



ความพร้อมรับการตรวจสอบของคณะกรรมการ
กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)
THE ACCOUNTABILITY OF NATIONAL
BROADCASTING AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION (NBTC)

โดย

ปกครอง มณีโรจน์

คุณฐิติพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรปริญญาคุณวุฒิปบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยรัฐกิจ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2557



**THE ACCOUNTABILITY OF NATIONAL
BROADCASTING AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION (NBTC)**

**BY
POKKRONG MANIROJANA**

**A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR
DOCTOR OF PHILOSOPHY PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION
PUBLIC ADMINISTRATION INSTITUTE
COLLEGE OF GOVERNMENT**

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY

2014



คุณฉันทิพนธ์เรือง

ความพร้อมรับการตรวจสอบของคณะกรรมการ
กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)

โดย
ปกครอง มณีโรจน์

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2557

ศ. (พิเศษ) ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์
ประธานกรรมการสอบ

ศ. (พิเศษ) เสรมย์พร คูศรีพิทักษ์
กรรมการ

รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนิมพานิช
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

ดร.ภัทริยา สุมะโน
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

ดร.ธีระ เตชะมณีสถิตย์
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

ศ. นิสิต ฐิตินันท์

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ์ สุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

20 มีนาคม 2558



Dissertation entitled

**THE ACCOUNTABILITY OF NATIONAL
BROADCASTING AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION (NBTC)**

by

POKKRONG MANIROJANA

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration Program

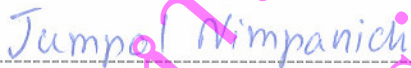
Rangsit University
Academic Year 2014



Professor Anek Laothamatas, Ph.D.
Examination Committee Chairperson



Professor Sethaporn Cusripituck
Member



Assoc. Professor Jumpol Nimpanich, Ph.D.
Member and Advisor



Pattareeya Sumano, Ph.D.
Member and Co-Advisor



Teera Taechamaneestit, D.P.A.
Member and Co-Advisor

Approved by Graduate School



(Asst.Prof.Plт.Off. Vannee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

20 March 2015

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สามารถประสบความสำเร็จได้ เป็นเพราะได้รับความกรุณาจากท่านรองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนิมพานิช และภรรยาผู้พี่ชื้อแนะ สอนสั่ง และบังคับให้อ่านหนังสือมากที่สุด ท่านได้ช่วยแก้ไขงาน ครั้งแล้ว ครั้งเล่า เป็นระยะเวลาติดต่อกันหลายปี นับเป็นพระคุณที่ลืมไม่ได้ชั่วชีวิต ท่านอาจารย์ ดร.ภทริยา สุมะโน ให้ความเมตตา ให้กำลังใจ และให้ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้โดยตรง นอกจากนี้ท่านอาจารย์ ดร.ธีระ เตชะมณีสถิตที่ช่วยขัดเกลา แนะนำวิธีการต่างๆ เพื่อให้ทำงานนี้สำเร็จให้ได้ รวมทั้งท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพพลกุล สุนทรนนท์ ที่ช่วยอ่านงานอย่างละเอียด และมีคำแนะนำมากมายที่ต้องนำมาปรับปรุง และท่านศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่ให้วิชาความรู้ ให้ข้อคิด และแนะนำด้วยความเมตตา แม้ว่าท่านจะหาเวลาว่างไม่ค่อยได้ เพราะต้องทำภารกิจเพื่อประเทศชาติในการร่างรัฐธรรมนูญ และผู้ที่สำคัญที่สุดอีกท่านหนึ่งคือท่านศาสตราจารย์ (พิเศษ) เศรษฐพร คุศรีพิทักษ์ อดีตกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข ที่เกี่ยวเชิญให้ค้นคว้าอย่างจริงจังทุกรายละเอียด เพราะไม่มีใครรู้เรื่องเกี่ยวกับ กสทช. ได้ดีเท่าท่านอีก ท่านเป็นแรงบันดาลใจอย่างมากในการทุ่มเทให้งานนี้สำเร็จ ต้องขอบพระคุณทุกท่านอย่างสูง

ยังมีบุคคลอีกสามท่านที่สำคัญที่สุดในชีวิตคือคุณพ่อรองศาสตราจารย์ ดร.ปฐม และคุณแม่วรรณี มณีโรจน์ ที่ให้การสนับสนุนทุกอย่าง ตั้งแต่สนับสนุนให้เรียนแล้วยังส่งเสริมอีกด้วย อยากประสบความสำเร็จให้ท่านภูมิใจ คุณพ่อกับคุณแม่เป็นแรงบันดาลใจที่สำคัญที่สุดในชีวิต และที่ขาดไม่ได้คือคุณพิมพ์นันทา ยันตรรัตน์ คู่ชีวิตผู้แสนดี ที่ให้การสนับสนุนทุกอย่าง แม้ว่าเหน็ดเหนื่อยอย่างแสนสาหัสเพียงใด เป็นบุคคลสำคัญที่จะขาดเสียมิได้

ต้องขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ทุกท่านที่สละเวลาอันมีค่า ช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ รวมทั้งพี่สงคราม และเจ้าหน้าที่ของสถาบันทุกคน เพื่อนๆ ที่ให้กำลังใจเสมอมาโดยเฉพาะภัทร กับนวนลภาเพื่อนรัก และพี่พิมพ์เพ็ญที่ชักชวนให้เรียน รวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่าน

ปกครอง มณีโรจน์

ผู้วิจัย

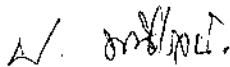
5106994 : สาขาวิชาเอก : รัฐประศาสนศาสตร์; ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์)
 คำสำคัญ : ความพร้อมรับการตรวจสอบ, ความโปร่งใส, ผู้ตรวจสอบ, ผู้รับการตรวจสอบ
 ปกครอง มณีโรจน์: ความพร้อมรับการตรวจสอบของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง
 กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) (THE ACCOUNTABILITY OF
 NATIONAL BROADCASTING AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION
 (NBTC)) อาจารย์ที่ปรึกษา: รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล นิมิตพานิช, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม: ดร.
 กัทธียา สุมะโน และ ดร.ธีระ เตชะมณีสถิตย์, 222 หน้า.

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยฉบับนี้ เพื่อศึกษาความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. (ทาง
 ด้านกฎหมาย ทางการบริหาร และทางสาธารณะ) โดยศึกษาการใช้อำนาจหน้าที่ และการตอบสนอง
 รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. เพื่อเป็นการพัฒนาองค์ความรู้
 ทางด้านความพร้อมรับการตรวจสอบให้เหมาะสมกับองค์การต่างๆในบริบทของประเทศไทย

ผู้วิจัยเลือกใช้การวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษา โดยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูล 3 แบบ
 คือ สืบค้นข้อมูลประเภทเอกสาร การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยแบ่ง
 ผู้ให้ข้อมูลเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้ตรวจสอบแบบทางการ ผู้ตรวจสอบแบบไม่เป็นทางการ และผู้รับการ
 ตรวจสอบตามหลักสามเส้า (Triangulations) (Creswell, 2007) ทางด้านข้อมูล และระเบียบวิธีวิจัย

ผลวิจัยวิเคราะห์ด้วยกรอบแนวคิดของความพร้อมรับการตรวจสอบแบบผสม (Hybrid
 Framework) ของ Romzek And Dubnick (1991) พบว่า กสทช.ให้ความสำคัญกับความพร้อมรับการ
 ตรวจสอบแบบที่เป็นทางการ (Formal Accountability) คือ ทางด้านกฎหมายเป็นหลัก แต่ให้ความสำคัญ
 ให้ความสำคัญกับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะไม่มากนัก และปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการ
 ตรวจสอบของ กสทช. คือปัจจัยที่เกี่ยวกับอำนาจ อิทธิพลทางการเมือง และทางธุรกิจ รวมถึงปัจจัย
 ทางด้านวัฒนธรรม บรรทัดฐานทางสังคม ทศนคติ ความเชื่อแบบดั้งเดิม ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรม และ
 การตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. มากที่สุด มีการฟ้องร้องนักวิชาการ และ
 สื่อมวลชนด้วยคดีหมิ่นประมาทในการแสดงทัศนะทางวิชาการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะ
 กรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทค.) เสียข้งมาก แต่ยังมีกรรมการเสียงข้างน้อยที่ให้ความสำคัญ
 กับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะอย่างจริงจัง

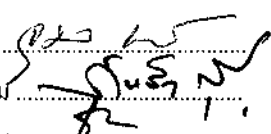
ลายมือชื่อนักศึกษา



ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



5106994 : MAJOR: PUBLIC ADMINISTRATION; Ph.D. PA. (PUBLIC ADMINISTRATION)

KEY WORDS : ACCOUNTABILITY, TRANSPARENCY, FORUM, ACTOR

POKKRONG MANIROJANA: THE ACCOUNTABILITY OF NATIONAL BROADCASTING AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION (NBTC).

DISSERTATION ADVISOR: ASSOCIATE PROFESSOR JUMPOL NIMPAHICH, Ph.D.

DISSERTATION CO-ADVISOR: PATTAREEYA SUMANO, Ph.D. AND TEERA TAECHAMANEESTIT, D.P.A. 222 p.

The objectives of this research are to study the accountability of NBTC. (Such as legal, administrative and public accountability). The study on the use of authority, the response and the factors that affect the accountability of NBTC. To contribute and develop the knowledge of accountability for organizations in Thailand.

Using the qualitative case study research to collecting the information from using the documents and the websites for the data collection, participatory observation and in-depth interviewed for triangulation rule (Creswell, 2007) of methodology and data.

The results were analyzed by hybrid framework of accountability (Romzek and Dubnick, 1991). The findings indicated that NBTC have given priority to formal accountability (authority, legislation, rules, and regulations) over public accountability. The power of political and business influence from military, interest groups or stakeholders including cultural factors that reflects the attitudes, beliefs, social norms of Thai people are the factors that most affect behavior and response to accountability of NBTC. Some of them prosecuted against journalists and scholars in defamation cases for the academic perspective about their action, but also the minority of commissioners give priority of public accountability very seriously.

Student's Signature..... *P. Manirojana* Dissertation Advisor's Signature..... *Jumpol Nimpanich*
 Dissertation Co-Advisor's Signature..... *Pattareeya S.*
 Dissertation Co-Advisor's Signature..... *Teera T.*

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ช
บทที่ 1	
บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	3
1.3 คำถามการวิจัย	3
1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย	3
1.5 ขอบเขตการศึกษา	4
1.6 นิยามศัพท์	5
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2	
การทบทวนวรรณกรรม	7
2.1 องค์ความรู้ทางด้านความพร้อมรับการตรวจสอบกระบวนการทัศน์ใหม่	8
2.2 ความพร้อมรับการตรวจสอบ	11
2.3 กรอบแนวคิดของความพร้อมรับการตรวจสอบ	35
2.4 องค์การอิสระ	41
2.5 การกำกับดูแลกิจการ กระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม	43
2.6 คณะกรรมการ กสทช.	48
2.7 คณะกรรมการติดตามและประเมินผลฯ กสทช.	51
2.8 องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบ กสทช.	54
2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	59

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 3	ระเบียบวิธีการวิจัย	65
	3.1 รูปแบบการวิจัยและวิธีการการวิจัย	65
	3.2 ประชากร กลุ่มตัวอย่าง	68
	3.3 เครื่องมือการวิจัย	71
	3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล	71
	3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	73
	3.6 การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล	73
บทที่ 4	ผลการวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูล	74
	4.1 การวิเคราะห์กระบวนการที่ทำให้ได้มาซึ่ง กสทช.	75
	4.2 การวิเคราะห์โครงสร้างและระบบความพร้อมรับการตรวจสอบ	77
	4.3 การวิเคราะห์การใช้อำนาจหน้าที่	126
	4.4 การวิเคราะห์การตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบ	152
บทที่ 5	บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	161
	5.1 บทสรุปผลการศึกษา	161
	5.2 บทสรุปการวิเคราะห์และการอภิปรายผล	167
	5.3 ข้อเสนอแนะ	175
บรรณานุกรม		178
ภาคผนวก		187
	ภาคผนวก ก	189
	ภาคผนวก ข	193
	ภาคผนวก ค	206
	ภาคผนวก ง	213
ประวัติผู้วิจัย		222

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.	40
3.1	รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์แบบเจาะลึก จำนวน 40 คน	69
	รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์แบบเจาะลึก จำนวน 40 คน (ต่อ)	70

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 กรอบแนวคิดเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบ	39
2.2 กรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย	41

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

องค์ความรู้ของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา เพราะเป็นช่วงที่โลกมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมากมาย และรวดเร็วในทุกๆด้าน ด้วยการพัฒนาด้านเทคโนโลยี ทั้งคอมพิวเตอร์ การสื่อสารโทรคมนาคมที่ทำให้รูปแบบการดำเนินชีวิตของคนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทำให้แนวโน้มของการบริหารงานสาธารณะมีความซับซ้อนหลากหลาย เพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังที่สูงขึ้นในเรื่องต่างๆ มีแนวความคิดเก่าๆ เริ่มไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนในอดีต เมื่อบริบทต่างๆ มีมิติที่หลากหลาย แนวคิดทางการบริหารก็ต้องก้าวให้ทัน ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างไม่หยุดยั้งด้วย ได้มีการนำเสนอกระบวนการที่เปลี่ยนมุมมองเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ (New Public Service) (Denhardt and Denhardt, 2007) โดยเสนอว่าผู้บริหารงานสาธารณะ (Public Administrators) จะต้องให้บริการ (Serve) แก่พลเมือง (Citizens) (ในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ) ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากกระบวนการที่ “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ที่มองว่าประชาชนเป็นลูกค้า (Customer) และต้องการให้ผู้บริหารภาครัฐเปรียบเสมือนเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) เป็นแนวคิดที่เน้นเรื่องประสิทธิภาพ ผลสัมฤทธิ์ และกลไกตลาด) แต่ในกระบวนการที่ใหม่ได้เปลี่ยนแนวคิด ด้วยการนำหลักการของประชาธิปไตย (Democracy) มาเป็นฐานของแนวคิดทางการบริหารโดยเน้น “การให้บริการไม่ใช่กำกับดูแล” (Serving not steering) ต้องรู้ถึงความพร้อมรับการตรวจสอบไม่ใช่เรื่องธรรมดาๆ (Recognize that accountability isn't simple) แต่เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนมากและต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ การวิจัยเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ที่นำความพร้อมรับการตรวจสอบขึ้นมาเป็นปัจจัยหลัก สำหรับการบริหารงานสาธารณะ (Denhardt and Denhardt, 2007)

นอกจากนี้ยังได้มีการออกแบบโครงสร้างองค์การแบบที่มีความเป็นอิสระ (Independent Agency) เพื่อป้องกันการแทรกแซงของอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อให้องค์กรสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง ด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

อย่างเท่าเทียมกัน (Majone, 1998) แต่ความเป็นอิสระนั้นทำให้ต้องมีการตรวจสอบน้อยลง ทำให้องค์การมีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาการทุจริต การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ประเด็นที่เป็นคำถามสำคัญคือ แล้วผู้บริหารขององค์การอิสระจะต้อง Accountable (พร้อมรับการตรวจสอบ) และ Responsible (รับผิดชอบ) ต่อใคร?

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีภารกิจหลักคือ “ทำหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกิจการ โดยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเสรีและเป็นธรรม” และเนื่องจากคลื่นความถี่ และกิจการด้านการออกอากาศ และการสื่อสาร โทรคมนาคมเป็นธุรกิจที่มีมูลค่าสูงมากประเภทหนึ่ง และมีความสำคัญต่อการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศ “ใครควบคุม กสทช. ได้เปรียบเหมือนเป็นเจ้าของชุมทรัพย์ที่ใช้ไม่มีวันหมดสิ้น” ความเป็นอิสระจากอำนาจทางการบริหาร (รัฐบาล) จากอิทธิพลของนักการเมืองเป็นแนวคิดที่ดี เพราะจะทำให้องค์การต้องทำงานเพื่อรับใช้นักการเมืองเหมือนระบบราชการทั่วไป มีอิสระในการบริหารและตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย แผนงาน ออกระเบียบ กฎเกณฑ์ และกฎหมายโดยไม่มีใบสั่งเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของผู้ใด จึงเป็นเหตุให้มีการก่อตั้งองค์การอิสระขึ้นอย่างมากมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นยุคทองขององค์การอิสระในประเทศไทย

แต่เมื่อได้ความเป็นอิสระ และอำนาจหน้าที่ในการทำงานอย่างครบวงจร สิ่งที่สุดสูญเสียไปคือ “ความพร้อมรับการตรวจสอบ” เพราะเมื่อองค์การมีความเป็นอิสระ ไม่มีผู้บังคับบัญชาที่จะเป็นผู้ตรวจสอบ กำกับดูแลและรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่เหมือนองค์การภาครัฐอื่นๆ ทำให้ความสมดุลระหว่างอำนาจทางการบริหาร และการตรวจสอบ (Balancing of power and accountability) สูญเสียไป และมีความเสี่ยงที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสม หรือเกิดการทุจริต ประพฤติมิชอบขึ้นได้ หากขาดความระมัดระวัง การรักษาสมดุลระหว่างอำนาจเป็นเรื่องที่ไม่อาจมองข้าม เพราะยังมีความเป็นอิสระและมีอำนาจมากเพียงใด ก็ยังต้องมีระบบและกลไกของความพร้อมรับการตรวจสอบให้มีศักยภาพเท่าเทียมกัน (เปรียบเทียบกับรถที่ยิ่งเล่นได้เร็วมากเท่าใด ระบบเบรคก็จะต้องมีสมรรถนะในการหยุดรถที่ดีมากไม่แพ้กัน เพื่อความปลอดภัย) ประเทศชาติกำลังต้องการพัฒนาในทุกๆด้าน และการสื่อสาร โทรคมนาคม และการออกอากาศทั้งทางสื่อวิทยุ และโทรทัศน์ รวมถึงอินเทอร์เน็ต เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ ความพร้อมรับการตรวจสอบจึงเป็นปัจจัยที่ขาดไม่ได้ที่จะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. “มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้”

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาความพร้อมรับการตรวจสอบด้านกฎหมาย ด้านบริหาร และด้านสาธารณะ รวมถึงปัญหาและอุปสรรค
- 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์การใช้อำนาจหน้าที่ และการตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.
- 3) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.

1.3 คำถามการวิจัย

- 1) ความพร้อมรับการตรวจสอบด้านกฎหมาย ด้านบริหาร และด้านสาธารณะของ กสทช. มีลักษณะอย่างไร มีปัจจัยที่เป็นปัญหา และอุปสรรคอย่างไร
- 2) การใช้อำนาจหน้าที่ และการตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. มีลักษณะอย่างไร
- 3) ปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. และส่งผลอย่างไร

1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

เป็นการนำเอากรอบแนวคิดของความพร้อมรับการตรวจสอบ 3 รูปแบบคือ ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมาย ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร และความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะที่เป็นกรอบแนวคิดเชิงสถาบัน และกรอบแนวคิดเชิงศีลธรรม (Institutional and Virtue Framework) มาผสมกันเป็นกรอบแนวคิดแบบผสม (Hybrid Framework) ที่ได้กล่าวถึงศีลธรรมดึงและผลัก (Moral Pulls and Moral Pushes) ที่มีส่วนในการผลักดันให้เกิดพฤติกรรมในเรื่องของความพร้อมรับการตรวจสอบ และกรอบแนวคิดของการบริการสาธารณะแนวใหม่

การวิจัยครั้งนี้ต้องการศึกษาความเป็นมา โครงสร้าง และกระบวนการความพร้อมรับการตรวจสอบรูปแบบต่างๆ ของ กสทช. ทั้งในแง่สถาบัน บทบัญญัติของกฎหมาย การใช้อำนาจหน้าที่ และการตอบสนองที่คณะกรรมการ กสทช. มีต่อความพร้อมรับการตรวจสอบทุกรูปแบบ ภายใต้กรอบแนวคิดเชิงสถาบันและเชิงศีลธรรม (Institutional and Virtue Framework) ซึ่งรวมกันเป็นกรอบแนวคิดแบบผสม (Hybrid Framework) (Romzek and Dubnick, 1991) ภายใต้กระบวนการทัศน์

ใหม่คือ “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Service) (Denhardt and Denhardt, 2007) ซึ่งมองการบริหารงานสาธารณะแตกต่างจากระบบทศน์แบบดั้งเดิม และระบบทศน์ “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) โดยมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เป็นสาระสำคัญที่สุดของแนวคิดทางการบริหาร ซึ่งแต่เดิมใช้แนวคิดของระบบราชการ (Bureaucracy) ที่มองประชาชนเป็นผู้รับบริการที่รัฐจัดสรรให้ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนมาใช้แนวคิดของการบริหารธุรกิจ (Business Management) ที่มองประชาชนเป็นเหมือนลูกค้า (Client) ที่ภาครัฐจะต้องให้บริการ และสร้างความพึงพอใจให้ได้ ด้วยการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ผลผลิตภาพ (Productivity) เป็นหลัก แต่สำหรับในกระบวนทศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่นี้ กลับใช้ทฤษฎีทางด้านการเมือง คือทฤษฎีประชาธิปไตย (Democracy Theory) มาเป็นแกนหลักของแนวคิดที่มองว่าประชาชนเป็นพลเมือง ในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ (เปลี่ยนจากลูกค้ามาเป็นผู้ถือหุ้น) ซึ่งหมายถึงประชาชนเป็นนายจ้าง ซึ่งผู้บริหารงานสาธารณะจะต้องทำงานเพื่อผลประโยชน์ของนายจ้างทั้งหมด นับว่าเป็นการเปลี่ยนมุมมอง (Perspective) ที่มองว่าหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐคือการให้บริการสาธารณะ มิใช่การบริหารงานภาครัฐอีกแล้ว

1.5 ขอบเขตการศึกษา

เนื่องจากงานวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในแบบกรณีศึกษา (Case Study) ที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ซึ่งองค์การและผู้เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลมีที่ทำการอยู่ในเขตกรุงเทพฯ-ปริมณฑลทั้งหมด และขอบเขตด้านเนื้อหา เวลา อยู่ในระหว่างช่วงที่ผู้วิจัยได้ทำการวิจัย จึงได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ดังนี้

1.5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาเกี่ยวกับองค์ความรู้ทางการบริหารองค์การในเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบ เช่น กฎหมายที่ก่อตั้งองค์การ โครงสร้าง รูปแบบ กระบวนการในการบริหารความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) คือทางกฎหมาย ทางการบริหาร และความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ โดยที่งานวิจัยนี้มีไว้วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ หรือประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ เลขาธิการ หรือสำนักงาน กสทช. และไม่ได้ศึกษาประเด็นความผิด หรือถูกต้องทางกฎหมาย แต่อย่างใด

1.5.2 ขอบเขตด้านประชากร จากวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ต้องการศึกษาเกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. จึงได้กำหนดประชากรที่ต้องการศึกษาไว้ 3 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มผู้ตรวจสอบทางด้านกฎหมาย และทางด้านการบริหาร เช่น ศาล องค์กรอิสระ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลฯ (กตป.)

2) กลุ่มผู้ตรวจสอบทางด้านสาธารณะ ภาคส่วนต่างๆ ในสังคม เช่น นักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรวิชาชีพ ภาคประชาสังคมต่างๆ

3) กลุ่มผู้รับการตรวจสอบ เช่น กสทช. เลขานุการ และสำนักงาน กสทช.

1.5.3 ขอบเขตด้านเวลา สำหรับหัวข้อเรื่องในการวิจัยครั้งนี้เป็นเรื่องของความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในวงกว้าง และเป็นเรื่องที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และระบบต่างๆ ของภาครัฐและ กสทช. คือการรัฐประหารจึงต้องทำการศึกษาในช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2549 – 2557 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการกำเนิด กสทช. จนถึงปัจจุบัน

1.6 นิยามศัพท์

ความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) หมายถึง โครงสร้าง รูปแบบ และกระบวนการที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจสอบ และผู้รับการตรวจสอบ โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้านตามประเภทของผู้ตรวจสอบ ได้แก่ ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมาย ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร และความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ โดยที่ กสทช. เป็นผู้รับการตรวจสอบ ให้การชี้แจง อธิบาย และให้เหตุผล ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ตรวจสอบ

ผู้ตรวจสอบ และผู้รับการตรวจสอบ (Forum and Actor) ผู้ตรวจสอบ (Forum) เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงมีหน้าที่ตรวจสอบผู้ที่รับมอบหมายอำนาจไป มีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับประเภทของความพร้อมรับการตรวจสอบ ส่วนผู้รับการตรวจสอบ (Actor) เป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจเพื่อให้กระทำการแทน และจะต้องถูกตรวจสอบ มีหน้าที่ชี้แจง อธิบายถึงเหตุผลในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ

การบริหารงานสาธารณะ (Public Administration) เป็นคำนิยามสำหรับการวิจัยนี้ เพราะผู้วิจัยมองว่าในยุคปัจจุบันความหมายของคำนี้กว้างกว่าเดิมที่หมายถึง ระบบราชการ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ต่อมาได้มีการใช้คำว่าการบริหารงานภาครัฐ (รัฐกิจ) แต่ในกระบวนการทัศน์ด้านการบริหารใหม่ๆ จะมองเป็นองค์กรร่วมที่ทุกภาคส่วนสามารถมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะ

ได้ คำว่า Public จึงมีความหมายที่กว้างกว่าภาครัฐ กลายเป็นเรื่องสาธารณะ หรือสาธารณชน ดังนั้นจึงสามารถใช้ในความหมายของการบริหารงานสาธารณะ หรือการบริหารกิจการสาธารณะก็ได้

กตป. เป็นชื่อย่อของ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ถูกแต่งตั้งโดยวุฒิสภา ให้ทำหน้าที่ติดตาม และประเมินผลฯ กสทช. แล้วทำรายงานประจำปีส่งให้รัฐสภาทุกปี

ศีลธรรมดึง และศีลธรรมผลัก (Moral Pulls and Moral Pushes) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่อยู่ในกรอบแนวคิดแบบผสม (Hybrid Framework) ศีลธรรมดึง ซึ่งหมายถึงศีลธรรมที่เป็นปัจจัยภายนอกที่คอยป้องกันไม่ให้นักกระทำความผิด ส่วนศีลธรรมผลักเป็นคุณธรรมที่อยู่ภายในจิตใจ ที่ต้องการกระทำในสิ่งที่ถูกต้องโดยไม่ต้องถูกบังคับ หรือไม่ต้องกลัวการลงโทษ

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing) เป็นกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการบริหารขององค์กร โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหาร หรือการกำหนดนโยบาย แผนงาน หรือการออกกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ รวมทั้งฟังข้อเรียกร้อง หรือร้องเรียนจากภาคประชาชน

การอภิบาล (Governance) เป็น เครือข่ายประสานระหว่างองค์กร (Inter-Organizational Networks) ที่ร่วมตัวกันจัดตั้งขึ้น มีคุณลักษณะที่สำคัญคือ การพึ่งพากันระหว่างองค์กร มีขอบข่ายกว้างขวางกว่ารัฐบาล (Government) โดยครอบคลุมตัวละครที่อยู่ภายนอกกลไกของรัฐด้วย (Rhodes, 1996) มีลักษณะเป็นเครือข่ายที่ร่วมตัวกันโดยสมัครใจ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้เสริมสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านความพร้อมรับการตรวจสอบ ขององค์กรที่มีความเป็นอิสระในบริบทของประเทศไทย ทำให้เข้าใจถึงปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ในมุมมองที่มีความหลากหลายและลุ่มลึกขึ้น รวมทั้งเพื่อสร้างองค์ความรู้ในการพัฒนาโครงสร้าง กระบวนการ และกลไกที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลทางด้านความพร้อมรับการตรวจสอบทั้งโดยตรง และโดยอ้อม

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัย เรื่อง ความพร้อมรับการตรวจสอบของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์การวิจัยทั้งสองประการคือ (1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความเป็นมาของโครงสร้างและระบบความพร้อมรับการตรวจสอบของคณะกรรมการ กสทช. ว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการอย่างไรบ้าง และ (2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ และการตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. เพื่อนำองค์ความรู้ไปพัฒนาและเสริมสร้างระบบและกลไกความพร้อมรับการตรวจสอบให้มีสมรรถนะสูง มีศักยภาพในการตรวจสอบ ในทุกมิติอย่างแท้จริง ให้มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

เนื้อหาในบทนี้ ประกอบด้วย

- 1) องค์ความรู้ทางด้านความพร้อมรับการตรวจสอบในกระบวนการทัศน์ “การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service)
- 2) ความเป็นมาความพร้อมรับการตรวจสอบ
- 3) กรอบแนวคิดของความพร้อมรับการตรวจสอบ
- 4) ความเป็นมาและหลักการขององค์การอิสระ
- 5) การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม
- 6) ความเป็นมาและโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของ กสทช.
- 7) คณะกรรมการ กตป.
- 8) องค์การที่มีหน้าที่ตรวจสอบ กสทช.
- 9) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

องค์ความรู้เกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) ได้มีการพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว จากที่เคยเป็นส่วนหนึ่งของ “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐอย่างแพร่หลาย เมื่อได้รับการผลักดันจากองค์การระหว่างประเทศในระดับโลกอย่างเช่นธนาคารโลก องค์การการค้าโลก สหประชาชาติ และกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้สร้าง

เงื่อนไขเพื่อให้ประเทศต่างๆ ต้องนำธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงานภาครัฐจึงจะให้ความช่วยเหลือ ทำให้ความพร้อมรับการตรวจสอบซึ่งเป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญได้ถูกนำมาใช้ และศึกษาพัฒนาองค์ความรู้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 1990'S จนทำให้กลายเป็นแนวคิดสำคัญในกระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เรื่อยมาจนกลายมาเป็นแนวคิดหลักของกระบวนการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 เป็นต้นมา โดยมองว่าความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ (Public Service) มีความซับซ้อน (Complexity) เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

2.1 ความพร้อมรับการตรวจสอบในกระบวนการบริการสาธารณะแนวใหม่

เป็นกระบวนการใหม่ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้หลักการประชาธิปไตยมาเป็นรากฐานของแนวคิดโดยมุ่งเป้าหมายไปที่พลเมือง ไม่ใช่ผู้บริหารในกิจการสาธารณะ โดยพยายามเสนอแนวคิดทางการบริหารที่หลากหลาย แต่สำหรับกระบวนการใหม่ กลับมองเป้าหมาย คือการให้บริการ มากกว่าเทคนิคการบริหาร กล่าว คือ จะทำอะไรให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์สูงสุด โดยสามารถให้บริการสาธารณะ (Public Service) ได้ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด และเพื่อที่จะทำให้เข้าใจแนวคิดใหม่นี้ได้อย่างชัดเจน จึงได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวคิดของกระบวนการที่ผ่านมามีมาก่อน โดยเริ่มจาก

2.1.1 รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA)

จากกระบวนการดั้งเดิมที่ประกอบไปด้วยแนวความคิดหลัก คือ “การแยกการเมืองออกจากการบริหาร และการแสวงหาประสิทธิภาพสูงสุด เช่น ผลงานของวูดโรว์วิลสัน (Woodrow Wilson) ลูเธอร์ กุลลิก (Luther Gulick) พอล แอปเปิลบี (Paul Appleby) เฟรดเดอริก คลีฟแลนด์ (Frederick A. Cleveland) เฟรดเดอริก เทเลอร์ (Frederick Taylor) ลีโอนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White) และวิลเลียม เอฟ วิลโลบีย์ (William F. Willoughby) รวมทั้งผู้ที่มีความเห็นแย้งกับนักวิชาการกลุ่มนี้ อย่างเช่น มาร์แชล คิมม็อก (Marshall Dimock) ดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) และ เฮอริเบิร์ต เอ. ไชมอน (Herbert A., Simon)” เป็นต้น (Denhardt and Denhart, 2007) โดยสรุปแนวคิดหลักของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคดั้งเดิมได้ดังต่อไปนี้ คือ (1) รัฐบาลมีหน้าที่เป็นผู้จัดบริการสาธารณะ (Public Service) โดยตรง โดยอาศัยหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่หรือตั้งขึ้นใหม่ (2) รัฐบาลมีหน้าที่สร้างนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) ด้วยการกำหนดนโยบาย

(Policy Formation) และนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) (3) ผู้บริหารงานสาธารณะ (บุคลากรภาครัฐ) มีบทบาทจำกัด ในการกำหนดนโยบาย (Policy Making) และธรรมาภิบาล (Good Governance) มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายเป็นหลัก (4) ข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่ โดยสนองนโยบายของผู้บังคับบัญชาที่มาจากการเลือกตั้ง และมีขอบเขตอำนาจค่อนข้างจำกัด (5) ข้าราชการประจำต้องรับผิดชอบต่อนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในระบอบประชาธิปไตย (6) การบริหารราชการกระทำตามหลักสายการบังคับบัญชา ควบคุมจากบนลงล่าง (7) ค่านิยมพื้นฐานของการบริหารองค์การภาครัฐ คือ ประสิทธิภาพและหลักเหตุผล (8) บทบาทและหน้าที่ของการบริหารงานสาธารณะ คือการวางแผน การจัดองค์การ การจัดการบุคลากร การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ (POSDCoRB) (จินดาทัศนีย์ วัฒนสินธุ์, 2557)

2.1.2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

เป็นการเปลี่ยนมุมมองในการบริหารงานสาธารณะเปลี่ยนไปจากกระบวนทัศน์เดิมซึ่งถูกมองว่าเป็นระบบที่มีปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน ระบบราชการถูกมองว่ามีขนาดใหญ่โต มีกฎระเบียบและขั้นตอนมาก ทำงานล่าช้า ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล หากเป็นการทำธุรกิจก็เรียกว่าขาดทุน จึงได้หันมาให้ความสนใจหลักการบริหารงานในภาคธุรกิจ ซึ่งเน้นที่ผลลัพธ์ และมีการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีกว่าการปฏิบัติงานในภาครัฐ “ได้นำแนวคิดทางการบริหารธุรกิจเข้ามาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานสาธารณะ (ภาครัฐ) อาทิเช่น ผลงานของ ออสบอร์นและเกเบลอร์ (Osborn and Gaebler) ออสบอร์นและพลาสติก (Osborne and Plastrik) โดแนลด์ เอฟ เคทเทิล (Donald F. Kettl) เคทเทิล และมิลวอร์ด (Kettle and Milward) ลินน์ (Lynn) คริสโตเฟอร์ โพลิตท์และเกียร์ต บูการ์ต (Christopher Pollit and Geert Bouckaert) ลินดา คาบูลเลียน (Linda Kaboolian) คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) ซึ่งโดแนลด์ เอฟ เคทเทิลได้กล่าวถึงการปฏิรูปการบริหารภาครัฐที่เกิดจากแรงผลักดัน 6 ด้าน อันประกอบไปด้วย (1) ผลผลิตภาพ (Productivity) (2) การตลาด (Marketization) (3) การให้บริการ (Service Orientation) (4) การกระจายอำนาจ (Decentralization) (5) นโยบาย (Policy) (6) ความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) (Denhardt and Denhardt, 2007)

กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เกี่ยวกับหลักการดังต่อไปนี้ (1) รัฐบาลที่เป็นตัวกระตุ้น กำหนดทิศทางมากกว่าที่จะให้บริการ (2) รัฐบาลเน้นเพิ่มอำนาจให้เป็นของชุมชนแทนที่จะให้บริการ (3) รัฐบาลเป็นผู้สร้างการแข่งขันในการให้บริการประชาชน

(4) เป็นรัฐบาลที่ผลักดันด้วยภารกิจ โดยเปลี่ยนแปลงจากที่เคยผลักดันโดยกฎ (5) รัฐบาลที่เน้นผลลัพธ์ การลงทุน ผลผลิต ไม่ใช่ปัจจัยนำเข้า (6) รัฐบาลถูกผลักดันโดยลูกค้า และตอบสนองความต้องการของลูกค้า (7) รัฐบาลนักลงทุน มีรายได้มากกว่ารายจ่าย (8) รัฐบาลที่คาดการณ์ล่วงหน้าป้องกันมากกว่าแก้ไข (9) รัฐบาลที่กระจายอำนาจ จากสายการบังคับบัญชาสู่การมีส่วนร่วมทำงานเป็นทีม (10) รัฐบาลที่เน้นการตลาด ใช้สิทธิพลเปลี่ยนแปลงผ่านทางตลาด” (Denhardt and Denhart, 2007)

แนวคิดของกระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการให้บริการแก่ประชาชน โดยนำเอาจุดเด่นของการบริหารธุรกิจมาปรับใช้กับการบริหารภาครัฐ และเปลี่ยนวิธีคิดของผู้บริหารภาครัฐให้คิดเหมือนเจ้าของธุรกิจ โดยยึดเป้าหมายและผลลัพธ์ในการให้บริการเป็นหลัก กล่าว คือ ตอบสนองความต้องการของประชาชนให้เหมือนเป็นลูกค้า ต้องการให้รัฐมีขนาดเล็กลง (Minimal State) และไม่ต้องลงมือให้บริการเองแต่เป็นผู้อยู่เบื้องหลังการแปรรูปองค์การให้เป็นเอกชน ผู้ให้บริการ โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดทิศทาง และให้การสนับสนุน คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับของประชาชนมากกว่ากฎระเบียบ และเน้นการแข่งขันทางธุรกิจ เพื่อให้ได้บริการที่ดีที่สุด ซึ่งแนวความคิดของกระบวนการทัศน์นี้ได้ถูกนำมาใช้ในการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก จนกระทั่งเกิดกระบวนการทัศน์ใหม่ที่จะนำเสนอต่อไป

2.1.3 การบริการสาธารณะแนวใหม่ (The New Public Service, NPS)

เป็นกระบวนการทัศน์ที่มีแนวคิดหลัก 4 ประการ คือ (1) ทฤษฎีพลเมืองแบบประชาธิปไตย (2) ตัวแบบของชุมชนและประชาสังคม (3) มนุษยนิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และ (4) รัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสมัยใหม่ (Denhardt and Denhart, 2007)

กระบวนการทัศน์ใหม่นี้เป็นแนวคิดที่เปลี่ยนมุมมองทางการบริหารงานสาธารณะไปจากแนวคิดของกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม และการจัดการภาครัฐแนวใหม่หลายแง่มุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำหลักการทางประชาธิปไตยมาเป็นพื้นฐานสำคัญโดยยึดถือว่าการบริหารงานสาธารณะเป็นการจัดสรรและให้บริการผลประโยชน์สาธารณะแก่พลเมือง (ซึ่งอยู่ในฐานะของเจ้าของประเทศ) เป็นการนำหลักการและทฤษฎีทางการเมืองมาใช้หลักในการบริหารงานสาธารณะได้อย่างกลมกลืน และเป็นการพิสูจน์ว่าการเมืองและการบริหารงานสาธารณะไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ส่วนในเรื่องการใช้แนวคิดในการบริหารธุรกิจมาบริหารกิจการสาธารณะเพื่อ

ผลประโยชน์ของประชาชนนั้น การมองว่าประชาชนเป็นเพียงลูกค้ามิใช่เป็นเจ้าของ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่แตกต่างกันมาก ดังนั้นเมื่อเปลี่ยนพื้นฐานของแนวคิดในการบริหารงานสาธารณะ มาเป็นการยึดถือความสำคัญของพลเมือง ชุมชน การมีส่วนร่วมในการบริหาร รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบ และกำหนดนโยบายในการบริหารงานสาธารณะ จึงเรียกได้ว่าเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งมีความแตกต่างจากเดิมที่ผู้บริหารในภาครัฐตัดสินใจแทนประชาชน แนวทางการบริหารงานสาธารณะแนวใหม่มี 7 ประการดังนี้ คือ (1) ให้บริการแก่พลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (2) แสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ (3) พลเมืองมีคุณค่ามากกว่าผู้ประกอบการ (4) คิดแบบกลยุทธ์แต่กระทำแบบประชาธิปไตย (5) ตระหนักว่าความพร้อมรับการตรวจสอบไม่ใช่เรื่องธรรมดา (6) ให้บริการมากกว่ากำกับทิศทาง (7) คุณค่าของประชาชนไม่ใช่แค่ผลิตภาพ (Denhardt and Denhart, 2007)

หลักการของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ทำให้มุมมองในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก ทำให้องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเช่นกัน มีมิติในการศึกษาที่ซับซ้อน หลากหลาย และให้ความสำคัญกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต รวมถึงการให้ความสำคัญกับพลเมืองที่เป็นหลักการของทฤษฎีประชาธิปไตย นับเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการทางการบริหารเป็นการมุ่งให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากการบริการสาธารณะ โดยให้ความสำคัญกับผู้บริหารน้อยลง ไม่ได้มองว่าผู้บริหารจะต้องเป็นเหมือนผู้ประกอบการ แต่เน้นที่อรรถประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับจากบริการสาธารณะอย่างเต็มที่ (จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, 2014)

2.2 ความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability)

2.2.1 ความเป็นมา และความหมาย

Accountability เป็นคำที่มีรากฐานมาจากคำว่า Accounting (การทำบัญชี) ซึ่งมีประวัติความเป็นมาตั้งแต่สมัยแองโกล-นอร์แมน (Anglo-Norman) ในรัชสมัยของกษัตริย์วิลเลียมที่ 1 (William 1st) แห่งสหราชอาณาจักรในช่วง ค.ศ. 1066 ต่อเนื่องไปจนถึงช่วงรัชสมัยของกษัตริย์นอร์แมน (Norman) ที่ทรงปกครองอังกฤษตั้งแต่ปี ค.ศ.1085 โดยในยุคสมัยของกษัตริย์วิลเลียมที่ 1 ต้องการให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดในราชอาณาจักร ต้องแจ้งการถือครองที่ดิน ว่ามีการครอบครองที่ดินเป็นจำนวนเท่าไร โดยจะถูกบันทึกไว้โดยข้าราชการในพระองค์ ในบันทึกที่เรียก

กันว่า หนังสือโลกาวินาศ (Doomsday Books) เป็นเอกสารที่ไม่ได้มีไว้เพื่อการเก็บภาษีเท่านั้น แต่เป็นการบันทึกเพื่อบ่งบอกว่ากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดอย่างน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นพื้นฐานของราชาภิบาล (Royal Governance) นอกจากนี้ยังได้บันทึกทุกสิ่งที่อยู่ในราชอาณาจักรของกษัตริย์โดยเจ้าของที่ดินต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อกษัตริย์ ก่อนศตวรรษที่ 20 หนังสือโลกาวินาศนั้น เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ระดับสูงของระบบกษัตริย์ ที่ปกครองผ่านการตรวจสอบโดยศูนย์กลาง และตรวจสอบบัญชีราย 3 เดือน เมื่อนับตั้งแต่ยุคของกษัตริย์วิลเลียมที่ 1 ของอังกฤษ Accountability ได้เกิดขึ้นอย่างช้าๆ จากความเกี่ยวพันทางภาษากับคำว่า Accounting (การทำบัญชี) สำหรับในวาทกรรมทางการเมืองร่วมสมัยเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบไม่ได้มีภาพที่น่าเบื่อของการทำบัญชีอีกต่อไป แต่เป็นการถือเรื่องความเสมอภาคและการอภิบาลที่เท่าเทียมกัน (Equitable Governance) ยิ่งไปกว่านั้นยังมีทิศทางเป็นตรงกันข้ามกับการทำบัญชี โดยไม่ใช่เป็นการที่ผู้มีอำนาจสูงสุดลงมาตรวจสอบ แต่เป็นการตรวจสอบของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างแท้จริง คือประชาชน (Dubnick, 2002)

แม้ว่าในภาษาอังกฤษคำว่า Accountability จะมีประวัติของรากศัพท์ที่อยู่ในพจนานุกรมภาษาอังกฤษของออกซฟอร์ด (Oxford) ซึ่งบันทึกว่าได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ในศตวรรษที่ 18 แต่สำหรับในบริบทของทางรัฐศาสตร์คำว่า Responsibility เป็นที่นิยมมากกว่าและเป็นเช่นนี้ในภาษาอื่นๆ ของยุโรปเช่นเดียวกัน คำว่า Accountability ได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจังในทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) หลักการทั่วไปของทฤษฎีตัวแทน (Agent Theory) และทฤษฎีการจัดการ (Management Theory) ซึ่งมีอิทธิพลอย่างสูงกับทฤษฎีประชาธิปไตย (Democracy Theory) และการบริหารภาครัฐ (Public Administration) อย่างไรก็ตามการขาดความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ของภูมิปัญญา และการข้ามสาขาวิชาจึงวิเคราะห์ได้ว่า เรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบนั้น เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจ และถูกนำมาใช้ในหลายสาขาวิชาที่แตกต่างกัน รวมถึงสาขาการเมืองเปรียบเทียบ (Comparative Politics) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) และการจัดการภาครัฐ (Public Management) ซึ่งได้มีการพัฒนาทฤษฎีที่มีความคล้ายคลึงกับเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบในปัจจุบัน (Mulgan, 2000)

คำว่า Accountability เป็นคำที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ หรือภูมิภาคที่ใช้ อย่างเช่นประเทศในแถบยุโรป และสหรัฐอเมริกา มีการใช้คำว่า Responsibility แทน Accountability และบางครั้งยังใช้สลับกับ Good Governance (ธรรมาภิบาล) อีกด้วย และสำหรับในประเทศไทยได้

มีการให้ความหมายของ Accountability เอาไว้หลายแบบ เช่น จากเว็บไซต์ของราชบัณฑิตยสถาน (2545) ให้ความหมายว่า “การรับผิดชอบ” ส่วนคำแปลของสถาบันพระปกเกล้า (2545) ให้ความหมายว่า “สำนึกรับผิดชอบ” ดิน ปรัชญพฤกษ์ (2535) แปลว่า “ความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ” ส่วน ทิวาดี เมฆสุวรรณ (2546) ให้ความหมายว่า “การรับผิดชอบ” อมรา พงศาพิชญ์ แปลความหมายว่า “การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล” ปรัชญา เวสารัชช แปลว่า “ความสามารถในการตรวจสอบ” ในขณะที่ลีสัน กุศลานุกาพ แปลความหมายว่า “ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ, และต่อผู้บังคับบัญชา” แต่เจริญ เจษฎาวัลย์ (2546) แปลความหมายว่า “การตรวจสอบได้” และ พิทยา บวรวัฒนา อธิบายว่า “พลเมืองมีสิทธิทางประชาธิปไตยที่จะมีรัฐบาลที่ซื่อสัตย์ ได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ มีสิทธิตั้งคำถามต่อการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ มีสิทธิที่จะรู้ว่าข้าราชการกำลังปฏิบัติงานอย่างไร มีสิทธิปกครองตนเองในท้องถิ่น มีสิทธิถอดถอนข้าราชการ” (Bowornwathana, 2008)

