โครงสร้างของสำนักงาน กสทช. ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบในหลักการแล้ว แต่กลับไม่ได้นำมาบรรจุเข้าใน วาระการประชุมครั้งที่ 14/2566 เพื่อทำการรับรอง จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าขึ้น โดยรองเลขาธิการ ได้มี คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารในตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ซึ่งขัดกับมติ กสทช. ที่ให้ชะลอการแต่งตั้งไปจนกว่า จะมีการแต่งตั้งเลขาธิการคนใหม่ ดังนั้น หลักการมีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2553 มาตรา 5 จึงได้กำหนดให้แบ่งราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ โดยในส่วนตำแหน่งและอัตรา เงินเดือนของพนักงาน กสทช. ต้องคำนึงถึงคุณภาพพร้อมปริมาณงานของทางราชการนั้น ๆ ไว้ด้วย

การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงาน กสทช. ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบในหลักการแล้ว แต่กลับไม่ได้นำมาบรรจุเข้าในวาระการประชุมครั้งที่ 14/2566 เพื่อทำการรับรอง จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าขึ้น ซึ่งรองเลขาธิการได้มีคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารในตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ อาจขัดกับมติ กสทช. ที่ให้ชะลอการแต่งตั้งไปจนกว่าจะได้เลขาธิการคนใหม่ แต่ประธาน กสทช. กลับไม่ได้ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ที่ให้มีการเปลี่ยนแปลง บุคคลผู้ทำหน้าที่รักษาการเลขาธิการ กสทช. ส่งผลให้องค์กรได้รับความเสียหายตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 23 ที่กำหนดให้การประชุม หรือ การลงมติต้องให้เป็นไปตามระเบียบที่ได้กำหนดไว้และมาตรา 27 (25) ยังกำหนดให้ กสทช. ต้องมีอำนาจหน้าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการด้านกระจายเสียง และ กิจการโทรทัศน์ รวมถึง กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการวิทยุโทรคมนาคม ดังนั้น สำนักงาน กสทช. ต้องดำเนินงานในรูปแบบขององค์กรคณะด้วยหลักการมีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 56 ซึ่งกำหนดให้เป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐอิสระ ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานคณะกรรมการตามมาตรา 60 ที่กำหนดให้มีเลขาธิการ ขึ้นตรงกับประธาน กสทช.

การขาดหลักการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน ในกรณีประธาน กสทช. มีข้อสั่งการห้ามมิให้พนักงานดำเนินการใด ๆ ตามที่กรรมการ กสทช. ร้องขอหรือมอบหมายก่อนได้รับอนุญาต หากมีผู้ใดฝ่าฝืนถือว่ากระทำการผิดวินัย เป็นสาเหตุให้กรรมการไม่สามารถดำเนินงานทางด้านนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมว่าด้วยประกาศของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง ประมวลจริยธรรมของสำนักงาน กสทช. พ.ศ. 2563 ข้อ 4 (4) เพื่อให้คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว

กรณีคณะอนุกรรมการวุฒิสภาได้ทำหนังสือเชิญ กสทช. ให้เข้าร่วมประชุมถึง 3 ครั้ง แต่กลับไม่ได้รับความร่วมมือทำให้วุฒิสภาได้รับความเสียหาย และ ไม่ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนเพื่อไปดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งประธาน กสทช. ได้สั่งไม่ให้พนักงานเข้าชี้แจงเมื่อวุฒิสภาร้องขอ อาจขาดหลักการมีส่วนร่วมในด้านการตรวจสอบ และ จงใจขัดคำสั่งวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 25 ที่กำหนดให้ประธานถือเป็นพนักงานรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และในมาตรา 27 (25) ยังกำหนดให้การใช้อำนาจหน้าที่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียง และ กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้มาตรา 30 ยังกำหนดให้พนักงานต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความจำเป็น และ เหมาะสมสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่โดยต้องรายงานให้ กสทช. ทราบตามหลักเกณฑ์ และ วิธีการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