จะเห็นได้ว่านักวิชาการแต่ละท่านได้ให้คำนิยามที่แตกต่างกัน โดยสามารถจัดเป็นกลุ่มได้ว่าเกี่ยวข้องกับ “การรับผิดชอบ” และ “การตรวจสอบ” แต่ก็ยังไม่มีคำนิยามใดได้รับการยอมรับอย่างแน่ชัดสำหรับในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่แล้วมอง Accountability เพียงบางส่วนเท่านั้น พบว่ามีผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับ Accountability ไม่มากนักในประเทศไทย เช่นงานวิจัยของ รศ. ดร. พัชรี สีโรรส (2545) เรื่องการสร้างระบบความพร้อมรับผิดชอบในระบบราชการ (Accountability System in Thai Public Service) สำหรับงานวิจัยนี้ใช้คำว่า “ความพร้อมรับผิดชอบ” ซึ่งเป็นความหมายแบบแคบ (Narrow Definition) ของ Accountability เท่านั้น แต่สำหรับความหมายแบบกว้างผู้วิจัยเลือกใช้คำว่า “ความพร้อมรับการตรวจสอบ” ที่หมายถึง “พันธกิจในการอธิบายและแสดงเหตุผลเพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน” (Bovens, 2005) หรือให้ความหมายว่า “เป็นหน้าที่ของผู้รับการตรวจสอบที่จะต้องให้คำตอบสำหรับสมรรถนะในการทำงาน หรือหน่วยงานของตน โดยไม่ขัดขืน แม้กระทั่งความไม่เห็นด้วยในการกระทำ ก็ต้องถูกนำมาเป็นส่วนประกอบในกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบด้วย โดยที่ผู้ตรวจสอบมีอำนาจที่จะให้รางวัลหรือลงโทษผู้รับการตรวจสอบก็ได้” (Mulgan, 2003)

2.2.2 องค์ประกอบของความพร้อมรับการตรวจสอบ

ความพร้อมรับการตรวจสอบมีความหมายที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับการให้คำนิยามของนักวิชาการแต่ละท่าน จากคำนิยามเหล่านั้นสามารถแยกเป็นองค์ประกอบสำคัญได้ 3 ประการ ได้แก่ (1) ใคร (Who) คือปัจจัยแรกที่สำคัญที่สุด เพราะความพร้อมรับการตรวจสอบเป็นเรื่องของบุคคล

องค์การ หรือหน่วยงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ Accountability แตกต่างจาก Responsibility เนื่องจาก Accountability จะต้องประกอบด้วยบุคคล 2 ฝ่าย คือผู้ตรวจสอบ และผู้รับการตรวจสอบเสมอ คือ ใครเป็นผู้ตรวจสอบ (Forum) ใครเป็นผู้รับการตรวจสอบ (Actor) (2) เรื่องใด (What) หมายถึง ในกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะมีการตรวจสอบในเรื่องใดบ้างที่ผู้รับการตรวจสอบจะต้องมาชี้แจง หรือทำรายงาน (3) วิธีการใด (How) เป็นกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบในแต่ละรูปแบบ จะต้องมีการกำหนดวิธีการที่จะให้ข้อมูลกับผู้ตรวจสอบ โดยการอธิบาย ชี้แจง ส่งรายงาน และแสดงหลักฐาน เป็นต้น เพื่อให้ผู้รับการตรวจสอบทราบเพื่อใช้ในการเตรียม การสำหรับกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบของตนเอง (Bovens, 2005)

ความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) นั้น “เป็นพื้นฐานที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากของกระบวนการทางการบริหาร เนื่องมาจากประสิทธิผลของกระบวนการความพร้อมรับการตรวจสอบขึ้นอยู่กับคนที่ผู้มีหน้าที่รับการตรวจสอบจะปฏิบัติตัวอย่างไร ทั้งๆ ที่พวกเขาแสดงความรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอยู่แล้ว” รากฐานของประชาธิปไตยต้องอยู่บนความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Responsibility) และความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) (Dwivedi, 1985)

2.2.3 การเปรียบเทียบกระบวนการทัศน์ของความพร้อมรับการตรวจสอบ

เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจแนวคิดของความพร้อมรับการตรวจสอบในปัจจุบันได้ชัดเจน และมีความลุ่มลึก จึงควรต้องศึกษาแนวคิดนี้ตั้งแต่เริ่มต้น จะทำให้เห็นความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของแนวคิดและบริบทแวดล้อม

2.2.3.1 ความพร้อมรับการตรวจสอบในกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (Accountability in the Old Public Administration Paradigm)

เป็นช่วงที่มีแนวคิดในการแยกการเมืองออกจากการบริหาร และเน้นการค้นหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุด โดยเน้นที่โครงสร้าง และกระบวนการในการบริหาร (Structure and Process) และในภายหลังได้มีการเน้นด้านพฤติกรรม (Behavior) มากขึ้น แต่แนวคิดที่มีอิทธิพลมากของยุคนี้คือ “ทฤษฎีระบบราชการ” (Bureaucracy) (Weber, 1922) ที่เน้น โครงสร้างขนาดใหญ่ โดยยึดหลักดังต่อไปนี้ (1) ลำดับชั้น (Hierarchy) (2) หลักความรับผิดชอบต่อ (Responsibility) (3) หลักแห่ง

ความสมเหตุสมผล (Rationality) (4) การมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement Orientation) (5) หลักของการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) (6) หลักของระเบียบวินัย (Discipline) (7) ความเป็นมืออาชีพ (Professionalization)

แนวคิดทางการบริหาร เช่นการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) (Taylor, 1911) เน้นในเรื่องของการออกแบบเชิงโครงสร้าง กระบวนการ หรือวิธีการทำงานที่ดีที่สุด (One Best Way) และแนวคิดทางด้านพฤติกรรมกรรมการบริหาร (Administrative Behavior) และการตัดสินใจ (Decision-Making) (Simon, 1947) ซึ่งเน้นความสำคัญที่ผู้บริหารมากกว่าผู้รับบริการ เพราะกระบวนการที่สนับตั้งเดิมเน้น “มุมมองเชิงสถาบัน” (Institutional Perspective) โดยให้ความสำคัญกับโครงสร้างองค์การ กฎ ระเบียบ ขั้นตอน ที่เป็นระบบขนาดใหญ่ ทำให้ความพร้อมรับการตรวจสอบในยุคนี้จึงเน้นเชิงสถาบันเช่นเดียวกัน เช่น ความพร้อมรับการตรวจสอบตามลำดับชั้น (Hierarchical Accountability) ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมาย (Legal Accountability) ความพร้อมรับการตรวจสอบขององค์การ (Organizational Accountability) และ ความพร้อมรับการตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional Accountability) เพราะรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคแบบดั้งเดิมนั้นจะให้ความสำคัญกับระเบียบกฎเกณฑ์เป็นหลัก ข้าราชการต้องปฏิบัติตามหน้าที่ ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และกฎระเบียบขององค์การ ข้าราชการจึงต้องมีความ “รับผิดชอบต่อ” ผู้บังคับบัญชา (Romzek and Dubnick, 1987)

2.2.3.2 ความพร้อมรับการตรวจสอบในกระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

หลักการบริหารแบบดั้งเดิมเกิดปัญหาขึ้นหลายประการ จากที่เคยออกแบบระบบราชการให้มีขนาดใหญ่ และมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาจำนวนมาก โดยบริหารแบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง จึงทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ในขณะที่ภาคธุรกิจเอกชนมีการเติบโตอย่างรวดเร็วมาก จึงได้คิดนำเอาหลักการบริหารธุรกิจมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ทำให้เกิดกระบวนการใหม่ที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อ “แก้ปัญหของรัฐบาล” ซึ่งมีการวางแผนและการปฏิบัติงานของระบบราชการที่ด้อยประสิทธิภาพและไร้ความน่าเชื่อถือ (Pollitt, 2003) และ (Hood, 1991)

แนวคิดเกี่ยวกับ“การอภิบาล” (Governance) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 ความหมายของการอภิบาลเบื้องต้นก็คือ “กระบวนการทั้งหมดของการจัดการผลประโยชน์สาธารณะไม่ว่าจะดำเนินการโดยรัฐบาล กลไกตลาด หรือเครือข่าย ไม่ว่าจะอยู่ในระดับครอบครัว เผ่า องค์การที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ หรือดินแดน (ประเทศ) และไม่ว่าจะผ่านกฎหมายบรรทัดฐานอำนาจหรือภาษา” ที่เกี่ยวข้องกับ “กระบวนการของการปฏิสัมพันธ์และการตัดสินใจในหมู่ของผู้ที่เกี่ยวข้องในปัญหาส่วน รวมทั้งนำไปสู่การสร้างสรรค์ เสริมสร้าง หรือการผลิตซ้ำของบรรทัดฐานทางสังคมและสถาบันต่างๆ ” คำว่าการอภิบาลนั้นได้ถูกนำไปใช้ในบริบทที่หลากหลาย อย่างเช่น บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) การอภิบาลในระดับท้องถิ่น (Local Governance) การอภิบาลระดับชาติ (National Governance) และ การอภิบาลในระดับนานาชาติ (International Governance) โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการส่วนหนึ่งในการอภิบาล และผู้ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการอภิบาลนั้นแปรผันตามระดับของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับผู้ดำเนินการทั้งหมดนอกเหนือจากรัฐบาล รวมตัวกันเป็นกลุ่มที่เป็นส่วนประกอบของ “ประชาสังคม” (Civil Society) เหมือนกับโครงสร้างของรัฐบาลที่เป็นทางการ และการตัดสินใจได้ถูกนำไปสู่การปฏิบัติ โครงสร้างของการตัดสินใจอย่างไม่เป็นทางการในระดับชาติจะไม่สามารถเห็นได้จากภายนอก หรืออย่างเช่นที่ปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการยังคงอยู่แต่ไม่เปิดเผย

ทฤษฎีร่วมสมัย (Contemporary Theories) เกี่ยวกับการอภิบาลสร้างความแตกต่างพื้นฐานระหว่างการอภิบาล (Governance) และรัฐบาล (Government) ขณะที่แนวคิดทั้งสองเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมระหว่างประเทศในส่วนขององค์การ และเหล่าสมาชิกในการบรรลุเป้าหมายบางอย่าง “การอภิบาลเป็นแนวคิดที่กว้างกว่ารัฐบาล” ในขณะที่รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ (Formal Authority) ในการกระทำตามบทบาท โดยมีอำนาจในการบังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมมือในการกิจกรรมของรัฐบาล กฎหมาย และนโยบาย ในขณะที่แนวคิดที่กว้างกว่าของการอภิบาล ได้บอกหนทางในการที่องค์การเลือกที่จะเกี่ยวข้องในกิจกรรมบางอย่าง โดยได้รับการสนับสนุนจากเป้าหมายและแบ่งปันโดยผู้เลือกตั้ง โดยที่กิจกรรมเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นจากกฎหมาย หรือความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการขององค์การ ซึ่งแตกต่างจากรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศไม่ได้ใช้อำนาจบังคับให้ผู้ใดต้องเข้าร่วมในกิจกรรม กฎระเบียบ และนโยบาย แต่ไม่ได้หมายความว่าองค์การระหว่างประเทศไม่มีอำนาจในการเรียกร้องความร่วมมือ แต่เป็นอำนาจที่แตกต่างจากอำนาจของประเทศชาติและรัฐบาลท้องถิ่น โดยทฤษฎีทั้งหลายของการอภิบาลจะได้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างแนวคิดของการอภิบาลและรัฐบาล

ทฤษฎีของการอภิบาล (Governance) ที่หลากหลายได้แสดงให้เห็นถึงรูปแบบต่างๆ ของการอภิบาล ที่นักวิชาการและนักบริหารได้นำมาใช้ในการบอกถึงการทำงานขององค์การ ระหว่างประเทศ (International Organizations) รูปแบบของการอภิบาลที่จะกล่าวถึงในงานวิจัยฉบับนี้ จากการอธิบายในเรื่อง “The New Governance: Governing Without Government” ของ R.A.W. Rhodes (1996) และในบทความเรื่อง “The Theory of Governance & Accountability” ของ Wesley Carrington, Jim Debusse, and Hee Jin Lee (2008) ที่กล่าวถึงรูปแบบของการอภิบาลไว้ใกล้เคียงกัน คือ โลกาภิบาล (Global Governance) บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) การเสริมอำนาจการปกครอง (Subsidiarity) รัฐที่มีขนาดย่อม (The Minimal State) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เครือข่ายต่างๆ และระบบที่อยู่นอกรัฐบาล (Networks and Systems Outside Government) และธรรมาภิบาล (Good Governance)

จากรูปแบบดังกล่าวจะเห็นว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” และ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ก่อให้เกิดการนำ “ความพร้อมรับการตรวจสอบ” (Accountability) มาใช้อย่างจริงจัง โดยแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่เน้นในการจัดการแรงขับเคลื่อนทางการตลาด และการจัดการที่มีความอิสระ โดยจัดให้มีการแข่งขันโดยใช้เทคนิคทางการจัดการของภาคเอกชน เช่น การใช้กลยุทธ์ทางการตลาด สร้างการแข่งขันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยผู้บริหารงานภาครัฐต้องมีทักษะและความชำนาญแบบมืออาชีพ (Osborne and Gaebler, 1992)

จุดกำเนิดของทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เกิดจากการบูรณาการระหว่างทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) (Buchanan and Tullock, 1962) กับทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) (Jensen and Meckling, 1976) เป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) จึงได้มีแนวคิดในการแก้ปัญหาดังกล่าว 4 ประการ โดย (1) ลดการเติบโตของรัฐบาลเนื่องจากมีค่าใช้จ่าย และบุคลากรมากเกินไป (2) เปลี่ยนแปลงโครงสร้างรัฐ ด้วยการแปรรูปออกจากสถาบันหลักของรัฐบาล (3) พัฒนาการเครื่องมือ เครื่องจักรในการผลิต และการกระจายการให้บริการสาธารณะ (4) พัฒนาและสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลของนานาประเทศมากขึ้น (Hood, 1991)

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดสำคัญที่ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้มีเงื่อนไขให้ประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือจากองค์การเหล่านี้ ต้องนำหลัก

ธรรมาภิบาลไปใช้เป็นนโยบายของรัฐบาล และการบริหารประเทศ จึงทำให้แนวคิดนี้มีความสำคัญระดับโลกอย่างรวดเร็ว โดยธรรมาภิบาลมีลักษณะสำคัญ 8 ประการ (UNESCAP, 2009)

(1) การมีส่วนร่วม (Participation) การมีส่วนร่วมอาจกระทำโดยตรง หรือผ่านทางสถาบันทางกฎหมายหรือผ่านตัวแทน เป็นเรื่องสำคัญที่จะชี้ให้เห็นว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่ได้เป็นวิธีที่จำเป็นที่สังคมที่มีความอ่อนแอมากๆ จะต้องนำมาพิจารณาในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมต้องการได้รับข้อมูลและการจัดระเบียบ นี่หมายความว่าถึงเสรีภาพในการร่วมมือและแสดงออก และจัดระเบียบประชาสังคมในอีกทางหนึ่ง

(2) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ธรรมาภิบาลต้องการกรอบทางกฎหมายที่เป็นธรรมที่จะนำมาบังคับใช้ และต้องมีการปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส การบังคับใช้กฎหมายต้องการให้มีการตัดสินใจที่ยุติธรรมและเป็นอิสระ และอำนาจของตำรวจจะต้องมีความยุติธรรมและไม่มีการทุจริต

(3) ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึงการตัดสินใจและการบังคับใช้จะต้องทำตามกฎระเบียบและการกำกับดูแล และยังหมายถึงการทำให้ทุกภาคส่วนเข้าถึงข้อมูลได้โดยตรงและอย่างอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจและการบังคับใช้นั้น และยังหมายถึงการจัดเตรียมข้อมูลที่เพียงพอในรูปแบบและสื่อที่เข้าใจได้ง่าย

(4) การตอบสนอง (Responsiveness) ต้องการให้สถาบันและกระบวนการทางการบริหารพยายามตอบสนองต่อกลุ่มของผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียในช่วงเวลาที่เหมาะสม

(5) ความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus Oriented) เป็นหลักการในหาจุดลงตัวของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายกันในสังคม ซึ่งต้องการความเห็นพ้องต้องกันว่าอะไร คือสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับชุมชนส่วนรวม และจะทำให้สำเร็จได้อย่างไร

(6) ความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) สังคมที่อยู่เย็นเป็นสุขนั้นขึ้นอยู่กับ การทำให้แน่ใจว่าสมาชิกทั้งหลายในสังคมรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมหรือชุมชนที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ด้อยโอกาส ควรมีโอกาสในการอยู่เย็นเป็นสุข

(7) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) หมายถึงกระบวนการและผลผลิตของสถาบันที่ตอบสนองความต้องการของสังคมในขณะที่ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ดีที่สุด แนวคิดของประสิทธิภาพในบริบทของธรรมาภิบาลครอบคลุมถึงความยั่งยืนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและปกป้องสิ่งแวดล้อมด้วย

(8) ความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับทั้งในสถาบันของภาครัฐและเอกชน รวมถึงภาคประชาสังคม จะต้องพร้อมรับการตรวจสอบจากประชาชน และสถาบันของผู้มีส่วนได้-ส่วนเสีย ใครจะต้องพร้อมรับการตรวจสอบจากใครเปลี่ยน

แปลงไปโดยขึ้นอยู่กับว่า การตัดสินใจหรือการดำเนินการเป็นเรื่องภายในหรือเรื่องภายนอกขององค์กรหรือสถาบัน โดยปกติองค์กรหรือสถาบันจะต้องพร้อมรับการตรวจสอบจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการดำเนินการนั้นๆ ซึ่ง “ความพร้อมรับการตรวจสอบไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากปราศจากความโปร่งใสและนิติธรรม”

ความพร้อมรับการตรวจสอบได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารมากขึ้นกว่ายุคก่อน แต่ยังมีข้อจำกัดไม่มากนัก แต่ในกระบวนการ “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Service) ได้ใช้ความพร้อมรับการตรวจสอบเป็นรากฐานสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ (Public Accountability) ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในสังคมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน หรือบุคลากรของภาครัฐ และได้มีการนำแนวคิดทางด้านศีลธรรม และจริยธรรม (Moral and Ethics) เข้ามาเป็นกรอบแนวคิดของความพร้อมรับการตรวจสอบควบคู่ไปกับกรอบแนวคิดเชิงสถาบันที่ใช้มาตั้งแต่ยุคดั้งเดิม

2.2.3.3 การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ที่เสนอโดย Janet และ Robert Denhardt นักวิชาการชาวอเมริกันที่นำเสนอครั้งแรกในปี พ.ศ. 2002 และครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2007 เป็นกระบวนการที่ค่อนข้างใหม่ ประเด็นสำคัญที่ทำให้กระบวนการนี้น่าสนใจ และได้รับการยอมรับ คือ การนำหลักประชาธิปไตยมาเป็นพื้นฐานของแนวคิด โดยใช้อุดมคติของความเป็นพลเมือง และผลประโยชน์สาธารณะเป็นแกนกลาง (แนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทำให้เรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบเป็นเรื่องง่ายขึ้น) การแปรรูปและการพยายามทำให้องค์การภาครัฐมีลักษณะเป็นธุรกิจ ทำให้ขอบเขตของความพร้อมรับการตรวจสอบแคบลง เน้นให้ความสำคัญกับการสร้างความพอใจให้ลูกค้า แต่การบริหารธุรกิจเอกชนที่รับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นนั้นแตกต่างจากหน่วยราชการ ที่จะต้องรับผิดชอบต่อพลเมือง ภาคเอกชนต้องการสร้างผลผลิตและกำไร แต่ภาครัฐต้องให้บริการแก่พลเมืองอย่างเสมอภาคเท่าเทียม และเป็นธรรม โดยรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของสูงสุด คือพลเมือง (Mulgan, 2000)

แนวคิดของการบริการสาธารณะแนวใหม่ดัดแปลงจากปฏิญญาสมมติฐานทั้ง 3 เกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ความพร้อมรับการตรวจสอบในการบริการสาธารณะแนวใหม่ เปลี่ยนแนวคิดในเรื่องบทบาทของผู้ให้บริการสาธารณะจากข้าราชการที่เป็นผู้นำ และเป็นผู้ตัดสินใจในการจัดสรรผลประโยชน์สาธารณะ มาเป็นผู้ให้บริการ

สมมุติฐานประการแรก คือ การให้บริการทางด้านธุรกิจกับการให้บริการสาธารณะ มีความแตกต่างกัน เพราะหากเป็นสินค้าหรือบริการ ลูกค้ามีสิทธิที่จะเลือกรับบริการหรือไม่รับก็ได้ และสามารถไปหาผู้ให้บริการอื่นแทน โดยผู้ให้บริการมีแรงจูงใจจากกำไรจากการให้บริการนั้น แต่การให้บริการสาธารณะนั้น พลเมืองไม่สามารถเลือกได้ว่าจะรับบริการหรือไม่ เพราะไม่มีทางเลือกอื่น และหลักการสำคัญของการให้บริการสาธารณะ คือการให้บริการอย่างทั่วถึง เสมอภาคอย่างเป็นธรรม และต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช่ผลประโยชน์ของลูกค้าบางคน หรือบางกลุ่มของการให้บริการทางธุรกิจ และเนื่องจากผู้บริหารงานสาธารณะไม่ได้เป็นเจ้าของเงินลงทุนในการให้บริการ แต่เป็นพลเมือง ผู้เสียภาษีให้กับรัฐเป็นเจ้าของทุนนั้น เจ้าหน้าที่และผู้บริหารงานสาธารณะจึงต้องพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณชนเป็นหลัก (นอกเหนือจากระบบตรวจสอบทางกฎหมาย และทางการบริหารที่มีอยู่แล้ว) แต่หากต้องการให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ จะต้องมีความพร้อมรับการตรวจสอบในมาตรฐานเดียวกันกับองค์การในภาครัฐ

ประการที่สอง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ได้ระบุถึงระดับความเหมาะสม ในการให้ความสำคัญต่อกฎหมายมหาชน และบรรทัดฐานทางประชาธิปไตย ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะมีน้อยลง เมื่อการให้บริการภาครัฐกระทำโดยองค์การเอกชน (Private Organization) หรือองค์การที่ไม่หวังกำไร (Non-Profit Organization) ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับหลักการของกฎหมายมหาชน เพราะภาคเอกชนไม่ได้อยู่ในข้อจำกัดและถูกกำกับดูแลภายใต้รัฐธรรมนูญ และกฎหมายเหมือนกับภาครัฐ การแบ่งงานของบริการสาธารณะ ออกไปอยู่นอกการควบคุมของรัฐบาล ทำให้ความพร้อมรับการตรวจสอบกระทำได้ยากขึ้น ในการบริการสาธารณะแนวใหม่ ถ้าผู้บริหารเอกชนมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะพวกเขาจะต้องมีความพร้อมรับการตรวจสอบในมาตรฐานเดียวกันกับภาครัฐด้วย จะวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลไม่เพียงพอ มาตรฐานของการบริหารงานสาธารณะที่มีอยู่เพื่อวัดความสำเร็จของการแปรรูป ความพร้อมรับการตรวจสอบในกฎหมายมหาชน เกี่ยวข้องกับการปกป้องตนเองในหลักการประชาธิปไตย การมุ่งเน้นผลลัพธ์หรือผลผลิต แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ไม่ได้ตอบสนองความต้องการของความพร้อมรับการตรวจสอบในบรรทัดฐานทางประชาธิปไตย และด้านคุณค่า (Values) โดยการเน้นที่ผลลัพธ์องค์กรสาธารณะมีพัฒนาการที่สำคัญในการคืนกำไรให้กับประชาชนผู้รับบริการ (Denhardt and Denhardt, 2007)

ประการที่สาม จากแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ผู้บริหารงานสาธารณะจะต้องทำหน้าที่เหมือนผู้ประกอบการ ในการหาโอกาสที่จะสร้างแนวร่วมทางธุรกิจ และให้บริการแก่ลูกค้า มุมมองแบบนี้ทำให้บทบาทของผู้บริหารงานสาธารณะ ไม่บรรลุหลักการประชาธิปไตย

อย่างเช่นความเสมอภาค ความยุติธรรม การมีส่วนร่วม และการแบ่งปันผลประโยชน์ ผู้ประกอบการที่ประสบความสำเร็จ อาจจะเป็นผู้ให้บริการภาครัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพก็ได้

ความพร้อมรับการตรวจสอบ เป็นการสร้างระเบียบ กฎหมาย รัฐธรรมนูญ และหลักการประชาธิปไตย เป็นแกนกลางของการดำเนินการทางการบริหารอย่างมีความรับผิดชอบที่ไม่สามารถ ปฏิเสธได้ ผู้บริหารงานสาธารณะถูกจ้างมาเพื่อใช้อำนาจหน้าที่แทนพลเมืองให้มีสถานะเป็นสมาชิกของชุมชนทางการเมืองด้วยหน้าที่ ความพร้อมรับการตรวจสอบต้องการการตอบสนองจากผู้ให้บริการสาธารณะ โดยการฟังความต้องการของพลเมือง และทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจแทนในบทบาทของผู้บริหารงานสาธารณะ โดยเป้าหมายในการมีส่วนร่วมของพลเมือง คือการสร้างการบริหารที่มีการตอบสนองต่อสาธารณะชนมากขึ้น ในการขยายแผนงานของรัฐทางกฎหมาย และหน่วยราชการ พฤติกรรมที่มีความรับผิดชอบนั้นต้องการให้ผู้บริหารงานสาธารณะ ตอบสนองกับพลเมืองของเขา ไม่ใช่ในฐานะลูกค้าแต่ในฐานะสมาชิกของชุมชนประชาธิปไตย

องค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ ในตัวแบบความรับผิดชอบต่อสาธารณะในทางประชาธิปไตย ประการแรก คือ ความรับผิดชอบของผู้ให้บริการสาธารณะให้ความสำคัญกับอำนาจหน้าที่ทางการเมืองอย่างจริงจัง ประการที่สอง เกี่ยวข้องกับกลุ่มของความรับผิดชอบที่เป็นหน้าที่ด้วยความเคารพในหน้าที่ของผู้อื่นเหมือนเป็นบทบาทของความรับผิดชอบต่อสาธารณะในการสร้างนโยบายและการนำไปปฏิบัติ (Burke, 1986)

ประเด็นสำคัญ คือมุมมองที่หลากหลายของการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรม มีความรับผิดชอบ และปัญหาทางการเมืองผู้บริหารจะแก้ไขด้วยความคิดตัวเอง โดยคิดว่าถูกต้องไม่ได้ การตัดสินใจจะต้องมาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ใช่เป็นเพียงแค่การปฏิบัติหน้าที่อย่างเจาะจงที่กำหนดไว้ แนวคิดประชาธิปไตยที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และผลลัพธ์ แต่ความหมายทั่วไปของความรับผิดชอบต่อสาธารณะต้องบ่มเพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มา และบุคลิกของความเป็นประชาธิปไตย การอำนวยความสะดวก คือเป้าหมายของการมีส่วนร่วม ที่อยู่ภายในศีลธรรมของการเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แม้ว่าโครงสร้างจะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ จะรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจก็ตาม

ในมุมมองของการบริการสาธารณะแนวใหม่ ความพร้อมรับการตรวจสอบในนิยามกว้าง คือการขยายขอบเขตของวิชาชีพด้านกฎหมาย ด้านการเมือง และความรับผิดชอบต่อ

ประชาธิปไตย แต่จุดมุ่งหมายขั้นสูงสุดของกลไกความพร้อมรับการตรวจสอบและความรับผิดชอบ ในนโยบายทางประชาธิปไตย คือ การรับประกันว่านโยบายจะต้องตอบสนองในสิ่งที่พลเมือง ต้องการ (Dunn and Legge, 2000) ความพร้อมรับการตรวจสอบ และความรับผิดชอบเป็นความสำเร็จที่สำคัญที่สุด ของการให้บริการสาธารณะ ที่ให้ความรู้และตอบสนองต่อบรรทัดฐานที่ ซับซ้อนและมีความขัดแย้ง และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร สิ่งสำคัญในการ สร้างสมดุลของปัจจัยเหล่านี้ ความรับผิดชอบและความพร้อมรับการตรวจสอบแบบประชาธิปไตย กับการอภิบาลของพลเมือง ทั้งในการสนับสนุนและการเจรจา ผู้บริหารงานสาธารณะซึ่งไม่ได้เป็น ทั้งผู้เชี่ยวชาญอย่างแท้จริง หรือเป็นผู้ประกอบการทางธุรกิจ แต่บทบาทที่สำคัญที่สุด คือ การเป็น ผู้นำทางศีลธรรมและผู้พิทักษ์ของผลประโยชน์ของประชาชน (Vinzant and Crothers 1998)

เพื่อให้การบริการเป็นไปด้วยความเสมอภาค เข้าถึงพลเมือง โดยสิทธิตามกฎหมาย และรัฐธรรมนูญของพลเมือง จุดสำคัญของหน่วยราชการ คือ ความพร้อมรับการตรวจสอบ สาธารณะ เพื่อให้กำหนดนโยบายและการดำเนินการ โดยไม่ต้องคิดว่าเป็นความพร้อมรับการ ตรวจสอบ การที่ระบบราชการสูญเสียลักษณะของความเป็นสาธารณะไปเพราะ ต้องยอมให้กับการ ทำหน้าที่ตามกฎหมาย และอาจถูกกำกับดูแลตัวเอง เหมือนการกำกับดูแลตัวเองของภาคเอกชน

ความหมายของคำว่า “ความรับผิดชอบ (Responsibility) ยังคงมีความขัดแย้งใน ตัวเอง (Paradox) และความขัดแย้งในตัวเองก็เป็นธรรมชาติของความรับผิดชอบ ในสองสิ่งที่ ตรงกันข้ามกัน คือความพร้อมรับการตรวจสอบทางศีลธรรม ขัดแย้งกับการให้คำตอบแก่องค์กรผู้ ตรวจสอบ แนวคิดของความรับผิดชอบ (Responsibility) ขึ้นอยู่กับหน้าที่ของหน่วยงาน (ที่มีหน้าที่ ตรวจสอบ) และการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่นับเป็นองค์ประกอบของศีลธรรม เพราะสิ่งนี้เป็นเรื่องที่ขาด คุณธรรม ทำให้เกิดความขัดแย้งในตัวเองขึ้น 3 เรื่อง คือความขัดแย้งในตัวเองในเรื่องการปฏิบัติ หน้าที่ (Obligation) กับความขัดแย้งในตัวเองในเรื่องการตำหนิ (Blame) และความขัดแย้งในตัวเอง ในเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) สำหรับเป็นความขัดแย้งในตัวเองของ การปฏิบัติหน้าที่ ถ้าผู้ให้บริการสาธารณะเลือกได้อย่างอิสระ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ ตามอำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย จึงแสดงว่าพวกเขาไม่ได้เป็นอิสระอย่างแท้จริง (สำหรับ เป้าหมายในการปฏิบัติทั้งหลาย) ในทางตรงกันข้ามหากผู้ให้บริการสาธารณะได้เลือกอย่างอิสระ อาจจะไปสร้างความเสียหายในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ในกรณีดังกล่าวการเลือกอย่างอิสระ เป็นการไร้ความรับผิดชอบ (Irresponsible) ความขัดแย้งในตัวเองของหน่วยงานเกิดขึ้น เมื่อต้องมีความรับผิดชอบในเรื่องส่วนตัวสำหรับการกระทำที่เป็นตัวแทนของศีลธรรมนั้น มีความขัดแย้งกับ

การให้คำตอบ (Answerability) ต่อผู้อื่น ในทางตรงข้าม การอ้างถึงความบริสุทธิ์ในทางศีลธรรมส่อให้เห็นในการอ้างการให้คำตอบขั้นสูงสุด (Ultimate Answerability) ต่อผู้อื่นสามารถสำเร็จได้เพียงการปฏิเสธของตัวแทนแต่ละคน ในส่วนของความขัดแย้งในตัวเองของความพร้อมรับการตรวจสอบ (Paradox of Accountability) เมื่อผู้ให้บริการสาธารณะมีความพร้อมรับการตรวจสอบอย่างเต็มที่สำหรับการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพที่กำหนดโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ทางการเมือง จากนั้นก็ได้กลายเป็นเพียงเครื่องมือที่ไม่ต้องมีความรับผิดชอบโดยส่วนตัวดังเช่นเจ้าหน้าที่ที่มีศีลธรรมสำหรับผลของการกระทำของตน กล่าวโดยสรุปก็คือ การปฏิรูปที่มีเหตุผลของสถาบันของรัฐไม่มีสิ่งใดทดแทนได้ แต่ป้องกันได้ โดยการที่สถาบันสร้างสายสัมพันธ์ที่เข้มแข็งกับชุมชนนั่นเอง ผู้ให้บริการสาธารณะหรือจะเรียกให้ถูกต้องว่าผู้ที่จะต้องมีความพร้อมรับการตรวจสอบ การให้คำตอบ ความรับผิดชอบ และศีลธรรม การยกเว้นคุณสมบัติเหล่านี้แม้แต่เพียงเรื่องเดียวก็ทำให้รัฐบาลประชาธิปไตยอยู่ในความเสี่ยง แม้จะมีความตึงเครียดและยากลำบาก ถ้าไม่ถึงกับเป็นไปได้ในการพร้อมรับการตรวจสอบอย่างเต็มที่ในทุกสถานการณ์ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่สังคมต้องการจากผู้ให้บริการสาธารณะ โศกคดีที่ความกล้าหาญและความเป็นมืออาชีพได้กระทำในชุมชนอยู่ทุกวัน ในอเมริกา” (Denhardt and Denhardt, 2007) “หากจะถามว่าผู้บริหารงานสาธารณะจะต้องพร้อมรับการตรวจสอบจากใคร คำตอบ คือ ทุกคน (Everyone)” (Behn, 2001)

สำหรับกระบวนการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ความพร้อมรับการตรวจสอบเป็นเรื่องซับซ้อน เกี่ยวกับการสร้างสมดุล การแข่งขัน บรรทัดฐาน และความรับผิดชอบ ด้วยเครือข่ายของการควบคุมภายนอก เช่นมาตรฐานทางวิชาชีพ ความต้องการของพลเมือง ศีลธรรม กฎหมายมหาชน และเรื่องที่สำคัญที่สุดคือผลประโยชน์สาธารณะ ในทางวิชาการด้านการบริหารภาครัฐและการเมืองร่วมสมัยนั้น คำว่าความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) มักใช้เป็นแนวความคิดที่ครอบคลุมแนวความคิดอื่นๆ ที่แตกต่างกันหลายคำ และมักถูกใช้เสมือนเป็นคำนิยามของความต้องการทางการเมืองที่มีความหมายกว้างๆ เช่นความโปร่งใส (Transparency) ความเสมอภาค (Equity) ความเสียสละ (Integrity) การตอบสนอง (Responsiveness) ความรับผิดชอบ (Responsibility) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประชาธิปไตย (Democracy) ที่กลายเป็นความหมายทั่วไปของทั่วโลกที่สร้างสถาบันที่มีอำนาจในการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Bovens, 2007) สำหรับวงการวิชาการในสหรัฐอเมริกา มักมีการใช้คำว่าธรรมาภิบาล (Good Governance) แทนความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) เพราะเข้าใจว่ามีความหมายเป็นเช่นเดียวกัน ทั้งๆ ที่ความพร้อมรับการตรวจสอบเป็นองค์ประกอบหนึ่งของธรรมาภิบาล เพียงแต่เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญ และโดดเด่นมากกว่าองค์ประกอบอื่นๆ และสามารถนำไปใช้ในแง่ของ

คุณธรรม จริยธรรมหรือหมายถึงการกระทำที่ดี แต่เป็นการใช้แบบกว้างๆ ไม่เจาะจงมากนัก แต่ถ้าเป็นสำหรับประเทศออสเตรเลีย แล้ว นักวิชาการได้ตีความว่าความพร้อมรับการตรวจสอบ มีความหมาย คือการตอบสนอง (Responsiveness) ความต้องการของพลเมืองมากกว่าความหมายอื่นๆ แต่ในบางกรณีก็ว่าการมีส่วนร่วม (Participation) และการตอบสนอง (Responsiveness) ไม่ได้เป็นตัวชี้วัดว่าความพร้อมรับการตรวจสอบเสมอไป เพราะผู้ที่มีส่วนร่วม และมีการตอบสนองนั้นมักเป็นผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียในเรื่องนั้นๆ และต้องการพยายามมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายต่างๆ เป็นเรื่องปกติในระบอบประชาธิปไตย จึงต้องเพิ่มในเรื่องการปรึกษาหารือและการเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้เกิดความโปร่งใส จะเป็นตัวช่วยให้เกิดความพร้อมรับการตรวจสอบที่ดี เพราะความพร้อมรับการตรวจสอบนั้นเกี่ยวข้องกับการให้คำอธิบาย ซึ่งแจ้งเหตุผลในการปฏิบัติหน้าที่ และมีการพิจารณาตัดสินใจให้คุณ-ให้โทษเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย (Mulgan, 2003)

สำหรับความหมายของความพร้อมรับการตรวจสอบที่ถูกนำมาใช้ในระบบการบริหารงานกันอย่างกว้างขวางนั้น ได้มีการจำแนกในมิติที่มีความแตกต่างกัน 5 ประการ ด้วยกัน คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Responsibility) การตอบสนอง (Responsiveness) การควบคุม (Controllability) และการรับผิดชอบ (Liability) (Koppell, 2005) ซึ่งเป็นการให้ความหมายที่ครอบคลุมทุกด้านของความพร้อมรับการตรวจสอบได้เป็นอย่างดี ความหมายแบบกว้างของความพร้อมรับการตรวจสอบนั้น เป็นการประเมินสมรรถนะในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้รับการตรวจสอบ เป็นเครื่องมือในการวัดคุณภาพของบุคลากรหรือหน่วยงาน ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับความรับผิดชอบในการทำงาน มีความโปร่งใส และมีการตอบสนองที่ดี เป็นการมองความพร้อมรับการตรวจสอบแบบเชิงรุก (Active Accountability) แต่ถ้ามองความพร้อมทดสอบในความหมายแบบแคบ ความพร้อมรับการตรวจสอบ จะเป็นเหมือนความสัมพันธ์ทางสังคมนะหว่างผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นบทบาทของผู้รับการทดสอบกับผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ตรวจสอบนั่นเอง สำหรับความสัมพันธ์ทางสังคมของบุคคลสองกลุ่มที่มีลักษณะเป็นความพร้อมรับการตรวจสอบเชิงรับ (Passive Accountability) โดยที่ผู้รับการตรวจสอบจะอยู่ในลักษณะที่เป็นบุคคล เป็นหน่วยงานหรือองค์กรก็ได้ จะถือว่าเป็นผู้รับการตรวจสอบทั้งสิ้น ในขณะที่ผู้ตรวจสอบอาจหมายถึงตัวบุคคล ผู้บังคับบัญชา รัฐสภา รัฐมนตรี ผู้บริหาร คณะกรรมการในองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบเป็นต้น ซึ่งทั้งสองกลุ่มจะมีความสัมพันธ์กันในลักษณะของตัวการ-ตัวแทน (Principal-Agent) ในทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) โดยที่ผู้ตรวจสอบถือเป็นตัวการ และผู้รับการตรวจสอบอยู่ในบทบาทของตัวแทน โดยที่ทั้งสองส่วนต้องทำงานร่วมกัน จึงมีลักษณะของความสัมพันธ์ที่เป็นแบบทางการและไม่เป็นทางการ มีลักษณะของการติด ต่อประสานงานและพึ่งพาอาศัยกัน โดยที่บางตำแหน่งอาจมีบทบาท

เป็นทั้งผู้ตรวจสอบและเป็นผู้รับการตรวจสอบในขณะเดียวกัน เช่นในกรณีของผู้บริหารระดับกลาง ที่มีทั้งผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา แล้วแต่บริบทของการปฏิบัติหน้าที่ ความพร้อมรับการตรวจ สอบไม่ได้เป็นเพียงการควบคุมไม่ให้เกิดการทุจริต หรือการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม เท่านั้น แต่ยังมีผลในการป้องกัน และเป็นการสร้างบรรทัดฐานเพื่อให้เป็นสากล แต่ผลของความพร้อมรับการตรวจสอบนั้นใกล้เคียงกับ “การควบคุม” (Controllability) (Lupia, 2003) แต่มีความหลากหลายมากกว่า เพราะมีปัจจัยอื่นเช่น เปิดโอกาสให้ชี้แจง ได้แย้ง และยังต้องมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ จึงทำให้มีมิติที่หลากหลายกว่า

2.2.4 ประเภทของความพร้อมรับการตรวจสอบ

เนื่องจากแนวคิดความพร้อมรับการตรวจสอบได้ถูกนำไปใช้ในหลากหลายบริบท และสาขาวิชา เพื่อให้เข้าใจหลักการของความพร้อมรับการตรวจสอบในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จึงได้แบ่งประเภทของความพร้อมรับการตรวจสอบออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ (1) แบ่งตามธรรมชาติของผู้ตรวจสอบ (2) แบ่งตามธรรมชาติของผู้รับสารตรวจสอบ (3) แบ่งตามธรรมชาติของลักษณะการกระทำ (4) แบ่งตามธรรมชาติของหน้าที่

การแบ่งความพร้อมรับการตรวจสอบแต่ละแบบทำให้มีมุมมองที่หลากหลาย และทำให้เข้าใจได้อย่างชัดเจนว่า ความพร้อมรับการตรวจสอบไม่ใช่แค่เป็นความรับผิดชอบ ภาระความรับผิดชอบ หรือความรับผิดชอบอย่างที่พบเห็นโดยทั่วไป แต่เป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน และมีแง่มุมต่างๆ ที่มีความสำคัญสำหรับผู้ให้บริการสาธารณะทั้งหลาย โดยแต่ละแบบมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก) แบ่งตามธรรมชาติของผู้ตรวจสอบ ได้แก่ (1) ความพร้อมรับการตรวจสอบโดยทางกฎหมาย (Legal) (2) ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร (Administrative) (3) ความพร้อมรับการตรวจสอบโดยวิชาชีพ (Professional) (4) ความพร้อมรับการตรวจสอบทางสังคม (Social) (5) ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการเมือง (Political) (6) ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ (Public)

ข) แบ่งตามธรรมชาติของผู้รับตรวจสอบ ได้แก่ (1) ความพร้อมรับการตรวจสอบของนิติบุคคล (Corporate) (2) ความพร้อมรับการตรวจสอบสายการบังคับบัญชา (Hierarchical) (3) ความพร้อมรับการตรวจสอบแบบรวม (Collective) (4) ความพร้อมรับการตรวจสอบของปัจเจกบุคคล (Individual)

ค) แบ่งตามธรรมชาติของลักษณะการกระทำ ได้แก่ (1) ความพร้อมรับการตรวจสอบด้านการเงิน (Financial) (2) ความพร้อมรับการตรวจสอบด้านขั้นตอนการทำงาน (Procedural) (3) ความพร้อมรับการตรวจสอบด้านการผลิต (Product)

ง) แบ่งตามธรรมชาติของหน้าที่ ได้แก่ (1) ความพร้อมรับการตรวจสอบแนวตั้ง (Vertical) (2) ความพร้อมรับการตรวจสอบแนวทแยง (Diagonal) และ (3) ความพร้อมรับการตรวจสอบนอน (Horizontal) การแบ่งประเภทของความพร้อมรับการตรวจสอบแต่ละด้าน ทำให้มีมุมมองที่กว้าง และมีมิติของความพร้อมรับการตรวจสอบมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น (Bovens, 2005)

สำหรับการวิจัยครั้งนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับ “ความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.” ซึ่งเป็นการแบ่งประเภทตามธรรมชาติของผู้ตรวจสอบ โดยศึกษาความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมาย ทางการบริหาร ทางการเมือง ทางสังคม ทางวิชาชีพ และความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ โดยที่ กสทช. เป็นผู้รับการตรวจสอบ ความหมายของความพร้อมรับการตรวจสอบแต่ละประเภทภายใต้มุมมองของผู้ตรวจสอบ ที่มีความสำคัญในการศึกษาความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ประกอบด้วย

2.2.4.1 ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมาย (Legal Accountability)

เป็นรูปแบบของความพร้อมรับการตรวจสอบที่สำคัญมากที่สุดอีกแบบหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศทางตะวันตก ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่นในยุโรป และสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับความพร้อมรับการตรวจสอบด้านนี้ เนื่องจากโครงสร้างของความสัมพันธ์ทางสังคมที่เติบโตขึ้น (Friedman 1985 and Behn 2001) และสังคมมีความเชื่อถือในกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมมากกว่ารัฐสภา และรัฐบาล (Harlow 2002) เนื่องจากกฎหมายมีบทบาทยุติที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน และภาพพจน์ของกระบวนการยุติธรรมก็น่าเชื่อถือกว่านักการเมือง ผู้ซึ่งถูกมองว่าเข้ามาเพื่อแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ มากกว่าบุคลากรทางด้านที่เกี่ยวข้องกับด้านกฎหมาย และเมื่อมีการตัดสินใจจากศาล หรือองค์การอิสระที่ทำหน้าที่เหมือนศาล ประชาชนก็จะให้การยอมรับ และเชื่อถือ ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายยังรวมถึงการออกกฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศ คำสั่ง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่และกำกับ ดูแล ควบคุม ให้องค์กรต่างๆ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ หากมีการละเมิดกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ก็จะมีบทลงโทษ และมีกระบวนการในการตรวจสอบ สืบสวน สอบสวน พิจารณาพยาน และหลักฐานอย่างละเอียด รอบคอบ และมีมาตรฐานสูง อีกทั้งยังเป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน จึงอาจกล่าวได้ว่า ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมาย

เป็นรูปแบบที่ได้รับความเชื่อถือ และยอมรับมากที่สุด และนิยมนำมาปฏิบัติมากที่สุดในหน่วยงานภาครัฐ และกิจการสาธารณะทั่วไป ตัวอย่างขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับ ความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. เมื่อถูกฟ้องร้อง อย่างเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ศาลปกครอง และสภานิติบัญญัติ

2.2.4.2 ความพร้อมรับการตรวจสอบการบริหาร (Administrative Accountability)

เมื่อนักการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการบริหาร เป็นรัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมือง ต้องมีความพร้อมรับการตรวจสอบจากรัฐสภา โดยที่รัฐสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี ในกรณีนี้ถือว่า รัฐสภาทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบ (Forum) และรัฐมนตรี เป็นผู้รับการตรวจสอบ (Actor) จะเห็นว่าความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหารนั้นแตกต่างจากความพร้อมรับการตรวจสอบทางการเมือง (ประชาชนใช้อำนาจการตรวจสอบผ่านการเลือกตั้ง) สำหรับความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหารนั้น รัฐสภาในฐานะสภานิติบัญญัติ มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล นอกเหนือไปจากการทำหน้าที่ตรวจสอบของนักการเมืองฝ่ายค้าน ที่กระทำผ่านการยื่นญัตติอภิปรายในเรื่องต่างๆ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้รัฐบาลใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ อีกทั้งยังเป็นการสื่อสารให้สังคมได้ทราบถึงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล

สำหรับ กสทช. กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในระดับเดียวกับรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง (เพียงแต่ กสทช. ชุดปัจจุบันได้รับการสรรหาจากวุฒิสภาที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน) ที่มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่สำหรับองค์การอิสระแล้วจะไม่มีความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร เนื่องจากหลักการขององค์การอิสระที่ไม่ต้องการให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง จึงได้กำหนดให้ กสทช. ไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจทางการบริหาร (รัฐบาล) ทำให้ขาดการตรวจสอบด้านนี้ไป โดยใช้คณะกรรมการ (รัฐสภา) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นการตรวจสอบที่ใช้ตัวบทกฎหมายแทน ในส่วนของ กคป. มีหน้าที่เพียงทำรายงานการติดตามประเมินผลเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจในการตรวจสอบ

2.2.4.3 ความพร้อมรับการตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional Accountability)

องค์กรต่างๆ ในภาครัฐมีลักษณะงานที่มีความหลากหลาย และแตกต่างกัน ผู้ที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่จะเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้นในกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบต้องใช้ผู้ตรวจสอบที่มีความรู้ ความสามารถ และ

ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่อยู่ในวิชาชีพเดียวกัน มีประสบการณ์ และสามารถตัดสินใจได้ว่าผู้รับการตรวจสอบได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสม ถูกต้องตามหลักการและมาตรฐานในทางวิชาชีพหรือไม่ ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีจริยธรรม และจรรยาบรรณในวิชาชีพหรือไม่ เพียงใด อย่างเช่นงานด้านการจัดการคลื่นความถี่ และกำกับดูแลกิจการด้านวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคม ของ กสทช. มีความจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้งทางด้านวิศวกรรมทางด้านโครงข่ายของทางด้านโทรคมนาคม การกำกับดูแลเนื้อหา และการประกอบกิจการด้านวิทยุ และโทรทัศน์ ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่สามารถให้ผู้บริหารทั่วไป วุฒิสมาชิก คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้พิพากษาทั่วไป มาเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ได้ จึงต้องใช้องค์กร หน่วยงาน มูลนิธิ นักวิชาการ กลุ่มประชาสังคม สมาคมวิชาชีพ ทางด้านกิจการเหล่านี้มาเป็นผู้ตรวจสอบ จึงจะสามารถทำให้กระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบ เป็นไปอย่างถูกต้องตามมาตรฐานของวิชาชีพ และทางวิชาการอย่างแท้จริง ผู้ที่ไม่มี ความรู้เฉพาะด้านไม่สามารถเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรอย่าง กสทช. ได้อย่างแน่นอน

องค์กรหรือหน่วยงานในวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของ กสทช. ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และโทรคมนาคม อย่างเช่นสมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทยฯ สมาคมผู้สื่อข่าว วิทยุ โทรทัศน์ สมาคมผู้ผลิตรายการ โทรทัศน์ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เป็นต้น

2.2.4.4 ความพร้อมรับการตรวจสอบทางสังคม (Social Accountability)

เป็นความพร้อมรับการตรวจสอบที่เกิดขึ้นมาเนื่องจากปฏิบัติการขาดความเชื่อถือในรัฐบาล ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศประชาธิปไตยทางตะวันตก สำหรับความสัมพันธ์ของความพร้อมรับการตรวจสอบโดยตรงและเด่นชัดระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (ผู้ให้บริการสาธารณะ) และประชาชน (ผู้รับบริการ) (McCandless, 2001) ได้รับอิทธิพลจากการโต้เถียงในเรื่องความรับผิดชอบทางสังคมของบริษัท และบรรษัทภิบาลในภาคธุรกิจ ได้รับความสนใจมากกว่าบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มลูกค้าที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีส่วนได้-เสีย ซึ่งไม่เพียงในเรื่องเรียกร้องนโยบายแต่ได้กลายเป็นผู้ตรวจสอบ ผู้บริหารของรัฐควรจะต้องรู้ถึงถึงหน้าที่ในการนำเสนอเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตนสู่สาธารณชน (ในภาพใหญ่) หรืออย่างน้อยก็เสนอต่อกลุ่มประชาสังคม องค์กรการกุศล และสมาคมของผู้ใช้บริการ ก้าวแรกในทิศทางนี้เคยเป็นสถาบันในการรายงานต่อสาธารณชน และสร้างช่องทางสาธารณะ โดยอินเทอร์เน็ตได้สร้างมิติใหม่สำหรับ

ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะขึ้นมา เป็นการเพิ่มการตรวจสอบ การประเมินผล และ หลักเกณฑ์มาตรฐานถูกใส่เข้าไปอยู่ในอินเทอร์เน็ตเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ตลอดเวลา

2.2.4.5 ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการเมือง (Political Accountability)

สำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการเมืองเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับกระบวนการทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น การเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการใช้สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของพลเมือง จากหลักการประชาธิปไตยแบบตัวแทน (ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายมาเป็นเวลานาน) ที่ประชาชนได้ใช้สิทธิในการเป็นพลเมืองได้ในการเลือกตั้งเท่านั้น (โดยเลือกตั้งเป็นเหมือนการมอบอำนาจให้กับผู้แทนไปใช้อำนาจในการบริหารประเทศ และนิติบัญญัติ) หลังจากเลือกตั้งแล้วผู้แทนจะเป็นผู้ตัดสินใจ และใช้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากร และจัดการเกี่ยวกับบริการสาธารณะได้อย่างค่อนข้างอิสระ มีเพียงพรรคฝ่ายค้านเท่านั้นที่คอยตรวจสอบ (ภายหลังมีองค์การอิสระเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบเพิ่มขึ้น) แต่ประชาชนไม่สามารถทำอะไรได้นอกจากการรบบบริการจากรัฐเท่านั้น หากรัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้ ประชาชนก็จะสามารถใช้การเลือกตั้งครั้งต่อไปในการลงโทษพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล โดยการเปลี่ยนไปเลือกพรรคฝ่ายค้านแทน (ประชาธิปไตยแบบ เดิมประชาชนมีอำนาจ และมีส่วนร่วมน้อยมากในการบริหารงานสาธารณะ)

ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการเมืองจึงเป็นหลักการที่ช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการแสดงความคิดเห็น และความต้องการ รวมถึงตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนที่เป็นนักการเมือง เพื่อเป็นการกำกับดูแลให้นักการเมืองต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด (ประชาธิปไตย) ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ และออกกฎหมายที่เป็นประโยชน์กับประชาชน และควบคุมให้รัฐบาลใช้อำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสม

จะเห็นว่าความพร้อมรับการตรวจสอบทางการเมืองนั้น ใช้การเลือกตั้งทั่วไปเป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบ โดยเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจ คือ หลักการของเสียงข้างมาก (Majority Rule) นั้นหมายความว่าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาจะเป็นผู้ได้รับสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ในฐานะตัวแทนของประชาชน (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) ทั้งประเทศ โดยที่พรรคการเมืองที่เป็นเสียงข้างน้อยต้องยอมรับ และมีบทบาทเป็นฝ่ายค้าน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐบาล การหาเสียงเลือกตั้งจึงเปรียบเสมือนเป็นการบังคับให้บรรดานักการเมืองต้องนำเสนอนโยบาย และปรับพฤติกรรมของตนเพื่อให้

ประชาชนพิจารณาอีกครั้ง อย่างเช่น ต้องอธิบายถึงการกระทำต่างๆ ในทางการเมือง ว่าได้กระทำเรื่องใดและได้ผลเป็นอย่างไร สำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นผู้ตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครที่มีนโยบายตอบ สนองตรงกับความต้องการ รวมถึงมีผลงานและความประพฤติที่น่าพอใจและน่าเชื่อถือ หากผู้แทนปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาด หรือมีการทุจริต ประพฤติมิชอบ ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด ประชาชนก็จะลงโทษโดยการไม่เลือกนักการเมือง หรือพรรคการเมืองนั้นเข้ามาเป็นผู้แทนอีก นอกจากนี้ยังมีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (ให้ภาคประชาสังคม และภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วม) ดังนั้นหากมองในแง่ของความพร้อมรับการตรวจสอบนักการเมือง คือผู้รับการตรวจสอบ (Actor) อยู่ในฐานะของตัวแทน (Agent) ในขณะที่ประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็จะมีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบ (Forum) อยู่ในฐานะของตัวการ (Principal) ตามทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) นั่นเอง

2.2.4.6 ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ (Political Accountability)

เป็นรูปแบบของความพร้อมรับการตรวจสอบสำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ร่วมกับความพร้อมรับการตรวจสอบทางการเมือง (Legal Accountability) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับกระบวนการทางประชาธิปไตยต่างๆ เช่น การเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการใช้สิทธิเสรีภาพที่เป็นพื้นฐานทั่วไปของพลเมือง จากหลักการประชาธิปไตยแบบตัวแทน (ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายมาเป็นเวลานาน) ที่ประชาชนได้ใช้สิทธิในการเป็นพลเมืองได้เฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้น (โดยเลือกตั้งเป็นเหมือนการมอบอำนาจให้กับผู้แทนไปใช้อำนาจในการบริหารประเทศ และนิติบัญญัติ) หลังจากเลือกตั้งแล้วผู้แทนจะเป็นผู้ตัดสินใจ และใช้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากร และจัดการเกี่ยวกับบริการสาธารณะได้อย่างค่อนข้างอิสระ มีเพียงพรรคฝ่ายค้านเท่านั้นที่คอยตรวจสอบ (ภายหลังมีองค์การอิสระเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบเพิ่มขึ้น) แต่ประชาชนไม่สามารถทำอะไรได้นอกจากการร้องเรียนจากรัฐเท่านั้น หากรัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้ ประชาชนก็จะสามารถใช้การเลือกตั้งครั้งต่อไปในการลงโทษพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล โดยการเปลี่ยนไปเลือกพรรคอื่นแทน (ประชาธิปไตยแบบ เดิมประชาชนมีอำนาจ และมีส่วนร่วมน้อยมากในการบริหารงานสาธารณะ)

ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการเมืองจึงเป็นหลักการที่ช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการแสดงความคิดเห็น และความต้องการ รวมถึงตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนที่เป็นนักการเมือง เพื่อเป็นการกำกับดูแลให้นักการเมืองต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด (ประชานิยม) ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ และออก

กฎหมายที่เป็นประโยชน์กับประชาชน และควบคุมให้รัฐบาลใช้อำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสมจะเห็นว่าความพร้อมรับการตรวจสอบทางการเมืองนั้น ใช้การเลือกตั้งทั่วไปเป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบ โดยเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสิน คือหลักการของเสียงข้างมาก (Majority Rule) นั้นหมายความว่าพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาจะเป็นผู้ได้รับสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ในฐานะตัวแทนของประชาชน (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) ทั้งประเทศ โดยที่พรรคการเมืองที่เป็นเสียงข้างน้อยต้องยอมรับ และมีบทบาทเป็นฝ่ายค้าน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐบาล การหาเสียงเลือกตั้งจึงเปรียบเสมือนเป็นการบังคับให้นักการเมืองต้องนำเสนอ นโยบาย และปรับพฤติกรรมของตนเพื่อให้ประชาชนพิจารณาอีกครั้ง อย่างเช่น ต้องอธิบายถึงการกระทำต่างๆ ในทางการเมือง ว่าได้กระทำเรื่องใดและได้ผลเป็นอย่างไร สำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นผู้ตัดสินใจลงคะแนนเสียง ให้กับผู้สมัครที่มีนโยบายตอบสนองตรงกับความต้องการ รวมถึงมีผลงานและความประพฤติที่น่าพอใจและน่าเชื่อถือ หากผู้แทนปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาด หรือมีการทุจริต ประพฤติมิชอบ ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด ประชาชนก็จะลงโทษโดยการไม่เลือกนักการเมือง หรือพรรคการเมืองนั้นเข้ามาเป็นผู้แทนอีก นอกจากนี้ยังมีประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (ให้ภาคประชาสังคม และภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วม) ดังนั้นหากมองในแง่ของความพร้อมรับการตรวจสอบนักการเมือง คือผู้รับการตรวจสอบ (Actor) อยู่ในฐานะของตัวแทน (Agent) ในขณะที่ประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็จะมามีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบ (Forum) อยู่ในฐานะของตัวการ (Principal) ตามทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) นั้นเอง

Guy B. Peters (2006) ได้อธิบายความหมายของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะในบทความ Public Accountability of Autonomous Public Organizations เป็นบทความที่ใกล้เคียงกับหัวข้อที่ผู้วิจัยต้องการศึกษามากที่สุด โดยกล่าวว่าแนวคิดของความพร้อมรับการตรวจสอบได้ถูกนำมาใช้ในความหมายที่แตกต่างกัน 4 แบบ คือ

1) การให้คำตอบ (Answerability) เป็นแนวคิดพื้นฐานหลักของความพร้อมรับการตรวจสอบ เพราะเป็นหน้าที่ของผู้รับการตรวจสอบที่จำเป็นต้องกระทำ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ โดยการชี้แจง ให้คำอธิบาย ตอบคำถาม และแสดงหลักฐานต่างๆ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตน หรือของหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความโปร่งใส (Transparency) ไม่มีเรื่องปกปิด เปิดโอกาสให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา ความกลัวที่จะถูกดำเนินคดี การถูกลงโทษหากมีการกระทำที่ไม่เหมาะสม หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ จะเป็นสิ่งยับยั้งมิให้ผู้รับการตรวจสอบกระทำผิด และมีความระมัดระวังมากขึ้น ไม่ให้เกิดความผิดพลาด หรือก่อความเสียหายแก่หน่วยงาน องค์กร หรือต่อสาธารณชน การให้คำตอบจึงเป็นวิธีการที่ถือว่าสำคัญ

ที่สุดประการหนึ่งของกระบวนการความพร้อมรับการตรวจสอบ ซึ่งเป็นสิ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐทุกคน

2) ความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) ถือได้ว่าเป็นอีกระดับหนึ่งของการให้คำตอบ (Answerability) กล่าวคือ ต้องการให้บุคคลหรือองค์กรไม่ได้คำนึงถึงแค่การตรวจสอบการกระทำของบุคคลหรือหน่วยงานโดยหัวหน้างาน หรือคณะกรรมการตรวจสอบเท่านั้น แต่ต้องการให้คำนึงถึงการตัดสินใจโดยหน่วยงานอื่น หรือองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบโดยเฉพาะจึงเป็นหน้าที่ขององค์กรภาครัฐจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อองค์กรทางการเมืองหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบโดยเฉพาะ เพื่อสร้างความเชื่อ ถือต่อสาธารณชน และยังคงเกี่ยวข้องถึงการลงโทษ หรือให้รางวัล สำหรับองค์กรในภาครัฐในปัจจุบันนี้ ถูกตรวจสอบจากหลายองค์กร รวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้กระทั่งฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ยิ่งต้องถูกตรวจสอบมากกว่าองค์กรอื่นๆ ทั่วไป เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการตรวจสอบให้ดีเท่ากับการตรวจสอบที่เกี่ยวกับด้านการเงิน (Financial Auditing) และก่อกำเนิดองค์การที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบขึ้นมากมาย อีกทั้งยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่องค์กรของภาครัฐในขอบเขตของนโยบายสาธารณะ

3) ความรับผิดชอบ (Responsibility) เป็นคำที่ถูกใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) สิ่งที่แตกต่างกันก็คือ ในขณะที่ความพร้อมรับการตรวจสอบอยู่บนพื้นฐานของสายการบังคับบัญชา และความสัมพันธ์ภายนอกองค์กร แต่ความรับผิดชอบนั้น เกี่ยวข้องกับการควบคุมภายในตนเองของผู้ปฏิบัติหน้าที่ (Bovens, 1998) พนักงานเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ หรือข้าราชการแต่ละบุคคล ถูกคาดหวังว่าจะมีความรับผิดชอบต่อการทำงานในหน้าที่ เป็นการสร้างคุณค่าภายในของตนเอง โดยใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลถึงเรื่องความเหมาะสมของพฤติกรรมต่างๆ ของตนเอง มากกว่าถูกตรวจสอบโดยบุคคลอื่น ความแตกต่างของมาตรฐานด้านพฤติกรรมในการให้บริการสาธารณะ ก่อให้เกิดคำถามที่ยากสำหรับข้าราชการ ว่าจะต้องตอบสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชา หรือรับใช้ประชาชน เนื่องจากตามธรรมชาติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการมักให้ความสำคัญในการตอบสนองความต้องการของหัวหน้างาน หรือผู้บังคับบัญชาหรือรัฐมนตรีมากกว่าการตอบสนองความต้องการของประชาชน เพราะผู้บังคับบัญชาสามารถให้คุณให้โทษได้โดยตรง มีผลต่อความก้าวหน้าในการทำงานมากกว่าสาธารณชน ดังนั้นการที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีดุลพินิจ และมีความรับผิดชอบในหน้าที่ ก็จะทำให้ทราบว่าการให้ความสำคัญในส่วนไหนมากกว่ากัน นี้ คือตัวอย่างของเรื่องความรับผิดชอบที่แตกต่างจากความพร้อมรับการตรวจสอบซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้ยากที่ข้าราชการจะให้ความสำคัญกับพลเมืองมากกว่ารัฐมนตรี นอกเสียจากว่าพลเมืองจะสามารถให้คุณให้โทษกับข้าราชการได้โดยตรงเช่นกัน

4) การตอบสนอง (Responsiveness) เป็นแนวคิดที่เสนอปัญหาที่มีความซับซ้อนในการควบคุมการทำงานของภาครัฐในปัจจุบัน ที่รัฐบาลจะต้องเปิดกว้าง และกระจายแนวคิดทั้งหลายที่เกี่ยวกับการสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนรู้สึกได้ ในการให้บริการสาธารณะ และข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และควรต้องตอบสนองเป็นรายบุคคล เพราะองค์การในภาครัฐเกี่ยวข้องกับเครือข่ายของหน่วยงาน และองค์การภาครัฐอื่นๆ และภาคเอกชน ที่ปัจจุบันนิยมเรียกว่า “ผู้มีส่วนได้-เสีย” (Stakeholders) ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ที่ต้องการให้ภาครัฐเป็นแกน กลางของกระบวนการเจรจาต่อรองระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ส่วนของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติยังต้องการให้องค์การภาครัฐตอบสนองความต้องการของภาคเอกชนให้มากที่สุด รวมถึงประชาชนด้วย (Peters, 2006)

จะเห็นได้ว่าแนวคิดของความพร้อมรับการตรวจสอบนั้น มีหลายมิติ และถูกนำไปใช้ในความหมายที่แตกต่างกัน แล้วแต่วัตถุประสงค์ของการนำไปใช้ และบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารของแต่ละภาคส่วน แต่ทั้งหมดนี้ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคล หรือหน่วยงานได้คำนึงถึงผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน ที่มีต่อองค์การ และสาธารณชน โดยรวม มิใช่เพียงแต่กระทำตามหน้าที่ หรือตอบสนองแต่ความต้องการของผู้บังคับบัญชา เพื่อความก้าวหน้าในอาชีพการงานของตนเท่านั้น อีกทั้งยังเป็นแนวคิดเพื่อลดการทุจริต ประพฤติมิชอบ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว และพวกพ้อง มากกว่าส่วนรวม ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การภาครัฐ นั่น คือการให้บริการสาธารณะแก่สาธารณชนอย่างเสมอภาค ทั้งถึงอย่างเป็นธรรม เพื่อตอบสนองต่อสาธารณประโยชน์ เหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้ความรับผิดชอบด้วยคุณธรรม และจริยธรรมส่วนบุคคล และพร้อมรับการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การ ทั้งนี้จะเป็นการสร้างวัฒนธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ต่อส่วนรวมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนส่วนรวม

ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะนั้น ประกอบไปด้วย 7 คุณลักษณะ เพื่อแสดงความสัมพันธ์ที่เป็นคุณสมบัติของความพร้อมรับการตรวจสอบ ได้แก่ (1) มีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานและผู้ตรวจสอบ (2) เป็นหน้าที่ของผู้ปฏิบัติที่ต้องกระทำ (3) เพื่อให้คำอธิบาย และชี้แจงเหตุผล (4) ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน (5) ผู้ตรวจสอบสามารถตั้งคำถาม (6) ให้การพิจารณาตัดสิน (7) ผู้ปฏิบัติงานต้องยอมรับผลที่เกิดขึ้น

หลักการของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ (Public Accountability) ควรให้สาธารณชนเข้าถึงกระบวนการได้ โดยมีได้เป็นเพียงกิจกรรมภายในองค์กรอย่างเดียว และเป็นกระบวนการที่มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการอย่างชัดเจน ไม่ใช่การตรวจสอบแบบสุ่ม แต่เป็นหน้าที่ของฝ่ายรับการตรวจสอบที่จะต้องให้ข้อมูลและชี้แจงเหตุผลต่อผู้ตรวจสอบ (ทั้งหน่วยงานตรวจสอบและต่อสาธารณชน) จะต้องมีการโต้แย้งถกเถียงกันได้ ไม่ได้เป็นการพูดเพียงฝ่ายเดียว และเมื่อมีการตัดสินใจแล้วผู้รับการตรวจสอบก็ต้องรับผลที่เกิดขึ้น ความพร้อมรับการตรวจสอบควรมีเกณฑ์มาตรฐานที่แน่นอนเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในการตรวจสอบเกินกว่าเหตุ ดังนั้นการสอบสวนในกระบวนการตรวจสอบนั้นต้องเปิดโอกาสให้ผู้รับการตรวจสอบหาหลักฐานมายืนยันความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ โดยส่วนใหญ่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบมักเป็นคณะบุคคลมากกว่าที่จะเป็นบุคคลเพียงคนเดียวเพื่อหลีกเลี่ยงการมีอิทธิพลต่อผู้รับการตรวจสอบ อย่างเช่น สภา คณะกรรมการ คณะกรรมาธิการ คณะลูกขุน และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบโดยตรง และกลุ่มสมาคม สมาพันธ์ในวิชาชีพต่างๆ รวมทั้งรัฐสภา และองค์กรอิสระต่างๆ ซึ่งเป็นความพร้อมรับการตรวจสอบทั้งแนวดิ่งและแนวนอน ในบางสังคมมีการใช้คำว่า “ความโปร่งใส” (Transparency) ในความหมายที่เหมือนกันกับความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) เพราะความโปร่งใสและความเป็นอิสระนั้นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากของความพร้อมรับการตรวจสอบ เนื่องจากเป็นคุณลักษณะหนึ่งที่ทำให้เกิดความพร้อมรับการตรวจสอบที่มีคุณภาพได้ หากปราศจากความโปร่งใสและความพร้อมรับการตรวจสอบก็ไม่สามารถสร้างความเชื่อถือและความไว้วางใจจากประชาชน การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะและกระบวนการทุกขั้นตอนในการตรวจสอบนั้น ทำให้ประชาชนได้ทราบถึงรายละเอียดในการดำเนินงาน เหตุผลในการตัดสินใจและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เป็นโอกาสที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการบริหารงานสาธารณะ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมและการแสดงความคิดเห็น อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในการจัดการการบริการฯ ให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด และทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลมากยิ่งขึ้นซึ่งมีผลต่อคะแนนนิยมของนักการเมืองและพรรคการเมืองสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป และความโปร่งใสนำมาซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความถูกต้อง ตรงไปตรงมา หากที่จะเกิดการทุจริต ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ในขณะที่สื่อมวลชนก็มีบทบาทในการช่วยนำเสนอข้อมูลข่าวสารไปสู่ประชาชนในวงกว้าง และยังช่วยขุดคุ้ยเรื่องราวที่น่าสนใจเพื่อนำเสนอแก่ประชาชนผู้รับข่าวสาร นับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ก่อให้เกิดความโปร่งใสและความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะที่มีคุณภาพอีกด้วย

2.3 กรอบแนวคิดของความพร้อมรับการตรวจสอบ

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกใช้กรอบแนวคิดของนักวิชาการคนสำคัญ คือ Romzek และ Dubnick สำหรับศึกษาความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. โดยมี 3 กรอบที่น่าสนใจ คือ กรอบแนวคิดเชิงสถาบัน (Institutional Framework) กรอบแนวคิดเชิงศีลธรรม (Virtue Framework) (Blagescu Et Al. 2005) และกรอบแนวคิดแบบผสม (Hybrid Framework) (Romzek และ Dubnick 1991) สำหรับกรอบแนวคิดเชิงสถาบัน เป็นกรอบที่ใช้ศึกษาในอังกฤษออสเตรเลียและยุโรป ซึ่งถูกมองว่าเป็นการจัดการทางสังคมหรือทางสถาบัน สำหรับกรอบแนวคิดเชิงศีลธรรม เป็นแนวคิดและกฎเกณฑ์ที่พบบ่อยในนักวิชาการทางด้านการเมืองชาวอเมริกัน ส่วนกรอบแนวคิดแบบผสมของกรอบแนวคิดทั้งสองรวมเข้าด้วยกัน เพื่อให้มีมุมมองที่รอบด้านยิ่งขึ้น

2.3.1 กรอบแนวคิดเชิงสถาบัน (Institutional Framework)

เป็นกลไกทางสังคม หรือการจัดการเชิงสถาบันที่ผู้รับการตรวจสอบ (Actor) จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบ (Forum) ที่อยู่ในรูปแบบที่เป็นสถาบันต่างๆ ในสังคม จะคล้ายกับมุมมองแบบดั้งเดิมของความพร้อมรับการตรวจสอบที่รวมเอาความสัมพันธ์ของตัวการกับตัวแทน ในกรอบแนวคิดนี้ผู้ตรวจสอบมีอำนาจที่จะเรียกร้องคำอธิบายหรือเหตุผลจากผู้รับการตรวจสอบ ในการกระทำของพวกเขาและจะให้รางวัลหรือลงโทษตัวแสดงเหล่านั้นบนพื้นฐานของประสิทธิภาพการทำงานหรือคำอธิบายของพวกเขา (Mulgán, 2003; Armstrong, 2005; Bovens, 2007) ในกรณีนี้ให้ความสำคัญกับความพร้อมรับการตรวจสอบบุคคลที่ไม่ได้เป็นตัวแทนประชาชน วิธีการที่สถาบันเหล่านี้ทำงานได้รับการยอมรับ โดยทั่วไป จากกฎระเบียบและโครงสร้าง ต่อไปนี้ คือบางส่วนของกลไกที่สำคัญของสถาบัน ที่ได้รับการสร้างขึ้นและแก้ไขในช่วงที่ผ่านมาทั้งในระบบราชการ, การเมือง, กฎหมาย, คู่สัญญา, ตลาด, ชุมชน, การจัดการ, วิชาชีพ, การบริหารและการทำงานร่วมกัน (Romzek and Dubnick, 1987)

ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมาย (Legal Accountability) มักจะอ้างถึงการยึดมั่นในการปกครองด้วยกฎหมาย ทั้งทางแพ่งและอาญา บทบัญญัติของกฎหมาย, กฎระเบียบ, บรรทัดฐาน รวมถึงสิทธิที่มีความสำคัญและถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งมีผลผูกพันเป็นเอกสารสัญญา จะมั่นใจได้ผ่านความพร้อมรับการตรวจสอบตามกฎหมาย ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายยังมุ่งเน้นที่บทบาทในขั้นตอนการพิจารณาคดี ที่กระทำผ่านกระบวนการในการตรวจสอบ การ

ดำเนินการการตัดสินใจในการตัดสินใจที่สมเหตุสมผลในทางแพ่ง ทางอาญา หรือกึ่งตุลาการ เช่นศาล
ทางการบริหารและกลไกระบบข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก (Romzek and Dubnick, 1987)

ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร (Administrative Accountability) นั้นเป็นเรื่องของข้าราชการและผู้บริหารระดับสูงในการบริหารงานของรัฐบาล อาจจะสอบถามเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาล และให้คำแนะนำวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน รวมถึงการตรวจสอบภายใน การสืบสวนสอบสวน การเข้าเยี่ยม คณะที่ปรึกษา ผู้ตรวจการ และคณะกรรมการการ รวมถึงการที่รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล คณะรัฐมนตรี และองค์การอิสระต่างๆ

ความพร้อมรับการตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional Accountability) จำเป็นต้องอาศัยทักษะและความเชี่ยวชาญของมืออาชีพ ที่จะให้ข้อมูลในการตัดสินใจและการใช้ดุลพินิจ (Romzek and Dubnick, 1987) มันเป็นลักษณะในการวางการควบคุมกิจกรรมขององค์การ ที่อยู่ในมือของพนักงานที่มีความเชี่ยวชาญหรือทักษะพิเศษ ที่จะดำเนินงานในการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติที่ดีของมืออาชีพหรืออุตสาหกรรม และกฎระเบียบหรือจรรยาบรรณ สมาชิกของกลุ่มวิชาชีพในทุกภาคส่วนอาจพบว่าตนเองต้องให้คำตอบต่อกันผ่านเครือข่ายที่แชร์ร่วมกัน และความสัมพันธ์ของผู้ร่วมงาน ในการกำกับดูแลตัวเองในวิชาชีพเดียวกัน เช่นเดียวกับทางด้านกฎหมายและทางการแพทย์ มืออาชีพมีความรับผิดชอบต่อวินัยและจรรยาบรรณที่ร่างมาจากอาชีพของตน

ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการเมือง (Political Accountability) เป็นความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียสาธารณะ และเพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในเขตเลือกตั้ง เช่นพลเมืองลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผู้แทนได้รับการเลือกตั้ง รัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบรัฐมนตรี และรัฐบาล ตัวอย่างเช่นในระหว่างการเลือกตั้งประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจตรวจสอบรัฐบาล โดยตรงผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นการใช้อำนาจในฐานะที่เป็นพลเมืองและมีส่วนร่วมกับกิจกรรมทางการเมือง เช่นการรับฟังความเห็นสาธารณะ ประชาพิจารณ์ เป็นต้น

2.3.2 กรอบแนวคิดเชิงศีลธรรม (Virtue Framework)

เป็นการประเมินพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงของตัวแทนของประชาชน โดยใช้มาตรฐานสำหรับการประเมินผลของพฤติกรรมของผู้รับการตรวจสอบ (Actor) สาธารณะ ตามกรอบแนวคิดนี้เกณฑ์สำหรับการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลจะขึ้นอยู่กับคุณค่า

(ความพร้อมรับการตรวจสอบ, ความซื่อสัตย์, ความโปร่งใสและการประชาสัมพันธ์) ทศนคติ (ความโปร่งใสและความพร้อมรับการตรวจสอบ) และความถนัด (ความรู้และทักษะการสื่อสาร) ที่สามารถวัดหรือประเมินได้ วิธีการนี้เกี่ยวข้องกับความรู้ที่รับรู้ผิดชอบ การปฏิบัติตามกฎหมายและจรรยาบรรณ และการแสดงออกโดยธรรมชาติที่ศนคติและคุณธรรมของข้าราชการ ตัวอย่างหนึ่งคือหลักเจ็ดประการของโนแลนในชีวิตสาธารณะ (Chapman, 2000) ที่ให้กรอบแนวคิดการทำงานที่มีคุณค่า สำหรับการประเมินพฤติกรรมทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักการเหล่านี้คือความไม่เห็นแก่ตัว, มีบูรณภาพ, มีความเป็นกลาง, มีความพร้อมรับการตรวจสอบ, เปิดกว้าง, มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความเป็นผู้นำ กรอบแนวคิดความพร้อมรับการตรวจสอบทั่วโลกที่พัฒนาโดย Blagescu et al. (2005) สำหรับองค์การข้ามชาติขนาดใหญ่ยังพยายามที่จะดำเนินการในความพร้อมรับการตรวจสอบในรูปแบบของคุณธรรม Blagescu et al. (2005) ระบุถึงสามองค์ประกอบกลางที่สำคัญในการวัดความเป็นหุ้นส่วนความพร้อมรับการตรวจสอบ "ให้การตรวจสอบ", "รับการตรวจสอบ" และ "พร้อมที่จะถูกตรวจสอบ" ให้การตรวจสอบเป็นกลไกความร่วมมือที่มีในสถานที่ที่จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมของพวกเขาในแง่ของปัจจัยนำเข้า (แหล่งที่มาและจำนวนของเงินทุนทรัพยากรที่มีใช้เงิน) ผ่าน (โครงสร้างการกำกับดูแล, สมรรถภาพ, เป้าหมาย, ผลสำเร็จ) และผลที่ได้รับ (การใช้ทรัพยากรทางการเงินประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมาย) รับการตรวจสอบเป็นการเพิ่มการตอบสนองต่อการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียของหุ้นส่วน ผ่านการแลกเปลี่ยนข้อมูลในกลุ่มผู้ตรวจสอบ เช่นกลุ่มมุ่งเน้น, กลุ่มฝึกอบรมและรายชื่อผู้รับจดหมาย การพร้อมที่จะถูกตรวจสอบอ้างถึงกลไกที่เคยใช้ในการลงโทษกิจกรรมที่ไม่พึงประสงค์ในส่วนของความร่วมมือนั้น รวมถึงการไม่ปฏิบัติตามกฎ การถอนตัวจากการสนับสนุนและการวิจารณ์โดยสาธารณชน

2.3.3 กรอบแนวคิดแบบผสม (Hybrid Framework)

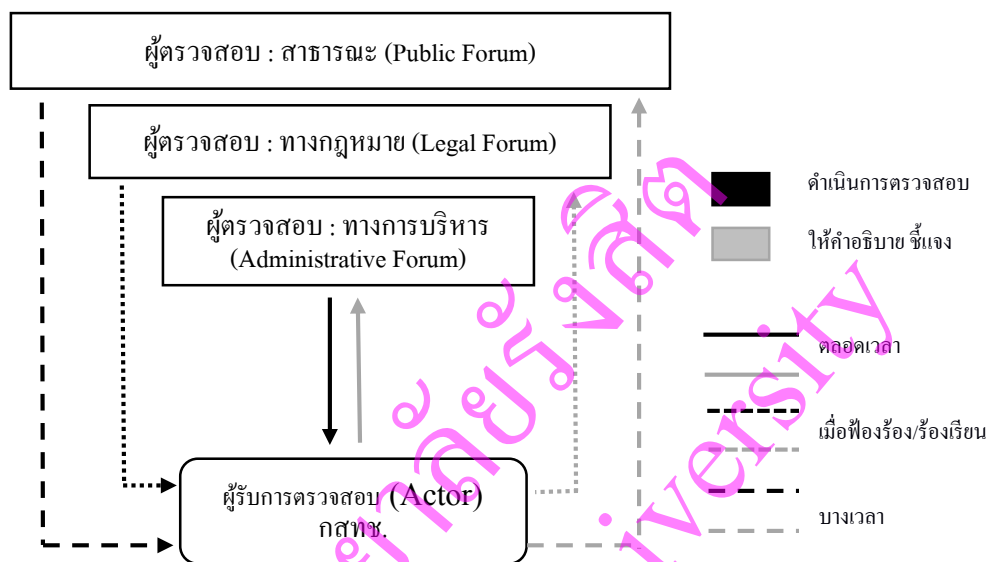
เป็นกรอบแนวคิดที่ Dubnick and Romzek (1987 – 1991) ใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ทางจริยธรรมและทางสถาบัน ในการสำรวจความพร้อมรับการตรวจสอบ และยังระบุวัฒนธรรมที่เหมาะสมของกระบวนการและกลไกความพร้อมรับการตรวจสอบ (Dubnick, 1991) ได้เชื่อมโยงมุมมองทางสถาบันและทางด้านจริยธรรมของความพร้อมรับการตรวจสอบโดยการแสดงทฤษฎีของศีลธรรมผลักและศีลธรรมดึง (Moral Pulls, Moral Pushes) โดยแสดงให้เห็นว่าความพร้อมรับการตรวจสอบมีประสิทธิภาพและมีจริยธรรมเมื่อศีลธรรมผลักและศีลธรรมดึงมีประสิทธิภาพ ศีลธรรมผลักเน้นความสำคัญของการเป็นคนดีให้ข้าราชการรู้สึกว่าจะบางเรื่องเป็นสิ่งถูกต้องที่จะทำมากกว่าที่จะถูกบังคับให้ทำ ในขณะที่ศีลธรรมดึงนั้นส่วนสำคัญที่จำเป็น ต้องคำนึงถึง คือการเคารพคุณค่าของ

คนอื่น Dubnick ระบุว่า การรับผิดชอบสร้างศีลธรรมดีสำหรับบุคคลที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งเป็นปัจจัยที่อยู่ภายนอกของแต่ละคน ในขณะที่ภาระหน้าที่สร้างศีลธรรมผลึก โดยความปรารถนาที่จะปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษด้วยกฎหมาย Dubnick (1998) ได้ระบุถึงสองมุมมองหลักของความพร้อมรับการตรวจสอบที่เรียกว่า "ความพร้อมรับการตรวจสอบของการปฏิบัติ" และ "การปฏิบัติของความพร้อมรับการตรวจสอบ" (Accountability of Conduct and Conduct of Accountability) สำหรับความพร้อมรับการตรวจสอบของการปฏิบัติ (AC) จะคล้ายกับความพร้อมรับการตรวจสอบของกรอบแนวคิดเชิงคุณธรรม ที่เน้นการแสดงบทบาทในการดำเนินความพร้อมรับการตรวจสอบของแต่ละบุคคล จากทั้งมุมมองทางสังคมและทางด้านจิตใจ โดยเน้นที่คุณสมบัติของพฤติกรรมการยอมให้ตรวจสอบ การใช้ข้อแก้ตัว และหาเหตุผลเข้าข้าง โดยเฉพาะบุคคลที่รับรู้ในการตัดสินใจที่ไม่ถูกต้อง ในทางตรงกันข้ามการปฏิบัติของความพร้อมรับการตรวจสอบ (CA) จะคล้ายกับกรอบแนวคิดเชิงสถาบันและมุ่งเน้นไปที่โครงสร้างและวิธีการที่จะผ่านการตรวจสอบจนประสบความสำเร็จ โดยระบุว่าความเชื่อมโยงที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการตรวจสอบของการปฏิบัติและการปฏิบัติของความพร้อมรับการตรวจสอบ หลักฐานที่พบบ่อยครั้งประกอบไปด้วยพฤติกรรม 4 แบบที่แตกต่างกันของความพร้อมรับการตรวจสอบในสถานการณ์จริงสำหรับการบริหารงานในกิจการสาธารณะ คือ (1) การให้คำตอบ (Answerability) สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างลำดับชั้นที่พลเมืองรับรู้ว่าเป็นผู้รับผิดชอบในการรายงาน แสดงเหตุผลหรืออธิบายการกระทำของพวกเขาให้กับผู้อื่น (2) การรับผิด (Liability) เกิดขึ้นจากบริบทภายนอกและแสดงให้เห็นถึงการตั้งคุณค่าที่ตัวบุคคลและองค์การที่รับผิดชอบต่อการกระทำของพวกเขา และได้รับรางวัลสำหรับการดำเนินงานที่ดี กับระบบของกฎระเบียบและกฎหมายที่มีศักยภาพในการลงโทษ (3) การถูกตำหนิ (Blameworthiness) เน้นความรู้สึกของความรับผิดชอบภายในชุมชนทางศีลธรรม มีความคาดหวังมากกว่าเฉพาะบุคคลหรือบทบาทของพวกเขาในสังคม (4) การมีคุณสมบัติ (Attributability) หมายถึง บทบาทที่บุคคลที่แสดงออก และความคาดหวังที่เกี่ยวกับบทบาทนั้น (Dubnick, 2003)

กรอบแนวคิดของความพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability Framework)

ภายใต้กระบวนการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ที่มองว่าภาครัฐ (Public Sectors) มีหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ (Serving) ผลประโยชน์สาธารณะ ตามความต้องการของพลเมือง (Citizen) (ในฐานะที่พลเมืองเป็นเจ้าของประเทศ) ซึ่งต่างจากแนวคิดในกระบวนการเดิมที่เปรียบผู้บริหารของภาครัฐ เสมือนเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) เป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ และกำหนดทิศทาง (Steering) ในการเลือกให้บริการสาธารณะที่คิดว่าเหมาะสม (ตามความคิดเห็น

ของผู้ให้บริการ) โดยที่เปรียบประชาชนเป็นเสมือนลูกค้า (Clients) ที่เป็นผู้รับบริการของรัฐ โดยใช้กรอบแนวคิดแบบผสม (Hybrid Framework) (Romzek and Dubnick, 1991) ที่ประกอบไปด้วยกรอบแนวคิดเชิงสถาบัน (Institutional Framework) ผสมผสานกับกรอบแนวคิดเชิงศีลธรรม (Virtue Framework) ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวคิดทฤษฎี (Theoretical Framework) แบบผสม (Hybrid Framework) ที่มา : Romzek and Dubnick, 1991

โดยที่ผู้ตรวจสอบและผู้รับการตรวจสอบในเชิงสถาบัน คือ ผู้ตรวจสอบสาธารณะ ผู้ตรวจสอบทางกฎหมาย และผู้ตรวจสอบทางการบริหาร และผู้รับการตรวจสอบ คือ กสทช. ในส่วนของกรอบทางศีลธรรมเป็นความสัมพันธ์ของผู้ตรวจสอบและผู้รับการตรวจสอบ ดังลูกศรที่แสดงถึงการตรวจสอบแบบที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ รวมถึงการตรวจสอบแบบเต็มเวลา หรือการตรวจสอบบางเวลา รวมถึงการตรวจสอบเมื่อมีเรื่องฟ้องร้องหรือร้องเรียน และสำหรับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะเป็นการตรวจสอบในแต่ละเรื่องและผู้ตรวจสอบสนใจ เป็นต้น

กรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย Conceptual Framework

ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร ทางกฎหมาย และสาธารณะของ กสทช. นั้น มีองค์ประกอบที่อยู่ในกรอบเชิงสถาบัน เชิงศีลธรรม และบริบทแวดล้อมหลายประการที่ส่งผลถึงพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบแต่ละประเภท นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่ส่งผล

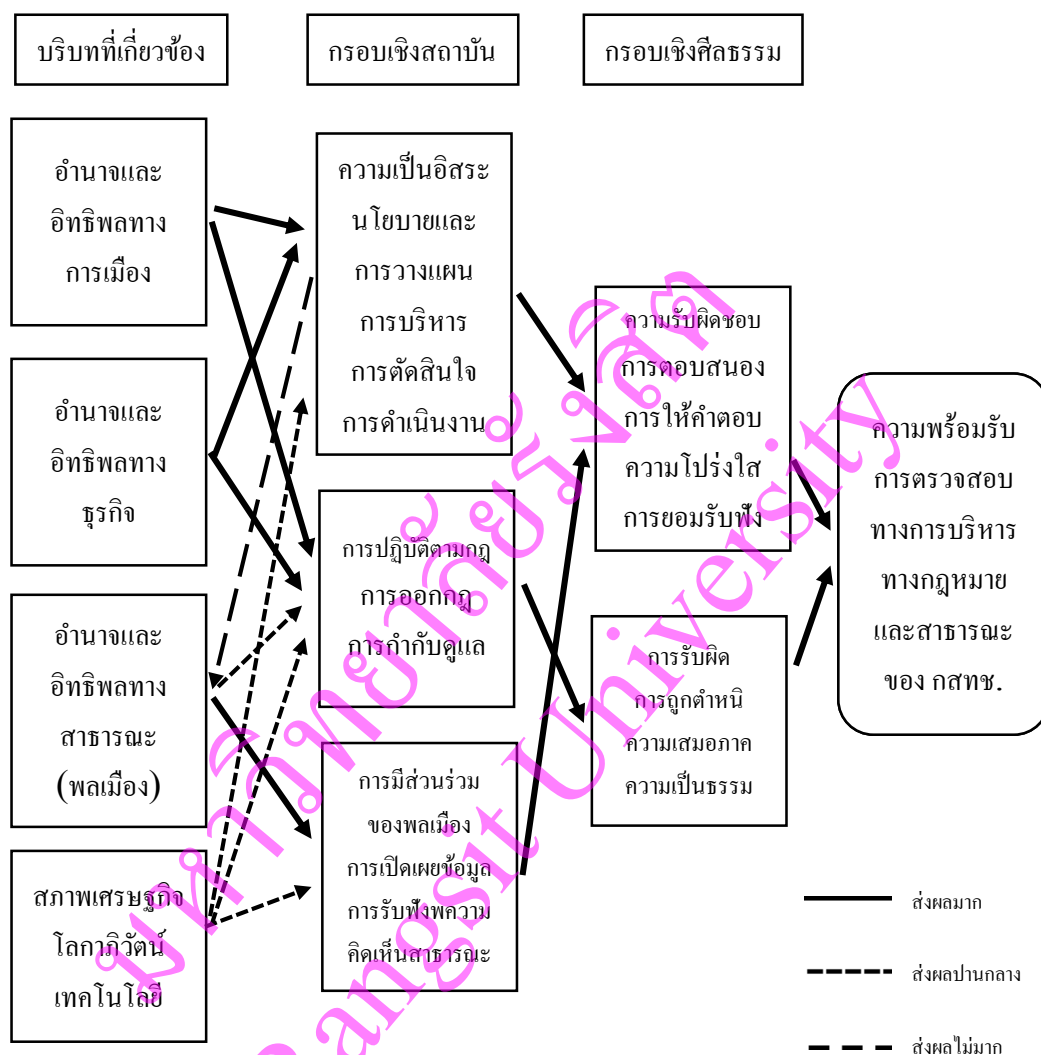
ต่อความพร้อมรับการตรวจสอบได้แก่ (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมาย (2) อำนาจ อิทธิพลทางการเมือง (3) อำนาจ อิทธิพลทางธุรกิจ (4) อำนาจ อิทธิพลทางสาธารณะ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน (5) ความเป็นอิสระ และอำนาจหน้าที่ของ กสทช. (6) ความเข้มแข็งและความสามารถขององค์กร ตรวจสอบ (7) ผลประโยชน์ (8) ศีลธรรมของบุคคล (9) ความรู้เกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบ ที่ถูกต้อง (10) ทศนคติ ความเชื่อ วัฒนธรรมของระบบราชการ บรรทัดฐานทางสังคม (11) กลุ่มวิชาชีพ และมาตรฐานทางวิชาชีพ (12) โลกาภิวัตน์ และเทคโนโลยี ดังที่ปรากฏในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.