นอกจากนี้ การจัดทำรายงานผลของการปฏิบัติงานประจำปีสำหรับการบริหารคลื่นความถี่ กิจกรรมกระจายเสียง กิจกรรมโทรทัศน์ และ กิจกรรมโทรคมนาคมตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจกรรมโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 76 ได้ กำหนดให้ กสทช. ต้องแสดงรายละเอียดแผนงาน และ ผลการปฏิบัติงาน รวมถึง รายละเอียดเกี่ยวกับการ แต่งตั้ง โยกย้ายพนักงาน การคัดเลือก การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ กสทช. เพื่อนำแผนการ ดำเนินงานในระยะต่อไปเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีของบัญชี พร้อมทั้งเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบ โดยนายกรัฐมนตรี สถาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภาอาจขอให้ กสทช. หรือเลขาธิการ กสทช. แล้วแต่กรณีชี้แจงการดำเนินงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นหนังสือหรือขอให้ มาชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ แต่กรณีนี้ประธาน กสทช. กลับมีคำสั่งห้ามเข้าชี้แจง

สรุปได้ว่า สภาสมาคมธรรมชาติต้องใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อดำเนินการเสนอเรื่องถึงวุฒิสภา โดยให้นำมาตรฐานทางจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219 มา ใช้บังคับ ซึ่งออกเป็นระเบียบเกี่ยวกับวิธีการแต่งตั้งโยกย้ายพนักงาน รวมทั้งใช้บังคับในกรณีการไม่ให้ความ ร่วมมือกับหน่วยงานด้านการตรวจสอบ ดังนั้น ต้องเสนอเรื่องถึงคณะอนุกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ติดตาม และ ตรวจสอบผลการบังคับใช้กฎหมาย และ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ กสทช. เพื่อ ดำเนินการสอบสวนพร้อมลงโทษทั้งทางวินัย และ ทางอาญา

หลักการมีส่วนร่วม และการมุ่งเน้นด้านฉันทามติ<sup>5</sup> ได้สอดคล้องกับแนวความคิดหลักการประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นการกระตุ้น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจ หรือ การดำเนินงานที่มีผลต่อกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ทั้งจากภายในองค์กร และจากสังคม เพื่อนำมาบูรณาการร่วมกันโดยทำให้เกิดความ ร่วมมือกันขึ้นในแนวทางที่เป็นมิตรอันจักเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย การไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ กสทช. และการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานด้านการตรวจสอบนี้ สภาสมาคมธรรมชาติจะต้องบังคับใช้ กฎหมายตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2553 มาตรา 3/1 วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้ การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความ รับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน และ การมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า สภาสมาคมธรรมชาติ ต้องใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อตรวจสอบประเมินผล งาน กสทช. ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 24 ที่กำหนดให้การปฏิบัติภารกิจใด หากส่วนราชการจำเป็นต้องได้รับอนุญาต อนุมัติหรือ ความ เห็นชอบจากส่วนราชการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย และ ต้องบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายถึงการพ้น จากตำแหน่งในกรณีมีความประพฤติเสียหายอย่างร้ายแรง หรือ ขัดมาตรฐานทางจริยธรรม พร้อมทั้งกำหนด กระบวนการพ้นจากตำแหน่งกรรมการ กสทช. ให้มีความชัดเจนสามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

<sup>5</sup> อนุก เหล่าธรรมทัศน์, “แปรถิ่นเปลี่ยนฐานสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย,” (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 70-71.

ประการที่สี่ ปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายด้านหลักความรับผิดชอบ กสทช. ถือเป็นองค์กรที่ต้องดำเนินงานในรูปแบบองค์กรอิสระ ประเด็นปัญหากรณีการประชุมของคณะกรรมการที่ไม่ครบองค์ประชุม ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยไม่ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 4 ที่ได้กำหนดให้ก่อนการประชุมนั้น ประธาน กสทช. จะต้องสอบถามถึงความพร้อมของกรรมการก่อนที่จะตัดสินใจนัดหมาย แต่กลับไม่ดำเนินการตามธรรมเนียมปฏิบัติปกติทั่วไป รวมถึง กำหนดวันประชุมในวันที่คณะกรรมการติดภารกิจ เมื่อคณะกรรมการทักท้วง ทวงถามถึงเหตุผล ได้รับยืนยันว่าเป็นการใช้อำนาจและดุลพินิจของประธาน กสทช. แต่สำหรับระเบียบว่าด้วยข้อบังคับการประชุม กสทช. พ.ศ. 2555 ข้อ 25 ได้กำหนดให้ต้องมีคณะกรรมการมาในที่ประชุมต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม โดยกำหนดให้ประธาน กสทช. กรรมการ เลขานุการ และบุคคลผู้เข้าร่วมประชุม ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานในการประชุมด้วยทุกครั้ง

กสทช. ต้องดำเนินกิจการในลักษณะส่วนรวมที่เป็นคณะกรรมการ ซึ่งมีประธาน กสทช. เป็นผู้แทนในการดูแลและจัดให้มีการประชุมร่วมกัน ดังนั้น การนัดหมายประชุมในแต่ละครั้ง จะต้องคำนึงถึงความครบถ้วนขององค์ประชุมเป็นหลัก ถือเป็นการทำงานที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของคณะกรรมการ กสทช. ข้อ 12 วรรคสอง ที่กำหนดให้การจัดประชุมต้องดำเนินการนัดประชุมล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน การไม่แจ้งปฏิทินประชุมล่วงหน้า ทำให้ไม่ครบองค์ประชุมอาจขัดกับหลักความรับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 23 ที่ได้กำหนดให้การประชุม หรือ การลงมติในการปฏิบัติงานต้องเป็นไปตามระเบียบที่ กสทช. กำหนด โดยการประชุมตามวาระถ้ามีเรื่องเพื่อพิจารณาหากกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียกรรมการผู้นั้นจะไม่มีสิทธิเข้าประชุม

การนัดหมายประชุมในแต่ละครั้ง จะต้องคำนึงถึงความครบถ้วนขององค์ประชุมเป็นสาระสำคัญ ถือเป็นการทำงานที่ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับของการประชุมคณะกรรมการ กสทช. ในข้อ 12 วรรคสองที่กำหนดให้การจัดประชุมต้องดำเนินการนัดประชุมล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน การไม่แจ้งปฏิทินประชุมล่วงหน้า ทำให้ไม่ครบองค์ประชุมจึงอาจขัดกับหลักความรับผิดชอบได้ ส่งผลให้มีวาระคงค้างการพิจารณามากกว่า 80 วาระและยังมีวาระอื่น ๆ เพิ่มเติมอีก 3 วาระ รวมถึง 3 วาระสำคัญซึ่งรอการพิจารณามานานกว่า 10 เดือน คือ วาระการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเลขานุการ กสทช. ทั้งนี้ ยังมีวาระเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างตามระเบียบ ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมของสำนักงาน กสทช. โดยการนัดประชุมทับซ้อนกับวันที่คณะกรรมการมีภารกิจอื่น ๆ ยังส่งผลให้ไม่ครบองค์ประชุม จึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 24 ที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ในเรื่องใดที่เกี่ยวข้อง หรือมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ต้องกระทำโดยให้ออกเป็นมติที่ประชุม และต้องเปิดเผยรายงานการประชุมในกรณีผลการประชุมที่ไม่ได้กำหนดไว้ให้เป็นความลับ พร้อมทั้งผลการลงมติที่ประชุมทั้งรายบุคคล และ ทั้งคณะเพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบ

การประชุมเรื่องใดที่มีลักษณะตามกฎหมาย ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่กำหนดให้มีต้องเปิดเผย ตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 24 วรรคสอง ได้บัญญัติถึงข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงาน กสทช. อาจมีมติมิให้เปิดเผยข้อมูลเฉพาะในส่วนนั้นก็ได้ และมาตรา 24 วรรคสาม ยังกำหนดให้การเปิดเผยรายงานการประชุมพร้อมทั้งผลการลงมติ ต้องดำเนินการภายในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการลงมติแล้ว แต่หากมีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน ดังนั้น กสทช. จึงไม่มีหลักความรับผิดชอบในการเปิดเผยผลการประชุม อีกด้วย