ลำดับ	ความพร้อมรับการตรวจสอบ	กรอบเชิงสถาบัน	กรอบเชิงศีลธรรม	บริบทแวดล้อม
1	การบริหาร	1. ความเป็นอิสระ 2. นโยบายและการวางแผน 3. การบริหาร 4. การตัดสินใจ 5. การดำเนินงาน	1. ความรับผิดชอบ 2. การตอบสนอง 3. ความโปร่งใส 4. การรับผิดชอบ 5. การให้คำตอบ	1. อิทธิพลของการเมือง 2. อิทธิพลของธุรกิจ 3. อิทธิพลของสาธารณชน 4. สภาพเศรษฐกิจ, โลกาภิวัตน์และเทคโนโลยี
2	กฎหมาย	1. การปฏิบัติตามกฎ 2. การออกกฎ, การกำกับดูแล	1. การรับผิดชอบ, การถูกตำหนิ 2. ความเสมอภาค, ความเป็นธรรม	1. อิทธิพลของการเมือง 2. อิทธิพลของธุรกิจ 3. อิทธิพลของสาธารณชน 4. สภาพเศรษฐกิจ, โลกาภิวัตน์และเทคโนโลยี
3	สาธารณะ	1. การมีส่วนร่วมของพลเมือง 2. การเปิดเผยข้อมูล 3. การรับฟังความเห็นสาธารณะ	1. การตอบสนองและการให้คำตอบ 2. ความโปร่งใส 3. การยอมรับฟัง	1. อิทธิพลของการเมือง 2. อิทธิพลของธุรกิจ 3. อิทธิพลของสาธารณชน 4. สภาพเศรษฐกิจ, โลกาภิวัตน์และเทคโนโลยี

ปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ดังที่แสดงในตารางที่ 1.1 นั้นมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นทั้งแบบที่เป็นระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมาย เป็นต้น ที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ และในส่วนที่ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการแต่เป็นทางด้านทศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม วัฒนธรรมองค์กร รวมถึงบริบทที่ส่งผลทั้งทางตรง และทางอ้อมต่อความพร้อมรับการ

ตรวจสอบแต่ละประเภท ซึ่งสามารถแสดงเป็นแผนภาพที่เป็นกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ดังที่แสดงในภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 กรอบแนวคิดการวิจัยสำหรับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.

2.4 องค์กรอิสระ

แนวคิดเกี่ยวกับการมีองค์กรอิสระ เกิดขึ้นเมื่อมีการปฏิรูปการเมือง เนื่องจากโครงสร้างระบบบริหารของรัฐแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการมีองค์กรอิสระ หรือ Independent Regulatory Agency เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและชอบ

กรรม ทำหน้าที่วางระเบียบและความคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐที่มีความสำคัญและมีผลกระทบอย่างมากต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐที่มีอย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

องค์การของรัฐที่เป็นอิสระเกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสหรัฐ โดยสภาองเกรสได้มีเจตนาอย่างชัดเจนในการสถาปนาองค์การที่เป็นอิสระจากอำนาจบริหาร แม้จะอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารก็ตาม โดยได้จัดตั้ง The Interstate Commerce Commission (ICC) ในปี ค.ศ.1899 เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบและดูแลกิจการ ธุรกิจการค้าระหว่างมลรัฐต่างๆ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีการกำหนดให้ ICC เป็นอิสระ (Autonomy) ปลอดพ้นจากการแทรกแซงของหน่วยงานที่สังกัด แม้รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจบริหารเป็นของประธานาธิบดี ที่ต้องใช้อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารก็ตาม ความสำเร็จในการปฏิบัติงานขององค์การที่เป็นอิสระทำให้สหรัฐอเมริกาออกกฎหมายจัดตั้งองค์การของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อให้ปฏิบัติงานด้านต่างๆ และสำหรับในประเทศอังกฤษมีการจัดตั้งองค์การอิสระที่เป็นของรัฐที่เรียกว่า “Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization” หรือ “Quasi Government” จากอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) ทำให้รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายได้โดยแทบไม่มีข้อจำกัด เพราะอังกฤษไม่ได้มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรจึงเอื้อต่อจึงมีการพัฒนาและจัดตั้งองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ ส่วนประเทศฝรั่งเศสก็รับแนวคิดนี้จัดตั้งองค์การของรัฐที่เป็นอิสระเรียกว่า “Authorizes Administrative Independence” ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานด้านต่างๆ จำนวนมาก (ชลัช จงสืบพันธ์ และคณะ, 2549) เหตุผลที่หลายฝ่ายสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระ คือ (1) ความอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองในเรื่องการตัดสินใจ และในเรื่องการบริหาร (2) การให้อิสระสำหรับผู้บริหารในเรื่องการจัดการงบประมาณและบุคลากร (3) เป็นการปิดกั้นไม่ให้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงเหมือนหน่วยงานราชการ (4) นักการเมืองไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

“องค์การอิสระ” หมายถึง องค์การของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์การของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ที่ได้โดยอิสระ ปลอดพ้นจากการแทรกแซงขององค์การของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใดๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (นพดล เสงเจริญ, 2557) ซึ่งมีหลักการพื้นฐานขององค์การอิสระในฐานะที่เป็นสถาบันทางการบริหาร โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างสมดุลภาพระหว่งการบริหารที่มีประสิทธิภาพและ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวาง

กฎระเบียบและการควบคุมการให้บริการสาธารณะ ซึ่งการให้บริการสาธารณะหมายถึงกิจกรรมที่รัฐได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของ ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ

หลักพื้นฐานที่สำคัญขององค์การอิสระ 4 ประการ คือ (1) ต้องมีที่มาจกประชาชน เนื่องจากประชาชนถือเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (2) เมื่อมีที่มาจกประชาชนก็จะต้องถูกกำกับควบคุมโดยประชาชน คำว่ากำกับควบคุมโดยประชาชนอาจจะแปลว่าให้ตัวแทนจากประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ตรวจสอบก็ได้ (3) ต้องผูกพันความรับผิดชอบต่อประชาชน ต้องให้ความช่วยเหลือสนับสนุนและดูว่ากิจการที่ดำเนินไปส่งผลอย่างไรต่อ ประชาชนบ้าง (4) ต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เมื่อประชาชนเดือดร้อนก็จะมาร้องเรียนต่อหน่วยงานบางหน่วยงาน

การทำงานขององค์การอิสระนั้น ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวว่า มีหลักอยู่ 2 ประการ คือ หนึ่ง ต้องมีความเป็นกลาง ปราศจากอคติความลำเอียง และสอง คือ ต้องมีความเป็นอิสระใน 4 องค์ภาพ คือ (1) ต้องมีความเป็นอิสระในการเข้าสู่อำนาจ ต้องไม่ถูกฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงในการแต่งตั้ง (2) ต้องมีความเป็นอิสระในการจัดทำนโยบายโดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ (3) ต้องมีความเป็นอิสระด้านงบประมาณ มีการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินการขององค์การอิสระนั้น เพื่อให้สามารถวางแผนการใช้จ่ายด้วยตัวเอง (4) ต้องมีความเป็นอิสระเรื่องสำนักงาน ทั้งในแง่สถานที่และอำนาจการบังคับบัญชา เพราะสำนักงานถือเป็นฝ่ายเลขานุการและฝ่ายธุรการในการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์การอิสระ หากเอาสำนักงานไปผูกโยงกับกระทรวงบางกระทรวงก็จะมีผลในการแทรกแซงความอิสระได้ “องค์การทางการเมืองจะเชื่อถือหรือไม่เชื่อถือองค์การอิสระหรือไม่ ไม่สำคัญเท่าประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดเชื่อถือ” การที่ประชาชนมีความเชื่อมั่น (Trust) ต่อองค์การอิสระจึงเสมือนเป็นปัจจัยชี้ขาดการดำรงอยู่ของ องค์การ (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, 2547)

2.5 การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคม

2.5.1 ความเป็นมา

ตั้งแต่การก่อตั้งองค์การทางด้านโทรคมนาคมของประเทศไทยเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อประมาณ 130 ปีที่ผ่านมา โดยสามารถแบ่งออกเป็น 4 ยุค (เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, 2551)

ก) ยุคผูกขาดโดยรัฐ เป็นระยะที่เป็นการผูกขาดโดยระบบราชการ เริ่มตั้งแต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนา “กรมไปรษณีย์” และ “กรมโทรเลข” ขึ้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2426 โดยกรมไปรษณีย์รับผิดชอบและผูกขาดบริการด้านการไปรษณีย์ และกรมโทรเลขรับผิดชอบและผูกขาดการให้บริการด้านโทรเลขและโทรศัพท์ ซึ่งหน่วยงานทั้งสองได้ให้บริการด้านการติดต่อสื่อสารแก่ประชาชน มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เป็นเหตุให้ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยุบรวมกรมทั้งสองให้กลายเป็นหน่วยงานเดียวกันกลายเป็น “กรมไปรษณีย์โทรเลข” ในปี พ.ศ. 2441 จึงได้เป็นหน่วยงานหลักทางด้านกิจการสื่อสาร ไปรษณีย์ กิจการโทรเลข โทรศัพท์ และต่อมาเมื่อมีการใช้คลื่นวิทยุมาใช้ในการสื่อสารก็ได้เพิ่มบริการด้านวิทยุโทรเลข วิทยุโทรศัพท์ และวิทยุคมนาคมอื่นๆ เช่นวิทยุติดต่อเรือเดินทะเล วิทยุการบินพลเรือนและวิทยุกระจายเสียงอีกด้วย รวมทั้งการบริหารคลื่นความถี่วิทยุ โดยทำหน้าที่ในฐานะผู้วางนโยบาย ควบคุม ดูแล และผูกขาดการให้บริการโทรคมนาคมแก่ประชาชน ต่อมาได้มีการแยกงานบางประเภทออกจากกรมไปรษณีย์โทรเลข ออกไปเป็นหน่วยงานใหม่เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารงาน และสอดคล้องกับความเติบโตของการให้บริการประชาชน โดยแยกกิจการวิทยุกระจายเสียงออกไปตั้งเป็น “สำนักงานโฆษณาการ” ในปี พ.ศ. 2482 (ต่อมาได้เปลี่ยนเป็น “กรมโฆษณาการ” จนมาเป็นกรมประชาสัมพันธ์ในปัจจุบัน)

ข) ยุครัฐวิสาหกิจ เป็นระยะที่เริ่มเปลี่ยนแปลงจากระบบราชการมาเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่รัฐยังคงผูกขาดการให้บริการด้านกิจการเหล่านี้ โดยกรมไปรษณีย์โทรเลขได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งกิจการด้านโทรศัพท์ได้มีการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงได้มีการตรา พ.ร.บ. องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทยขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2497 อันมีผลให้กิจการด้านโทรศัพท์ได้แยกออกไปจากกรมไปรษณีย์โทรเลข ก่อตั้งเป็น “องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย” (ทศท.) มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม โดยมีอำนาจหน้าที่ในการผูกขาดการให้บริการ โทรศัพท์ ภายในประเทศมาจนถึงปี พ.ศ. 2544 จึงมีกฎหมายยกเลิกการผูกขาดกิจการของ “ทศท.”

ต่อมาได้มี พ.ร.บ.การสื่อสารแห่งประเทศไทยปี พ.ศ. 2519 ให้มีการก่อตั้ง “การสื่อสารแห่งประเทศไทย” (กสท.) โดยแยกงานด้านการสื่อสารโทรคมนาคม การโทรศัพท์ระหว่างประเทศ และการไปรษณีย์ ออกจากกรมไปรษณีย์โทรเลข เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2520 มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อมารับผิดชอบผูกขาดการให้บริการด้านไปรษณีย์ บริการโทรศัพท์ระหว่างประเทศ และบริการโทรคมนาคมอื่นๆ นอกเหนือ จากที่เป็นหน้าที่ขององค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

ประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทยจึงเกิดขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจแห่งที่สองที่ได้รับมอบภารกิจทางด้านโทรคมนาคม โดยได้รับโอนสิทธิและหน้าที่จากกรมไปรษณีย์โทรเลขมาดำเนินการ

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งนี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของกิจการโทรคมนาคมของไทย เนื่องจากเป็นการแยกหน่วยงานปฏิบัติการออกจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผน แต่ก็ยังเป็นช่วงของการผูกขาดการให้บริการด้านโทรคมนาคมโดยอำนาจรัฐ และอยู่ภายใต้การกำกับและควบคุมภายใต้กฎเกณฑ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน

ค) ยุคสัมปทานเป็นระยะที่เริ่มมีการแข่งขันทางอ้อม เนื่องจากเทคโนโลยีทางด้านโทรคมนาคมมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ความต้องการในการใช้บริการด้านโทรศัพท์และโทรคมนาคมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในแต่ละปี ทำให้ประชาชนที่เข้าชื่อขอจองเลขหมายโทรศัพท์ต้องรอคิวเป็นเวลานานหลายปี เนื่องจากมีข้อจำกัดในการบริหารงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการในการให้บริการประชาชนได้อย่างทันต่อความต้องการ จึงได้มีการทบทวนแนวทางการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในที่สุดได้มีการตัดสินใจเปิดให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ ด้วยการให้สัมปทานและร่วมลงทุนสร้างโครงข่ายโทรคมนาคม แล้วต้องโอนโครงข่ายทั้งหมดให้เป็นของรัฐ โดยให้เอกชนได้รับสิทธิเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคม และมีการแบ่งรายได้ให้กับรัฐในอัตราส่วนตามที่ตกลงกันไว้ โดยสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็น “สัญญา BTO” (Build – Transfer – Operate) เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ผูกขาดในขณะนั้น โดยรัฐวิสาหกิจทั้งสอง คือ ทศท. และ กสท. ได้มีการทำสัญญาร่วมกิจการงาน (Joint Venture) และลงทุนร่วมกับเอกชนหลายรูปแบบบริการ เช่น บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ บริการโทรศัพท์ประจำที่ บริการระบบโครงข่ายใยแก้วนำแสง บริการวิทยุติดตามตัว เป็นต้น เป็นระยะที่เริ่มมีการแข่งขันทางอ้อมระหว่าง ทศท. และ กสท. และบริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญาร่วมกิจการงาน แต่ยังไม่มีการขายรายได้ใบอนุญาตในการประกอบกิจการโทรคมนาคม จึงเป็นเพียงคู่สัญญาที่ได้รับสิทธิในการบริหารกิจการทางด้านโทรคมนาคมเท่านั้น ทำให้บริษัทของทางเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เพราะสิทธิและอำนาจในการประกอบกิจการยังคงเป็นของรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเต็มรูปแบบในกิจการโทรคมนาคม

ง) ยุคใบอนุญาตเป็นระยะที่กิจการด้านนี้มีการแข่งขันโดยตรง มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบผูกขาด (Monopoly) โดยรัฐมาเป็นระบบการแข่งขัน (Competition) ซึ่งเป็นไปตามกระแสเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เป็นกระแสของโลก โดยต้องมีการสร้างกฎเกณฑ์ กติกาเพื่อรองรับการ

แข่งขัน โดยเสรี พร้อมทั้งต้องเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติจากลักษณะ “การควบคุม” มาเป็น “การกำกับดูแล” เพื่อให้การดำเนินกิจการด้านโทรคมนาคมสามารถแข่งขันกันได้โดยเสรี อย่างเป็นธรรม การกำหนด ให้จัดตั้ง “องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ” เพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ วิทยุ และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม รวมทั้งยกเลิกอำนาจการผูกขาด และเปิดให้มีการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญฯ ทำให้มีการก่อตั้งองค์การเพื่อมาทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ โดยได้แยกออกเป็น 2 องค์การ (รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ถือเป็นจุดกำเนิดของยุคของการเปิดเสรีทางการสื่อสาร โทรคมนาคมของไทย

2.5.2 คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)

กิจการโทรคมนาคมไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ อันเนื่องมาจากการดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 40 และ มาตรา 335 (2) ที่ว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่ง วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์ สาธารณะ ให้มีองค์การของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับ ดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคม ตามที่กฎหมายบัญญัติ การดำเนินการตามวรรคสอง ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และระดับ ท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรมความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการ แข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

มาตรา 335 (2) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 40 มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมาย อนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ กฎหมายที่จะตราขึ้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาซึ่งมีผล สมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับจนกว่าการอนุญาต สัมปทานหรือสัญญาสิ้นผล” พ.ร.บ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 อันเป็นกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 เพื่อจัดตั้งองค์การของรัฐที่เป็นอิสระได้ประกาศในราชกิจจา นุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 16 ก วันที่ 7 มีนาคม 2543 และใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 8 มีนาคม 2543 สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ มีผลให้เกิดองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ 2 องค์การ คือ (1) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่ง ชาติ (กสช.) (2) คณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)

คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) จึงเป็นองค์การของรัฐที่เป็นอิสระมีหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม จัดตั้งขึ้นตามพ.ร.บ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 เริ่มด้วยกระบวนการสรรหาและการคัดเลือก กทช. มีการตั้งคณะกรรมการสรรหาฯ จำนวน 17 คน ทำหน้าที่เลือกบุคคลที่เห็นว่าสมควรเสนอรายชื่อเป็น กทช. คณะกรรมการสรรหาฯ ประกอบไปด้วย ผู้แทนจากองค์กรต่างๆ ซึ่งพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กทช. จำนวน 14 คน เสนอต่อวุฒิสภา จากนั้นวุฒิสภาลงมติเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอรายชื่อจำนวน 14 คน ให้เหลือ 7 คนตามวิธีที่กำหนดไว้ ผู้ที่ได้รับเลือกต้องแสดงหลักฐานว่าตนพ้นจากลักษณะต้องห้าม จากนั้นนายกรัฐมนตรีนำรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือก ขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง กทช. โดยวุฒิสภาเป็นผู้สรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการจำนวน 7 คน และได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2547 จึงเป็นองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ ที่จัดตั้งโดย พ.ร.บ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2543 อันเป็นกฎหมายที่อนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 40 เมื่อพ้นกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง กทช. จะมีการโอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ หนี้สิน และงบประมาณของกรมไปรษณีย์โทรเลขไปเป็นของสำนักงาน กทช. และให้โอนย้ายข้าราชการและลูกจ้างของกรมไปรษณีย์โทรเลข ไปปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงาน กทช. แล้วกรมไปรษณีย์โทรเลขจะแปรสภาพเป็นสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ในขณะเดียวกันวุฒิสภาได้มีความพยายามสรรหาคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) แต่ไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จ จึงไม่มีคณะกรรมการ กสช. เรื่อยมาจนกระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่และจัดสรรคลื่นความถี่ทุกประเภท รวมอยู่ในคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และได้มีการร่างกฎหมายเป็นพ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ให้ยุบเลิกและโอนสินทรัพย์และบุคลากรทั้งหมดของ กทช. ให้เป็นของสำนักงาน กสทช. และให้มีการสรรหา กสทช. จำนวน 11 คน เพื่อทำหน้าที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา

2.6 คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

2.6.1 ความเป็นมาของ กสทช.

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เป็นองค์การที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทย มีลักษณะเป็นองค์การที่มีความเป็นอิสระ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ เป็นอย่างมาก เพื่อให้เข้าใจบริบทขององค์การที่เป็นเป้าหมายในการวิจัยจึงต้องศึกษาประวัติความเป็นมาของ กสทช. ให้ละเอียดลึกซึ้งในหลากหลายแง่มุม เพราะ กสทช. ถูกจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ฯ พ.ศ. 2553 อันเป็นกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ขององค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 47 และ มาตรา 305 (1) (กสทช, 2554) บัญญัติว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์การหนึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่วรรคหนึ่ง และกำกับการประกอบกิจการทางด้านวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม รวมทั้งต้องจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของสื่อมวลชนสาธารณะ การกำกับการประกอบกิจการตามวรรคสองต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการครอบงำ การครอบงำสิทธิข้ามสื่อ หรือการครอบงำ ระหว่างสื่อมวลชนด้วยกันเองหรือโดยบุคคลอื่นใด ซึ่งจะมีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือปิดกั้นการได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลายของประชาชน”

มาตรา 305 (1) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 47 วรรคสอง มาใช้บังคับจนกว่าจะมีการตรากฎหมายตามมาตรา 47 จัดตั้งองค์การเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยอย่างน้อยกฎหมายดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้าน เป็นหน่วยย่อยภายในองค์การนั้นแยกต่างหากหากากัน ทำหน้าที่กำกับการ

ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกำกับการประกอบกิจการ โทรคมนาคม และมีรายละเอียดว่าด้วยการกำกับและคุ้มครองการดำเนินกิจการ การจัดให้มีกองทุนพัฒนาทรัพยากรสื่อสารและส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสื่อมวลชนสาธารณะ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้กระทำขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นจะสิ้นสุด

2.6.2 โครงสร้างของ กสทช.

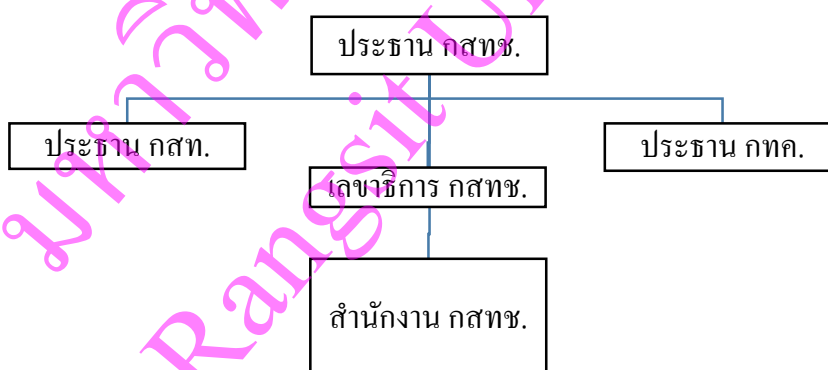
จาก พ.ร.บ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการ ภายใต้โครงสร้างของ กสทช. อีก 2 ชุด คือ (1) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ (กสท.) และ (2) คณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคม (กทค.) ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล การประกอบกิจการในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการทั้ง 2 ชุดนั้น ให้แต่งตั้งจาก กสทช. โดยให้ รองประธาน กสทช. คนหนึ่งทำหน้าที่ประธาน กสทช. และรองประธาน กสทช. อีกคนหนึ่ง ทำหน้าที่ ประธาน กทค. โดยให้กรรมการ กสทช. ที่มีได้เป็นประธานและรองประธาน กสทช. ที่เหลืออีก 8 คน ทำหน้าที่เป็นกรรมการ กสทช. 4 คน และอีก 4 คน ทำหน้าที่กรรมการ กทค. เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2554 ที่ผ่านมามีประเทศไทยก็ได้มี คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. จำนวน 11 คน เพื่อมีอำนาจ ในการกำกับดูแล กิจการสื่อสาร ของประเทศ อย่างเต็มรูปแบบได้ในที่สุดและ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติการกิจ กุหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการย่อย 2 คณะ ปฏิบัติการแทน กสทช. ในด้านที่เกี่ยวข้อง กล่าว คือ “คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ หรือ กสทช.” ปฏิบัติการแทนในส่วนภารกิจ เกี่ยวกับในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ และให้ “คณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคม หรือ กทค.” ปฏิบัติการแทนในส่วนภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม และเนื่องจากทั้ง กสทช.และกทค. เป็นคณะกรรมการย่อยในบอร์ด กสทช. การกำหนดนโยบายและ ตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ยังต้องตัดสินใจร่วมกันทั้ง 11 คน โดยเลขาธิการฯ เป็นผู้ดูแลบุคลากรของ สำนักงาน กสทช. ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจ (กสทช., <http://www.nbtc.go.th>, 2 กันยายน 2557)

กสทช. ชุดปัจจุบัน (พ.ศ. 2554-2557) เดิมมี 11 คน

- 1) พลอากาศเอก ธีเรศ ปุณศรี - ประธาน กสทช.
- 2) พันเอก ดร.นที สุภรัตน์ - รองประธาน กสทช. และประธาน กสทช.
- 3) พันเอก ดร.เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ - รองประธาน กสทช. และประธาน กทค.

- 4) พันตำรวจเอก ทวีศักดิ์ งามสง่า - กสทช. และ กสท.
- 5) พลโท ดร.พีระพงษ์ มานะกิจ - กสทช. และ กสท.
- 6) รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ศีลพิพัฒน์ - กสทช. และ กทค.
- 7) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย จิตรภรณ์นันท์ - กสทช. และ กสท.
- 8) สุภิญญา กลางณรงค์ - กสทช. และ กสท.
- 9) นายแพทย์ ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา - กสทช. และ กทค.
- 10) พลเอก สุกิจ ขมะสุนทร - กสทช. และ กทค.
- 11) ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ - กสทช. และ กทค.

การแบ่งงานชุดนี้ จะช่วยให้การดำเนินการ คล่องตัวขึ้น และสามารถทำงานลงรายละเอียด ได้มากขึ้น โดยการตัดสินใจต่างๆ ส่วนใหญ่จะใช้คณะกรรมการ ชุดเล็ก มีภารกิจไม่มากนัก ที่ต้องใช้ กสทช. ทั้ง 11 คน (หมายเหตุ: เนื่องจาก ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ ลาออกทำให้เหลือคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบัน 10 คน) (กสทช. , <http://www.nbtc.go.th>, 2 กันยายน 2557) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ กสทช. แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ กสท. และ กทค. แสดงดังภาพผังโครงสร้างตามระเบียบ กสทช. ด้านล่างนี้



ภาพที่ 2.3 ผังโครงสร้างตามระเบียบ กสทช. ว่าด้วยการแบ่งหน้าที่ภายในของ กสทช.

ที่มา : สำนักงาน กสทช., 2 กันยายน 2557)

2.6.3 อำนาจหน้าที่ กสทช.

กสทช. มีอำนาจหน้าที่ตามกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 รวมทั้งประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับของ กสทช. ที่จะออกมาใหม่ในอนาคต (เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, 2552) โดยที่อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของ กสทช. กสท. และ กทค. อาจจัดกลุ่มความรับผิดชอบตามมิติต่างๆ คือ

1) อำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตามมิติด้านระดับอำนาจหน้าที่ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

1.1) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดและจัดทำแผน

1.2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดกฎและกติกา

1.3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนำแผนและกฎกติกาไปบังคับใช้

2) อำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตามมิติของกลุ่มภารกิจ แบ่งได้เป็น

2.1) กลุ่มภารกิจด้านการบริหารจัดการคลื่นความถี่

2.2) กลุ่มภารกิจกำกับดูแลประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

2.3) กลุ่มภารกิจกำกับดูแลประกอบกิจการโทรคมนาคม การพิจารณาอนุญาต และกำกับการใช้คลื่นความถี่ (เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, 2552)

2.7 คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กตป.)

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ (กตป.) ถูกจัดตั้งขึ้นขึ้นอันเนื่องมาจาก พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 ตามมาตรา 70 ให้มีอำนาจหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของคณะกรรมการ กสทช. กสท. กทค. เลขานุการและสำนักงาน กสทช. โดยมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานประจำปีเพื่อนำเสนอต่อ กสทช. และรัฐสภา พร้อมกับรายงานประจำปีของ กสทช.

2.7.1 ความเป็นมา และโครงสร้าง กตป.

สำหรับ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภา ลงคะแนนเลือกกรอบสุดท้ายเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2556 ประกอบด้วย

1) พล.อ.ธวัชชัย สมุทรสาคร กรรมการด้านกิจการกระจายเสียง (ประธาน)

- 2) นายพิชัย อุตมาภินันท์ กรรมการด้านกิจการโทรทัศน์
- 3) นายอมรเทพ จิริฐิติเจริญ กรรมการด้านกิจการโทรคมนาคม
- 4) นายประเสริฐ อภิบุญญา กรรมการด้านการคุ้มครองผู้บริโภค
- 5) พล.อ.บุญยวัจน์ เครือหงส์ กรรมการด้านส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ได้เริ่มปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 25 เมษายน 2556 เป็นต้นมา ต่อมาพลเอกชวชาญ สมุทรสาคร ลาออกจากตำแหน่ง กรรมการจึงมีการคัดเลือกและให้พลเอกบุญยวัจน์ เครือหงส์ เป็นประธานกรรมการ ตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา

2.7.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ (กตป.)

ตามบทบัญญัติในมาตรา 72 แห่ง พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงานของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน กสทช. และเลขาธิการ กสทช. แล้วแจ้งผลหา กสทช. ทราบภายใน 90 วัน นับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้ กสทช. นำรายงานดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภา พร้อมรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของ กสทช. และเปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงาน กสทช. หรือวิธีการอื่นที่เห็นสมควร

มาตรา 73 แห่ง พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 กำหนดให้รายงานตามมาตรา 72 อย่างน้อยต้องมีเนื้อหาดังต่อไปนี้

- 1) ผลการปฏิบัติงานของ กสทช. กสท. กทค. สำนักงาน และเลขาธิการ กสทช.
- 2) รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกตจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและความสอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาล พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะ
- 3) ความเห็นเกี่ยวกับรายงานประจำปี กสทช. ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา 76
- 4) เรื่องอื่นๆ ที่สมควรรายงานให้ กสทช. รัฐสภา หรือ ประชาชนทราบ

สำนักงาน กตป.มีคณะทำงานเป็นผู้เชี่ยวชาญ 7 ด้าน ประกอบด้วย (1) ส่วนสนับสนุน คณะกรรมการติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงาน (2) ด้านกิจการ โทรคมนาคม (3) ด้านกิจการ กระจายเสียง (4) ด้านกิจการ โทรทัศน์ (5) ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค (6) ด้านการส่งเสริมสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน (7) ส่วนงานสนับสนุน กตป. (รับผิดชอบในการจัดประชุม ประชาสัมพันธ์ และ งานเทคโนโลยีสารสนเทศ)

2.7.3 หลักการดำเนินงานของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลปฏิบัติงานฯ (กตป.)

1) ใช้หลักเกณฑ์ของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ PMQA (Public Sector Management Quality Award) ชิปปโมเดล (CIPP Model) หลักบาลานซ์สกอร์การ์ด (Balanced Scorecard) และ KPI (Key Performance Indicator) RBM (Results-Based Management)

2) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ประสิทธิภาพประสิทธิภาพ การตอบสนอง ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ นิติธรรม ความเสมอภาค

3) หลักความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล มาตรา 73 (2) แห่ง พ.ร.บ.องค์กรจัดสรร คลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยให้รายงานข้อเท็จจริงหรือข้อสังเกต ในส่วน ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

4) หลักความเป็นอิสระและการรักษาระยะห่าง การปฏิบัติงานของ กตป. จำเป็นต้อง มีความเป็นอิสระและรักษาระยะห่างระหว่างผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบอย่างเหมาะสมและอาจ จำเป็นต้องออกระเบียบต่างๆ ตามความจำเป็นเพื่อมอบอำนาจให้หน่วยงานที่สนับสนุนการปฏิบัติ งานของ กตป. โดยยึดหลักความเป็นกลาง ความคุ้มค่า การไม่เลือกปฏิบัติความเป็นอิสระในการ ทำงานจะส่งผลให้กระบวนการติดตามตรวจสอบและประเมินผลสามารถดำเนินการเชิงรุกหรือใน มิติที่กว้างขึ้น ข้อมูลมีความหลากหลายสะท้อนประเด็นที่เกี่ยวข้องในแง่มุมต่างๆ ได้ดีและเกิดความ สมดุลยิ่งขึ้นทั้งในเชิงบวกและลบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2.7.4 เป้าหมายของ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลปฏิบัติงานฯ (กตป.)

1) เพื่อสร้างให้เกิดกระบวนการและกลไกในการกำกับ การประกอบกิจการที่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของ กสทช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสสอดคล้องกับ นโยบายรัฐบาลเกิดการวางกฎระเบียบและการบังคับใช้กฎกติกาต่างๆ กับผู้ประกอบการทุกภาค ส่วนได้อย่างเป็นธรรม ลดการผูกขาดส่งเสริมและสนับสนุนการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม

รวมถึงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารตลอดจนความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสื่อทุกประเภทของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

2) เสริมสร้างและพัฒนาระบบกลไกการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลที่สะท้อนปัญหาและความต้องการของผู้ใช้บริการอย่างแท้จริง โดยการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้มแข็งและเป็นกลางรวมทั้งผลักดันให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนการกำหนดทิศทางและแนวทางการพัฒนาด้านต่างๆ ในกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม โดยเฉพาะในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์คลื่นความถี่ซึ่งถือเป็นทรัพยากรของชาติ

3) สนับสนุนและส่งเสริมจริยธรรมความรับผิดชอบต่อวิชาชีพตลอดจนความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบการรวมถึงขอความเป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงพัฒนา และยกระดับขีดความสามารถในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ของสำนักงาน กสทช. ให้มีประสิทธิภาพเป็นระบบได้มาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับทั้งในระดับชาติและนานาชาติมากขึ้น

2.8 องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ กสทช.

นอกจากการมีคณะกรรมการติดตาม และประเมินผลฯ (กตป.) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ พ.ร.บ.องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ได้มีการกำหนดให้ กสทช. ต้องถูกตรวจสอบจากองค์กรทางด้านนิติบัญญัติ ด้านตุลาการ และด้านการเงิน เพื่อกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

2.8.1 รัฐสภา

เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ, การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน, การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ, การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง, การให้ความเห็นชอบและการพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนการใช้อำนาจนิติบัญญัติของประชาชนทั้งประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายของ กสทช. มี 3 เรื่อง คือ (1) ตรวจสอบรายงานประจำปีของ กสทช. และ กตป. (2) คณะกรรมาธิการของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการเรียกให้ กสทช. เข้ามาชี้แจง ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียน เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. (3) ถอดถอนคณะกรรมการ กสทช. ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. เป็นเรื่องที่ย่อมมีความสำคัญมาก เพราะ

เป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่สามารถถอดถอนคณะกรรมการ กสทช. ได้ และมีอำนาจในการให้คำแนะนำให้โทษกับ กสทช. ได้มากที่สุด เพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สูงที่สุดทางด้านนิติบัญญัติ (กสทช. เป็นองค์กรอิสระที่ไม่ต้องขึ้นกับอำนาจฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล) ดังนั้นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายของ กสทช. คืออำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และอำนาจตุลาการ (ศาล) เท่านั้น

สำหรับเรื่องการถอดถอนนั้นเป็นเรื่องที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายนัก อย่างน้อยต้องมีการชี้มูลความผิดจาก ป.ป.ช. มาก่อน จึงจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้ นอกจากนั้นก็เป็นการที่ประชาชนเข้าชื่อเกินกว่า 20,000 รายชื่อ หรือสมาชิกรัฐสภาประมาณ 1 ใน 4 เข้าชื่อเพื่อยื่นเรื่องถอดถอน ในความเป็นจริงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากมาก ยกเว้นว่าคณะกรรมการ กสทช. จะกระทำความผิดที่ร้ายแรงและมีหลักฐาน พยาน ประจักษ์ชัดมากๆ จึงอาจจะเกิดขึ้นได้ อำนาจในการถอดถอนอยู่ที่สมาชิกวุฒิสภาจำนวนเกินกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนทั้งหมดของสมาชิกวุฒิสภาในขณะนั้น

2.8.2 คณะกรรมาธิการรัฐสภา

เนื่องจากรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นงานที่มีรายละเอียดและเกี่ยวข้องกับภาคส่วนต่างๆ อย่างมากมายทั่วทั้งประเทศ จึงไม่มีเวลามากพอในการ ศึกษารายละเอียดในเรื่องต่างๆ (หากทำหน้าที่ในรูปแบบของรัฐสภา ที่มีสมาชิกทำงานร่วมกันจำนวนมาก ถึง 500 คน) รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 135 ว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกไม่ได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อจะทำกิจการ พิจารณาสอบสวน ศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อรัฐสภา และในมาตรา 134 บัญญัติว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมที่เกี่ยวกับการเลือก และการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งประธานสภา รองประธานสภา หรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละชุด เป็นคณะบุคคลในสภาที่มีหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภากำหนดไว้ เป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในระบบรัฐสภาที่ทำให้การทำงานของสภามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของ กสทช. อย่างเช่น คณะกรรมาธิการการสื่อสารและโทรคมนาคม, คณะกรรมาธิการวิทยาศาสตร์ฯ, คณะกรรมาธิการพัฒนาการเมือง การสื่อสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชน, คณะกรรมาธิการป้องกันและปราบปรามทุจริต ประพฤติ

มิชอบ, คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น อำนาจหน้าที่โดยตรงในการออกคำสั่งเรียกให้คณะกรรมการ กสทช. เข้ามาชี้แจง และแสดงหลักฐานต่างๆ เมื่อถูกร้องขอ (ตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และหากมีการฝ่าฝืนจะมีความผิดตามกฎหมาย เป็นการบังคับให้ผู้ที่ถูกเรียกต้องเข้าไปชี้แจงทุกครั้ง ซึ่งคณะกรรมการแต่ละชุดนั้นต่างคนต่างทำงาน โดยไม่มีการประสานงานระหว่างคณะกรรมการจึงอาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนขึ้นได้ ทำให้ต้องเข้าไปชี้แจงในเรื่องเดียวกันหลายครั้ง

2.8.3 ศาลปกครอง (Administrative Court)

เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 276 และมีการจัดตั้งขึ้นตามพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีฐานะเทียบเท่าศาลยุติธรรมและมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่าง 1) หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน 2) ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ ศาลปกครองเป็นศาลที่ใช้ระบบไต่สวน โดยในแต่ละคดีจะมีการพิจารณาโดยองค์คณะของตุลาการ ต่างจากศาลยุติธรรมซึ่งใช้ระบบกล่าวหา ศาลปกครองแบ่งออกเป็น "ศาลปกครองชั้นต้น" และ "ศาลปกครองสูงสุด" สำหรับศาลปกครองที่เป็นองค์การนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการตัดสินใจคดีความเกี่ยวกับทางด้านปกครองขององค์การภาครัฐที่เป็นคดีพิพาทระหว่างรัฐกับรัฐ หรือรัฐกับเอกชนตามปกติ เมื่อมีเรื่องฟ้องร้องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ศาลปกครองก็เข้ามาทำหน้าที่ ซึ่งถือเป็นอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่ กสทช. ต้องยอมรับผลการตัดสิน ไม่ว่าจะมีความผิดอย่างไร คำตัดสินของศาลปกครองมีผลบังคับใช้กับ กสทช. เหมือนกับองค์การภาครัฐอื่นๆ ศาลปกครองจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายของ กสทช. สำหรับคดีความด้านปกครอง

2.8.4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) (National Anti-Corruption Commission)

เป็นคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อและได้รับเลือก

เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็น “ผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์” มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 256 และพ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 9-11 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ไล่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่ง

2) ไล่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ

3) ไล่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดประติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

4) การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

7) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อวุฒิสภาสภาผู้แทนราษฎร และ คณะรัฐมนตรีทุกปี และนำรายงานออกเผยแพร่ เสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวาง แผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

8) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใด โดยมีขอบด้วยกฎหมายหรือ ระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

9) ป้องกันการทุจริต เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต

10) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

- 11) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย
- 12) ดำเนินการอื่นตามที่พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกฎหมายอื่นกำหนด

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบเฉพาะด้านเหมือนกับศาลปกครอง คือมีหน้าที่ “ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการตัดสินใจคดีความต่างๆ เช่น วุฒิสภา อัยการสูงสุด เป็นต้น เพื่อให้ไปดำเนินการต่อ อย่างเช่น การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ หรือการส่งฟ้องคดีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต และประพฤติมิชอบ หาก กสทช. ถูกร้องเรียนในกรณีทุจริต ประพฤติมิชอบ ซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. จะมีการไต่สวน และชี้มูลหรือไม่ชี้มูลความผิด หากมีการชี้มูลความผิด ป.ป.ช. ก็จะส่งให้ วุฒิสภำทำหน้าที่ถอดถอนคณะกรรมการ กสทช. ออกจากตำแหน่งได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายของ กสทช. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. โดยตรง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

2.8.5 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) (Office of the auditor general of Thailand)

ปัจจุบันการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นไปตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งออกตามความในมาตรา 312 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดิน กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และตามบทเฉพาะกาล มาตรา 333 กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่การวางแผนนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไข ข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลัง ในฐานะที่เป็น องค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น ดังนั้นการตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบันจึงเป็นองค์กรตรวจสอบที่อิสระและเป็นกลาง ประกอบด้วย คณะ

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น แก่เจ้าหน้าที่หรือ พนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ

2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.9.1 งานวิจัยภายในประเทศ

1) สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง และเทียนสว่าง ชรรวมวิช (2554) ได้จัดทำรายงาน “การศึกษาการจัดรูปองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม” ได้จัดทำรายงาน เป็นการศึกษาการจัดรูปองค์กรของหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการ การศึกษาได้แบ่งออกเป็นสามส่วน ส่วนแรก คือการศึกษาสาระสำคัญของกฎหมาย ซึ่งแบ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และกฎหมายด้านการคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 นั้น มีการแก้ไขปรับปรุงในหลายเรื่องที่สำคัญ คือ (1) องค์กรประกอบและการสรรหา กสทช. (2) การกำกับการใช้อำนาจของ กสทช. (3) การสร้างธรรมาภิบาลของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. (4) แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (5) การส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงคลื่นความถี่ของประชาชน (6) กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียงกิจการ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ และ (7) การเตรียมการรองรับเทคโนโลยีดิจิทัล และการหลอมรวมสื่อวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

ส่วนที่สอง คือ การศึกษาประสบการณ์จากต่างประเทศ โดยศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านคุ้มครองผู้บริโภคในองค์กรกำกับดูแลที่รวมเป็นองค์กรเดียว (Convergent Regulator) ของ 4 ประเทศ คือ Federal Communications Commission (FCC) ของสหรัฐอเมริกา office of Communication (ofcom) ของ UK Australian Communications and Media Authority (ACMA) ของ Australia and Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) ของแคนาดา เนื่องจากองค์กรกำกับดูแลของทั้งสี่ประเทศนี้มีประสบการณ์

ในกระบวนการพัฒนาเชิงสถาบันจนเป็นที่ยอมรับขององค์กรกำกับดูแลแห่งอื่นๆ ทั่วโลก ให้เป็นองค์กรต้นแบบและมีแนวทางปฏิบัติที่ดี

ส่วนที่สามซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายของรายงาน คือข้อเสนอการจตุรูปแบบขององค์กรสำหรับประเทศไทย การจัดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับผู้บริโภครายในสำนักงาน กสทช. จะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจตุรูปแบบโครงสร้างองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงาน กสทช. ที่สอดคล้องกับข้อกำหนดตามกฎหมายและน่าจะมีเหมาะสม คือ

ก) ควรแยกส่วนงานพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค ออกจากส่วนงานพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายตามมาตรา 40 ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เนื่องจากลักษณะปัญหาทั้งสองด้านมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ทำให้ต้องใช้บุคลากรที่มีทักษะแตกต่างกัน นอกจากนี้จำนวนเรื่องร้องเรียนในแต่ละด้านโดยลำพังจะมากอยู่แล้ว หากนำมารวมเข้าด้วยกัน จะยิ่งทำให้เรื่องร้องเรียนทั้งหมดมีจำนวนมากและจำเป็นต้องตั้งส่วนงานขนาดใหญ่มากขึ้นมารองรับ

ข) ควรมีส่วนงานที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคเพียงส่วนงานเดียวในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพราะลักษณะของปัญหาของผู้บริโภคในกิจการดังกล่าวจะค่อนข้างคล้ายคลึงกัน เช่น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าบริการ สัญญาไม่เป็นธรรม หรือมีปัญหาด้านเรื่องคุณภาพของบริการ เป็นต้น โดยส่วนงานดังกล่าวควรมีฐานะเป็นสำนักหนึ่งภายใต้สำนักงาน กสทช. เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแสดงให้เห็นว่า กสทช. ให้ความสำคัญอย่างสูงต่อการคุ้มครองผู้บริโภค

ค) ในการรับเรื่องร้องเรียนทั้งหมดจากผู้บริโภคและผู้เสียหาย ควรมีจุดการติดต่อเดียว (Single Point of Contact) เช่น ใช้เลขหมายโทรศัพท์เดียว ไม่ว่าเรื่องร้องเรียนนั้นจะเกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคม หรือเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสัญญา คุณภาพหรืออัตราค่าบริการ หรือรายการก็ตาม เนื่องจากการมีจุดรับเรื่องร้องเรียนหลายจุดจะทำให้เกิดความสับสนของประชาชน ทำหน้าที่ส่งเรื่องร้องเรียนให้แก่ส่วนงานภายในที่เกี่ยวข้อง

2) เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2545) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การสร้างความน่าเชื่อถือของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม” ได้กล่าวถึงภารกิจที่ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม

พ.ศ. 2543 ได้ให้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กทช. ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้าน โทรคมนาคมของประเทศไทยไว้ทั้งสามด้าน คือ อำนาจบริหาร อำนาจกึ่งนิติบัญญัติ และอำนาจกึ่งตุลาการ แต่เมื่อคูโครงสร้างของ กทช. ตามกฎหมายที่ว่านี้ กลับพบว่า กทช.เป็นหน่วยงานที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร แต่เป็นอิสระคล้ายกับองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นกระบวนการในการปฏิบัติงานที่โปร่งใสและได้มาตรฐานเท่านั้นที่จะทำให้ กทช. ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีความพร้อมรับการตรวจสอบต่อประชาชนอย่างแท้จริง จึงให้ข้อเสนอแนะเพื่อจัดระบบการปฏิบัติหน้าที่ของ กทช. ให้มีความโปร่งใสและได้มาตรฐาน เกี่ยวกับข้อกำหนดด้านจริยธรรมและด้านความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ประจำ คือ

ก) ด้านจริยธรรม กทช. ควรออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์โดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ ควรจัดตั้งสำนักงานให้คำปรึกษาด้านจริยธรรม (Ethics office) เพื่อให้คำแนะนำด้านจริยธรรมต่อเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่มาให้คำปรึกษาโดยเฉพาะ และ ป.ป.ช. ควรประกาศกำหนดให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามมาตรา 39 ของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย

ข) ด้านความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ประจำ กทช.ควรเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาหรือข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้โดยไม่ต้องร้องขอ และควรออกระเบียบว่าด้วยการให้บริการประชาชนเพื่อใช้ในการปฏิบัติราชการทั่วไปและกำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่สำคัญ

ค) ความโปร่งใสในการติดต่อกับบุคคลภายนอก กทช. ควรประกาศระเบียบว่าด้วยการติดต่อกับบุคคลภายนอกที่บังคับใช้กับทั้งกรรมการและเจ้าหน้าที่ ระเบียบดังกล่าวควรห้ามการติดต่อระหว่างกรรมการและเจ้าหน้าที่ กทช. กับบุคคลภายนอกอย่างลับๆ ในระหว่างการเตรียมการจัดทำคำสั่งทางปกครองต่างๆ เช่น การออกใบอนุญาตและการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นต้น

ง) การออกกฎ กทช. ควรประกาศระเบียบว่าด้วยการออกกฎเกณฑ์การกำกับดูแล โดยระเบียบดังกล่าวควรมีขั้นตอนการแจ้งให้ทราบ (Notice) การรับฟังข้อคิดเห็น (Comment) การให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม (Reply) การรายงานสรุป การประกาศใช้กฎ (Report and Order) ตามมาตรฐานสากล

จ) การวินิจฉัยข้อพิพาท กทช. ควรกำหนดกระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เป็นทางการ (Formal Complaint) โดยกระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทของ กทช. ควรได้รับการปรับปรุงให้ง่ายและรวดเร็ว โดยอาจดำเนินการวินิจฉัยโดยใช้เอกสารเท่านั้น

3) งานวิจัยเรื่อง การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ (พัชรี ลิโรรส, 2545) ของสถาบันข้าราชการพลเรือน (กพ.) งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดที่เป็นสากลของระบบความพร้อมรับผิดการตรวจสอบ (Accountability) โดยใช้กรอบแนวคิดของ Melvin J. Dubnick ในการศึกษาการสร้างระบบความรับผิดชอบ โดย Dubnick เห็นว่าพฤติกรรมที่เกี่ยวกับความพร้อมรับผิดการตรวจสอบของบุคคล เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างมิติภายในและมิติภายนอกของ ความพร้อมรับผิดการตรวจสอบ ของคนๆ นั้น ซึ่ง ความพร้อมรับผิดการตรวจสอบที่ดูจากมิติภายนอกได้แก่ความพร้อมรับผิดการตรวจสอบทางกฎหมาย (Legal Accountability) ความพร้อมรับผิดการตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional Accountability) และความพร้อมรับผิดการตรวจสอบทางการเมือง (Political Accountability) ส่วนความพร้อมรับผิดการตรวจสอบ ที่ดูจากมิติภายใน ได้แก่จิตสำนึกด้านความพร้อมในการแสดงความรับผิดชอบ อันเป็นศีลธรรมภายในตัวบุคคลคนนั้น ทั้งนี้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ดูทั้งมิติภายนอกและภายใน แต่จะเน้นในการสร้างมิติภายในได้แก่การสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ในองค์การภาครัฐ ได้มีการวิจัยโดยใช้เอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยเริ่มจากการศึกษาแนวความคิด ความหมายของระบบความพร้อมรับผิดการตรวจสอบ การแบ่งประเภทของระบบความพร้อมรับผิดการตรวจสอบ กำหนดเกณฑ์ในการชี้วัดระดับความพร้อมรับผิดการตรวจสอบ จากนั้นได้นำตัวแบบและเกณฑ์ไปทดลองใช้กับหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ ได้แก่ระดับประเทศ ระดับกรม ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น จากการทดลองได้แบ่งระดับความพร้อมรับผิดการตรวจสอบในองค์การออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ (ก) เป็นระดับที่ไม่มีความพร้อมรับผิดการตรวจสอบ (Entitlement Accountability) (ข) เป็นระดับที่มีความพร้อมรับผิดการตรวจสอบเฉพาะบุคคล (Individual Accountability) (ค) เป็นระดับที่มีความพร้อมรับผิดการตรวจสอบเฉพาะ ทีมหรือกลุ่ม (Work Unit Accountability) (ง) เป็นความพร้อมรับผิดการตรวจสอบที่มีเฉพาะระนาบเดียวกัน (Cross-Functional Accountability) (จ) เป็นระดับความพร้อมรับผิดการตรวจสอบของทั้งองค์การ (Organizational Accountability) ผลการทดลองพบว่ากลุ่มที่ทดลองมีระดับความพร้อมรับผิดการตรวจสอบในระดับที่สี่ คือ มีความพร้อมรับผิดการตรวจสอบในระนาบเดียวกันหรือชั้นเดียวกัน (Cross-Functional Accountability) และระดับที่ห้า คือ ระดับความพร้อมรับผิดการตรวจสอบทั้งองค์การ (Organizational Accountability) คณะผู้วิจัยได้เสนอแนะวิธีการปรับระดับจากระดับต่ำไปสู่ระดับ สูง โดยใช้หลักการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาช่วย และนำเสนอกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการไทย ตลอดจนเงื่อนไขที่จะทำให้ระบบนี้บังเกิดผลโดยสร้างความพร้อมรับผิดการตรวจสอบในองค์การ 3 ระดับ คือ (ก) ผู้บริหารระดับสูง (ข) ผู้บริหารระดับกลาง และ (ค) ระดับบุคคล แต่ละระดับมีลักษณะที่แตกต่างกัน

2.9.2 งานวิจัยต่างประเทศ

1) Selaratana, Sannudee (2009) ได้วิจัยเรื่อง “Accountability in The Thai Public Sector” วัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ (1) เพื่อสร้างองค์ความรู้ในเรื่องของ Accountability ในองค์การภาครัฐในประเทศที่กำลังพัฒนา และ (2) ในการสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีและ Accountability ในแง่การนำไปดำเนินการ และการสะท้อนให้เห็นในประเทศที่กำลังพัฒนา คำถามการวิจัย คือ Accountability ตามที่กำหนดไว้ในบริบทตะวันตกสะท้อนจากองค์การภาครัฐในประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างไร หน่วยงานภาครัฐในประเทศที่กำลังพัฒนาใช้วิธีการใช้ Accountability อย่างไร และการที่ไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานในประเทศที่กำลังพัฒนาช่วยให้เราคิดเกี่ยวกับทฤษฎีของ Accountability อย่างไร เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านี้ งานวิจัยฉบับนี้จึงสำรวจความรับผิดชอบในภาครัฐของไทยที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานของรัฐบาลไทย แรงบันดาลใจเกิดจากการดำเนินงานของการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทยและประกาศของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลกิจการที่ดี พ.ศ. 2546 อันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียในปี พ.ศ. 2540 เพื่อกู้คืนประเทศไทยจากวิกฤตและเพื่อเสริมสร้างความพร้อมรับการตรวจสอบ ในการดำเนินงาน จากการทบทวนวรรณกรรม, แนวทางปฏิบัติตาม 4 แนวคิด ของความพร้อมรับการตรวจสอบ สำหรับการปฏิบัติ ที่ได้สร้างขึ้นใช้ในการดำเนินการสัมภาษณ์และกรอบการวิเคราะห์ Coding Schemes ถูกสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์ มีสองส่วนหลัก คือ เชิงประจักษ์ ส่วนแรก คือกรณีศึกษาการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง กำลังดำเนินการ ในขณะที่สองตรวจสอบการสื่อสารในโดเมนสาธารณะที่วิเคราะห์เนื้อหาได้ดำเนินการ การดำเนินการด้าน ความพร้อมรับการตรวจสอบ จากสังคมตะวันตกที่ไม่นำไปสู่การสร้างระบบใหม่ทั้งหมด ช่วยให้คนในสังคมตระหนักถึงสิ่งที่พวกเขาได้เจอในอดีตที่ผ่านมาและชี้แจงแง่มุมของ ความพร้อมรับการตรวจสอบ ที่ควรจะดำเนินการ เพื่อแก้ไขปรับปรุง ความพร้อมรับการตรวจสอบ ในหน่วยงานภาครัฐ มีปัจจัยบางอย่างเช่นมุมมองทางวัฒนธรรมที่สร้างสิ่งเข้ายวน แรงจูงใจ แรงกดดันจากระบบและวัฒนธรรมองค์กรที่มีอิทธิพลอยู่ ดังนั้นข้อเสนอแนะได้แก่ (1) เพื่อหารือเกี่ยวกับคำรา ในประเด็น ความพร้อมรับการตรวจสอบ ในประเทศที่กำลังพัฒนาและ (2) ในการเชื่อมโยงผลการวิจัยกับทฤษฎีความพร้อมรับการตรวจสอบ ในภาครัฐในประเทศที่กำลังพัฒนา ผล การวิจัยแสดงให้เห็นว่าเข้าใจในแง่มุมของ ความพร้อมรับการตรวจสอบ ที่มุ่งเน้นเกี่ยวกับประเภทของ ความพร้อมรับการตรวจสอบ คุณสมบัติและการฝึกอบรม การศึกษาและมุมมองทางวัฒนธรรมรวมทั้งแรงจูงใจ และสิ่งเข้ายวนของ Accountor และ Accountee ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของ ความพร้อมรับการตรวจสอบ และวิธีการที่ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินการ

2) Beyerle, T. S. (2006) ได้วิจัยเรื่อง “The Accountability of Nonprofit Executive Directors: The Performance Appraisal” วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ คือการตรวจสอบขั้นตอนและนโยบายที่ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานของกรรมการบริหารในองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร จากเมืองซัมมิต รัฐโอไฮโอ ได้ศึกษาคำสำคัญที่เกี่ยวกับปัญหาของงานด้านการกำกับดูแลงานด้านไม่แสวงหาผลกำไรและเรื่องเกี่ยวกับ ความพร้อมรับการตรวจสอบ งานวิจัยนี้ได้ประเมินผลการปฏิบัติภายในกรอบทฤษฎีของการตัดสินใจ คณะกรรมการบริหาร (Board) ที่มีการเข้าถึงข้อมูลมากขึ้นกว่าเมื่อก่อน วิธีการทำงาน (Function) มองว่า คือการกำกับดูแล วิธีการเรียนรู้พัฒนาและเติบโต เป็นความรับผิดชอบส่วนบุคคล การศึกษานี้พยายามสืบค้นเกี่ยวกับการตรวจสอบแหล่งที่มา ข้อมูลสำหรับผู้อำนวยการบริหาร คำถามการวิจัย คือมีการประเมินผลการดำเนินการและสิ่งที่เป็นปัจจัยที่นำไปสู่ปรากฏการณ์ต่างๆ หรือไม่ จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุง ผลสำรวจ 114 คน กับวิธีการออกแบบเป็นพิเศษสำหรับ โครงการนี้ ผลการศึกษาพบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญระหว่างปัจจัยที่เป็นรูปธรรม เช่นขนาดขององค์กรและการดำรงอยู่ของขั้นตอนการประเมินผลการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน และไม่ว่าจะมีการดำเนินการประเมินหรือไม่ ตัวแปรที่เป็นตัวแทนของการรับรู้และความเชื่อ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพล ไม่ว่าจะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานหรือไม่

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ความพร้อมรับการตรวจสอบของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” ผู้วิจัยได้เลือกใช้รูปแบบ และวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. รูปแบบและวิธีการวิจัย
2. กลุ่มเป้าหมายและผู้ให้ข้อมูลหลัก
3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล
5. การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอผลการวิเคราะห์

3.1 รูปแบบการวิจัย และวิธีการวิจัย

หัวข้อในการวิจัยครั้งนี้ เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน และค่อนข้างเฉพาะเจาะจง ซึ่งเหมาะสมที่จะใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบกรณีศึกษา (Case Study) โดยเพื่อการศึกษาข้อมูล ความรู้ ความจริงที่เกี่ยวข้องกับคำถาม และวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participatory Observation) และการใช้ข้อมูลเอกสาร (Documents)

จากวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษา วิเคราะห์ความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ทางกฎหมาย ทางการบริหาร และโดยสาธารณะ และปัจจัยที่เป็นปัญหา และอุปสรรคของระบบความพร้อมรับการตรวจสอบ รวมถึงพฤติกรรมในการตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. เพื่อนำองค์ความรู้ไปพัฒนาและเสริมสร้างความพร้อมรับการตรวจสอบให้มีคุณภาพ มีความเข้มแข็ง เหมาะสมต่อการบริหารงานสาธารณะมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์การที่มีความเป็นอิสระ และมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการบริหารงานสาธารณะของประเทศไทย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้พยายามศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในบริบทที่เกี่ยวข้อง ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาท และความสัมพันธ์ของหน่วยงาน องค์กร และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความ พร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. (ที่ปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบัน) โดยผู้วิจัยมุ่งเน้นการวิเคราะห์เชิง พรรณตามสภาพธรรมชาติของปัญหาที่เกิดขึ้นจริง โดยไม่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการควบคุม หรือปรับเปลี่ยนสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด โดยผู้วิจัยใช้แนวทางการศึกษาเชิงอุปนัย (Inductive Approach) ในการค้นหา เก็บรวบรวมข้อมูลโดยเข้าไปสัมผัสกับสภาพความเป็นจริงด้วยตัวเอง ด้วยการสังเกต (Observation) สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้เกี่ยวข้อง ด้านต่างๆ เพื่อเข้าถึงข้อมูลเชิงลึก และความรู้สึกนึกคิดอย่างแท้จริงของผู้ให้ข้อมูล ซึ่งจะทำให้การศึกษา วิเคราะห์มีความแม่นยำ และเชื่อถือได้

เนื่องจากประเด็นเกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่ และยังไม่ได้รับการตอบสนองมากนักในทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานสาธารณะในประเทศไทย ซึ่งเป็น เรื่องที่เกิดขึ้นตามปกติในองค์กรภาครัฐที่เป็นระบบค่อนข้างปิดมาโดยตลอด และยังใช้กระบวนการ ทัศนทางการบริหารแบบดั้งเดิม ซึ่งมองว่าผู้ที่อยู่ในตำแหน่งบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ ตามที่กฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่กำหนดไว้อยู่แล้ว และมีระบบตรวจสอบของทางราชการดำเนินการ เป็นหลัก รวมถึงยังมีศาลปกครอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทำหน้าที่ตรวจสอบอยู่แล้ว จึงไม่ให้ความสนใจและให้ความสำคัญในเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบมากนัก จะให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องที่มีกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายบังคับใช้อยู่เท่านั้น

เพื่อให้ได้ข้อมูลแบบเจาะลึก ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Interview) และใช้เวลาในการสัมภาษณ์ยาวนาน เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์ผ่อนคลาย และมีความไว้วางใจที่จะพูดความรู้สึก และความคิดที่แท้จริง โดยไม่มีคำถามที่แน่นอนตายตัว และให้อิสระในการตอบอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ได้รับข้อมูล ความคิดเห็น ความรู้สึกจากผู้ให้สัมภาษณ์แล้ว ยังได้ข้อมูลจาก สังเกตจากภาษาท่าทาง สีหน้า แววตา น้ำเสียงและอารมณ์ในขณะที่สนทนาในเรื่องต่างๆ ทำให้ได้ แก่นมูมจากการแสดงออกทำให้เข้าใจถึงบริบทแวดล้อมได้ลึกซึ้งด้วย และสามารถนำมาช่วยในการ วิเคราะห์ (Analyze) และตีความ (Interpretation) สำหรับงานวิจัยฉบับนี้ ให้มีความใกล้เคียง กับความเป็นจริงมากที่สุด ปัจจัยที่มีความสำคัญมากสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพอีกประการหนึ่ง คือ ผู้วิจัย เพราะถือว่าเป็นเครื่องมือหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูล สังเกต สัมภาษณ์ และต้องใช้ความรู้ ความ เข้าใจเป็นอย่างมากในการวิเคราะห์ และตีความจากผลการศึกษาเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ที่มีคุณภาพ

สำหรับนำไปใช้ประโยชน์ในการศึกษาเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบในบริบทอื่นๆ ต่อไป การที่ผู้วิจัยเป็นบุคคลภายนอกของ กสทช. ทำให้มีข้อเสียเปรียบ คือ ไม่สามารถเข้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ได้ตลอดเวลา แต่จะมีข้อดี คือ มีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือมีเรื่องเกี่ยวกับอคติ หรือผลประโยชน์ใดมาเกี่ยวข้อง และไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของหน่วยงานใด จึงช่วยให้การวิจัยครั้งนี้ มีความเป็นกลางสูง ทำให้ผลการศึกษาและการวิเคราะห์มาจากข้อมูล และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ทำการวิจัยจริงๆ

ผู้วิจัยเลือกใช้กระบวนทัศน์ของการกำหนดสร้าง (Constructivism) เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล จากข้อสันนิษฐานที่ว่า ความเป็นจริงเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนหลากหลาย ความเป็นจริงเป็นสิ่งที่มีความเป็นองค์รวม และเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาก เป็นการทำความเข้าใจกับเหตุผลที่หลากหลายของการกำหนดสร้างความจริงนั้น และทำความเข้าใจการกำหนดสร้างที่หลากหลายนั้นโดยผ่านวิธีการทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง โดยผู้วิจัยมองจากมุมมองเดียวกันกับบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์นั้นๆ มองอย่าง “คนใน” จึงจะสามารถทำความเข้าใจในบริบทนั้นๆ ได้ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2550) ผู้วิจัยจึงต้องเข้าไปมีส่วนร่วมกับการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ให้มากที่สุดเท่าที่จะมีโอกาส แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ส่วนใหญ่ คือ การประชุมที่เป็นการภายใน บุคคล ภายนอกไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ ผู้วิจัยจึงได้เข้าร่วมกิจกรรมที่ กสทช. จัดให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมได้ เช่น การแถลงข่าว การรับฟังความคิดเห็น รับฟังความคิดเห็นสาธารณะ งานเสวนาในหัวข้อต่างๆ การจัดประมวลคลื่นความถี่ และประมวลช่องทีวีดิจิตอล เป็นต้น

กระบวนทัศน์การกำหนดสร้าง (Constructivism) ในทางภววิทยา Ontology มองความเป็นจริงตามคติของสัมพัทธนิยม (Relativism) เป็นความจริงที่สามารถเข้าใจได้โดยผ่านรูปแบบของการกำหนดสร้างที่หลากหลายวิธี หลากหลายระบบคิด ผ่านพื้นฐานทางสังคมและประสบการณ์ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะตัวและมีความเป็นท้องถิ่น (Local) และความเข้าใจนี้ สามารถแลกเปลี่ยนแบ่งปันกันระหว่างบุคคลและกลุ่มที่เป็นผู้กำหนดสร้าง หรือข้ามวัฒนธรรมที่แตกต่างกันก็ได้การกำหนดสร้างความจริงขึ้นมา นี้ไม่ได้เป็นการสร้างความจริงลักษณะสมบูรณ์มากหรือน้อยเพียงใดแต่ว่าเป็นการกำหนดสร้างได้ลักษณะของการมุ่งให้เกิดความรู้และการขัดเกลาความรู้ที่เกิดขึ้นอย่างละเอียด การกำหนดสร้างความจริงในเชิงภววิทยาจึงเป็นสิ่งที่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามความสัมพันธ์บริบทที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ในทางญาณวิทยา Epistemology การแสวงหาความรู้ของกระบวนทัศน์การกำหนดสร้างมีลักษณะเป็นการดำเนินการเชิงอัตวิสัย กล่าวคือ ผู้สังเกตวัตถุแห่งการสังเกตนั้นมี

ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเพื่อว่าผลการค้นพบที่เกิดขึ้นจะเป็นความรู้ที่มาจากการร่วมกันกำหนดสร้างระหว่างผู้แสวงหาความรู้กับประชากรในการวิจัยซึ่งมีฐานะเป็นผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย

ในทางวิธีวิทยา Methodology กระบวนการกำหนดสร้างมีวิธีการแสวงหาความรู้ด้วยวิธีการตีความ (Hermeneutical) และการวิภาษณ์ถกเถียง (Dialectical) ความรู้จึงเกิดขึ้นจากการที่ผู้วิจัย เป็นผู้แสวงหาความรู้ ถกเถียงกับประชากรที่มีส่วนร่วมในการวิจัย มาร่วมกันตีแผ่ความจริงและถกเถียง กรองความเป็นจริงร่วมกัน การกำหนดสร้างมีลักษณะผันแปรไปตามการตีความ ที่ใช้เทคนิคของศาสตร์แห่งการตีความ ใช้การวิเคราะห์เปรียบเทียบ ทั้งความเหมือนและความแตกต่าง โดยผ่านการแลกเปลี่ยนการวิภาษณ์ถกเถียงกัน โดยมีเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่การถกเถียงจนเป็นการกำหนดสร้างความรู้ใหม่ที่มีความละเอียดกว่าความรู้เดิม ซึ่งรวมไปถึงความรู้ในมุมมองของคนนอกที่นักวิจัยเป็นผู้กำหนดสร้างโดยลำพังฝ่ายเดียวด้วย (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2550)

3.2 ประชากร กลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดประชากรในการศึกษา โดยเลือกกลุ่มที่จะศึกษาแบบเจาะจง โดยเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ตามแนวทางวิจัยเชิงคุณภาพ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการพร้อมรับการตรวจสอบ กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยในครั้งนี้ แบ่งออกเป็น

- 1) คณะกรรมการ กสทช. เลขานุการ และสำนักงาน
- 2) นักวิชาการผู้มีความเชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 3) ตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียทางธุรกิจที่เกี่ยวข้อง
- 4) วุฒิสมาชิก และคณะกรรมการผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบ กสทช.
- 5) สื่อสารมวลชน
- 6) องค์การภาคประชาชนด้านคุ้มครองผู้บริโภค
- 7) สมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับกิจการในการกำกับดูแลของ กสทช.
- 8) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช.

การเลือกสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องทั้ง 8 ฝ่ายนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่รอบด้านที่สุด และบุคคลที่ให้สัมภาษณ์แล้วแต่เป็นบุคคลที่เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง มีความรู้ที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละมุมมอง ทำให้งานวิจัยฉบับนี้ ได้มุมมองที่รอบด้าน และจะสามารถสะท้อนภาพกระบวนการพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. อย่างเป็นรูปธรรม

ตารางที่ 3.1 รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์แบบเจาะลึก จำนวน 40 คน

ลำดับ	รายชื่อ	ตำแหน่ง
1	พันเอก ดร.เศรษฐพงษ์ มะลิสวรรณ	กรรมการ กสทช.
2	พลโท ดร.พีระพงษ์ มานะกิจ	กรรมการ กสทช.
3	พลเอกสุกิจ ขมะสุนทร	กรรมการ กสทช.
4	ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ	กรรมการ กสทช.
5	ผศ.ดร.ธวัชชัย จิตรภักษ์นันท์	กรรมการ กสทช.
6	รศ.ประเสริฐ ศิลพิพัฒน์	กรรมการ กสทช.
7	นพ.ประวิตร ลีสถาพรวงศา	กรรมการ กสทช.
8	นส.สุภิญญา กลางณรงค์	กรรมการ กสทช.
9	นายฐากร ตันฑสิทธิ์	เลขาธิการ กสทช.
10	พล.อ.ต.ดร.ชนพันธ์ หรรษาเจริญ	รองเลขาธิการ กสทช.
11	นายพสุ ศรีหิรัญ	ผู้อำนวยการกลุ่มงาน กสทช.
12	ดร.เจษฎา ศิวรักษ์	ที่ปรึกษากรรมการ กสทช.
13	นายพิชัย อุดมามินันท์	กรรมการ กตป.
14	ดร.อมรเทพ จิริฐิติเจริญ	กรรมการ กตป.
15	ดร.ประเสริฐ อภิปัญญา	กรรมการ กตป.
16	สมชาย แสวงการ	วุฒิสมาชิก
17	รสนา โตสิตระกูล	วุฒิสมาชิก
18	ไพบุลย์ นิติตะวัน	วุฒิสมาชิก
19	ศ.ดร.นิลวรรณ เพชรบูรณิน	วุฒิสมาชิก
20	พล.อ.ชูชาติ สุขสงวน	วุฒิสมาชิก
21	ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์	นักวิชาการ
22	ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์	นักวิชาการ
23	รศ.ดร.ยุทธพร อิศรชัย	นักวิชาการ
24	ผศ.ดร.สุภาพร โพธิ์แก้ว	นักวิชาการ

ตารางที่ 3.1 รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์แบบเจาะลึก จำนวน 40 คน (ต่อ)

ลำดับ	รายชื่อ	ตำแหน่ง
25	ดร.พรเทพ เบญญาอภิกุล	นักวิชาการ
26	อ.วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง	นักวิชาการ
27	สงวนนาม	สำนักงาน ป.ป.ช.
28	คุณจอมขวัญ หลาวเพชร (เนชั่น)	สื่อมวลชน
29	คุณจิรนุช เปรมชัยพร (ประชาไท)	สื่อมวลชน
30	ผศ.ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์	ประชาสังคม
31	น.ส.สารี อ่องสมหวัง	ประชาสังคม
32	คุณวิชัย เบญจรงค์กุล	วิชาชีพ
33	คุณสุทธิชัย ชื่นชูศิลป์	วิชาชีพ
34	คุณนรศักดิ์ รัตนเวโรจน์	วิชาชีพ
35	อ.สุวรรณมา สมบัติรักษาสุข	วิชาชีพ
36	สงวนนาม	ผู้ประกอบการ
37	สงวนนาม	ผู้ประกอบการ
38	สงวนนาม	ผู้ประกอบการ
39	สงวนนาม	ผู้ประกอบการ
40	สงวนนาม	ผู้ประกอบการ

จากรายชื่อผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด ผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูล เป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้อง เป็น 3 กลุ่มใหญ่ เพื่อให้เห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ตามหลักสามเส้าทางด้านข้อมูล (content triangulation) (Creswell, 2007) คือ

1) กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบภายนอก กสทช. เช่น ศาลปกครอง, คณะกรรมการการของรัฐสภา วุฒิสมาชิก ศาลยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลฯ กสทช. (กตป.)

2) กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบอย่างไม่เป็นทางการภายนอก กสทช. ได้แก่ นักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรวิชาชีพ กลุ่มผู้ประกอบการ กลุ่มประชาสังคม เช่น มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค มีเดีย มอนิเตอร์ เป็นต้น

3) กลุ่มผู้รับการตรวจสอบ คือ คณะกรรมการ เลขานุการ และสำนักงาน กสทช.

3.3 เครื่องมือการวิจัย

สำหรับการเลือกใช้เครื่องมือสำหรับการวิจัย ผู้วิจัยได้เลือกวิธีการเก็บข้อมูล 3 วิธี ตามหลักสามเส้าทางด้านระเบียบวิธีวิจัย (methodology triangulation) (Creswell, 2007)

1) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง (unstructured interview) โดยสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดจำนวน 40 คน

2) ใช้การสังเกตแบบมีส่วนร่วม (participant observer) โดยใช้แบบการบันทึกในการสังเกต และใช้การสังเกตแบบเป็นระบบ (systematic observation) (Yin, 2011)

3) ข้อมูลประเภทเอกสาร (documentary) โดยเก็บข้อมูลจาก (ก) รายงานประจำปีของ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. (กตป.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) (ข) รายงานการประชุมของคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการในเรื่องที่สำคัญ และรายงานการศึกษาวิจัยต่างๆ (ค) กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ประการศ และคำสั่ง ของ กสทช. (ง) รายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบ คดีความ และการฟ้องร้อง (จ) ข้อมูลจากเว็บไซต์ของหน่วยงาน และสำนักข่าวต่างๆ

3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ตัวผู้วิจัยเองถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยได้ลงมือทำงานวิจัยด้วยตัวเองทุกขั้นตอนตั้งแต่เริ่มต้นในการเลือกเรื่องที่ต้องการศึกษาและเลือกวิธีการวิจัยให้เหมาะสมกับการศึกษาเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. และได้ออกแบบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล ดังต่อไปนี้

1) การใช้ข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) เป็นการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทั้งในรูปแบบของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ รายงานการประชุม ข้อมูลข่าวสาร รายงานการวิเคราะห์วิจารณ์ ที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. โดยแบ่งเอกสาร

ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (ก) เอกสารชั้นต้น คือ เอกสารที่เป็นข้อมูลหรือหลักฐานโดยตรงที่เป็นต้นฉบับอย่างเช่น รัฐธรรมนูญ พ.ร.บ.ต่างๆ กฎข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง เป็นต้น โดยผู้วิจัยจะต้องนำข้อมูลจากเอกสารมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน เพื่อแสดงถึงรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นข้อมูลที่เชื่อถือจริงมีความน่าเชื่อถือ และใช้เป็นหลักฐานยืนยันได้ และ (ข) เอกสารชั้นรอง คือ ข้อมูลที่มีผู้บันทึกมาจากแหล่งอื่น ที่ไม่ได้ต้นฉบับ ยกตัวอย่างเช่น ข่าวหรือ คอลัมน์ตามสื่อต่างๆ รายงานการประชุม รายงานประจำปี รายงานวิเคราะห์ทางวิชาการ เป็นข้อมูลที่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ได้เช่น เดียวกัน ความน่าเชื่อถือรองลงมาจากเอกสารชั้นต้น แต่เป็นข้อมูลที่อาจมีความคิดเห็น หรือภาววิสัยของผู้บันทึกข้อมูลเหล่านี้ จึงต้องวิเคราะห์ที่เจตนาของผู้บันทึกด้วย

2) การใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีความเกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ด้านใดด้านหนึ่ง ครั้งอยู่ในฝ่ายของผู้ตรวจสอบ (ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ) ฝ่ายของผู้รับการตรวจสอบ ซึ่งเป็นผู้รู้ข้อมูลในมุมมองของตนเป็นอย่างดี เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ เป็นเรื่องที่มีความจำเพาะเจาะจงมาก ทำให้มีผู้ที่ตอบคำถามได้โดยตรงไม่มากนัก ทำให้ต้องเจาะจงตัวผู้ให้สัมภาษณ์ ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการและเลขาธิการ รวมถึงผู้บริหารของ กสทช. ผู้สื่อข่าวที่ติดตามข่าวทาง ด้านการสื่อสารและวิทยุโทรทัศน์โดยเฉพาะนักวิชาการที่ติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. มาโดยตลอด และมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของ กสทช. อีกด้วย รวมถึงมูลนิธิและสมาคมทางวิชาชีพทางด้านวิทยุโทรทัศน์ โทรคมนาคม การคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงผู้ที่เคยร่วมงานในฐานะอนุกรรมการและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องในอำนาจหน้าที่ของ กสทช. รวมถึงผู้ที่อยู่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. อย่างเช่น คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิการของรัฐสภา และวุฒิสมาชิก เป็นต้น

3) ผู้วิจัยต้องเข้าไปร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่ กสทช. จัดอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเข้าไปสังเกตการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนงานต่างๆ และพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ และผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรม หรือร่วมประชุมด้วยกัน ต้องฟังตัวเข้าไปในกลุ่มผู้ประกอบการ และสื่อมวลชนเพื่อพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อให้การสังเกตได้รับข้อมูลที่หลากหลาย และมีความละเอียด เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ต่อไป

การสัมภาษณ์จะต้องคิดถึงบริบทแวดล้อมของตัวบุคคล ขององค์การ รวมถึงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในภาพรวมอีกด้วย เพราะเมื่อบริบทเปลี่ยนไป ความคิดเห็นหรือข้อเท็จจริงก็อาจเปลี่ยนไปด้วย

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

งานวิจัยฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้ข้อมูลเชิงลึก และจำเพาะเจาะจง จึงได้เลือกใช้การวิเคราะห์ข้อความ (Content Analysis) สำหรับข้อมูลจากเอกสาร และใช้การตีความ (Hermeneutics Approach) สำหรับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการสังเกตแบบมีส่วนร่วมเพื่อให้ได้ความหมายแฝงเร้นที่ลุ่มลึก (Deeper Latent Meaning) ที่ซ่อนอยู่ในคำพูด หรือการกระทำ ของทั้งผู้ตรวจสอบ ผู้ถูกตรวจสอบ ผู้เกี่ยวข้อง และบริบทแวดล้อม (Context) ต่างๆ เนื่องจากการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ในขั้นการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงอุปนัย (Inductive Analysis) ซึ่งเป็นการตีความ โดยสร้างข้อสรุปของข้อมูลจากปรากฏการณ์ที่มองเห็น หรือความจริงเฉพาะเรื่อง จึงเป็นเหตุให้ผู้วิจัยเลือกใช้การวิเคราะห์ด้วยวิธีการตีความ มาใช้ในการอธิบายความสัมพันธ์ และข้อค้นพบต่างๆ รวมทั้งความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งเป็นวิธีการที่จะทำให้เข้าใจกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ปัญหาและอุปสรรค รวมถึงข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อที่จะสามารถสร้างแนวทางในการพัฒนาความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ให้ดียิ่งขึ้นต่อไป ศาสตร์แห่งการตีความเป็นเสมือนญาณวิทยาที่ย้อนกลับจากกระบวนการวิจัย ไปสู่การพยากรณ์ และควบคุมพฤติกรรมของผู้อื่น ผู้แสวงหาความรู้ในศาสตร์แห่งการตีความมีฐานะเป็นวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลง ศาสตร์แห่งการตีความเป็นการเคลื่อนไหวไปมา-กลับ-ไปกลับมา ระหว่างการพิจารณาวัตถุประสงค์ของการวิจัย ตัวบทและการวิเคราะห์ความหมายของตัวบท เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การแสวงหาความรู้ทางสังคมศาสตร์ทุกประเภทจะต้องเกี่ยวข้องกับการตีความหมาย (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2550)

3.6 การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการนำเสนอการวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคการพรรณนาวิเคราะห์ข้อมูล (Descriptive Analysis) เพื่ออธิบายถึงข้อค้นพบของการศึกษา รวมถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ในบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในยุคปัจจุบัน โดยอธิบายถึงความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่างๆ ทั้งทางด้านกฎหมาย ด้านการบริหาร การมีส่วนร่วมของสาธารณชน รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่และการตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบในแง่มุมต่างๆ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการสร้างกลไกอีกด้วย

บทที่ 4

ผลการวิจัย และการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเรื่อง “ความพร้อมรับการตรวจสอบของคณะกรรมการ กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.)” ในครั้งนี้ได้เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยเครื่องมือที่หลากหลาย ทั้งข้อมูลประเภทเอกสาร (Document Data) ใช้การสังเกตทั้งในแบบมีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วม รวมถึงการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยตรงกับระบบความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. หลากหลายกลุ่ม โดยศึกษาตั้งแต่กระบวนการทางด้านกฎหมายต่างๆ และกระบวนการสรรหา รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. องค์กร, หน่วยงาน หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องทางด้านความพร้อมรับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. (ทั้งด้านกิจการกระจายเสียง และกิจการ โทรทัศน์ (กสท.) และด้านกิจการ โทรคมนาคม (กทค.) รวมถึงเลขานุการ และรองเลขานุการ กสทช.) ทำให้ได้รับข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นที่มีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับจุดยืน ที่สนใจรวมถึงมุมมองของแต่ละบุคคล

เนื้อหาในบทนี้ ประกอบด้วย

- 4.1 การวิเคราะห์กระบวนการที่ทำให้ได้มาซึ่ง กสทช.
- 4.2 การวิเคราะห์โครงสร้างและระบบความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.
- 4.3 การวิเคราะห์การใช้อำนาจหน้าที่ของ กสทช.
- 4.4 การวิเคราะห์การตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบประเภทต่างๆ

จากกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ผู้วิจัยเลือกนำมาใช้วิเคราะห์ สำหรับการวิจัยในครั้งนี้คือกรอบแนวคิด แบบผสม (Hybrid Framework) (Romzek and Dubnick, 1991) และกรอบแนวคิดในกระบวนการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) (Denhardt and Denhardt, 2007) สามารถนำมาอธิบาย (Describe) ตีความ (Interpretation) แบบเจาะลึก (In-Depth) เกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ปัญหาและอุปสรรค รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่และการตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.

4.1 การวิเคราะห์กระบวนการที่ทำให้ได้มาซึ่ง กสทช. (ความเป็นมา)

การศึกษาเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบนั้น มีปัจจัยเข้ามาเกี่ยวข้องในหลายมิติ ซึ่งในแต่ละบริบทที่จะส่งผลกระทบต่อที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา สำหรับในประเด็นของ กสทช. ก็เป็นเช่นเดียวกัน เพราะเป็นองค์กรที่ถือกำเนิดขึ้นมาในช่วงการรัฐประหารย่อมมีผลกระทบโดยตรงในกระบวนการของการก่อตั้งองค์การจนสำเร็จ (หากไม่มีรัฐประหารอาจไม่สามารถก่อตั้ง กสทช. สำเร็จก็ได้ เพราะในช่วงก่อนหน้านี้อาจใช้ระยะเวลายาวนานนับสิบปีก็ยังไม่อาจก่อตั้ง กสทช. ที่เป็นองค์กรประเภทเดียวกันได้) นับเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าการรัฐประหารมีผลกระทบกับ กสทช. ทั้งในแง่บวก และแง่ลบ หากแต่ในงานวิจัยนี้จะมุ่งเฉพาะในแง่ของความพร้อมรับการตรวจสอบเท่านั้น

ผลพวงหลังจากการรัฐประหารทุกครั้งก็คือ ต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เช่นเดียวกับกับการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 มีการแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) โดยการสรรหามาจากสมาชิกสภาแห่งชาติ พ.ศ. 2549 จำนวน 1,982 คน ลงมติคัดเลือกกันเองเหลือ 200 คน และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ทำการคัดเลือกให้เหลือ 100 คน และให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จะคัดเลือกกันเองให้เหลือ จำนวน 25 คน โดย คมช. คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิอีก 10 คน รวมเป็น 35 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการยกร่าง รวมถึงการร่างกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เกิดขึ้นภายหลัง และยังมี การแต่งตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน 73 คน จากทั้งหมด 150 คน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาคณะกรรมาธิการอิสระทั้งหลายอีกด้วย

ภายใต้บริบททางการเมืองที่มีการใช้อำนาจพิเศษในการคัดเลือกตัวบุคคล และกำหนดโครงสร้าง และระบบการบริหารของภาครัฐทั้งหมดได้ จึงทำให้ได้ตัวบุคคลส่วนใหญ่เป็นทหารหรือคนของทหาร เป็นเหตุให้บทบัญญัติในกฎหมายมีลักษณะไปในทิศทางที่เหมือนกับระบบทหารเป็นส่วนใหญ่ รวมถึงการสรรหาคณะกรรมการ กสทช. ก็เช่นกัน เพราะได้กรรมการที่เป็นทหารจำนวนมากถึง 5 คน จาก 11 คน เป็นตำรวจอีก 1 คน กลายเป็น 6 คน (เป็นกรรมการเสียงข้างมาก) ทำให้สามารถควบคุมและกำหนดทิศทางในการบริหารได้เกือบทั้งหมด ในส่วนของกฎหมายของ กสทช. ได้ให้ความสำคัญและให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจสำหรับการตัดสินใจมาก ส่วนระบบตรวจสอบให้ใช้กระบวนการทางตุลาการ และองค์กรอิสระที่มีอยู่ แต่ไม่ค่อยมีอำนาจที่สมดุลกัน ดังที่อาจารย์ สุวรรณฯ สมบัติรักษาสุข ให้สัมภาษณ์ว่า

“จากการเข้าไปร่วมทั้งการร่างกฎหมาย และการสรรหา มีกระบวนการที่พยายามต่อรองอำนาจ ต้องการให้คนของตนเองเข้าไป ถึงแม้ตัวบุคคลจะดี หรือไม่ดี ตัวบุคคลเปลี่ยนแปลง แต่โครงสร้างเกิดขึ้นก่อน ในตอนนั้นความคิดคือต้อง การให้ได้คนเข้ามาทำหน้าที่เป็น กสทช. ก่อน เพื่ออยากให้เข้ามาจัดระเบียบวิทยุชุมชน....ฐานของอำนาจ กสทช. ไม่ได้มาจากประชาชนโดยตรง มาจากตัวแทนทั้งสิ้น จากกรรมการสรรหา (กลุ่มผู้มีส่วนได้ - เสีย 15 องค์การ) ความรับผิดชอบ ต้องมีต่อประชาชน คนที่ทำงานในภาครัฐ ต้องมีความพร้อมรับการตรวจสอบต่อประชาชนอยู่แล้ว แต่ตัวเขาเลือกที่จะปฏิบัติตัวอย่างไวยังไงก็ต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ที่จริงวุฒิสมาชิกต้องรายงานต่อประชาชน แต่ในทางปฏิบัติแล้ววุฒิสภาไม่ได้รายงานต่อประชาชนเป็นเรื่องส่วนตัวของแต่ละคน ไม่ได้ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา” นอกจากนี้ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ให้สัมภาษณ์ว่า “กว่ากฎหมายจะออกมาได้ ต้องต่อรองกันหลายรอบ บางอย่างก็ถูกขอเอาไว้ ก็ต้องแลกกัน บางเรื่องเราก็ได้ แต่บางเรื่องก็ต้องยอม ถ้าไม่ยอมกฎหมายก็ไม่ได้ออกมาใช้ เพราะตอนนั้นอยากให้เกิด กสทช.ให้เร็วที่สุด” (สุวรรณมา สมบัติรักษาสุข, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2557)

นอกจากนี้ยังมีบริบทอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. อย่างเช่นทางด้านธุรกิจ ซึ่งเจ้าของกิจการทางด้านสื่อสาร โทรคมนาคม และการออกอากาศล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ มีอิทธิพลทางการเงินมีมากพอในการจูงใจให้เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันได้ง่าย อีกทั้งบริบทด้านวัฒนธรรมองค์กร และบรรทัดฐานทางสังคม และทัศนคติในการยึดติดกับระบบเดิมที่เคยชิน ไม่ได้เรียนรู้องค์ความรู้ในกระบวนการทันสมัยใหม่ๆ ที่มีการพัฒนาก้าวหน้าจนเปลี่ยนไปจากเดิมมากแล้ว สิ่งเหล่านี้มีผลทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการสร้างระบบความพร้อมรับการตรวจสอบที่มีคุณภาพ ดังจะได้วิเคราะห์ในช่วงต่อไป

จากบริบทที่เกี่ยวข้องเหล่านี้สามารถวิเคราะห์โดยกรอบแนวคิดเชิงสถาบันที่ทำให้เกิดระบบการบริการงานที่มีแนวโน้มย้อนกลับไปสู่ระบบราชการยุคดั้งเดิม และค่อนข้างขัดกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นเรื่องการให้บริการประชาชนที่เป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย เน้นการมีส่วนร่วมและการปรึกษาหารือ ไม่ได้ใช้ระบบสั่งการจากผู้มีอำนาจเหมือนระบบราชการแบบเก่าที่กลายเป็นวัฒนธรรมองค์กรของการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรภาครัฐเกือบทั้งหมด แม้จะพยายามใช้แนวคิดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นแนวคิดของการบริหารสมัยใหม่ แต่ก็ยังคงเคยชินกับการใช้การบังคับบัญชาแบบระบบราชการอยู่เช่นเดิม

การวิเคราะห์ความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. นั้น หากไม่นำบริบทด้านต่างๆ ที่เป็นต้นเหตุของปัญหาเข้ามาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากเอกสาร การสังเกตและการสัมภาษณ์ อย่างเจาะลึกจริงๆ ก็อาจจะเกิดการเข้าใจผิด และแก้ปัญหาตรงปลายเหตุ (กสทช. เป็นปลายเหตุ) ต้นเหตุที่สำคัญที่สุดคือกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตย ที่จะสร้างพลังของภาคประชาสังคม และภาคส่วนต่างๆ ให้ร่วมกันเป็นหูเป็นตาที่จับจ้อง และตรวจสอบเพื่อให้ กสทช. ต้องปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เน้นประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก และทำงานอย่างโปร่งใส และมีปฏิสัมพันธ์กับทุกภาคส่วน เพื่อช่วยบูรณาการการสื่อสาร โทรคมนาคม และการออกอากาศฯ ของไทยให้ไปช่วยพัฒนาทางด้านอื่นๆ เช่น ด้านการศึกษา สาธารณสุข ด้านการเมือง เศรษฐกิจ ธุรกิจ วัฒนธรรม การท่องเที่ยว บันเทิง เป็นต้น และนำประเทศไทยเข้าสู่ AEC อย่างสง่างาม

4.2 การวิเคราะห์โครงสร้างและระบบความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.