สรุปได้ว่า สภาสมาคมธรรมาภิบาลต้องใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการตรวจประเมินผลงาน กสทช. ตามพระราชบัญญัติองค์กร จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 27 (19) และ มาตรา 58 ที่กำหนดให้ กสทช. ต้องดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ พึงปฏิบัติให้มีวินัยอย่างเคร่งครัด สอดคล้องกับแนวคิดค่านิยมประชาธิปไตยที่กำหนดหลักความรับผิดชอบต่อผู้เกี่ยวข้องให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน รวมทั้งต้องกำหนดให้มีการจัดวางระบบเพื่อรายงานความก้าวหน้าให้มีผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ต่อสาธารณะ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติ มาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 ซึ่งกำหนดให้มาตรฐานทางจริยธรรม คือ หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องประกอบด้วย (2) ใน การบังคับใช้กับคณะกรรมการ กสทช. ต้องดำเนินการประชุมเพื่อให้เป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และ มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่

ดังนั้น ผู้ศึกษาแนะนำให้เสนอเรื่องถึงคณะกรรมการวุฒิสภาเพื่อให้ดำเนินการตั้งคณะกรรมการธิการสำหรับการตรวจสอบตามกฎหมายทางด้านประมวลจริยธรรมของคณะกรรมการ กสทช. ที่ไม่มีความรับผิดชอบในการประชุมตามวาระได้ พร้อมทั้งดำเนินการในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐจริงใจในการละเว้นหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ถือเป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และ ขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ต้องถูกดำเนินคดีทางวินัยตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สภาสมาคมธรรมาภิบาลยังต้องบังคับใช้กฎหมายตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 25 ที่กำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการเพื่อรับผิดชอบในปัญหานั้น ๆ หากมติของที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันสองฝ่าย ให้บันทึกความเห็นของกรรมการฝ่ายข้างน้อยไว้ให้ปรากฏในเรื่องนั้นด้วย ความผูกพันที่กำหนดไว้มิให้ใช้บังคับกับการวินิจฉัยในปัญหาด้านกฎหมายโดยถือเป็นหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

การไม่จัดประชุมพิจารณาในวาระที่สำคัญเพื่อให้สามารถนำนโยบายไปบริการสาธารณะได้ อาจส่งผลกระทบให้ผู้รับบริการเกิดความเสียหายจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น และหากการกระทำของ กสทช. เป็นการกระทำผิดกฎหมายปกครอง ผู้เสียหายสามารถยื่นฟ้องศาลปกครองเพื่อให้พิจารณา และ มีคำสั่งให้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ได้ ดังนั้น การดำเนินคดีในฐานะความผิดทั้งหมดจะต้องมีการสืบสวน และ พิสูจน์ความผิดให้ชัดเจนตามขั้นตอนของกฎหมาย

ประการสุดท้าย ปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายด้านหลักความคุ้มค่า ในกรณีการซื้อลิขสิทธิ์สำหรับถ่ายทอดฟุตบอลโลก โดยกำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์ของการเผยแพร่กิจการโทรทัศน์ที่ให้บริการลักษณะเป็นการทั่วไปหรือกฎ Must Have ซึ่งในเวลาต่อมาได้ยกเลิกประกาศกฎ Must Have และ ต้องใช้งบประมาณจากกองทุนวิจัย และ พัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือ กทปส. มาชำระเป็นค่าชดเชยจำนวนมากกว่า 1,000 ล้านบาท

กฎ Must Have ถือเป็นประกาศของ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์รายการโทรทัศน์ที่สำคัญเพื่อให้เผยแพร่ได้เฉพาะในสถานที่ให้บริการลักษณะเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2555 ข้อ 3 ที่กำหนดให้ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สำหรับการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิของประชาชนทุกคนรวมถึงคนด้อยโอกาส ให้สามารถใช้ประโยชน์จากรายการโทรทัศน์ได้อย่างเป็นธรรม และ ทัวถึงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยได้ให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการสถานีโทรทัศน์ไว้ในมาตรา 35 ซึ่งกำหนดให้บุคคลที่ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และ มาตรา 36 ได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ ประกอบด้วยมาตรา 41 ยังได้กำหนดไว้ว่าให้บุคคล และชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) ได้รับทราบ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

การสนับสนุนงบประมาณจำนวนมากกว่า 1,000 ล้านบาท เพื่อให้มีการถ่ายทอดสดฟุตบอลโลก 2022 โดย กสทช. ได้ใช้งบประมาณตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มาตรา 52 จาก “ กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการ กระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ ” หรือ กสทป. ซึ่งมีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการด้านกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม อย่างทั่วถึง ซึ่งการซื้อลิขสิทธิ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งการถ่ายทอดสดฟุตบอลโลกในระยะเวลาไม่ถึง 2 เดือน อาจขัดต่อหลักความคุ้มค่า และ ผิดวัตถุประสงค์ของกองทุน กสทป. ถือเป็น การใช้งบประมาณบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มาตรา 53 (6) โดยมีเจตนารมณ์สำหรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน ต้องนำงบประมาณจำนวนนี้ไปใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ทั้งนี้ ต้องมุ่งเน้นช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และ ผู้พิการเท่านั้น

กฎ Must Have ได้ถูกประกาศยกเลิก และ ต้องชำระค่าชดเชยในการซื้อลิขสิทธิ์ ตามพระราชบัญญัติ องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และ กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 28 ที่กำหนดให้ กสทช. ต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย และ ประชาชนทั่วไป เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาออกระเบียบ ประกาศ หรือ คำสั่ง ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป รวมถึง ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันในด้านโทรคมนาคม หรือ มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ และมาตรา 36 ยังกำหนดให้นำเงินไปใช้ประโยชน์เพื่อส่งเสริม คุ้มครองสิทธิของคนพิการและคนด้อยโอกาส เพื่อให้ใช้ประโยชน์จากรายการของ กสทช. โดยต้องให้ผู้รับใบอนุญาตจัดบริการที่เหมาะสม

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า ตามมาตรา 52 ได้กำหนดให้รายการใดที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมสมควรส่งเสริมให้มีการผลิต หรือ ผู้ประกอบการรายใดปฏิบัติตามมาตรการสำหรับส่งเสริม และ คຸ້ມครองสิทธิของคนพิการรวมถึงคนด้อยโอกาสนั้น ประกอบด้วยมาตรา 36 ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการอาจพิจารณาสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากกองทุนได้ ดังนั้น จากหลักการ และ เหตุผลของเนื้อหารายการที่ใช้สำหรับการแพร่ภาพออกอากาศรายการถ่ายทอดสดฟุตบอลโลก จึงส่งผลกระทบทำให้เกิดข้อจำกัดในด้านลิขสิทธิ์ด้านการให้บริการ ด้านการตลาด และ ด้านหลักความคຸ້ມค่า

การใช้งบประมาณมาชำระค่าชดเชยจากกฏ Must Have หากพิจารณาในแง่ของหลักความคຸ້ມค่าที่เกี่ยวข้องกับลิขสิทธิ์ อาจมีข้อจำกัดด้านการลงทุน ลดการแข่งขันในช่องทางสื่อ และ เกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมสื่อสารแพลตฟอร์มดิจิทัล โดยการแก้ไขปัญหานี้ กสทช. ยังไม่ได้ปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์หรือหาวิธีการที่สมดุลระหว่างการให้บริการฟรีหรือต้องรักษาคะแนนประโยชน์ของรัฐจากการซื้อลิขสิทธิ์ ดังนั้น การใช้งบประมาณของ กสทช. ซึ่งอาจขาดหลักความคຸ້ມค่าเป็นเวลานานกว่า 2 ปี สภาสมาคมธรรมชาติต้องใช้อำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบประเมินผลงาน กสทช. ตามพระราชบัญญัติ มาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 13 (5) เพื่อตรวจสอบรายงานประจำปีของหน่วยงานรัฐตามมาตรา 19 (3) และ รายงานสรุปผลการดำเนินงานต้องให้สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องคำนึงถึงคุณภาพของผลงานที่เกิดจากหลักความคຸ້ມค่า รวมถึง ความพึงพอใจที่มีต่อผลสัมฤทธิ์สำหรับในด้านคุณภาพของผลงานนั้น สามารถวัดได้จากปัจจัยความคຸ້ມค่าทางเศรษฐกิจของประเทศชาติ

ปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของสภาสมาคมธรรมชาติในการตรวจสอบประเมินผลงาน กสทช. ด้านหลักความคຸ້ມค่า กรณี กสทช. ยกเลิกกฏ Must Have และ ใช้งบประมาณกว่า 1,000 ล้านบาทเพื่อชำระเป็นค่าชดเชยในการซื้อลิขสิทธิ์ให้มีการถ่ายทอดสดฟุตบอลโลก โดยสภาสมาคมธรรมชาติจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2553 มาตรา 71/10 (1) กำหนดให้ทำข้อเสนอแนะ หรือ ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการใช้งบประมาณของ กสทช.

จากประเด็นปัญหาหลักความคຸ້ມค่า ผู้ศึกษาเสนอแนะให้สภาสมาคมธรรมชาติต้องทำเรื่องถึงคณะรัฐมนตรีให้รับทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ในการใช้งบประมาณของ กสทช. ประกอบด้วยพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 ยังกำหนดให้บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย (3) มีประสิทธิภาพ และ เกิดหลักความคຸ້ມค่าในการกิจรัฐ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ การใช้งบประมาณ ต่อไป

นอกจากนี้ สภาสมาคมธรรมชาติ จะต้องบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติ มาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 13 (5) เพื่อตรวจสอบรายงานประจำปีของหน่วยงานรัฐตามมาตรา 19 (3) และ รายงานสรุปผลการดำเนินงานดังกล่าว เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้รับทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ประกอบด้วยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 ที่กำหนดให้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (3) มีประสิทธิภาพ และ ต้องเกิดหลักความคຸ້ມค่าในการกิจรัฐ

สรุปได้ว่า สำหรับปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของสภาสมาคมธรรมาภิบาลในการตรวจประเมินผลงาน กสทช. สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถือเป็นอำนาจทางการปกครองสูงสุดตามสัญญาประชาคม<sup>6</sup> ดังปรากฏตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาล และ คณะกรรมการธรรมาภิบาลแห่งจังหวัด พ.ศ. 2552 ข้อ 22 (1) ได้กำหนดให้สอดคล้องผลการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และข้อ 23 (1) ในการปฏิบัติการกิจนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (2) มีการกำกับ ดูแล ให้หน่วยงานรัฐอำนวยความสะดวก ให้บริการ และ สนองความต้องการของประชาชน (3) ให้คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน (6) ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐต้องปฏิบัติการกิจด้วยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส และ(7) ต้องดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ รวมถึงข้อ 23 ในการดำเนินงานตามข้อ 22 (4) สามารถปฏิบัติการกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีหลักความคุ้มค่า ต้องชี้แจงการนำงบประมาณไปใช้ให้ได้ตามวัตถุประสงค์ต่อการกิจรัฐ

จากการศึกษา กรณีปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของสภาสมาคมธรรมาภิบาลในการตรวจประเมินผลงาน กสทช. ตามสมมติฐานของการศึกษาด้านหลักธรรมาภิบาล ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ทำให้ยากต่อการวินิจฉัย และ บังคับใช้ ส่งผลให้หน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึง ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติ จึงมีความจำเป็นต้องออกเป็นกฎหมายเฉพาะขึ้น โดยปัจจุบันได้ส่งร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการธรรมาภิบาลแห่งชาติ พ.ศ... เพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ถือได้ว่าเป็นกฎหมายเฉพาะของสภาสมาคมธรรมาภิบาลสำหรับใช้ในการตรวจประเมินผลงาน กสทช. และหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ดังนี้