จากคำถามการวิจัยที่ต้องการทราบลักษณะ โครงสร้างและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับระบบความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ในส่วนของโครงสร้างประกอบไปด้วยองค์การที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ทั้งทางด้านกฎหมาย ด้านการบริหาร และความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้ในมาตราที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบ รวมเป็นระบบความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน สามารถสรุปหัวข้อในการวิเคราะห์ดังนี้

4.2.1 บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบ กสทช

การออกแบบ โครงสร้างขององค์การ และระบบงานต่างๆ สำหรับองค์การ หรือหน่วยงานสาธารณะทั้งหลาย ต้องเริ่มด้วยการร่างกฎหมายออกมาเพื่อกำหนดโครงสร้างทั้งหมด เพื่อเป็นแนวทางในการก่อตั้งองค์การขึ้นมาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ กสทช. (พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553) มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ที่เกิดเป็นข้อถกเถียงในแวดวงวิชาการ และกลุ่มประชาสังคมที่ให้ความสนใจติดตามการปฏิบัติงานของ กสทช. มาโดยตลอดเกี่ยวกับเรื่องของความเป็นอิสระ อำนาจหน้าที่ และองค์ประกอบต่างๆ ที่ไม่เอื้อต่อการตรวจสอบมากนัก และยังมีการเปิดโอกาสให้ตีความกฎหมาย รวมถึงการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ ซึ่งต้องวิเคราะห์ในแต่ละด้านอย่างละเอียด

4.2.1.1 บทบัญญัติเกี่ยวกับการขออนุมัติงบประมาณของ กตป.

เป็นปัญหาเรื่องที่ กตป.ต้องขออนุมัติงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายจาก กสทช. จาก พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 71 (5) บัญญัติว่า “ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการสรรหา และการปฏิบัติงาน ของกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ งานให้เป็นไปตามระเบียบที่ กสทช. กำหนด” ซึ่งเป็นการกำหนดให้ กตป.ต้องเบิกค่าตอบแทน และค่าใช้จ่าย ตามระเบียบที่ กสทช. เป็นผู้อนุมัติ ได้มีผู้ให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

ข้อมูลประเภทเอกสาร (Document Data)

1) วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง ได้เสนอ “บทวิเคราะห์บทบัญญัติว่าด้วยธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และข้อเสนอในการปรับปรุง” ให้มีการแก้ไขมาตรา 71 (5) ไม่ให้ กสทช. เป็นผู้มีอำนาจกำหนดค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของ กตป. เพราะจะเป็นการให้อำนาจกับผู้ถูกตรวจสอบมีอิทธิพลต่อการทำงานของผู้ตรวจสอบ ควรให้คณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกากำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายในการจัดทำ รายงานของ กตป. ด้านกลไกการตรวจสอบจากภายในและภายนอก แม้กฎหมายจะพยายามสร้างกลไกตรวจสอบ แต่ที่ผ่านมามีปัญหาเกิดจากการตีความสถานะของ กสทช. ที่ขอบเขตอำนาจขององค์การตรวจสอบ ครอบคลุมไปไม่ถึง และการออกแบบกฎหมายที่ให้ กสทช. มีอิทธิพลต่อการทำงานขององค์การตรวจสอบเช่น มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ หรือแต่งตั้งกรรมการ ดังนั้น กฎหมายควรแก้ไขให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ออก พ.ร.ก.กำหนด รายได้และค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.) ไม่ควรให้ กสทช. เป็นผู้จัดสรร และอนุมัติงบประมาณให้ กตป. (NBTC Policy Watch, <http://nbtcpolicywatch.org>, 1 กันยายน 2557)

2) สุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการ กสทช. กล่าวในข่าวเรื่อง “จับตาประชุม กสทช: การขึ้นเงินเดือนซูปเปอร์บอร์ดและพิจารณางบประมาณ” เปิดเผยว่าโดยหน้าที่ของ กสทช. คือการสนับสนุนการทำงานของ กตป. ในการตรวจสอบติดตามการทำงานและนโยบายของ กสทช. การพิจารณางบประมาณจึงไม่ควรเป็นเรื่องต่างตอบแทน แต่ควรเป็นการทำงานอย่างมืออาชีพตามกรอบกฎหมาย โดยกตป.ควรเน้นการทำงานตรวจสอบและ กสทช. เองควรรับฟังและนำไปปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้ตนคิดว่า เหตุผลหนึ่งที่เสนอปรับเงินเดือนเพราะมาจากแรงกดดันที่ถูกวิจารณ์ว่า กสทช. ไม่ให้ความร่วมมือกับ กตป. (แนวหน้า, <http://m.naewna.com/view/business/technology/95664>, 12 ตุลาคม 2557)

3) พล.อ.ธวัชชัย สมุทรสาคร ประธาน กตป. กล่าวใน “ซุ๊ปเปอร์บอร์ดไวช กสทช. “หั่นงบ-กักข้อมูล” เมื่อคณะกรรมการ กตป. แผลงความคืบหน้าการทำงานในรอบ 6 เดือนหลังได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมวุฒิสภาว่า กตป.จะต้องขออนุมัติงบประมาณและบุคลากรจาก กสทช. ซึ่งที่ผ่านมามีการขออนุมัติจ้างบุคลากร ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ 41 คน และเจ้าหน้าที่ 40 คน แต่ กสทช. อนุมัติผู้เชี่ยวชาญให้เพียง 11 คน และเจ้าหน้าที่ 30 คนเท่านั้น ซึ่งตนจะทำเรื่องอุทธรณ์ไปยัง กสทช. เพื่อของบประมาณในการจ้างบุคลากร ในส่วนของผู้เชี่ยวชาญเพิ่มเป็น 36 คน คงจะเสนอให้แก้กฎหมายให้การอนุมัติงบหรือบุคลากรของ กตป.ไม่ได้มาจาก กสทช. เพราะ คงไม่มีใครอยากสนับสนุนอะไรให้กับผู้ที่มาตรวจสอบตัวเอง แต่ก็เข้าใจว่าคงทำไม่เสร็จในวาระ 3 ปีของ กตป.ชุดนี้ พล.อ.ธวัชชัยยังกล่าวว่า “ที่เลขาธิการ กสทช. บอกว่า อนุมัติงบให้ กตป.ถึง 43 ล้านบาทนั้น มีงบที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรเพียง 14 ล้านบาท ที่เหลือเป็นงบที่มีภารกิจเฉพาะ ที่ไม่สามารถเบิกไปใช้นอกเหนือจากนั้นได้ เช่น งบประมาณในการจ้างหน่วยงานภายนอก งบประมาณในการจัดรับฟังความเห็นสาธารณะ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการทำงานมาก เรื่องนี้ควรต้องมีการพูดคุยกัน” (สำนักข่าวอิสรา, <http://www.isranews.org>, 31 ตุลาคม 2557)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)

1) ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ให้ความคิดเห็นว่า

“ในกฎหมายมีความผิดพลาดคือ เดิมมีแต่การตรวจสอบภายในจากคณะกรรมการ ตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบสำนักงาน กสทช. แต่ไม่มีผู้ตรวจสอบคณะกรรมการ ฯ. และการที่กำหนดให้ กตป. ต้องขออนุมัติงบประมาณจาก กสทช. ทำให้ กตป. ไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริง การใช้งบประมาณจาก กสทช. เป็นเรื่องที่ถูกต้อง แต่ไม่ใช่ให้ กสทช. เป็นผู้อนุมัติ ควรให้ กตป. เสนอไปที่วุฒิสภา เมื่อเห็นชอบแล้วสั่งให้ กสทช. จ่ายตามที่อนุมัติจะดีกว่า ตรงนี้เป็นข้อผิดพลาดที่ใหญ่มาก ทำให้ กสทช. ต่อรอง กับ กตป. ได้มาก” (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2556)

2) ดร.อมรเทพ จิริฐิติเจริญ กรรมการ กตป. กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับการขออนุมัติงบประมาณจากทาง กสทช. ไว้ว่า

“เรื่องการของบประมาณ กตป. อยากให้มีลักษณะให้งบมาเป็นก้อนแล้วมาจัดการเอง ส่วนการทำงานจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ก็ต้องให้ดูที่ผลงาน แต่ไม่ควรจะต้องพิจารณาของบในทุกๆ เรื่อง เช่นการที่ กตป. จะจ้างให้มีหน่วยงานมาตรวจสอบ ส่วนใหญ่หน่วยงานนั้นก็มักล้ารับงานเพราะคนรับการตรวจสอบคือ กสทช. ที่เป็นคนให้งบประมาณ แต่การแก้กฎหมายก็ไม่ง่ายต้องใช้เวลาานมาก” (อมรเทพ จิริฐิติเจริญ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2557)

3) คุณสารี อ๋องสมหวัง ประธานมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคให้ความคิดเห็นว่า

“กตป. โคนตีกรอบจาก กสทช. เช่น แบบฟอร์มที่ของบประมาณมีจำนวนมาก และมีความยุ่งยากมาก การขอข้อมูลเป็นไปอย่างยากลำบาก” (สารี อ๋องสมหวัง, สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2557)

4) คุณสุภิญญา กลางณรงค์ กรรมการ กสทช. กล่าวว่า

“ตัวกฎหมาย อาจจะไม่คิดให้ละเอียดรอบคอบว่า กตป. อยู่ภายใต้หน่วย งาน กสทช. แต่ต้องมาอยู่ภายใต้งบประมาณของ กสทช. ด้วย เลยมีประเด็นว่า องค์การที่เป็นผู้ตรวจสอบ แต่อยู่ภายใต้งบประมาณขององค์การที่รับการตรวจสอบจะเป็นจริงได้หรือไม่อย่างไร ด้วยทฤษฎีที่ออกแบบนั้น ให้ กตป. เป็นตัวแทนของวุฒิสภามาตรวจสอบลงรายละเอียด แต่ในเชิงโครงสร้างให้มาผูกกับ กสทช. เลยโดยมองว่า จะไม่ได้รับความสะดวก และเป็นอิสระจากการทำรายงานจริงๆ ... ดิฉันมองว่าถ้าจะแก้ไขกฎหมายควรกำหนดให้มีงบประมาณที่ชัดเจนและพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ กตป. ให้รอบคอบ” (สุภิญญา กลางณรงค์, สัมภาษณ์, 13 กุมภาพันธ์ 2557)

5) นายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา กรรมการ กสทช. ให้ความเห็นว่า

“กตป. จะตรวจสอบ กสทช. แต่ต้องของบจาก กสทช. ผมมองว่า งบเยอะหรือน้อย รู้ได้อย่างไรว่ามากไปน้อยไป กรรมการบอกว่าให้ขอเป็นโปรเจ็ค ควรต้องมีความยืดหยุ่น กำหนดเพดานของงบแล้วให้ กตป. นำไปบริหารเอง

หรือว่าคิดเป็นสัดส่วนงบประมาณของ กสทช. ก็ได้ และเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารควรให้ กตป. มีอำนาจกว่านี้ และไม่ต้องประวิงเวลาออกไป” (ประวิทย์ ลี้สถาพรวงศา, สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2556)

6) อาจารย์สุวรรณ สมบัติรักษาสุข ผู้จัดการสถานีวิทยุแห่งจุฬาลงกรณ์ฯ กล่าวว่า

“กสทช. ดูแลเงิน นับหมื่นล้าน มีงบประมาณปีละ 5 พันล้าน กตป. มีงบเท่าไร 50 ล้าน สตง. ตรวจสอบแต่เรื่องเงิน แต่การใช้เงินถูกต้อง เหมาะสมหรือไม่ ใครเป็นผู้ตรวจสอบ เพราะการทำหน้าที่ของ กสทช. ต้องใช้คนมีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน การจัดซื้อจัดจ้าง การอบรมสัมมนา รับฟังความคิดเห็น ใช้เวลาสองชั่วโมง เป็น public hearing จริงหรือเปล่า การตรวจสอบ ต้องดูงบประมาณด้วย ผู้นำนักในการใช้งบ อย่างเช่นการใช้งบประมาณเพื่อประชาสัมพันธ์ - สัมพันธ์องค์การของตัวเอง เป็นเงินเท่าไรแล้วใช้งบในการสนับสนุนให้ประชาชนรู้เท่าทันสื่อจำนวนเท่าไร การที่ กสทช. ใช้งบซื้อสื่อมากกว่างบที่ใช้ในการตรวจสอบ ทำให้สื่อไม่กล้าตรวจสอบ กสทช. เป็นการปิดปากสื่อด้วยงบประมาณประชาสัมพันธ์ แล้วอย่างนี้จะตรวจสอบได้ยังไงใน ส่วนของกลุ่มผู้ตรวจสอบ ต้องหางบประมาณกันเอง ได้มาน้อยมาก จะมีศักยภาพในการตรวจสอบอย่างเข้มข้น ได้อย่างไรทำไม กสทช. ไม่แสดงสปิริต ว่าเป็นองค์การที่พร้อมรับการตรวจสอบ ออกระเบียบ กสทช. จัดสรรเงินให้ กตป. กำหนดเลยว่า จะให้งบประมาณกี่เปอร์เซ็นต์จากงบประมาณของ กสทช. เป็นงบประจำปีไปเลย ไม่ต้องมาขออนุมัติทีละเรื่องแบบในปัจจุบันนี้ กสทช. จะได้ไม่ต้องมีอิทธิพลเหนือการตรวจสอบของ กตป.” (สุวรรณ สมบัติรักษาสุข, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2557)

7) ศ.ดร.นิลวรรณ เพชรบูรณิน วุฒิสมาชิกกล่าวว่า

“จากที่สัมผัส กตป. มีความมุ่งมั่นที่จะทำงาน แต่เพิ่งได้งบประมาณไป ยังไม่เห็นผลงานในตอนี้ จึงยังตัดสินใจไม่ได้ ... การที่คณะกรรมการ ใน กตป. บางคนเคยมีเรื่องฟ้องร้องกับสำนักงาน กสทช. ทำให้อาจไม่ได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูล มองว่าเป็นความขัดแย้งในตัวบุคคลมากกว่า ไม่จำเป็น

ถึงกับต้องแก้กฎหมาย ปรับที่ตัวบุคคลก็อาจจะแก้ปัญหาได้ ไม่ใช่ปัญหาทุกเรื่องต้องแก้กฎหมาย” วุฒิสมาชิก (นิลวรรณ เพชรบุรณิน, สัมภาษณ์, 4 มีนาคม 2557)

ข้อมูลจากการสังเกต

จากการสังเกตในขณะที่สัมภาษณ์ พูดคุยกับคณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ กตป. อย่างต่อเนื่องทำให้ทราบถึงการที่ กตป. จะต้องขออนุมัติค่าใช้จ่ายในทุกเรื่องจาก กสทช. ซึ่งเป็นองค์การผู้รับการตรวจสอบ เป็นการทำให้ กตป. ต้องพึ่งพาและอาจตกอยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลของ กสทช. ได้ง่าย เพราะหาก กสทช. ไม่อนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่ายให้ กตป. ไม่สามารถดำเนิน การอะไรได้เลย การออกกฎหมายให้องค์การผู้ตรวจสอบต้องขออนุมัติงบประมาณจากผู้รับการตรวจสอบ (กตป. เป็นองค์การภายนอก ไม่ได้อยู่ภายใต้สังกัด กสทช. และไม่ใช้คณะกรรมการตรวจสอบภายใน) เป็นเหตุให้ความพร้อมรับการตรวจสอบอ่อนแอ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ถึงแม้ว่า กตป. จะทำการตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมาไม่ถูกแทรกแซงโดย กสทช. ก็ตาม แต่การที่ต้องตกอยู่ภายใต้การอนุมัติงบประมาณทำให้องค์การผู้ตรวจสอบขาดความเป็นอิสระ จึงควรแก้ไขให้ กตป. ได้รับงบประมาณในอัตราส่วนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า และให้ประเมินการใช้จ่ายงบประมาณให้เหมาะสมกับความสำเร็จงานของ กตป. จะเหมาะสมกว่า

การวิเคราะห์ข้อมูลสามเสา ภายใต้กรอบแนวคิด และบริบทที่เกี่ยวข้อง

ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าการที่จะให้ กตป. ซึ่งเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ กสทช. แต่ต้องขออนุมัติงบประมาณจาก กสทช. นั้น เป็นการออกกฎหมายที่ผิดพลาด เพราะทำให้องค์การที่รับการตรวจสอบมีอำนาจและอิทธิพลเหนือกว่าองค์การผู้ตรวจสอบ ทำให้องค์การตรวจสอบไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เพราะหากดำเนินการตรวจสอบแบบตรงไปตรงมาแล้วสร้างความไม่พอใจให้กับ กสทช. ก็จะทำให้การขออนุมัติงบประมาณในครั้งต่อไปอาจเกิดปัญหาได้ แต่การใช้จ่ายเงินของ กตป. ก็ต้องมีการพิจารณาถึงผลงานที่ออกมาว่ามีความคุ้มค่าเพียงใด ควรสร้างผลงานที่มีมาตรฐานสูงในระดับมืออาชีพ (ทางด้านการตรวจสอบ) จนทำให้ กสทช. ไม่สามารถปฏิเสธได้ เพราะในระดับมืออาชีพมีมาตรฐานที่สูงกว่า

สำหรับข้อมูลที่ได้จากเอกสารก็มีประเด็นที่เหมือนกันกับการให้สัมภาษณ์คือ ปัญหาในเรื่องการที่ กตป. ต้องขออนุมัติงบประมาณจาก กสทช. เป็นเรื่องใหญ่ที่ทุกท่านพูดถึง เพราะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของ กตป. โดยตรง การที่ให้อำนาจ กสทช. เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

งบประมาณของ กตป. ในทุกเรื่องนอกจากจะทำให้ กตป. ถูกตัดงบประมาณ และเบิกจ่ายไม่ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ยังทำให้ กสทช. มีอำนาจและอิทธิพลเหนือการทำงานของ กตป. อีกด้วย จึงควรมีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้ กตป. มีความเป็นอิสระจาก กสทช. อย่างแท้จริง เพื่อจะได้ทำหน้าที่ตรวจสอบได้อย่างเต็มที่ ไม่ถูก กสทช. ครอบงำ

การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากการสัมภาษณ์ จากเอกสาร และการสังเกต ได้ผลลัพธ์ในแนวทางเดียวกันทั้ง 3 แบบ คือ มีความเห็นว่าการที่กฎหมายกำหนดให้ กตป. ซึ่งเป็นองค์การตรวจสอบต้องขออนุมัติงบประมาณจาก กสทช. ซึ่งเป็นองค์การผู้รับการตรวจสอบ ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของ กตป. เป็นอย่างมาก เพราะ กสทช. มีอำนาจอิทธิพลที่จะกดดันเหนือ กตป. ได้ ทำให้องค์การตรวจสอบขาดความเป็นอิสระ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ หาก กสทช. ไม่ยอมอนุมัติงบประมาณให้ กตป. ไม่สามารถปฏิบัติงานได้มีโอกาสทำให้ กตป. ไม่กล้าตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมา และชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของ กสทช. เพราะหากทำให้ กสทช. เกิดความไม่พอใจ การขออนุมัติงบประมาณในปีต่อไปก็จะประสบปัญหา จึงควรพิจารณาแก้ไขให้ กตป. ไม่ต้องขออนุมัติงบประมาณจาก กสทช. แต่ให้มีการจัดสรรงบประมาณรายปี เป็นจำนวนที่แน่นอน (เป็นร้อยละของงบประมาณของ กสทช. ก็ได้) ที่ต้องอนุมัติโดยอัตโนมัติปีละครั้ง และให้มีการกำหนดกรอบอำนาจ และหน้าที่เพื่อให้ กตป. สามารถมีอำนาจในการดึงข้อมูลจากทุกแหล่งของ กสทช. ได้ และหากมีการปฏิรูป กตป. คนมีอำนาจในการลงโทษ เช่นเดียวกับอำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

4.2.1.2 บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กตป.

ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของ กตป. ที่อยู่ใน พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 จากมาตรา 72 และ 73 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. (ทั้งหมด) แม้ว่าแนวคิดในการมีองค์การที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบและประเมินผล กสทช. โดยเฉพาะแบบเต็มเวลา (ตรวจสอบ กสทช. เพียงองค์การเดียว) จะเป็นแนวคิดที่ดีมากในการร่างกฎหมาย เพียงแต่อาจจะยังไม่ได้พิจารณาอย่างละเอียดในขณะที่ทำการร่างกฎหมาย (ที่จริงองค์การที่มีหน้าที่ตรวจสอบองค์การอิสระยังไม่เคยมีมาก่อนในประเทศไทย) ยังมีปัญหาที่ควรพิจารณาแก้ไขอีกหลายประการ

ข้อมูลประเภทเอกสาร (Document Data)

1) วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง ได้นำเสนอใน “บทวิเคราะห์ห้บทบัญญัติว่าด้วยธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และข้อเสนอในการปรับปรุง” ว่าการสร้างการแข่งขันเชิงสถาบัน ให้มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกน่าจะช่วยให้ กสทช. นั้นปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงธรรมาภิบาลมากขึ้น แม้จะมีความพยายามในกฎหมาย เพื่อสร้างกลไกในการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอก แต่ที่ผ่านมากลไกดังกล่าวยังไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการตีความสถานะของ กสทช. ที่ขอบเขตอำนาจขององค์กรตรวจสอบครอบคลุมไปไม่ถึง และการออกแบบกฎหมายที่ทำให้้องค์กรตรวจสอบยังต้องยึดโยงอยู่กับ กสทช. ซึ่งเป็นองค์การที่ตนต้องตรวจสอบอยู่ เช่น กสทช. มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณให้ หรือ กสทช. มีอำนาจในการแต่งตั้งโดยตรง (NBTC Policy Watch, <http://nbtcpolicywatch.org>, 8 ตุลาคม 2557)

2) ดร.อมรเทพ จิริฐิติเจริญ กรรมการ กตป. กล่าวในรายงานเรื่อง “ซูปเปอร์บอร์ด โวย กสทช. “หั่นงบ-กักข้อมูล” ในการแถลงความคืบหน้าการทำงานของ กตป. รอบ 6 เดือนหลังได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมวุฒิสภาว่า โดยอำนาจหน้าที่หลักตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 70 คือการติดตามตรวจสอบการทำงานของ กสทช. พร้อมรายงานข้อเท็จจริงต่อวุฒิสภา กสทช. เป็นองค์การอิสระที่มีอำนาจมาก เพราะสามารถอนุมัติได้ทั้งงบประมาณและกำลังคน จึงสมควรต้องมีความโปร่งใส แต่ กสทช. กลับไม่ยอมรับการตรวจสอบจาก กตป. โดยหากเป็นการขอเอกสารหรือขอให้ส่งคนมาชี้แจงจากสำนักงาน กสทช. จะได้รับความร่วมมือ แต่หากขอไปยังบอร์ด กสทช. มักจะไม่ค่อยได้รับความร่วมมือ อย่างเช่นการขอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการออกประกาศคุ้มครอง ผู้บริโภครถคลื่นมือถือ 1800 MHz สิ้นสุดสัมปทานไปตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2556 แต่ถึงเวลานี้ก็ยังไม่ส่งมาให้ ทำให้เป็นอุปสรรคในการทำงานมาก เอกสารบางอย่างเราถึงขนาดต้องไปขอกจากสมาชิกรัฐสภาแทนที่จะขอกจาก กสทช. ด้วยซ้ำไป (สำนักข่าวอิสรา, <http://www.isranews.org>, 31 ตุลาคม 2557)

3) ดร.ประเสริฐ อภิปัญญา กรรมการ กตป. กล่าวในรายงานเรื่อง “ซูปเปอร์บอร์ด โวย กสทช. หั่นงบ-กักข้อมูล” ในการแถลงความคืบหน้าการทำงานของ กตป. รอบ 6 เดือนหลังได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมวุฒิสภาว่า การแก้ไขปัญหาผู้บริโภคที่หากเป็นฝั่งโทรทัศน์จะเร็ว แต่ถ้าเป็นฝั่งโทรคมนาคมจะช้า โดยเฉพาะเรื่องการโอนย้ายเลขหมายที่ กสทช. เคยมีมติให้ได้สูงสุดวันละ 3 แสนเลขหมาย แต่เมื่อดำเนินการจริงทำไม่ได้ เพราะผู้ประกอบการไปใช้ระบบโควตา จึงเห็น

ว่า กสทช. ควรจะลงโทษผู้ประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามมติ อีกปัญหาที่พบคือการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานของ กสทช. ให้สาธารณชนได้รับทราบ ตามมาตรา 59 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. 2553 ทั้งข้อมูลเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างที่หยุดเอาขึ้นเว็บตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2556 ผลการวิจัยที่ว่าจ้างหน่วยงานภายนอกไม่มีการเปิดเผย รวมไปถึงรายชื่อของสำนักงาน กสทช. กรณีค่าตอบแทนของที่ปรึกษาหรืออนุกรรมการชุดต่างๆ ไม่มีการเปิดเผยเช่นกัน (สำนักข่าวอิสรา, <http://www.isranews.org>, 31 ตุลาคม 2557)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)

1) ดร.อมรเทพ จิริฐิติเจริญ กรรมการ กตป. กล่าวถึงปัญหาของการทำงานว่า

“การขอพูดคุยกับ กสทช. ทำยากมาก มีความไม่สะดวก สุดท้ายจนต้องคุยผ่านทางวุฒิสมาชิก แทน ... กสทช. มองเหมือนว่า กตป. เป็นเพียงหน่วยตรวจสอบภายใน เป็นหน่วยงานของกสทช. แม้ว่าจะได้รับเลือกมาจากวุฒิสมาชิก เหมือนกัน (อมรเทพ จิริฐิติเจริญ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2557)

2) คุณสมชาย แสงการ วุฒิสมาชิกกล่าวว่า

“ถ้า กตป. มีความเข้มแข็งพอ ก็สามารถดำเนินการจนเกิดการดำเนินคดีกับ กสทช. ได้ จะได้ไม่เป็นแค่เสือกระดาษ” (สมชาย แสงการ, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2557)

3) จอมขวัญ หลาวเพชร ผู้ดำเนินรายการ คม ชัด ลึก ให้สัมภาษณ์ว่า

“มองจากมุมมองสื่อมวลชน มอง กตป. ว่าอยากเห็นบทบาทในสื่อมากกว่านี้ แสดงความเชี่ยวชาญ ในแง่สื่อ มีเรื่องแปลกๆ ในตัวสำนักงาน กสทช. ผลงานที่ได้เราไม่ได้อยากได้แค่รายงาน all in one กตป. จะกล้าอธิบายหรือไม่ อยากให้กตป. สื่อสารกับสื่อมากกว่านี้ อยากรู้ว่าตรวจสอบอะไรบ้าง กสทช. เป็นแดนสนธยาหรือเปล่า” (จอมขวัญ หลาวเพชร, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2557)

4) พันเอก ดร. เศรษฐพงศ์ มะลิสวรรณ กสทช. กล่าวว่า

“กตป. ทำหน้าที่แค่คล้ายวัด KPI ตรงนี้ในกฎหมายบอกไว้ชัดเจน กตป. ประเมินภาพโดยรวมเท่านั้น กตป. ไม่ควรออกสื่อ แล้วทำให้เป็นอุปสรรคต่องานเรื่องนั้น ต่างคนต่างทำหน้าที่ตามกฎหมายจริงๆ แล้ว สมาชิกวุฒิสภาก็ตรวจสอบเข้มข้นอยู่แล้ว ถึงมี กตป. สมาชิกวุฒิสภาก็เรียกอยู่ กสทช. ไปชี้แจงอยู่ดี” (เศรษฐพงศ์ มะลิสวรรณ, สัมภาษณ์, 3 ธันวาคม 2556)

ข้อมูลจากการสังเกต

การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ กตป. ทำการตรวจสอบเพื่อทำรายงานส่งให้ กสทช. และรัฐสภา เป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่สามารถมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูล รวมทั้งเสนอประเด็นให้คณะกรรมการสิทธิการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลปกครอง หรือองค์กรอื่นๆ ที่มีอำนาจเข้าทำการตรวจสอบเป็นรายกรณีย่อมก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า และอาจแก้ไขความผิดพลาดที่เกิดขึ้นได้ดีกว่าที่จะปล่อยให้ผ่านไปเป็นปี ถึงจะได้รายงานเพียงครั้งเดียว หากมีเรื่องที่ต้องฟ้องร้อง หรือสืบสวน สอบสวนก็ต้องใช้เวลานานออกไปอีก ทำให้เสียโอกาสในการแก้ไขความผิดพลาดและปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น นอกจากนี้การจัดโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ของ กตป. ยังไม่เอื้อต่อการทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างมืออาชีพเท่าที่ควร รวมถึงมาตรฐานในการตรวจสอบที่น่าจะมีข้อมูลเชิงลึก และการวิเคราะห์แบบผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพอย่างแท้จริง ในแต่ละด้าน การใช้เพียงนักวิชาการซึ่งมีความรู้ทางทฤษฎี ย่อมไม่อาจมีความเชี่ยวชาญ เทียบเท่ากับมืออาชีพ ที่ใช้ชีวิตอยู่กับการทำงานด้านนั้นมาตลอด มีความเข้าใจปัญหาและหนทางแก้ไขอย่างลึกซึ้ง จึงควรให้น้ำหนักกับมืออาชีพ และมาตรฐานทางวิชาชีพเป็นตัวชี้วัดไม่น้อยไปกว่าทางด้านวิชาการ จะช่วยให้การวิเคราะห์เข้าถึงสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา และมีข้อเสนอแนะที่แหลมคมสามารถนำไปใช้ได้จริงมากกว่า รวมถึงใช้การวิจัยเชิงคุณภาพแบบที่เจาะลึกถึงรายละเอียดที่เป็นรากฐานของปัญหาแต่ละด้าน

การวิเคราะห์ข้อมูลสามเส้า ภายใต้กรอบแนวคิด และบริบทที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลทางเว็บไซต์หลายแห่งพบว่า กตป. ประสบกับปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ค่อนข้างมาก เนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับจาก กสทช. เพราะการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกฎหมายแตกต่างกันระหว่าง กตป. และ กสทช. โดยที่ทาง กตป. ตีความว่าฝ่ายตนมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างเต็มที่ ในขณะที่ กสทช. มองว่า กตป. มีอำนาจจำกัดเป็นเหมือนผู้ที่มาตรวจสอบ

และประเมินตัวชี้วัดเท่านั้น ไม่ได้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. เพราะเห็นว่ามีหลายหน่วยงานเช่นคณะกรรมการการของรัฐสภา สตง. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลปกครอง และคณะกรรมการ ตรวจสอบภายใน เป็นต้น ทำหน้าที่ในการตรวจสอบอยู่แล้ว อีกทั้ง กตป. ยังต้องขออนุมัติงบประมาณในการดำเนินงานจาก กสทช. อีกด้วยยิ่งทำให้ กสทช. มองไม่เห็น ความสำคัญและไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลเพราะรู้สึกเหมือนกับว่า กตป. เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของตน และในกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในการลงโทษ หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดโทษหากไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลต่างๆ กตป. จึงไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก

ข้อมูลจากการที่ได้พูดคุยสัมภาษณ์ และสนทนาในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของหน่วยงานตรวจสอบ ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบ กสทช. โดยเฉพาะนั้น พบว่าภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งวุฒิสมาชิก สื่อมวลชน และ กสทช. ไม่ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรนี้ โดยเห็นว่าเป็นหน่วยงานที่ไม่ค่อยมีประโยชน์ เหมือนเป็นส่วนเกิน อาจเพราะประเทศไทยไม่ค่อยมีหน่วยงานประเภทนี้เกิดขึ้นมาก่อน อีกทั้งกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เพียงแค่ทำรายงานประจำปี เพื่อนำเสนอต่อ กสทช. และรัฐสภา ไม่ได้มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบอย่างจริงจัง ได้เหมือนกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่องค์กรภาครัฐจำเป็นต้องให้ความร่วมมือ เพราะหากไม่ให้ความร่วมมือจะมีบทลงโทษ แต่ กตป. ไม่ได้มีอำนาจเช่นนั้น ต้องทำหน้าที่ไปเก็บข้อมูลเอง เพราะเมื่อขอความร่วมมือไปที่ กสทช. ไม่ได้รับการตอบรับที่ดี ทำให้ต้องไปขออำนาจวุฒิสภาให้ช่วย ถูกมองว่าเป็นเสียกระดาษ ไม่สามารถทำประโยชน์จริงจางอะไรได้ เมื่อวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของ กตป. แล้วเห็นว่าค่อนข้างน่าผิดหวัง เพราะไม่อาจสร้างความแตกต่างและผล กระทบใดๆ จนกรรมการ กทค. ท่านหนึ่งถึงกับปรารภว่า มี กตป. กับไม่มีก็มีความเท่ากัน จัดได้ว่าเป็นความล้มเหลวในการออกแบบ โครงสร้างการตรวจสอบ ที่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างความพร้อมรับการตรวจสอบ ทางการบริหาร เป็นเหตุให้ถูกมองว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ จนมีผู้เกี่ยวข้องที่หลายท่านกล่าวว่า หากไม่ปรับแก้กฎหมายให้ กตป. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบที่เข้มแข็งกว่านี้ ก็ควรยุบทิ้งเสีย เพราะไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่จ่ายไป

การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากการสัมภาษณ์ จากเอกสาร และการสังเกต ได้ผลลัพธ์ออกมาในแนวทางเดียวกันทั้ง 3 แบบ คือ มีความเห็นว่าการตีความอำนาจหน้าที่ของ กตป. ไม่ตรงกันเรื่องมาจากการใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายยังไม่มีความชัดเจน ทำให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันจึงควรแก้ไขโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม ไม่ต้องตีความ โดยเพิ่มให้ กตป. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างเต็มที่ และให้มีความเป็นอิสระเพื่อจะได้เสนอ

รายงานอย่างตรงไปตรงมาและมีคุณภาพ ควรให้ กตป. ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานตรวจสอบอื่นๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบมากกว่าแค่ทำรายงานประจำปี จากผลงานในการตรวจสอบที่ออกมาเป็นรายงานฉบับแรก กตป. กล้าที่จะเสนอรายงานอย่างค่อนข้างตรงไปตรงมา โดยกล่าวถึงข้อเสีย และจุดด้อยของ กสทช. มีการวิเคราะห์จุดอ่อนและประเด็นที่เป็นปัญหา จนทำให้กรรมการ กทค. หลายท่านไม่พอใจ ถึงกับประกาศออกมาว่าไม่ยอมรับรายงานที่ กตป. นำเสนอ โดยสั่งให้สำนักงานหลักฐานและข้อมูลมาได้แย้ง และอ้างว่ารายงานของ กตป. ข้อมูลไม่ถูกต้อง ไม่น่าเชื่อถือ วิเคราะห์ผิด ไม่มีมาตรฐานทางวิชาการ และทำให้ กสทช. เสียชื่อเสียง การตอบสนองการตรวจสอบด้วยท่าทีดังกล่าวต่อการตรวจสอบจากหลายภาคส่วน แสดงความไม่พอใจ และใช้ถ้อยคำทำลายความน่าเชื่อถือของการตรวจสอบอย่างเช่น ข้อมูลมั่ว ข้อมูลผิด ข้อมูลเก่า ไม่ได้มาตรฐานทางวิชาการ จนถึงกับมีการฟ้องร้องหมิ่นประมาทผู้ที่วิพากษ์วิจารณ์การทำงาน ทำให้ภาพพจน์ของกรรมการหลายท่านดูเหมือนไม่ยอมรับการตรวจสอบ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่ากรรมการ กสทช. บางท่านมีท่าทีที่ไม่เป็นมิตรกับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะเท่าใดนัก แต่ในเรื่องนี้ก็ต้องยอมรับว่า การไม่ยอมรับรายงานของ กตป. นั้น มีเหตุผลที่ถูกต้องตามความเป็นจริงหลายประการ จึงต้องให้ความยุติธรรมกับ กสทช. ด้วยเช่นกัน เนื่องจาก กสทช. ต้องการปกป้องชื่อเสียงขององค์กรไม่ให้เสื่อมเสีย ได้ในขณะเดียวกันก็ควรให้เกียรติและยอมรับการตรวจสอบแบบตรงไปตรงมา เพื่อนำเอาข้อมูลไปแก้ไขปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น การตอบโต้ด้วยถ้อยคำรุนแรง หรือแสดงท่าทีไม่ยอมรับการตรวจสอบไม่เป็นผลดีต่อภาพพจน์ของ กสทช.

4.2.1.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการกำหนด และอนุมัติงบประมาณของ กสทช.

ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณของ กสทช. เนื่องมาจากการที่ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 57 (2) ที่ให้อำนาจสำนักงาน กสทช. จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน กสทช. เพื่อเสนอ กสทช. อนุมัติโดยรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน กสทช. ให้หมาย ความรวมถึงรายจ่ายใดๆ อันเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. กทค. และสำนักงาน กสทช. และมาตรา 58 กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจออกระเบียบ, ประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน กสทช.

ข้อมูลประเภทเอกสาร (Document Data)

1) วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง ได้นำเสนอผลการศึกษาเรื่อง “บทวิเคราะห์ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ

โทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และข้อเสนอในการปรับปรุง” มีความเห็นประเด็นเกี่ยวกับด้านการใช้จ่ายงบประมาณของ กสทช. เป็นหนึ่งในปัญหาหลักของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 คือ การให้อำนาจสำนักงาน กสทช. เป็นผู้ดำเนินการจัดทำงบประมาณประจำปีและให้ กสทช. มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของ กตป. ทั้งสองฝ่ายทำงานเป็นเนื้อเดียวกันมากกว่าตรวจสอบกัน ดังนั้น กฎหมายควรแก้ไขให้ต้องผ่านกระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยผ่านการตรวจสอบและอนุมัติจากรัฐสภา และให้องค์การภายนอกที่ชำนาญการด้านงบประมาณ มาทำหน้าที่ตรวจสอบให้ความเห็นการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ เนื่องจาก กสทช. มีรายรับมาก และมีนโยบายตั้งงบประมาณแบบสมดุลคือ สำนักงานฯ มีแนวโน้มตั้งงบประมาณใกล้เคียงกับรายรับ แต่ขาดการตรวจสอบประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนั้น ควรมีการปรับลดที่มารายรับให้ไม่มากเกินไป เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการให้ลดจากร้อยละ 2 เหลือไม่เกินร้อยละ 1 รวมถึงรายรับจากค่าธรรมเนียมเลขหมายให้ส่งเข้าคลังโดยตรง (NBTC Policy Watch, <http://nbtcpolicywatch.org>, 1 กันยายน 2557)

2) พรเทพ เบญญาอภิกุลให้ข้อมูลว่า ในปี พ.ศ. 2555 กิจการโทรคมนาคม กิจการโทรทัศน์ และกิจการกระจายเสียงของไทย มีมูลค่าประมาณ 3.5 แสนล้านบาท ในขณะที่มูลค่าของกิจการเหล่านี้ในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา มีขนาดของกิจการดังกล่าวใหญ่กว่าไทยประมาณ 8 และ 40 เท่า ตามลำดับ โดยงบประมาณที่ กสทช. ใช้กำกับดูแลมีประมาณ 4,000 ล้านบาท เทียบกับงบประมาณที่หน่วยงานกำกับดูแลของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาใช้ประมาณ 6,000 และ 11,000 ล้านบาทตามลำดับ และหากพิจารณาจำนวนพนักงานพบว่า กสทช. ใช้พนักงาน 1,097 ราย ซึ่งสูงกว่า Ofcom ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านโทรคมนาคมของประเทศอังกฤษที่ใช้พนักงาน 735 ราย ในขณะที่ Federal Communications Commission (FCC) ในสหรัฐอเมริกา ใช้พนักงานจำนวน 1,685 ราย จากการตรวจสอบโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของ กสทช. ในปี พ.ศ. 2555 พบว่า การจัดสรรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 1,400 ล้านบาทนั้น ไม่สะท้อนวัตถุประสงค์ขององค์การในการกำกับดูแลเท่าที่ควร โดยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่สูงที่สุด เช่น เงินบริจาคและการกุศล จำนวน 245 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศจำนวน 206 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ จำนวน 114 ล้านบาท ซึ่งรวมค่าใช้จ่ายทั้ง 3 รายการ มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2555 ของ กสทช. ทั้งหมด (NBTC Policy Watch, <http://nbtcpolicywatch.org>, 1 กันยายน 2557)

3) จากข้อมูลเรื่อง“ถึงคิวชำแหละงบกสทช. 3.3 พันล้านบาท เฉพาะค่าจ้างที่ปรึกษา 329 ล้านบาทมีพิรุณเพียบ” ของสำนักข่าวอิสรา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของ กสทช. สูงมาก โดยค่าใช้จ่ายรวมในการเดินทางทั้งในและต่างประเทศของ กสทช. คือ 231 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2555 โดยค่าใช้จ่ายเดินทางคิดเป็นร้อยละ 16 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ซึ่งสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่หน่วยงานกำกับดูแลของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ใ้ที่ 57 ล้านบาท และ 79 ล้านบาท เป็นจำนวนมาก ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวของทั้งสองประเทศคิดเป็นร้อยละ 1.9 และ 1.6 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่แต่ละประเทศใช้ตามลำดับสาเหตุสำคัญคือ กสทช. ตั้งงบประมาณในการเดินทางของคณะกรรมการ กสทช. รวมถึงรับรองไว้ค่อนข้างสูง เช่น ในปี พ.ศ. 2556 คณะกรรมการแต่ละรายจะได้รับงบประมาณ 400,000 บาท สำหรับค่าเดินทางภายในประเทศ และ 3,000,000 บาท สำหรับค่าเดินทางไปต่างประเทศ รวมทั้งรับรองอีกจำนวนหนึ่งแยกต่างหาก และงบประมาณในส่วนนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2557 งบประมาณ สำหรับประชาสัมพันธ์เป็นค่าใช้จ่ายอีกรายการที่ใช้จ่ายจำนวนมาก โดยในปี พ.ศ. 2555 งบประมาณประชาสัมพันธ์ของ กสทช. เท่ากับ 114 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8 ของงบดำเนินการ หากเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาจะพบว่ามีค่าใช้จ่ายส่วนนี้ที่น้อยกว่ามาก โดยหน่วยงานกำกับดูแลของสหรัฐใช้งบประชาสัมพันธ์เพียง 9.9 ล้านบาท คิดเป็น 0.33% ของงบดำเนินการ (สำนักข่าวอิสรา, <http://www.isranews.org>, 8 ธันวาคม 2557)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)

1) อาจารย์สุวรรณ สมบัติรักษาสุข กล่าวว่า

“กสทช. เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระมากที่สุดในบรรดางค์การภาครัฐทั้งหมดของประเทศไทย สิ่งที่ยืนยันในเรื่องนี้คือ มาตรา 57 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ที่ให้อำนาจ กสทช. ในการกำหนดและอนุมัติงบประมาณเอง โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบ หรือความเห็นชอบจากองค์กรใด ยังเป็นการตอกย้ำถึงความเป็นอิสระที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ หรือตรวจสอบได้ยากยิ่ง” “ กสทช. ดูแลเงิน นับหมื่นล้าน มีงบประมาณปีละ 5 พันล้าน กตป.มีงบเท่าไร 50 ล้าน สตง. ตรวจสอบแต่เรื่องเงิน แต่การใช้เงินถูกต้อง เหมาะสมหรือไม่ ใครเป็นผู้ตรวจ เพราะการทำหน้าที่ของ กสทช. ต้องใช้คนมีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านตรวจ output, outcome เป็นอย่างไร...การตรวจสอบต้องดูงบประมาณด้วย คุณำหนักในการใช้งบประมาณอย่างเช่นการใช้งบประมาณเพื่อทำการประชาสัมพันธ์

องค์การของตัวเอง เป็นเงินเท่าไรแล้วใช้งบในการสนับสนุนให้ประชาชน รู้เท่าทันสื่อ จำนวนเท่าไร” (สุวรรณฯ สมบัติรักษาสุข, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2557)

2) ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ได้อธิบายว่า

“ถ้ากลับไปแก้กฎหมายได้ยากแก้ไขในเรื่องที่ กสทช. มีอิสระในเรื่องเงิน มากเกินไป ที่ไม่ต้องผ่านสภา ยิ่งเก็บเงินได้เยอะก็ยังมีดุลพินิจที่จะใช้จ่ายเงิน ได้เยอะ การที่มีรายได้มากสามารถใช้จ่ายได้อย่างค่อนข้างอิสระ อาจจงใจให้เกิดการใช้เงินเพื่อสร้างอิทธิพล และปิดกั้นการตรวจสอบได้เหมือนกัน อันนี้เป็นปัญหาใหญ่ ... เรื่องการใช้จ่ายในบางเรื่อง อย่างเช่นการใช้จ่ายเงินซื้อสื่อ โฆษณา การใช้จ่ายในเรื่องต่างๆ มีความเหมาะสมกับการเป็นองค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และจัดสรรคลื่นความถี่เหมาะสมเพียงใด ตรงนี้มีคำถาม เยอะ... ควรลดรายได้ที่ได้ลง และการใช้จ่ายต้องผ่านการพิจารณา อนุมัติ จากหน่วยงานอื่น เช่นวุฒิสภา สตง. เป็นต้น ไม่ควรทำงบประมาณเองและ อนุมัติเองได้แบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ... เป็นความรับผิดชอบหลักของ สตง. เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ เรื่องแบบนี้มันเห็นได้ชัด เพราะมีการจัดซื้อด้วยวิธี พิเศษเยอะขนาดนี้ การเดินทางไปดูงานต่างประเทศแล้วได้อะไรกลับมาใช้ เป็นประโยชน์บ้าง” (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2556)

3) นายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา กสทช. กล่าวว่า

“ผมตั้งข้อสังเกตมาสองปีแล้ว เรื่องแผนงบประมาณของ ปี 55 และปี 56 ของ สำนักงาน กสทช. ทำงบมาโครงการเยอะไปหมด แต่ไม่มีรายละเอียดแต่ละ โครงการให้อ่าน ผมบอกที่ประชุมว่าไม่มีรายละเอียดโครงการไม่มีเนื้อหา ผมไม่ลงมติ กรรมการคนอื่นก็เห็นด้วย แต่บอกว่ามันเรื่องด่วน ถามว่าเกิด อะไรขึ้น เรื่องที่สำนักงาน ส่งเรื่องงบให้วุฒิสมาชิก งบประมาณลงมติ รับรอง โดยที่ไม่มีรายละเอียดให้เห็น ถามผมว่าผิดระเบียบหรือไม่ คำตอบ คือผิดระเบียบ เพราะไม่มีรายละเอียด แต่ไม่ได้ผิดกฎหมาย” (ประวิทย์ ลี สถาพรวงศา, สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2556)