1. หลักธรรมาภิบาล ต้องถูกบัญญัติไว้ตามร่างพระราชบัญญัติให้กำหนดไว้ในหมวด 1 มาตรา 5 เพื่อความชัดเจน คือ หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

2. คณะกรรมการธรรมาภิบาลแห่งชาติ ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรา 15 ต้องกำหนดให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบ และ สอดส่องการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และ หมายรวมถึงหลักธรรมาภิบาล

(2) จัดตั้งสภาธรรมาภิบาลแห่งชาติ และสภาธรรมาภิบาลระดับท้องถิ่น

(3) จัดสร้างเกณฑ์การประเมินองค์กรและโครงการต่าง ๆ ในกรอบของธรรมาภิบาล

(4) เสนอและปรับปรุงเกณฑ์ในการประเมินด้านธรรมาภิบาลในหน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชน

---

<sup>6</sup> บรรเจิด สิงคนดี, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมบทความกฎหมายมหาชน เล่ม 1,” (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), หน้า 348.

(5) ทำการประเมินและให้ข้อเสนอแนะในเรื่องธรรมาภิบาลขององค์กรต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานของรัฐ และ ภาคเอกชน ในโครงการที่องค์กรเหล่านั้นได้ดำริ หรือ ตามภารกิจ ในกรอบของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่สร้างขึ้น

(6) จัดตั้งสถาบันพัฒนาธรรมาภิบาลแห่งชาติเพื่อให้ความรู้ และ ส่งเสริมวัฒนธรรมธรรมาภิบาลเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ

(7) พัฒนาการศึกษานานาชาติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลเพื่อความรู้ และ ความเข้าใจให้กับประชาชน

(8) พิจารณาออกประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ และ หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้

3. ให้คณะกรรมการสามารถบังคับใช้กฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติ ในมาตรา 16 โดยกำหนดให้ชัดเจน ดังนี้

(1) เป็นองค์กรที่ทำการประเมิน และ ให้ข้อเสนอแนะในเรื่องธรรมาภิบาลขององค์กรต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานของรัฐ และ ภาคเอกชน ในโครงการที่องค์กรเหล่านั้นได้ดำริหรือตามภารกิจขององค์กรในกรอบของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่สร้างขึ้น

(2) เป็นองค์กรในการจัดตั้งสถาบันพัฒนาธรรมาภิบาลแห่งชาติเพื่อให้ความรู้ และ ส่งเสริมวัฒนธรรมธรรมาภิบาลเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ

(3) เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมการนำวัฒนธรรมธรรมาภิบาลไปใช้ในการพัฒนาประเทศ

(4) พัฒนาการศึกษานานาชาติเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ดังนั้น จากเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการธรรมาภิบาลแห่งชาติ พ.ศ....รวมถึงยังมีมาตราอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในวาระเพื่อพิจารณาจากรัฐสภา ถือได้ว่าเป็นกฎหมายเฉพาะของสภาสมาคมธรรมาภิบาลที่จะนำไปบังคับใช้ในการตรวจประเมินผลงานหน่วยงานของรัฐ องค์กรอิสระ โดยจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจ ลดความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่ในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ และ จักเกิดผลดีทำให้การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

บรรเจิด สิงคนดี , “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.” รวมบทความกฎหมายมหาชน เล่ม

1. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ , 2555):348.

บรรศักดิ์ อวรรณโณ , “การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย.” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล: วิทยาลัย ป้องกัน

ราชอาณาจักร, 2542):47.

ลิขิต วีรเวทิน , “หลักประชาธิปไตย 12 ประการ ที่นักการเมืองต้องเข้าใจและยึดถือ,” Online,

<http://www.mgsonline.com> . 2567 (เมษายน, 10)

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ , “แปรถื่นเปลี่ยนฐานสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย.”

(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552):70-71.