ข้อมูลจากการสังเกต

การที่คณะกรรมการ กสทช. มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่ายประจำปีที่จัดทำโดยสำนักงาน กสทช. เป็นเจตจำนงที่ต้องการให้เกิดความเป็นอิสระ ไม่ต้องการให้ กสทช. ตกอยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลจากทุกฝ่าย เพราะสามารถกำหนดและอนุมัติงบประมาณเองได้ ภายใต้ขอบเขตของรายรับที่ได้จากการประมูลคลื่นความถี่ทางด้านโทรคมนาคม การเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าปรับ เป็นต้น หากมองในแง่ความเป็นอิสระนับว่าเป็นข้อดี เพราะไม่ต้องขออนุมัติจากใคร จึงไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของใคร แต่ถ้ามองในแง่ความพร้อมรับการตรวจสอบ จะมีคำถามเกิดขึ้นว่าหากมีการใช้จ่ายเกินความจำเป็น หรือไม่คุ้มค่า จะทำอย่างไร เพราะสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ตรวจสอบและทำรายงานเสนอรัฐสภาเท่านั้น แต่ไม่มีหน่วยงานใดมีอำนาจในการตัดสินใจความผิดถูก ในการใช้จ่ายหรือยับยั้ง, จำกัดงบประมาณของ กสทช. ได้ และที่สำคัญคือไม่มีบทลงโทษหากไม่เข้าข่ายเรื่องการทุจริต (เป็นหน้าที่ของ ป.ป.ช.) บทบัญญัติของกฎหมายในมาตรานี้เป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้จ่ายโดยขาดการควบคุม หรือกำกับดูแลจากหน่วยงานอื่น (เป็นการผูกขาดอำนาจในการใช้จ่าย ไม่มีการถ่วงดุลเท่าที่ควร) เป็นการมอบความไว้วางใจในการใช้จ่ายเงินหลายพันล้านบาทต่อปี ให้กับคนเพียง 6 คน (เสียงข้างมากจาก 11 คน) โดยไม่มีหลักประกันว่าจะมีการใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิผลอย่างเต็มที่ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการร่างกฎหมายที่คำนึงถึงความพร้อมรับการตรวจสอบ ไม่มากเท่าที่ควร เป็นเรื่องที่ควรพิจารณาแก้ไขให้มีการถ่วงดุลอย่างเหมาะสม อย่างน้อยที่สุดควรใช้องค์การที่เป็นตัวแทนจากประชาชนเป็นผู้พิจารณาอนุมัติหรือกำหนดเป็นจำนวนร้อยละของรายรับในแต่ละปี เป็นอัตราที่แน่นอน และควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน และองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องงบประมาณ เพื่อให้สาธารณชนช่วยในการตรวจสอบทางด้านการใช้จ่ายเงิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นเงินของแผ่นดิน

การวิเคราะห์ข้อมูลสามเสา ภายใต้กรอบแนวคิด และบริบทที่เกี่ยวข้อง

จากรายงานการศึกษาเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณของ กสทช. ทั้งของ NBTC Policy Watch และการเกาะติดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของ กสทช. ได้แสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินที่ค่อนข้างฟุ่มเฟือย และไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์การ โดยมีค่าใช้จ่ายในเรื่องที่ไม่ใช่ความจำเป็น หรือมีการใช้จ่ายที่สูงมากอย่างเช่น การจ้างที่ปรึกษาและอนุกรรมการ การเดินทางไปต่างประเทศ ค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล ค่ารับรอง การบริจาคเพื่อการกุศล และการซื้อสื่อประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ขององค์การ เป็นต้น ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ไม่ผิดกฎหมาย เพราะกฎหมายให้อำนาจ กสทช. ที่จะตั้งและอนุมัติงบประมาณเองได้ ดังนั้น หากต้องการแก้ปัญหาเหล่านี้ควรพิจารณาแก้กฎหมายให้มีความรอบคอบรัดกุมขึ้น ควรมีการกำหนดกรอบหรือวงเงินที่จะใช้จ่ายให้เหมาะสมกับประเภท

ของงานที่ กสทช. ต้องรับผิดชอบ และควรมีการถ่วงดุลในทางงบประมาณจากหน่วยงาน หรือองค์กรอื่น เพื่อให้เกิดความพร้อมรับการตรวจสอบในด้านนี้ และให้มีการใช้จ่ายอย่างเหมาะสม และควรมีการส่งเงินเข้ากระทรวงการคลังเพื่อนำไปใช้ในเรื่องที่มีความจำเป็นมากกว่าซึ่งมีอยู่มากมาย เพราะรายรับที่เก็บเข้ามาไม่ใช่เป็นรายได้ แต่เป็นรายรับที่เกิดจากการจัดสรรทรัพยากรของชาติ ไม่ใช่การขายสินค้า หรือบริการของภาคเอกชน รายรับที่ได้มาเป็นเงินของแผ่นดิน เช่นเดียวกับการเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ของภาครัฐอื่นๆ หากคิดว่าเป็นเงินรายได้ของ กสทช. จะใช้จ่ายอย่างไรก็ได้ จะทำให้ถูกมองว่าใช้จ่ายเงินไม่มีประสิทธิภาพ

การที่ กสทช. มีอำนาจในการกำหนดและอนุมัติงบประมาณได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการกลั่นกรองจากหน่วยงานภายนอกเลย ทำให้เกรงว่าจะมีการใช้จ่ายตามอำเภอใจ ไม่เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากการตั้งงบประมาณใช้แนวคิดเหมือนระบบราชการ หากได้รับงบประมาณเป็นจำนวนเท่าใด จะต้องใช้จ่ายให้หมด มิฉะนั้นในปีต่อไปจะไม่สามารถเบิกงบประมาณในส่วนนั้นได้อีก ทักษะคิดของผู้กำหนดและผู้อนุมัติงบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหานี้ เพราะการที่เข้าใจว่ารายรับที่เกิดขึ้นจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม หรือค่าปรับในกรณีต่างๆ และรายรับจากการประมูลว่าเป็นรายได้ของ กสทช. ไม่คิดว่าเป็นรายได้ของแผ่นดินที่จะต้องนำไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่นๆ ได้อีก จึงได้คิดว่ามีสิทธิ์ที่จะใช้จ่ายเงินรายรับเกือบทั้งหมดที่ได้มา โดยการตั้งโครงการต่างๆ มากมายเพื่อใช้จ่ายเงินให้หมด โดยไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ที่เป็นวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์กร และการใช้จ่ายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น จึงเกิดการใช้จ่ายที่เกินความจำเป็นมากมาย กรณีเช่นนี้ ได้แสดงให้เห็นว่าการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในเรื่องงบประมาณอย่างอิสระนั้น มีข้อที่พึงต้องระมัดระวังอย่างมากเช่นกัน เพราะการใช้จ่ายเงินที่เกินความจำเป็น ไม่คุ้มค่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์กรคือการจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับประกอบกิจการฯ ก็จะกลายเป็นช่องว่างและจุดอ่อนที่สำคัญของกฎหมายที่ให้อำนาจ กสทช. ในเรื่องนี้

จากการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากการสัมภาษณ์ จากเอกสาร และการสังเกต ได้ผลลัพธ์ออกมาในแนวทางเดียวกันทั้ง 3 แบบ คือ มีความเห็นว่าการที่ กสทช. ได้รับอำนาจในการจัดตั้งงบประมาณ (โดยสำนักงาน กสทช.) และอนุมัติงบประมาณ (โดย กสทช.) ได้ด้วยตัวเอง โดยไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ในกรณีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะเข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณ ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องในขั้นตอนของการกำหนด และอนุมัติงบประมาณประจำปี ซึ่งในกรณีนี้ เป็นกรณีที่แตกต่างจากองค์กรอื่นๆ ใช้หน่วยงานภาครัฐทั้งหมด

ของไทย หน่วยงานอื่นนั้นจำเป็นต้องได้รับอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา และดำเนินการโดยกระทรวงการคลัง เมื่อกฎหมายให้อำนาจในการบริหารการเงินการคลังอย่างอิสระเต็มที่ จึงทำให้เกิดคำถามว่า หากมีการใช้จ่ายเงินโดยไม่เหมาะสมจะทำอย่างไร เพราะหน่วยงานตรวจสอบเท่าที่มีอยู่ไม่มีหน่วยงานใดที่มีอำนาจที่จะคัดค้านหรือขัดขวาง การใช้จ่ายของ กสทช. ได้นอกจากเกิดกรณีทุจริตที่มีพยานหลักฐานชัดเจน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะสามารถเข้ามาจัดการได้เมื่อมีผู้ร้องเรียน ในประเด็นนี้จึงเป็นคำถามมากกว่า ที่จะวิเคราะห์ว่า กสทช. มีความพร้อมรับการตรวจสอบหรือไม่ เนื่องจากการวิเคราะห์ห้วงบัญชีของกฎหมาย ไม่ใช่วิเคราะห์การปฏิบัติหน้าที่ จึงควรตัดสินใจให้ดี ว่าใครอำนาจในการใช้จ่ายเงินอย่างอิสระเต็มที่ (เหมือนเช่นเช็คเปล่าไม่ระบุจำนวนเงินให้ไปกรอกตัวเลขเอาเอง) เป็นการออกแบบกฎหมายที่มีความรอบคอบรัดกุมเพียงพอหรือไม่ หากวิเคราะห์ในแง่มุมมองด้านศีลธรรม สำหรับเรื่องนี้ต้องใช้ความเชื่อมั่น เป็นอย่างยิ่งว่าบุคลากรของ กสทช. ทุกคนเป็นคนดีมาก ไม่มีวันที่จะทำสิ่งใดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ถึงแม้จะเปิดโอกาสให้กำหนดและอนุมัติงบประมาณการใช้จ่ายได้อย่างอิสระเต็มที่ จะมีการใช้จ่ายอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง จึงไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบใดๆ ปลดปล่อยให้เป็นดุลพินิจของคนที่สรรหามาแล้ว จากคนดีอีกกลุ่มหนึ่งในรัฐสภา กระนั้นหรือ เหตุผลที่ต้องมีและการความพร้อมรับการตรวจสอบ เพราะว่าเรื่องที่กำลังพูดถึงนี้เป็นได้เพียงโลกในอุดมคติเท่านั้น แต่สำหรับโลกแห่งความเป็นจริงควรสร้างระบบความพร้อมรับการตรวจสอบให้มีความรอบคอบรัดกุม เปิดโอกาสให้คนได้ใช้ดุลพินิจแบบมีขอบเขตที่เหมาะสม แต่ไม่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การออกแบบกฎหมายที่ให้อิสระมาก และคำนึงถึงความพร้อมรับการตรวจสอบน้อย จัดได้ว่าขาดความสมดุลระหว่างอำนาจ และการตรวจสอบ จึงควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้การจัดตั้งและอนุมัติงบประมาณมีการถ่วงดุลจากหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความรู้ และเข้าใจถึงความสำคัญและภารกิจที่ กสทช. ต้องทำตามสิ่งที่เรียก ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมาย

4.2.1.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะของ กสทช.

ปัญหาเรื่องการเปิดเผยข้อมูลใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ตามมาตรา 24 และมาตรา 59 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. มีความโปร่งใสพร้อมรับการตรวจสอบจากทุกภาคส่วน แต่ข้อกำหนดที่ให้ปฏิบัติตามนั้น หากไม่กระทำตามกลับไม่มีบทลงโทษ เช่น การกำหนดให้เปิดเผยรายงานการประชุมพร้อมทั้งผลการลงมติให้ดำเนินการภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วันนับตั้งแต่วันที่ที่มีการลงมติแล้วแต่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 15 วัน แต่ต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วย (จะเห็นว่าในบท บัญญัติดังกล่าว หากไม่กระทำตามก็ไม่มีบทลงโทษ เป็นเหตุให้มีการละเว้นหรือไม่กระทำตามกฎหมายได้)

นอกจากนี้ในมาตรา 59 ของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ให้ สำนักงาน กสทช. เปิด เผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ให้ประชาชนทราบทาง ระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือวิธีการอื่นที่เห็นสมควร โดยอย่างน้อยต้องเปิดเผยข้อมูล ดังนี้ (1) ใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ได้รับอนุญาตทุกรายพร้อมทั้งเงื่อนไข (2) รายได้ของสำนักงาน กสทช. ตามมาตรา 65 เป็นรายเดือนโดยสรุป (3) รายจ่ายสำหรับการดำเนินงานของ กสทช. และ สำนักงาน ทั้งหมดให้สรุปค่าใช้จ่ายเป็นรายเดือน (4) รายละเอียดของอัตราค่าตอบแทนกรรมการ กสทช. กทล. อนุกรรมการและที่ปรึกษาต่างๆ เป็นรายบุคคล (5) ผลการศึกษาวิจัยและผลงานอื่นๆ ที่ว่าจ้างให้หน่วยงานภายนอกทำ (6) รายการเรื่องร้องเรียน ความคับหน้ำและผลการพิจารณาเรื่อง ร้องเรียนของผู้บริโภค และผู้รับ ใบอนุญาต และจำนวนเรื่องที่ยังค้างพิจารณา (7) รายละเอียดของผล การจัดซื้อจัดจ้างของสำนักงาน กสทช. และสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยข้อมูลเหล่านี้ควรจะ เปิดเผยโดยมีระยะเวลากำหนดอย่างชัดเจน และควรมีบทลงโทษหากมีการฝ่าฝืน หรือละเลย เพราะ เป็นการแสดงความพร้อมรับการตรวจสอบที่สำคัญมาก

ข้อมูลประเภทเอกสาร (Document Data)

1) วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง ได้นำเสนอผลการศึกษาเรื่อง “บทวิเคราะห์ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และข้อเสนอในการปรับปรุง” ประกอบด้วย ประเด็นเรื่องด้านการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร กสทช. ควรเปิดเผยรายงานการประชุมพร้อมทั้งผลมติของที่ประชุมตามเวลาที่ถูก กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ที่ผ่านมา กสทช. ยังไม่เปิดเผยข้อมูลหรือเปิดเผยไม่ทันเวลาที่กำหนด เช่น รายงานการประชุมของคณะกรรมการ ฯ ผลการศึกษาที่ว่าจ้างหน่วยงานภายนอก เป็นต้น เพราะระบุว่า ใช้งบประมาณจำนวนมากกับรายงานเหล่านั้น ดังนั้น กฎหมายควรกำหนดระยะเวลาในการต้อง เปิดเผยข้อมูลสำคัญให้ชัดเจน และเพิ่มบทลงโทษกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามให้ถือว่าเป็นการละเว้นการ ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 157 ในประมวลกฎหมายอาญาพร้อมทั้งบัญญัติให้สำนักงาน กสทช. ถือเป็น หน่วยงานอิสระ ใน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 จากการศึกษาพบว่ามีข้อมูลหลายประเภทที่ไม่ เปิดเผย บางเรื่องเปิดเผยแต่ล่าช้า เกินกว่ากำหนด 30 วันที่กฎหมายกำหนด (แต่ไม่มีบทลงโทษ) บาง เรื่องเปิดเผยเพียงบางส่วน ไม่ครบถ้วน ไม่มีรายละเอียด ถ้าเป็นการวัดผลในเรื่องความโปร่งใสใน การบริหารถือว่า กสทช. บริหารงานไม่ค่อยโปร่งใส ยกตัวอย่างเช่น (1) รายจ่ายประจำปี มีการเปิด เผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่ครบถ้วน อย่างเช่นเรื่อง งบประมาณค่ารับรองส่วนตัวของ กรรมการแต่ละท่าน, และงบประมาณ “ภาระต่างๆ ที่จำเป็น” (2) ค่าตอบแทนกรรมการ และ อนุกรรมการ เปิดเผยบางส่วน แต่ล่าช้า (3) ผลการศึกษาวิจัยที่ให้หน่วยงานภายนอกจัดทำ ไม่ค่อยมี

การเปิดเผยต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เปิดเผย (4) เรื่องร้องเรียน และผลการพิจารณา เปิดเผยไม่ครบถ้วน (5) การจัดซื้อ จัดจ้าง และสัญญา เปิดเผยล่าช้า ไม่ครบถ้วน ขาดรายละเอียดที่สำคัญ และการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษ (เป็นสิ่งต้องห้ามสำหรับองค์การภาครัฐ เพราะง่ายต่อการเกิดข้อครหาในการเอื้อประโยชน์ ให้พรรคพวก หรือรับสินบน) (6) งบประมาณรายจ่ายประจำปี เปิดเผยไม่ครบถ้วนขาดรายละเอียดในส่วนที่สำคัญไปมาก (NBTC Policy Watch, <http://nbtcpolicywatch.org>, 8 ตุลาคม 2557)

2) หัวข้อ “ปฏิรูป กสทช. เพื่อการปฏิรูปสื่อ อาจารย์สุวรรณ สมบัติรักษาสุข ประธานคณะกรรมการด้านกฎหมายและนโยบายสื่อ ศูนย์ศึกษาจริยธรรม กฎหมาย และนโยบายสื่อ สถาบันอิศรา กล่าวเกี่ยวกับประเด็นการเปิดเผยข้อมูลของ กสทช. กล่าวว่า "ประเด็นปัญหาที่นำไปสู่การปฏิรูป กสทช. คือเรื่องการบริหารจัดการ ที่ต้องดูเรื่องแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่เป็นปัญหามาก ดูโครงสร้างสำนักงาน กสทช. โครงสร้างบุคลากร กฎระเบียบ และเรื่องงบประมาณ ซึ่งจากการตรวจสอบจากเว็บไซต์ของ กสทช. ระบุว่า ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลของ กสทช. ผู้สาธารณะ แต่กลับไม่พบรายงานประจำปีในเว็บไซต์จนต้องตามหาหนังสือสรุปรายงาน 2 เล่ม ของ กสทช. พบว่าโครงสร้างของ กสทช. มีทั้งหมด 46 สาย โดยงานกำกับดูแลวิทยุ ที่วีดิจิตอล ที่วิดาวเทียม เขามีคน 1,083 คน มีผู้บริหารระดับต้น 70 คน พนักงานปฏิบัติการระดับสูง 310 คน พนักงานปฏิบัติการระดับต้น 68 คน และพนักงานสัญญาจ้างอีกกว่า 300 กว่าคน และพนักงานที่ไม่รวมผู้เชี่ยวชาญก็มีประมาณ 900 กว่าคน จึงทำให้ กสทช. มีโครงสร้างที่หัวใหญ่กว่าหาง และมีข้อมูลระบุข้อมูลว่าใน 46 สายงาน มีคนดูแลงานด้านกิจการวิทยุและโทรทัศน์เพียง 264 คน มี 64 คน ในการออกใบอนุญาต และคนดูแลการใช้คลื่นวิทยุและโทรทัศน์ 14 คน ซึ่งมีคนแค่นี้ไม่เพียงพอ" ส่วนคุณภัทรา โชว์ศรี ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบการเงินที่ 6 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลของ กสทช. ว่า จุดที่ กสทช. ต้องปรับปรุงแก้ไข ผอ.สำนักตรวจสอบการเงินที่ 6 สตง. กล่าวว่า คือการเปิดเผยข้อมูล เพราะกฎหมายระบุแล้วว่า จะต้องเปิดเผยอะไร แต่การปฏิบัติการเปิดเผยยังไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนดมีความล่าช้ามาก ซึ่ง สตง. ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในรายงานด้วย เพราะเมื่อใดที่ให้มีการเปิดเผยข้อมูลจะทำให้คนที่คิดทำอะไร นอกกลุ่มนอกทาง ลำบาก ซึ่งจะไม่ใช่แค่ สตง. เท่านั้นที่จะติดตามตรวจสอบ กสทช. นอกจากนี้ยังมีการเปิดเผยรายงานของ สตง. เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของ กสทช. ที่ไม่ค่อยเหมาะสม เช่น การจ้างที่ปรึกษา และอนุกรรมการจำนวนมาก ค่าเบี้ยเลี้ยงการประชุม การเดินทางไปดูงานยังต่างประเทศ การบริจาคเงินเพื่อการกุศล การซื้อสื่อประชาสัมพันธ์ (สำนักข่าวอิศรา, <http://www.isranews.org>, 15 ตุลาคม 2557)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)

1) ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ กล่าวว่

“ความพร้อมรับการตรวจสอบที่สำคัญที่สุดคือการเปิดเผยข้อมูล ปัญหาก็คือ ถ้าไม่ทำก็ไม่มียกโทษ ถ้าไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ผู้ตรวจสอบมีการลงโทษหรือไม่... กสทช. ควรต้องเปิดเผยรายงานของคณะอนุกรรมการต่างๆ รวมถึงข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ และหาก กสทช. ตัดสินใจไปในทิศทางเดียวกันกับข้อเสนอ หรือแตกต่างจากข้อเสนอ ก็ควรมีเหตุผลให้ชัดเจน ว่าตัดสินใจด้วยเหตุผลอะไร เพราะการเปิดเผยข้อมูลจะทำให้การตรวจสอบกระทำได้อย่างตรงไปตรงมา ไม่สามารถบิดเบือน หรือกล่าวเท็จ” (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2556)

2) ดร.อมรเทพ จิริฐติเจริญ กรรมการ กตป. กล่าวว่

“การเปิดเผยข้อมูล ผมให้เป็น Priority อันดับ 1 ตอนนี้อยู่ตรวจสอบตาม มาตรา 24 และ 59 ที่ว่าต้องเปิดเผยข้อมูล เราเตือนว่าให้ทางสำนักงานกสทช ช่วยเปิดเผยข้อมูลขึ้นเว็บไซต์ แม้ว่าตัวกฎหมายจะไม่ได้ระบุให้มีการลงโทษ แต่ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้” (อมรเทพ จิริฐติเจริญ, สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2557)

3) ดร.ประเสริฐ อภิปัญญา กรรมการ กตป. กล่าวถึงเรื่องการเปิดเผยข้อมูลว่

“เนื่องจาก กตป. เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นมาใหม่จึงต้องสร้างทุกอย่างขึ้นมาใหม่ทั้งหมด ทั้งเรื่องคน เรื่องแผนงาน ตัวชี้วัด การออกแบบประเมินผล ต้องทำใหม่หมด การขอข้อมูลจาก กสทช. เป็นเรื่องยากมาก หลายเรื่องบอกว่าเป็นความลับให้ไม่ได้ ข้อมูลที่เปิดเผยได้ก็อยู่ในเว็บไซต์ ต้องเริ่มทุกอย่างจากศูนย์ กตป. ไปบังคับให้ กสทช. ให้ข้อมูล หรือให้ความร่วมมือไม่ได้เลย แค่นี้จะนัดคุยกันยังนัดไม่ได้เพราะเขาไม่ว่าง การตรวจสอบ หมายถึงการทำงาน ของ กตป. ในปีแรกคงต้องเน้นหนักที่ตรวจสอบจากเอกสารก่อนเพราะเรื่องอื่นๆ ยังไม่พร้อม แต่ก็ต้องทำกันไปเท่าที่ทำได้ ปีหน้าคงดีกว่านี้” (ประเสริฐ อภิปัญญา, สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556)

4) พันเอก ดร.เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ รองประธาน กสทช. กล่าวว่า

"ที่ผ่านมา กสทช. โคนตรวจสอบจากองค์การทั้งภายในและภายนอกมาจนแทบไม่มีเวลาทำงาน ต้องไปรายงานตัวตามที่แต่ละองค์การเรียกไป อย่าง NGOs แม้ว่าไม่มีอำนาจแต่ก็ใช้สิทธิ ร้องเรียนผ่านไปทางองค์การที่มีอำนาจในการตรวจสอบได้ทุกเรื่องที่มีการร้องเรียนจะถูกเรียกไปเช่นงานประมูลคลื่นความถี่ฯ ...ทุกวันนี้ทางสำนักงาน กสทช. ทำงานด้วยความระมัดระวังมาก เรื่องการขึ้นเว็บไซต์ การรับรองรายงานการประชุม ต้องทำทุกอาทิตย์ แต่หากมีกรรมการบางคนบอกว่ายังรับรองไม่ได้เพราะยังไม่เห็นด้วยกับรายงานการประชุม ขอให้สำนักงาน กสทช. แก้ไข แบบนี้ก็ทำให้ต้องเลื่อนออกไปก่อน ไม่สามารถนำไปลงในเว็บไซต์ได้ ซึ่งมีกรณีแบบนี้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา เพราะกรรมการแต่ละท่านก็ไม่ได้มีความคิดเห็นเหมือนกัน" (เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ, สัมภาษณ์, 3 ธันวาคม 2556)

ข้อมูลจากการสังเกต

จากการศึกษาบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษเอาไว้ หากไม่ปฏิบัติตาม และไม่มีการกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำที่ต้องดำเนินการเปิดเผยข้อมูล (หาก กสทช. ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ไม่มีควมผิด และไม่ต้องรับโทษใดๆ) ก็เป็นช่องโหว่ทางกฎหมายที่ทำให้ ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลที่กำหนด เพราะไม่มีความผิด เป็นเหตุให้ภาคส่วนต่างๆ ที่ต้องการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ไม่สามารถหาข้อมูลเพื่อใช้ในการตรวจสอบได้อย่างครบถ้วนเพียงพอ ความตั้งใจที่ต้องการให้เกิดความโปร่งใส และพร้อมรับการตรวจสอบจึงไม่เกิดขึ้นตามเจตจำนงของกฎหมาย จึงควรเพิ่มรายละเอียดที่ครบถ้วนพร้อมเหตุผล รวมถึงระยะเวลาเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องเปิดเผยข้อมูล และหากไม่ปฏิบัติตามควรมีบทลงโทษทั้งในระดับคณะกรรมการ เลขานุการ และสำนักงาน กสทช. เพื่อไม่ให้มีการหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย จะช่วยให้การบริหารและปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. มีความโปร่งใสและพร้อมรับการตรวจสอบมากขึ้นกว่าเดิม จึงถือเป็นประโยชน์สำหรับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะทำให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ครบถ้วนมีรายละเอียด และตรงกับความเป็นจริง จะทำให้ กสทช. มีความน่าเชื่อถือ และสร้างความเชื่อมั่นกับประชาชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในอนาคตของ กสทช. เพราะจะได้รับการสนับสนุนในการตัดสินใจต่างๆ และไม่ต้องมีเรื่องถูกฟ้องร้อง และร้องเรียนอย่างมากมายเหมือนในปัจจุบัน

การวิเคราะห์ข้อมูลสามเสา ภายใต้กรอบแนวคิด และบริบทที่เกี่ยวข้อง

บทสัมภาษณ์ของนักวิชาการ ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบการเงินของ สตง. และ รายงานการตรวจสอบของ NBTC Policy Watch ได้กล่าวถึงเรื่องการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะของ กสทช. มีเนื้อหาไปในทิศทางเดียวกันว่า กสทช. ยังไม่ได้เปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด และมีความล่าช้ามาก ข้อมูลที่เปิดเผยส่วนใหญ่เป็นข้อมูลเชิงปริมาณขาดรายละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่าย การจัดซื้อจัดจ้าง และค่าใช้จ่ายส่วนตัวของคณะกรรมการ ฯ รวมถึง ผลงานทางวิชาการที่จ้างให้สถาบันการศึกษาเป็นผู้ค้นคว้าวิจัย ซึ่งควรจะต้องเปิดเผย ถึงแม้ว่า กฎหมายจะไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้หากไม่เปิดเผยข้อมูล แต่เป็นการแสดงถึงจิตสำนึกเกี่ยวกับ ความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ทั้งคณะกรรมการ เลขานุการ และสำนักงาน กสทช. ประเด็นนี้เป็นตัวชี้วัดที่ดี หากทาง กสทช. ต้องการเป็นองค์กรที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ควรเร่งปรับปรุงในเรื่องนี้โดยด่วน หากไม่แล้วจะถูกมองว่าบริหารงานไม่ชอบมาพากล ไม่น่า ไว้วางใจ ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับการประมูลหรือการกำกับดูแลกิจการฯ แต่ก็เป็นพันธกิจที่สำคัญขององค์กรที่มีความเป็นอิสระและมีความสำคัญมากอย่าง กสทช.

คณะกรรมการ กสทช. เองมองว่าถูกตรวจสอบจากหลายหน่วยงานมากอยู่แล้ว และเปิดเผยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่ภาคส่วนอื่นๆ กลับมองว่า กสทช. เปิดเผยข้อมูลค่อนข้างน้อย ขาดรายละเอียด และขาดข้อมูลที่จ้างให้หน่วยงานภายนอกศึกษา รวมถึงเหตุผลในการตัดสินใจต่างๆ แต่ที่สำคัญที่สุดคือการให้ความร่วมมือในการตรวจสอบกับ กตป. ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. โดยตรง ซึ่งคณะกรรมการ กตป. ไม่ได้ริบความร่วมมือในการให้ข้อมูลเท่าที่จำเป็น โดยอ้างว่าเป็นความลับ เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง กสทช. มีความลับกับ กตป. ไม่ได้เลย ไม่ว่าในกรณีใดๆ เป็นการจงใจปกปิดข้อมูล และไม่ยอมรับการตรวจสอบที่เป็นประเด็นสำคัญ กสทช. ไม่สามารถอ้างว่าถูกตรวจสอบโดยหน่วยงาน อื่นๆ แล้ว ไม่ต้องให้ข้อมูลกับ กตป. ก็ได้ การไม่ให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูลต่อ กตป. ตามที่ร้องขอเป็นการขาดความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร (เป็นเพราะกฎหมายไม่มีบทลงโทษ กตป. จึงไม่มีอำนาจในการบังคับให้ กสทช. ให้ข้อมูลได้) จึงเป็นประเด็นทางกฎหมายอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องต้องแก้ไข นอกจากนี้ควรกำหนดให้ กสทช. เปิดเผยข้อมูลต่างๆ โดยมีรายละเอียดให้ครบถ้วน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องการตรวจสอบจากสาธารณะ ที่สำคัญที่สุดคือจำเป็นต้องมีบทลงโทษ มิฉะนั้นแล้วจะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่บัญญัติเอาไว้ได้

การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากการสัมภาษณ์ เอกสาร และการสังเกต ได้ผลลัพธ์ออกมาในแนวทางเดียวกันทั้ง 3 แบบ คือ มีความเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การที่มีความเป็นอิสระและมีผลประโยชน์มากอย่าง กสทช. เพราะการเปิดเผยข้อมูลเป็นการช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่มีความโปร่งใส และพร้อมรับการตรวจสอบ เป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีให้กับองค์กร และยังช่วยลดความผิดพลาดในการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม รวมถึงเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และการทุจริตประพฤติมิชอบ การที่มีบท บัญญัติให้ กสทช. เปิดเผยข้อมูลที่เป็นรายงานการประชุม ภายใน 30 วัน หรือหากมีความจำเป็นไม่เกิน 45 วัน และให้มีการเปิดเผยข้อมูลอื่นๆ (ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมา) เป็นสิ่งที่ดีแต่ติดปัญหาที่ไม่มีสภาพบังคับใช้ เนื่องจากไม่มีบทลงโทษหากไม่กระทำ จึงกลายเป็นแค่คำแนะนำ ที่จะกระทำหรือไม่ก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้นับว่าเป็นช่องโหว่ในทางกฎหมาย หากว่ามีผู้ทุจริต ประพฤติมิชอบที่ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว จะไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลต่างๆ เพื่อมิให้ใครตรวจสอบได้ การที่กฎหมายไม่มีบทลงโทษและไม่มีสภาพบังคับให้ต้องกระทำ บุคคลที่กระทำความผิดหรือมีเจตนาไม่บริสุทธิ์สามารถเลือกที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลได้ จึงควรพิจารณาแก้ไขให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้จริง เพราะหากไม่เปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ หรือเปิดเผยน้อย ไม่มีรายละเอียด ไม่มีเหตุผลประกอบการตัดสินใจไม่มีข้อมูลจากการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบ ทำให้ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ ซึ่งต้องการข้อมูลมาใช้เป็นวัตถุดิบในการตรวจสอบก็จะกลายเป็นอัมพาต ไม่สามารถดำเนินการใดๆ เพราะไม่มีข้อมูล ดังนั้น หากต้องการส่งเสริมความพร้อมรับการตรวจสอบ ให้เข้มแข็งเติบโตและมีประสิทธิภาพ ต้องให้ความสำคัญในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ ในบทบัญญัติของกฎหมายจะต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน ครอบคลุม และกำหนดทุกสิ่งทุกอย่างที่ต้องการให้เปิดเผยในกฎหมายรวมทั้งระยะเวลา รายละเอียดต่างๆ เพื่อไม่ให้เกิดการตีความ และหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตาม ถึงแม้ว่าประเด็นนี้จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน หรือเกี่ยวกับเทคโนโลยีที่ก้าวล้ำใดๆ แต่กลับมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับความพร้อมรับการตรวจสอบที่มีคุณภาพ จึงไม่ควรมองข้าม

4.2.1.5 บทบัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของ กสทช

การที่ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 28 ที่กำหนดให้ กสทช. ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนทั่วไปเพื่อนำความคิดเห็นที่ได้มาประกอบการพิจารณาก่อนออกระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ที่เกี่ยวกับการกำกับประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป และเกี่ยวข้องกับการแข่งขันในการประกอบกิจการ หรือมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ โดยต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมา เหตุผล ความจำเป็น และสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องที่จะรับฟังความ

คิดเห็น ตลอดจนประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น จะต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน หรือมีความจำเป็นเร่งด่วน กสทช. อาจ กำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นให้น้อยลงกว่าระยะเวลาที่กำหนดได้ และให้สำนักงาน กสทช. จัดทำบันทึกสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นที่ประกอบด้วยความคิดเห็นที่ได้รับมติหรือผลการพิจารณาของ กสทช. ที่มีต่อความคิดเห็นดังกล่าวพร้อมทั้งเหตุผลและแนวทางในการดำเนิน การต่อไป และเผยแพร่บันทึกดังกล่าวในระบบเครือข่ายสารสนเทศของ กสทช.

ข้อมูลประเภทเอกสาร (Document Data)

1) รายงานของ NBTC Policy Watch ร่วมกับ โครงการวิเคราะห์และติดตามร่างกฎหมาย (Thai Law Watch) เปิดเผยถึงรายงานวิเคราะห์ห้บทบัญญัติฯ ว่า พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มีข้อกำหนดด้านธรรมาภิบาลที่ระดับหนึ่ง เช่น.. เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น... ทว่าจากการดำเนินงานที่ผ่านมาของ กสทช. แสดงให้เห็นถึงช่องโหว่จากการตีความ การบังคับใช้ และการออกแบบเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อระบบธรรมาภิบาล อาทิ การรับฟังความคิดเห็นขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (NBTC Policy Watch, <http://nbtcpolicywatch.org>, 8 ตุลาคม 2557)

2) วารพจน์ วังศ์กิจรุ่งเรือง อาจารย์ประจำ คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวในหัวข้อ “ถกปฏิรูปกสทช. ต้องให้เกิดการแข่งขัน-เป็นธรรม” เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2557 ว่า กสทช. ควรดำเนินการในเรื่องต่างๆ เพิ่มขึ้น อยากเห็น กสทช. ขับเคลื่อนด้วยความรู้ อย่างไรก็ตามในส่วนของงบประมาณจะต้องมีการตรวจสอบ ไม่ให้มีการสิ้นเปลืองเงิน ความจำเป็น และอยากให้ กสทช. เป็นองค์กรที่เปิดพื้นที่สาธารณะ สร้างการถกเถียงในสังคม มีการทำรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ก่อนจะมีการดำเนินงานในด้านนโยบาย ซึ่งที่ผ่านมาการรับฟังความเห็นของ กสทช. ยังไม่ให้ข้อมูลที่รอบด้าน เนื่องจากถูกรอบงำโดยผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตาม อยากให้ กสทช. ยึดมั่นในเจตนารมณ์การปฏิรูปมากกว่าเอนเอียงตามอำนาจต่างๆ ส่วนใหญ่มองว่าการทำรับฟังความคิดเห็นสาธารณะยังเป็นไปในวงแคบและให้ข้อมูลน้อยเกินไป แท้จริง (NBTC Policy Watch, <http://nbtcpolicywatch.org>, 1 กันยายน 2557)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)

1) สารี อ่องสมหวัง ประธานมูลนิธิเพื่อ ได้ให้ความคิดเห็นว่า

“เรื่องรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ มองว่าเป็นแค่พิธีกรรม ข้อเสนอที่ให้ปรับปรุงเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแทบไม่ได้ถูกปรับปรุงเลย อนุกรรมการแต่งตั้งขึ้นมาถูกลดบทบาทจาก 7 คนเหลือ 2 คน โดยสรุปภาพรวมมองว่า จุดอ่อนที่สุดของ กสทช. คือ ไม่ได้สร้างความเข้มแข็งให้ผู้บริโภคเข้าถึงเทคโนโลยี ส่วนข้อเสนอแนะคือ ต้องทำให้คล้ายสภาประชาชน ผู้บริโภค ผู้ให้บริการ เปิดการรับฟัง และให้ชี้แจง เพื่อให้มีการปรับปรุง อย่ามีธงอยู่แล้วว่าจะตอบผู้บริโภคอย่างไร อย่ายึดแต่กฎหมายหรือเล็งกฎหมาย กสทช. มีสองหน่วยงานคือคณะกรรมการ และสำนักงาน ด้านตัวสำนักงานเป็นหน่วยงานที่ต้องอยู่นานกว่า คณะกรรมการ ควรจะมีโครงสร้างที่ดี ไม่ให้มีการแทรกแซงจากคณะกรรมการ ที่มาใหม่ ควรรักษาผลประโยชน์เพื่อประเทศชาติและสุดท้าย กสทช. ควรมี Accountable ต่อสิ่งที่ควรเป็นคือผู้บริโภค ไม่ใช่อิสระจากทุกหน่วยงาน” (สารี อ๋องสมหวัง, สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2557)

2) จิรนุช เปรมชัยพร ผู้อำนวยการเว็บไซต์ประชาไทให้ความเห็นว่า

“เรื่องรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เป็นแค่พิธีกรรม ไม่ได้มีการรับฟังจริงๆ เราคิดว่า ไม่เห็นบทบาท กสทช. มากนักในสื่อ มันทำให้เรารู้สึกว่า เขาอยู่ห่างไกลจากความรับรู้ของคน เราไม่รู้ว่า กสทช. แต่ละคนมีความสามารถจะสื่อสารต่อสาธารณะแบบไหน งานฝ่ายโฆษกน่าจะต้องมี เช่นที่เคยให้คุณสุภิญญาเคยทำ แต่อาจหาคนอื่นก็ได้ รับคำปรึกษากับสาธารณะได้ ต้องให้ความสำคัญเรื่องนี้ กสทช. มีอำนาจเบ็ดเสร็จ อยากตัดสินใจอย่างไรก็ได้ ถ้าไม่เห็นความสำคัญของสื่อแต่ก็จ่ายบให้สื่อไปพอสมควร แต่เป็นการสร้างภาพ ไม่ใช่การทำให้ประชาชนยอมรับการทำงานของเขเหมือนให้มีโฆษก” (จิรนุช เปรมชัยพร, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2557)

3) ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ นักวิชาการ TDRI ให้ความเห็นว่า

“การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญมากสำหรับความพร้อมรับการตรวจสอบ เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชน และภาคส่วน

ต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วม ในต่างประเทศเป็นเรื่องที่ให้ความสำคัญ แต่สำหรับประเทศไทยเป็นระเบียบของสำนักนายกฯ ไม่มีรายละเอียด กระบวนการ และขั้นตอนที่ชัดเจน กสทช. รับฟังความคิดเห็นประชาชนว่าเรื่องที่จะทำ เป็นเรื่องถูกต้องกฎหมายหรือไม่ เอาใครมาร่วมรับฟังความคิดเห็นสาธารณะบ้าง เกณฑ์คนมาเข้าร่วมหรือเปล่า ต้องมีการบันทึก ว่าสาธารณะมีความคิดเห็นอย่างไร ซึ่งอันนี้ กสทช. ทำ แต่คำอธิบายเหตุผลในการตัดสินใจนั้น มันไม่สมเหตุสมผล หลายอย่างใช้เหตุผลแบบกำปั้นทุบดิน แล้วถือว่าชี้แจงแล้ว เวลาทำรับฟังความคิดเห็นสาธารณะไม่ควรให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องเป็นเจ้าภาพในการจัดกิจกรรมนี้ ควรให้องค์กรอื่นที่เป็นกลางไม่มีผลประโยชน์ร่วมในเรื่องดังกล่าวมาเป็นผู้จัดจะทำให้มีความเป็นกลางและน่าเชื่อถือมากกว่า ต่างประเทศมีหน่วยงานกลางที่จัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยเฉพาะแล้วใครต้องการให้จัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ก็ให้องค์กรกลางนี้เป็นผู้รับผิดชอบในการจัด การที่ กสทช. จัดเองทำให้ไม่มีความเป็นกลาง และ กสทช. กำหนดทิศทางและชี้แนะได้ ที่จริงการทำรับฟังความคิดเห็นสาธารณะควรทำก่อนร่างกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือออกกฎหมายต่างๆ ต้องหาความต้องการของประชาชนให้ได้ก่อน ว่าประชาชนต้องการอะไรแล้วร่างระเบียบออกมา เสร็จแล้วทำรับฟังความคิดเห็นสาธารณะอีก รอบ เพื่อดูว่าประชาชนคิดอย่างไรกับระเบียบเหล่านั้น ต้องเป็นการสื่อสารแบบสองทาง สามารถมีการโต้ตอบกันได้ เพื่อหาข้อสรุปที่สร้างความพอใจ และเห็นด้วยของประชาชนส่วนใหญ่” (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2556)

ข้อมูลจากการสังเกต

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายวางแผนงานรวมถึงการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญ เป็นหลักการที่ดีของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ แต่จากประสบการณ์การเข้าร่วมในกิจกรรมดังกล่าวพบว่าเป็นการเปิดรับฟังความคิดเห็นในวงแคบ มีผู้เข้าร่วมไม่มากนัก และส่วนใหญ่เป็นบุคคลเดิมที่มาเป็นประจำ ประกอบไปด้วยนักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มที่ถูกจัดตั้งโดยมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนหัวข้อในแนวทางที่กำหนดไว้ก่อน ทำให้เป็นกิจกรรมที่กระทำเพราะมีกฎหมายบังคับ และเป็นเหมือนเวทีรับรองความชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน กฎระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมาย

ข้อบังคับ และกำหนดกติกาต่างๆ ตามแนวทางที่ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่แรก ทำให้กระบวนการ ที่สำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด แสดงความคิดเห็น แสดงความต้องการ ต้องสูญเสียไปเนื่องจากรูปแบบ วิธีการ และผู้จัด เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับเรื่องที่เปิดรับฟังความคิดเห็น สาธารณะ โดยปกติในประเทศอื่นๆ ที่ให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะอย่างแท้จริง มักใช้องค์การที่เป็นกลางและมีหน้าที่จัดรับฟังความคิดเห็น รับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยเฉพาะ โดยจะเป็นผู้ดำเนินการทุกอย่างตั้งแต่ประกาศให้สาธารณชนรับทราบ และเชิญชวนให้เข้าร่วม โดยเน้นความหลากหลายของกลุ่มคนเข้าร่วม เพื่อให้เป็นตัวแทนของทุกภาคส่วนในสังคม รวมถึงจำนวนผู้เข้าร่วม และผู้จัดจะต้องเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะแต่ละครั้ง ความเป็นกลางในการจัดกิจกรรมนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุด เพื่อให้ผลที่ได้รับเป็นผลลัพธ์ที่ไม่บิดเบือน หรือถูกจัดตั้งเอาไว้ก่อน เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการ ผู้จัดจะต้องเป็นผู้รวบรวมข้อมูลทั้งหมดและจัดทำเป็นรายงานอย่างเป็นทางการ เสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อนำผลที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ แต่ถ้าไม่ใช่หน่วยงานที่เป็นกลางเป็นผู้จัดการ รับฟังความคิดเห็น แต่ให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้จัดเอง การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจะไม่เกิดประโยชน์ใดๆ เพราะผู้จัดสามารถเลือกเฉพาะบุคคลที่สนับสนุนแนวความคิดของตนโดยเฉพาะ ให้มาเข้าร่วมโดยไม่ประชาสัมพันธ์ในวงกว้างเพื่อให้จำนวนผู้สนับสนุนมีมากกว่าเพียง แค่นี้ก็สามารถกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการได้ ซึ่งหมายถึงสามารถกำหนดนโยบาย แผนงาน ออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับทุกอย่างได้ตามที่ต้องการ โดยมีการรับฟังความคิดเห็น(ที่จัดเองและเลือกคนที่เข้าร่วมเอง) เป็นการรับรองให้เกิดความชอบธรรม และถูกต้องตามกฎหมาย จึงควรพิจารณาแก้ไขกระบวนการรับฟังความคิดเห็นฯ ให้เป็นมาตรฐานสากล ความเป็นกลาง และเป็นมืออาชีพ ไม่ถูกครอบงำโดยองค์การที่มีทุนสูง ให้เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจริงๆ จึงจะเกิดประโยชน์ และทำให้มีความพร้อมรับการตรวจสอบโดยประชาชนมีส่วนร่วม

การวิเคราะห์ข้อมูลสามเส้า ภายใต้กรอบแนวคิด และบริบทที่เกี่ยวข้อง

พบว่า การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ควรมีการเปิดพื้นที่ให้มีการถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ และที่สำคัญคือ การให้ข้อมูลเชิงลึกกับประชาชนเพื่อให้มีข้อมูลในการตัดสินใจ หรือมีข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ และควรให้มีการชี้แจง อธิบายเหตุผลของการตัดสินใจในแต่ละประเด็นให้ชัดเจน กสทช. ควรให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะมากกว่ารับฟังคำสั่งจากผู้มีอำนาจ หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง และธุรกิจ คำถามที่สำคัญที่สุดคือ จะให้ทุกภาคส่วนมี

ความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะให้มากที่สุดได้อย่างไร และจะแลกเปลี่ยนแนวคิดและความต้องการระหว่างกลุ่มต่างๆ ได้อย่างไร

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในเรื่องของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของ กสทช. ส่วนใหญ่แล้วมองว่าเป็นเพียงพิธีกรรมที่ทำตามหน้าที่ แต่ไม่ได้ทำเพราะต้องการได้รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง เหมือนกับมีการตั้งธงเอาไว้ล่วงหน้า แล้วให้การรับฟังความคิดเห็นเป็นเหมือนการรับรองว่าแนวความคิดนั้นมาจากความต้องการของประชาชน ไม่ค่อยได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคเท่าที่ควร ผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรมยังไม่มีความหลากหลาย ควรสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาชน และให้ความรู้ เพื่อให้เข้าถึงบริการต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกฎหมายควรมีข้อกำหนดที่ชัดเจนขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคส่วนต่างๆ ที่สำคัญที่สุดคือการรับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริงเพื่อให้การกำหนดนโยบาย และแผนงานสามารถตอบสนองความต้องการของส่วนรวมได้มากกว่าเดิม เพราะการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะนั้นเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการเปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทางกับประชาชน จะทำให้สามารถรับรู้ความต้องการ และความคิดเห็นที่เป็นปัจจุบัน และทำให้ กสทช. สามารถตอบสนองความต้องการ ได้ตรงจุดยิ่งขึ้น

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากการสัมภาษณ์ จากเอกสาร และการสังเกต ได้ผลลัพธ์ออกมาในแนวทางเดียวกันทั้ง 3 แบบ คือ มีความเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบาย และแสดงความคิดเห็น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ ได้นำไปปฏิบัติ ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นการฟังเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง เป็นรูปธรรม เป็นการออกแบบกฎหมายที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วม เป็นแนวทางที่ดี และสามารถเป็นตัวอย่างให้กับหน่วยงานสาธารณะอื่นๆ เพียงแต่ในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ หรือปัญหาพฤติกรรมส่วนตัวของแต่ละบุคคล ไม่ใช่ปัญหาทางกฎหมายเสมอไป จึงควรมองหาวิธีการแก้ปัญหาทางด้านพฤติกรรม และทัศนคติของบุคลากรด้วย มิใช่แก้ปัญหาทุกเรื่องด้วยการออกกฎหมาย หรือกฎระเบียบ

ในกรณีนี้ ปัญหาทางกฎหมายคือ การกำหนดให้องค์กรที่มีส่วนได้เสีย เป็นเจ้าภาพในการจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ซึ่งผู้จัดสามารถควบคุมชี้แนะหรือแม้กระทั่งกำหนดผลที่ต้องการเอาไว้ล่วงหน้าได้ ด้วยการคัดเลือกบุคคลที่สนับสนุนแนวความคิดของตนให้เข้าร่วมใน

กิจกรรมรับฟังความคิดเห็นสาธารณะให้มีจำนวนมากและมีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นในแนวทางที่ต้องการ เมื่อมีการบันทึก ทำแบบสอบถาม รวบรวมสถิติต่างๆ ก็จะกลายเป็น การรับรองแนวความคิดโดยกลุ่มที่จัดหามา ซึ่งอ้างว่าเป็นตัวแทนของประชาชน หากการตรากฎหมายไม่ได้คำนึงถึงช่องโหว่ ที่ปล่อยให้สถานการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้น การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะก็จะกลายเป็นเครื่องมือในการรับรองความต้องการส่วนตัวของคนบางกลุ่มหรือบางคน ทำให้มีความชอบธรรม โดยที่เบื้องหลังเต็มไปด้วยผลประโยชน์ จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้สามารถป้องกันมิให้เกิดการถือผลประโยชน์ มิฉะนั้นแล้วแนวความคิดที่ดีอาจจะกลายเป็นอาวุธกลับมาทำร้ายตัวเองได้ ควรมีการแก้ไขโดยด่วน

4.2.2 การวิเคราะห์โครงสร้างความพร้อมรับการตรวจสอบ กสทช.

เมื่อพิจารณาจากคำถามการวิจัยที่ต้องการทราบลักษณะ โครงสร้างและกระบวนการ ที่เกี่ยวข้องกับระบบความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ในส่วนของโครงสร้างประกอบไปด้วยองค์การที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ทั้งทางด้านกฎหมาย ด้านการบริหาร และความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้ในมาตราที่เกี่ยวข้อง กับความพร้อมรับการตรวจสอบ รวมเป็นระบบความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน สามารถสรุปหัวข้อในการวิเคราะห์ดังนี้

บทบาทของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ผ่านมาก็ได้มีการรับเรื่องเพื่อวินิจฉัยข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ กสทช. หลายเรื่อง โดยมีเรื่องที่ยื่นการเสร็จสิ้นแล้ว คือเรื่องเกี่ยวกับกรณีการจัดประมูลคลื่นความถี่ 2.1 GHz ของกรรมการ กทค. 4 คน ที่ถูกร้องเรียนว่ามีการทุจริต (ยกเว้น นพ.ประวิทย์ ลี่สถาพรรวงศา ที่ไม่ถูกร้องเรียน) โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดเล็กซึ่งมีความผิดว่ามีการทุจริต แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหญ่กลับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการชุดเล็ก ว่าไม่มีมูลความผิด ข้อร้องเรียนในเรื่องนี้จึงตกไป

การวิเคราะห์โดยกรอบแนวคิดเชิงสถาบัน (Institutional Framework) เป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์โครงสร้างและระบบขององค์การต่างๆ จะเห็นได้ว่าการกำหนดโครงสร้างและกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบ กสทช. ทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และ พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ทั้งรัฐสภา (คณะกรรมการการ) ศาลปกครองและศาลยุติธรรม องค์การอิสระ (ป.ป.ช. ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน) สำนักงานการ

ตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และยังมีองค์การที่ตั้งขึ้นมาตรวจสอบโดยตรงอีก คือ กตป.รวมถึงการกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ และบังคับให้เปิดเผยข้อมูลทางเครือข่ายสารสนเทศ จัดได้ว่าเป็น การออกแบบเชิงโครงสร้างที่ดีพอสมควร เพราะมีการใช้ทางนิติบัญญัติและตุลาการมาเป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบ สาเหตุที่ไม่มีอำนาจบริหาร (รัฐบาล) เนื่องจากไม่ต้องการให้เกิดการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และการใช้อำนาจอิทธิพลเพื่อสร้างประโยชน์ส่วนตัว (เป็นหลักการขององค์การอิสระ) และเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ โดยกำหนดให้ กสทช. ต้องรับฟังความคิดเห็นสาธารณะก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการในแต่ละเรื่องที่สำคัญ (เรื่องที่ไม่ใช่งานประจำ) และยังคงเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอีกด้วย นับว่าเป็นการสร้างความพร้อมรับการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกได้เป็นอย่างดี (ในทางหลักการ) น่าจะเพียงพอสำหรับกระบวนการความพร้อมรับการตรวจสอบขององค์การอิสระ แต่หากเมื่อมาพิจารณาในการปฏิบัติงานจริง พบว่ายังมีปัญหาหลายประการ รวมทั้งปัญหาของตัวบุคคล และกฎเกณฑ์บางเรื่องที่มีประเด็นปัญหาเกิดขึ้น ดังนั้น หากจะมองโครงสร้างและกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบฯ จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยในทุกๆ ด้าน แล้วบังคับประเด็นที่เป็นสาเหตุของปัญหา เพื่อที่จะสามารถแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ ดีกว่ามาตามแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งไม่เกิดผลดีมากนัก และยังเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรให้สูญเปล่าไปอย่างน่าเสียดาย

4.2.3 ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะของ กสทช.

ความพร้อมรับการตรวจสอบที่สำคัญอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย คือความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ (Public Accountability) ซึ่งเป็นความพร้อมรับการตรวจสอบที่ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การสาธารณะทุกแห่ง ในฐานะของเจ้าของประเทศที่เป็นผู้รับบริการสาธารณะ สำหรับงานวิจัยฉบับนี้ได้รวมเอาความพร้อมรับการตรวจสอบทางการเมือง ความพร้อมรับการตรวจสอบทางสังคม ความพร้อมรับการตรวจสอบทางวิชาชีพ เข้ามารวมด้วยเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างมาก โดยมีพลเมืองเป็นแกนหลักและมีอาชีพที่มีมาตรฐานทางวิชาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย ทำให้มุมมองของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะมีความสำคัญ และสามารถสร้างแรงกดดันให้องค์การภาครัฐต่างๆ รวมถึง กสทช. ต้องตอบสนองและปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ สำหรับงานวิจัยนี้จะรวมถึงความพร้อมรับการตรวจสอบทั้ง 3 แบบ คือ (1) ความพร้อมรับการตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional Accountability) (2) ความพร้อมรับ

การตรวจสอบทางสังคม (Social Accountability) และ (3) ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการเมือง (Political Accountability) เข้ามาอยู่ในความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะด้วย

เนื่องจากความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ที่จะไปควบคุม หรือสั่งการให้ กสทช. ให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เพราะเป็นความพร้อมรับการตรวจสอบจากทุกภาคส่วนตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่องค์การสาธารณะจะต้องพร้อมรับการตรวจสอบจากสาธารณชนอยู่แล้ว หาก กสทช. เป็นนักการเมืองที่ประชาชนเป็นผู้เลือก ผ่านการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่ง ก็จะสามารถใช้หลักการของความพร้อมรับการตรวจสอบทางการเมืองมาใช้ได้ หรือแม้กระทั่งองค์การทางวิชาชีพต่างๆ ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของ กสทช. ที่จะสามารถวิเคราะห์ วิเคราะห์ การปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างตรงประเด็น และมีความถูกต้องตามมาตรฐานวิชาชีพ แต่ก็ไม่ได้มีกฎหมายรองรับให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. จะเหลือแต่ความพร้อมรับการตรวจสอบทางสังคม ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในแต่ละชุมชนที่จะมีบทบาทร่วมกันในการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารงานสาธารณะ แต่ก็ยังไม่มีความเข้มแข็งพอสำหรับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. จะเห็นได้ว่าจำเป็นต้องรวบรวมความพร้อมรับการตรวจสอบทั้ง 3 แบบเข้ากับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ จึงจะทำให้มีความเข้มแข็ง นำเชื่อถือ และสร้างแรงกดดันต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น

หน่วยงาน องค์กร และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ สำหรับงานวิจัยฉบับนี้ อย่างเช่น กลุ่มนักวิชาการ สื่อสารมวลชน กลุ่มของภาคประชาสังคม สมาคมทางด้านวิชาชีพ ที่เข้ามามีบทบาทอยู่ในปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น

1) บทบาทของนักวิชาการ เป็นกลุ่มผู้มีความรู้ในเชิงวิชาการที่มีบทบาทอย่างต่อเนื่องในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. แต่มีจำนวนไม่มากนัก อย่างเช่นกลุ่ม NBTC Policy Watch นักวิชาการจากสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ที่มีผลงานอย่างต่อเนื่องทั้งงานวิจัย บทความวิเคราะห์ในแง่มุมต่างๆ มีการจัดงานเสวนา และแถลงข่าวเพื่อให้ประชาชนรับทราบข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการของมหาวิทยาลัยต่างๆ ทางด้านวิศวกรรมทางโทรคมนาคม วารสารศาสตร์ นิเทศศาสตร์ ด้านสารสนเทศ และการออกอากาศ ที่มีความสนใจ และติดตามข่าว สาร มีการเข้าร่วมกิจกรรมในการตรวจสอบ และให้ความรู้ในแง่มุมทางวิชาการ เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือมาก เพราะเป็นกลุ่มที่มีการศึกษาสูง

2) บทบาทของสื่อมวลชน เป็นสื่อกลางในการกระจายข่าวสารข้อมูลไปสู่สาธารณะ โดยทำหน้าที่จับประเด็น และนำเสนอให้ที่น่าสนใจ แต่บทบาทของสื่อส่วนใหญ่ก็ต้องมีเรื่องที่เป็น

ข่าวจึงจะให้ความสนใจ แต่ก็มีบางสื่อที่ทำข่าวเชิงสืบสวน เช่นสำนักข่าวอิศรา ที่เจาะลึกเรื่องราวต่างๆ ของ กสทช. อย่างต่อเนื่อง และทำหน้าที่ในการตรวจสอบอีกทางหนึ่ง

3) บทบาทของสมาคมด้านวิชาชีพ เป็นกลุ่มที่มีความรู้ และความเชี่ยวชาญในทางปฏิบัติ เนื่องจากเป็นวิชาชีพของตน ต้องสัมผัสกับเรื่องราวต่างๆ เกี่ยวกับทางด้านวิทยุ โทรทัศน์ หรือโทรคมนาคมอยู่ตลอดเวลา เป็นทั้งผู้ที่ประกอบวิชาชีพ ทั้งทางด้านวิศวกรรม ด้านผลิตรายการ หรือทำธุรกิจดาวเทียม เคเบิลทีวี กล้องแปลงสัญญาณทีวีดิจิตอล สถานีโทรทัศน์ สถานีวิทยุ นักข่าว ผู้ประกอบการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ อินเทอร์เน็ต นักจัดรายการต่างๆ บุคคลเหล่านี้มีความรู้ และความเชี่ยวชาญในระดับสูงในแต่ละด้านที่เป็นวิชาชีพ และมีความน่าเชื่อถือมากที่สุด แต่มักไม่ออกมาตรวจสอบหากไม่มีผลกระทบต่อกลุ่มของตน และมักตกอยู่ภายใต้อิทธิพลในการกำกับดูแลของ กสทช. ทำให้บทบาทของกลุ่มนี้มีไม่มาก และรวมตัวกันยากต่างๆ ที่เป็นกลุ่มที่มีศักยภาพมาก

4) บทบาทของกลุ่มภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นชื่อที่เรียกรวมของกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบฯ อย่างเช่นกลุ่มคุ้มครองผู้บริโภค กลุ่มปฏิรูปสื่อ มีเดียมอนิเตอร์ กลุ่มคนพิการและด้อยโอกาส กลุ่มนักเคลื่อนไหว เป็นต้น เป็นกลุ่มที่แบ่งย่อยออกไปตามความสนใจในแต่ละเรื่อง หลายครั้งที่กลุ่มนี้ร่วมมือกับนักวิชาการ และสื่อมวลชนทำกิจกรรม จัดเสวนา รวมถึงเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของ กสทช. อย่างเช่นการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ หรือเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ, คณะทำงานต่างๆ เพื่อผลักดันในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะ โดยมีส่วนร่วมในการตรวจ สอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. "ไปด้วย ถือว่าเป็นความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะตามหลักการของ "การบริการสาธารณะแนวใหม่ (new public service)" ซึ่งใช้หลักทฤษฎีประชาธิปไตยมาเป็นแกนหลักของแนวคิดทางการบริหาร เป็นการใช้ความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ความคิดเห็น และมุมมองที่มีความหลากหลาย จากหลายภาคส่วนในสังคม การใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจอาจสามารถครอบงำการตรวจสอบจากองค์การหรือหน่วยงานได้ เพื่อให้ผลของการตรวจสอบเป็นไปตามที่ต้องการ แต่สำหรับการตรวจสอบโดยสาธารณชนแล้ว ไม่มีอำนาจหรืออิทธิพลใดสามารถครอบงำ หรือแทรกแซงสาธารณชน (ทุกคนในประเทศพร้อมพร้อมกันในทุกเรื่อง) ได้ จึงจัดได้ว่าเป็นความพร้อมรับการตรวจสอบที่มีความเป็นกลาง น่าเชื่อถือ และมีสิทธิ อำนาจอันชอบธรรม ของความเป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริง

ข้อมูลประเภทเอกสาร (Document Data)

1) การจัดเวทีราชดำเนินเสวนา เรื่อง "ปฏิรูป กสทช. เพื่อการปฏิรูปสื่อ" สำหรับภารกิจในการปฏิรูปสื่อ โดยอาจารย์สุวรรณา กล่าวว่า มีอยู่ 3 ด้าน (1) การกระจายการถือครองคลื่นความถี่ตามเจตนารมณ์หรือไม่ (2) ประชาชนเข้าถึงอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ (3) ต้องมี

การแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม สำหรับเรื่องที่เป็นประเด็นที่สังคมต้องจับตา จึงคิดว่า กสทช. ยังมีความจำเป็นยังคงต้องคงอยู่ต่อไป แต่มีบางอย่างที่ต้องแก้ไข เรื่องการใช้จ่ายบุคลากรทั้ง 1,083 คน นั้น อาจารย์สุวรรณ กล่าวด้วยว่า ใช้งบประมาณปี พ.ศ. 2556 จำนวน 634 ล้านบาทบาท พนักงาน 1 คนได้รับเงินเดือน 48,000 บาท/เดือน มีค่าตอบแทน กสทช. ประมาณ 270,000 บาท ได้เงินบำเหน็จอัตราเฉลี่ย 79,000บาท และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเบี้ยประชุมของกรรมการ 50 ล้านบาท ค่าเดินทางไปต่างประเทศ 32 ล้านบาท ค่าจ้างเหมารายการจัดอีเวนต์ 274 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายการประชาสัมพันธ์ 180 กว่าล้านบาท ค่าจ้างที่ปรึกษา 329 ล้านบาท และเงินบริจาคการกุศลอีก 99 ล้านบาท นี้คือข้อมูลอ้างอิงจากหนังสือรายงานประจำปีของ กสทช. และนอกจากนี้ยังมีข้อมูลจากสำนักข่าวอิศรา เรื่องการใช้จ่ายปี 56 ในส่วนของค่าใช้จ่ายของอนุกรรมการและคณะทำงานของ กสทช. 840 คน ประมาณ 49 ล้านบาท ฉะนั้นแนวทางขับเคลื่อนการปฏิรูประยะสั้น สังคมต้องช่วย ตรวจสอบในควมมีธรรมาภิบาล ประกอบกับการประเมินการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และ กสทช. เองก็ต้องไม่ทิ้งแนวคิดในการปฏิรูปสื่อ แต่ตนยืนยันว่า กสทช. ยังต้องเป็นองค์กรอิสระแบบนี้ แต่จะอิสระอย่างไรก็ต้องไม่ทิ้งเรื่องการแก้ปัญหาโครงสร้างการผูกขาด ให้หลักประกันการมีเสรีภาพเข้าถึงของคนทุกกลุ่ม และสร้างมาตรฐานเนื้อหาสาระที่หลากหลาย ส่วนระยะยาวต้องปรับแก้กฎหมายเพื่อสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและอนาคต และต้องเป็นองค์กรที่โปร่งใสตรวจสอบได้ (สำนักข่าวอิศรา, <http://www.isranews.org>, 15 ตุลาคม 2557)

2) ข้อมูลจากบทความเรื่อง “นักวิชาการรุมสับ กทล. คุณภาพนักวิชาการและสื่อมวลชน” (2557) ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย งานเสวนาดังกล่าวมีนักวิชาการจากหลากหลายสาขาได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นต่อกรณีที่เกิดขึ้น และทั้งหมดแสดงความคิดเห็นหน่วยงานของรัฐควรยอมรับ เสรีภาพทางวิชาการของนักวิชาการ ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ และหากเห็นว่าข้อมูลของนักวิชาการไม่ถูกต้อง สิ่งทีหน่วยงานของรัฐควรทำเป็นลำดับแรกคือการเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องต่อสาธารณะ การฟ้องร้องควรเป็นทางออกสุดท้าย เห็นว่า กสทช. ควรการเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องต่อ สาธารณะ และให้เสรีภาพต่อนักวิชาการมากกว่านี้ (<http://tdri.or.th/tdri-insight/academician-critic-nbtc/>, 1 กันยายน 2557)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)

จากการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ของนักวิชาการ และภาคส่วนต่างๆ ของสังคมพบว่า กสทช. ก่อนข้างมีปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่หลายประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ การเปิดเผยข้อมูล และการฟ้องร้องนักวิชาการ และสื่อมวลชนที่วิพากษ์วิจารณ์การ

ปฏิบัติหน้าที่ของ กทท. 4 คน เป็นสิ่งที่ภาคประชาสังคม นักวิชาการ และสื่อฯ ไม่เห็นด้วยเป็นอย่างมาก เป็นประเด็นที่ทำให้ กทท. เสียภาพพจน์เกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบค่อนข้างมาก เพราะเป็นการแสดงถึงความไม่ยอมรับการตรวจสอบสาธารณะ เพราะผู้ถูกฟ้องไม่ได้วิจารณ์เรื่องส่วนตัว แต่วิจารณ์การทำงานซึ่งหน่วยงานของรัฐควรต้องยอมรับการตรวจสอบจากสาธารณชนจากทุกภาคส่วนในสังคม จะเลือกเฉพาะที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไม่ได้ หาก กทท. ให้ความสำคัญในการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา และยึดหลักความพร้อมรับการตรวจสอบ ปัญหาเหล่านี้จะลดน้อยลงหรือหมดไป การบริหารองค์การอิสระที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางธุรกิจมากขนาดนี้ย่อมถูกจับตามองมากเป็นพิเศษ และถูกระแวงสงสัยเกี่ยวกับเรื่องความสุจริตและการให้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง หรือกลุ่มผลประโยชน์ใด เป็นเรื่องธรรมดา การแสดงถึงความโปร่งใส และความพร้อมรับการตรวจสอบจึงจะช่วยสร้างความเชื่อถือจากสาธารณชนได้ ซึ่งเป็นหลักสำคัญของบุคลากรของรัฐจะต้องยึดถือ

1) กลุ่มนักวิชาการ

กลุ่มที่มีความสำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง คือกลุ่มนักวิชาการที่มีความรู้ และศึกษาค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับ กทท. มาโดยตลอดและมีผลงานในการติดตาม ตรวจสอบการทำงานของ กทท. อย่างมากมาย เช่น โครงการ NBTC Policy Watch ได้ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ กทท. (พรเทพ เบญญาอภิกุล, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2557) ดังนี้

“คูเรื่องการทำงานด้านนโยบายของ กทท. เป็นหลัก แต่ไม่ได้จำกัดอยู่แค่นั้น กทท. เป็นองค์การอิสระ บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการในองค์การเดียว เราต้องการให้เป็นอิสระไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองนั้นถูกแล้ว แต่ก็ไม่ควรให้อิสระเกินไปจนควบคุมไม่ได้ ต้องมีการสร้างความสมดุลในเรื่องนี้ ความสมดุลอยู่ตรงไหน ตอนนี้ฝ่ายที่ตรวจสอบ กทท. ก็มีแต่ กตป. สดง. ป.ป.ช. ศาลปกครอง และวุฒิสภา ในส่วนที่เป็นภาคประชาสังคมนั้นไม่มีศักยภาพมากนัก เพราะขาดการสนับสนุนด้านงบประมาณ และกำลังคนที่จะทำการตรวจสอบอย่างเฝ้าติดตามจริงๆ อย่าง เช่น โครงการ policy watch มูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค นักวิชาการ สื่อ ต่างๆ ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงทำได้แค่สื่อสารให้สังคม ให้ประชาชนทราบเท่านั้น การตรวจสอบ กทท. ที่เป็นทางการไม่ค่อยเข้าเป้าเท่าไร ประชาชนไม่รู้ว่าจะทำอะไรบ้าง เราจึงต้อง

ใช้วิธีฟ้องสังคมเพื่อให้สังคมกดดันอีกที จึงต้องใช้สื่อเป็นหลัก ก็อยู่ที่ว่า กสทช. จะสนใจกระแสสังคมหรือเปล่า”

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการที่ได้รับผล กระทบ โดยตรงจากคณะกรรมการ กทค. เพราะถูกฟ้องข้อหาหมิ่นประมาท ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผู้อำนวยการวิจัยด้านการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2556) ดังนี้

“ความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ยังน้อย เพราะตามหลักแล้ว องค์การยิ่งมีความเป็นอิสระมากก็ยิ่งต้องความพร้อมรับการตรวจสอบมาก ตามไปด้วย เอาแนวคิดขององค์การอิสระมาจากต่างประเทศ ความจริงแล้ว ทำให้องค์การอิสระนั้นง่าย แต่ทำให้องค์การมีความพร้อมรับการตรวจสอบ นั้นไม่ง่าย มีรายละเอียดปลีกย่อยมาก ที่จริงแล้วเราพลาดกับองค์การอิสระ ทุกแห่ง อย่างเช่นองค์การด้านการกำกับดูแลเรื่องพลังงาน ก็ไม่มีผลงานเป็น รูปธรรม โดยปกติถือว่ารายงานให้รัฐสภาทราบ ถือว่ามีความพร้อมรับการ ตรวจสอบแล้ว ...ต่างประเทศนิยมให้องค์การอิสระผูกติดอยู่กับด้านนิติ บัญญัติ เพราะไม่อยากจะให้อยู่ใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายการเมือง จึง ได้ให้ด้านนิติบัญญัติดูแล แต่ไม่ ได้ดูว่าฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศเรามี ศักยภาพเหมือนต่างประเทศหรือ คำตอบคือ ไม่มีทางอย่างเช่น คณะกรรมการต่างๆ ของวุฒิสภาของเรา มีศักยภาพในการตรวจสอบแค่ ไหน มีสำนักงานเลขานาคใหญ่ๆ มีผู้เชี่ยวชาญเต็มไปหมด ของเราไม่ได้ เป็นแบบนี้ เพราะสภาพของเราไม่ได้ออกแบบให้มีผู้เชี่ยวชาญและกำลัง คน มากขนาดนั้น... ต้องสร้างสมดุลระหว่างความอิสระกับการตรวจสอบให้ได้ เป็นประเด็นสำคัญที่สุด”

ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. โดยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์การคุ้มครองผู้บริโภคในสำนักงาน กสทช. ที่สอดคล้องกับข้อกำหนดตามกฎหมายและน่าจะมีความเหมาะสม (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2556) อย่างเช่น

“ควรแยกส่วนงานพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภค ออกจากส่วนงานพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้เสียหายตามมาตรา 40 ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการฯ พ.ศ. 2551 เนื่องจากลักษณะปัญหาทั้งสองด้านมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ทำให้ต้องใช้บุคลากรที่มีทักษะแตกต่างกัน นอกจากนี้จำนวนเรื่องร้องเรียนในแต่ละด้านจะมากอยู่แล้ว หากนำมารวมเข้าด้วยกันจะยิ่งทำให้เรื่องร้องเรียนทั้งหมดมีจำนวนมากและจำเป็นต้องตั้งส่วนงานขนาดใหญ่มากขึ้นมารองรับ ควรมีส่วนงานที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้บริโภคเพียงส่วนงานเดียว เพราะลักษณะของปัญหาของผู้บริโภคในกิจการดังกล่าวจะค่อนข้างคล้ายคลึงกัน เช่น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าบริการ สัญญาไม่เป็นธรรม หรือมีปัญหาระยะคุณภาพของบริการ เป็นต้น โดยส่วนงานดังกล่าวควรมีฐานะเป็นสำนักหนึ่งภายใต้สำนักงาน กสทช. เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และแสดงให้เห็นว่ากสทช.ให้ความสำคัญอย่างสูงต่อการคุ้มครองผู้บริโภค.....ในการรับเรื่องร้องเรียนทั้งหมดจากผู้บริโภคและผู้เสียหาย ควรมีจุดการติดต่อเดียว (Single Point Of Contact) เช่น ใช้เลขหมายโทรศัพท์เดียว ไม่ว่าเรื่องร้องเรียนนั้นจะเกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์หรือกิจการโทรคมนาคม หรือเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับคุณภาพสัญญาณ หรืออัตราค่าบริการหรือรายการก็ตาม เนื่องจากการมีจุดรับเรื่องร้องเรียนหลายจุด จะทำให้เกิดความสับสนของประชาชน ทั้งนี้จุดติดต่อดังกล่าวจะทำหน้าที่ส่งเรื่องร้องเรียนให้แก่ส่วนงานภายในที่เกี่ยวข้อง”

2) สื่อมวลชน

สำหรับผู้ที่มิมีบทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ในฐานะสื่อมวลชน ที่ทำรายการโทรทัศน์ ได้สัมผัสกับกรรมการกสทช. ด้วยการสัมภาษณ์ในรายการ คม ชัด ลึก คุณจอมขวัญ หลาวเพ็ชร ผู้ดำเนินรายการ ให้ความเห็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ในมุมมองของสื่อมวลชน (จอมขวัญ หลาวเพ็ชร, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2557) กล่าวว่า

“โดยรวมมองว่าคณะกรรมการ ชุดนี้คนให้ออกาส เพราะรอมานานกว่าจะได้ มีความคาดหวังจากหลายวงการที่สูงมาก จึงอาจจะเป็นการกดดัน ฐานะคนทำงานบางเรื่องไม่ควรปฏิบัติจากผู้ที่ได้รับการตรวจสอบแบบที่

ค่อนข้างกระด้าง เพราะมองว่าไม่ได้มีอะไรนอกเหนือจากครรลองที่ควรจะเป็น ด้านโทรคมนาคม โคนกระแสการวิจารณ์แรงมาก เราก็เห็นใจ แต่ว่าเมื่อคุณได้รับหน้าที่นี้ก็ต้องรับแรงกดดันไปด้วย..... ประเด็นการประมูลคลื่นความถี่ 2.1 GHz มันแตะสาธารณะชนโดยตรง ต้องฟังประชาชน ฟังสื่อมวลชน ช่วงมีประเด็นสื่อทำงานเรื่องทีวีสาธารณะก็มีประเด็นเยอะมาก....มองจากมุมมองสื่อมวลชน มอง กตป.ว่าอยากเห็นบทบาทในสื่อมากกว่านี้ ต้องแสดงความเชี่ยวชาญ ผลงานที่ได้เราไม่ได้อยากได้แค่รายงาน All in One อาจจะเป็นเพราะสื่อไม่ค่อยถาม แล้ว กตป. จะกล้าอธิบายหรือไม่ มาสื่อสารกับสื่อหลายๆ กว่านี้ อยากรู้ว่าตรวจสอบอะไรบ้าง ทำอะไรไปบ้าง กสทช. เป็นแดนสนธยาหรือเปล่า ต้องแก้ พ.ร.บ. ข่าวดาร อาจจะต้องเขียนให้ละเอียด เพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลมากกว่านี้ตัวประธาน กสทช. แทบไม่มีงานทำเพราะคณะกรรมการ ชุดเล็กทำหมด เรื่องรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ก็ไม่ได้แย่มาก แต่ไม่เข้มแข็งเพราะอะไร มองว่าสื่อเสียงไม่ดังเองหรือเปล่า หรือว่าเสียงดังแต่หูหนวก มันเป็นที่ตัวบุคคลหรือเปล่า ต้องถามสำนึกของสังคมด้วยว่า ตามแคไหน จะโทษคนที่เราไปตรวจสอบอย่างเดียวก็ไม่ได้ การตรวจสอบมันเป็น DNA หรือยัง”

คุณจิรนุช เปรมชัยพร ผู้อำนวยการเว็บไซต์ประชาไท สื่อมวลชนทางด้านออนไลน์ ที่ติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. (จิรนุช เปรมชัยพร, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2557) มีความเห็นว่า

“จากที่ทำงานอยู่ในแวดวง NGOs เวลาเจอ กสทช. เรามองด้วยกรอบของสาขาหนึ่งของการสื่อสาร ที่มีผลต่อการเมืองแต่มองในแง่กระทบต่อการสื่อสารมากกว่า พวกวิชาชีพ ในบ้านเราถูกใช้ได้หลากหลายอย่างประเด็นที่มองว่า กสทช. บางท่านสร้างภาพส่วนตัวหรือไม่ หากมองอย่างคนที่เป็นผู้สังเกตเค้าก็อาจจะคิดว่า กสทช. เป็นองค์กร การที่คณะกรรมการ สูงสุดขององค์กรไม่มี Unity อาจจะเป็นผลลบต่อองค์กร แต่ก็ตั้งโจทย์อีกแบบได้เพราะองค์กร กสทช. เป็นองค์กรที่ประหลาด ไม่มีกลไกแบบรัฐสภาที่มีฝ่ายค้าน ถ้ามีก็อาจจะไม่ประหลาดแบบนี้..... เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ กสทช. ก็ไปอยู่ภายใต้ตัวสำนักงาน แสดงว่า กสทช. ไม่มีกลไกตรวจสอบจริงๆ

อย่างเช่น กตป. ก็ไม่ได้มีศักยภาพอะไรต้องของงบประมาณจาก กสทช. ด้วย
 ซ้ำ เป็นคล้าย Audit ไม่ได้มีอำนาจอะไรมาก กฎหมายเขียนแบบเล็งเห็นผล
 โดยรวม แต่กระบวน การออกกฎหมาย สังคมเป็นอย่างไร เรื่องของความไม่
 มีมารยาทเป็นเรื่อง General ของปัญหาในสังคมไทยคำว่า “ความเคารพใน
 ตัวเอง” เป็นสิ่งสำคัญ เมื่อรู้ว่าอยู่ในบทบาทไหนคุณก็จะเคารพต่อสิ่งที่คุณ
 เลือกที่จะจำ การเคารพตัวเองนำไปสู่ความเคารพผู้อื่น เรื่องนี้ในสังคมที่มี
 ความคิดหลากหลายต่างกัน มีค่านิยมเคารพตัวเองนำไปสู่การเคารพผู้อื่น ซึ่ง
 เป็น Based of Accountability.....เรื่อง Accountability จะฟังกันไม่ได้ ต้อง
 มี Transparency รัฐบาลสมัยใหม่ ต้องทำอะไรให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล
 ได้ กสทช. ก็เช่นเดียวกัน เป็นองค์กรระดับมืออาชีพ มีการระบุเรื่องนี้ใน
 กฎหมาย แต่ว่า กสทช. แค่ทำตามที่กฎหมายกำหนด หลากๆ อย่างก็ยังไม่
 ได้มาจากเจตจำนงหรือนโยบายของ กสทช. ว่าจะเปิดเผย.....การมี
 การเมือง ความไม่ไว้วางใจ ใน กสทช. ทำให้การขับเคลื่อนเรื่องสำคัญของ
 ประเทศไม่ราบรื่น ประเด็นเรื่องโทรคม คนที่เป็นผู้เชี่ยวชาญจริงๆ ก็อยู่ใน
 Operator อยากให้มีนักวิชาการใน กสทช. มากๆ เพื่อให้ Based on ประชาชน
 ต้องกำหนดในกฎหมาย ว่าใน กสทช. ต้องสนับสนุนให้เกิด Assembly
 สมัชชา ไม่เหมือนอนุกรรมการ เปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจริจิสเตอร์
 เข้ามา มองคล้ายการประชุมผู้ถือหุ้น การที่มีตำแหน่งสำคัญ มีอำนาจ มี
 สถานะพิเศษ คล้ายรัฐมนตรี มองว่า Regulator ประเทศอื่นไม่น่าจะมีสถานะ
 ทางสังคมเท่าที่ประเทศนี้..... การให้เขามารายงานต่อประชาชน เป็นเรื่อง
 ยาก การที่ กสทช. ไปแต่งตั้งคณะที่ดูแลผู้บริโภคของตัวเองก็เข้าข้างตัวเอง
 เรื่องวิทย์ บรอดแคสต์ ไม่มีคนที่ทำงานจริงในจริงๆ ไม่ได้เป็นคนบริหาร
 องค์กร มองความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ยังน้อยไป ในแง่
 เฉพาะการที่เขาพยายามสื่อสารต่อสาธารณะ การเปิดเผยข้อมูลน้อยไป
 ต้องสื่อสารให้สาธารณะเข้าใจมากกว่าแค่ Upload ขึ้นเว็บไซต์ คนทั่วไปถ้า
 อยากเข้าใจต้องใช้ Effort มาก ต้องอ่านภาษาเทคนิค ประชาชนพยายามอ่าน
 แล้วก็ยังไม่เข้าใจ หรือมาสรุปว่าผลเป็นอย่างไร เรื่องนี้สอบตก เว็บไซต์
 กสทช. สอบตก ทั้งๆ ที่คุณดูแลเรื่องสื่อ.....เท่าที่เราทราบมา กสทช. มีการ
 ทำอบรมผู้บริหารระดับกลาง กับสมาคมสื่อ ถือว่าเป็นการทำ Connection อีก
 แบบ ควรจะต้องถูกตรวจสอบ เพราะเป็นการขยายฐานอำนาจ เป็น Conflict

of Interest กับสมาคมสื่อด้วยหรือเปล่า ที่ยอมรับทำกิจกรรม แม้จะแจ้งหัวข้ออบรมสวยหรู แต่แท้จริงเป็นการสร้าง Connection ของ กสทช. กับสื่อ ...ทุกวันนี้สังคมไม่เหลือคนกลาง สื่อลงมาเลือกข้าง ก็มองว่าสิ่งที่น่าสนใจ คือเป็นการกระชากหน้ากากร คนต้องคิดแต่ละเรื่องด้วยเหตุผล เพราะทุกคนเป็นมนุษย์ธรรมดา”

3) กลุ่มวิชาชีพ

เป็นกลุ่มของสมาคม ชมรม ที่เกี่ยวข้องกับทางด้านโทรคมนาคม วิทยุ โทรทัศน์ กลุ่มผู้ผลิตรายการ ผู้ประกอบการทีวีดิจิตอล ซึ่งคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ประกอบอาชีพอยู่ในวงการเหล่านี้มาก่อนที่จะมี กสทช. เป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพที่อยู่ในการกำกับดูแลของกสทช. อย่างเช่นคุณวิชัย เบญจรงค์กุล นายกสมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทย (วิชัย เบญจรงค์กุล, สัมภาษณ์, 21 พฤศจิกายน 2556) ได้ให้ความเห็นว่า

“ต้องยอมรับว่ากฎหมายยังใหม่ กสทช. ทำงานยึดตามกฎหมาย การร่างกฎหมายทำโดยกว้างๆ เพราะยังไม่เข้าใจเนื้องานลึกซึ้งมากนัก การจะใช้ Learning Curve มาช่วยก็ทำไม่ได้ เพราะงานของ กสทช. เป็นงานเร่งด่วน และมีวาระ ดังนั้น จำเป็นต้องมี Fast Track เพื่อช่วยให้งานดำเนินได้อย่างราบรื่น การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นแค่ทำตามกฎหมาย มี Public Hearing แต่ไม่ได้สนใจ..กฎหมายปี 50 มีการระบุให้ กสทช. ต้องสนับสนุนรัฐบาล แต่ยังไม่ได้แก้ไขเรื่องการบริหารจัดการ จนต้องมองว่าเราต้องแต่งตั้งองค์กรนี้พร้อมให้คู่มือการทำงานด้วยหรือไม่ เพราะไม่ได้กำหนดกรอบการทำงาน ไม่ได้ทำงานแบบเป็นหนึ่งเดียวกันแต่ทำงานแบบช่างเทคนิคไม่เอา Public Interest ไว้ตรงกลาง ไม่มี Consensus ในการทำงาน.... อยากให้มีระบบตรวจสอบที่ Independent กับ กสทช. ต้องมีการให้งบ ไม่ต้องขออนุมัติยุ่งยาก หากไม่ทำ ก็ถือเป็นข้อบกพร่องและมีความผิดทางกฎหมาย คนเหล่านี้เป็นตัวแทนเพื่อทำงานแทนประชาชน แต่เมื่อได้รับเลือกเข้าไปแล้ว กลับทำงานไม่ได้อย่างที่ประชาชนคาดหวัง ผมมองว่าการ Audit เป็นการช่วยหาข้อบกพร่อง เพราะคนใช้กฎหมายอาจจะทำงานแล้วไม่เห็นข้อบกพร่องนั้น ส่วนการร่างกฎหมาย อย่างระบุว่าเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ กสทช. ต้องมีการคานอำนาจ อีกทั้ง สมาชิกวุฒิสภา ก็มีการของบ

จาก กสทช. อยากให้หยุดพฤติกรรมแบบนี้เพราะมองว่าความสัมพันธ์นั้นไม่โปร่งใส แล้วจะตรวจสอบผ่านทาง สตง. กตป. กสทช. ได้อย่างไร”

คุณสุทธิชัย ชื่นชูศิลป์ (บริษัท แอดวานซ์ อินโฟเซอร์วิส จำกัด มหาชน) (สุทธิชัย ชื่นชูศิลป์, สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2556) กล่าวว่า

“ผมมองว่าหน่วยงานที่เหมาะสมจะตรวจสอบ Performance ของ กสทช. มากที่สุดคือ สมาชิกวุฒิสภา เพราะเป็นผู้แต่งตั้ง กสทช. องค์กรที่จะมาตรวจสอบที่สมาชิกวุฒิสภาแต่งตั้งมาเป็นคณะกรรมการฯ มีมากมาย ทำงานซ้อนกัน มีอนุกรรมการมากกว่า 30 กลุ่ม แต่ไม่มีตัวกลางจริงๆ ต่างคนต่างเรียก และหากันรับผิดชอบจริงๆ ไม่ได้ ยังตกลงกันไม่ได้ ดังนั้นจึงย่อ หย่อในเรื่องการตรวจสอบ ส่วนสตง. ตรวจสอบตาม Process ไม่ได้ตรวจสอบเป้าหมาย ตรวจสอบแค่เรื่องการใช้งบประมาณ ส่วน กตป. นั้นยังตั้งหลักไม่ได้ ต้องแปลงานให้ชัดเจนว่าจะมี Process อย่างไร ติดตามเรื่องใด มี Output ใดๆ และหาข้อบกพร่องมาเสนอแนะ คงต้องใช้เวลา กตป. มากกว่านี้ กฎหมายประหลาดที่ให้ กตป. มาตรวจสอบแต่ต้องขอขงจาก กสทช. ตอนตั้งกฎหมายอาจจะคิดแต่จะมีการแปรญัตติอาจจะมีการแก้ไขในส่วนเรื่องการตรวจสอบมีหลายหน่วยงาน แต่ฟังกชั้นหรือไม่ มองว่า กสทช. ทำงานประจำมากไปหรือไม่ หลายงานจำเป็นหรือไม่ น่าจะเน้นการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ มากกว่า ต้องแยกงานนโยบายกับงาน Implement เช่นเรื่องการขอใบอนุญาต เราไม่ได้มองว่า กสทช. เข้าข้าง เพราะเรามีปัญหาเกี่ยวกับทาง กสทช. เกี่ยวกับการเก็บประวัติลูกค้า Pre-Paid ”

นอกจากนี้อาจารย์สุวรรณ สมบัติรักษาสุข ผู้จัดการสถานีวิทยุจุฬา (สุวรรณ สมบัติรักษาสุข, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2557) ได้กล่าวถึงความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ว่า

“ตอนเริ่มต้นที่ กสทช. เขียนแผนแม่บท เห็นแล้วว่าแผนนี้ไม่มีการปฏิรูปสื่อ และกระจายการถือครองคลื่นความถี่ให้เป็นธรรม รัฐยังเป็นผู้ถือครองเยอะอยู่ ตอนนี้มีคลื่นความถี่วิทยุอยู่ประมาณ 524 ถึง 525 คลื่นหลักที่ กสท. กำลังพิจารณาว่าใครสมควรถือครองคลื่นอยู่ว่าจะต่อใบอนุญาตให้หรือเปล่า

พิจารณา 3 ปีแล้ว ยังไม่เกิดขึ้นเสียที วิทยุชุมชนจริงๆ มีไม่ถึง 200 คลื่น
 ลดลงเรื่อยๆ เพราะอยู่ไม่ได้ แทบไม่เหลือแล้ว แต่ตอนนี้มีคนยื่นขออนุญาต
 7,300 กว่าคลื่น มีวิทยุหลุมคำที่บอกให้มาแจ้งขออนุญาตแล้ว แต่ไม่ยอม
 มา.... กสทช. ย่อส่วนประเทศ สิ่งที กสทช. ทำ เหมือนกับสิ่งที่รัฐบาลทำแต่
 ตรวจสอบไม่ได้ อะไรที่ควรจัดการก่อนควรทำก่อน ไม่ใช่เอาความสำคัญ
 น้อยกว่ามาทำก่อน เรื่องเทคนิคไม่สำคัญเท่าเรื่องธรรมาภิบาล ต้องการให้
 เข้ามาจัดการวิทยุชุมชนก่อน เพราะเป็นต้นตอของความขัดแย้ง ต้องจัดการ
 คุมเรื่องนี้ให้อยู่ก่อน บังคับใช้กฎหมายไม่ได้ ไม่มีประโยชน์..... วิทยุชุมชน
 ที่จริงแล้วเป็นสถานีวิทยุขนาดเล็ก ทำไม่ไม่ทำแผนทีวิทยุชุมชนออกมาทั้ง
 ประเทศมีได้ 700 สถานี วิทยุเถื่อนก็เกิดไม่ได้ ขายเครื่องส่งเถื่อนก็ทำไม่ได้
 ทำให้กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ ใครทำถูกต้องให้ใบอนุญาตไปเลย เป็นเรื่องที่จะ
 ต้องจัดการก่อน จัดการบ้างนิดหน่อยพอไม่ให้โดนตำหนิ จะเปิดทีวี 48
 ช่อง มีบุคลากรเพียงพอที่จะรองรับหรือยัง ฝึกคนขึ้นมาได้เพียงใด ถึงเวลาที่
 เปิดจริงๆ จะเกิดอะไรขึ้น.....กสทช. ต้องดูแล เรื่องจริยธรรมด้วย กสทช.
 จ้างนักวิชาการทำการศึกษาวิจัยมากมาย แต่ไม่เคยให้อนุกรรมการอ่าน การ
 แต่งตั้งอนุกรรมการ เป็นโควตา ไม่ได้ดูจากความรู้ความสามารถที่จะเข้ามา
 ทำงานได้อย่างมีคุณภาพจริงๆ ควรใช้ระบบฉันทามติ ดีกว่าประชามติ ให้
 เกียรติคนมีความรู้ด้านนั้นๆ ไม่ใช่ทุกคนเท่ากันหมดทั้งคนที่มีความรู้ในเรื่อง
 เหล่านั้นกับคนไม่รู้ พอยกมือแต่ละคนละ 1 เสียงเท่ากัน ทำให้คนมีความรู้ที่มี
 จำนวนน้อยกว่าไม่เคยชนะ..... ฐานของอำนาจ กสทช. ไม่ได้มาจาก
 ประชาชนโดยตรง มาจากตัวแทนทั้งสิ้น จากกรรมการสรรหา (กลุ่มผู้มีส่วน
 ได้ - เสีย 15 องค์การ) ความรับผิดชอบต้องมีต่อประชาชน คนที่ทำงานใน
 ภาครัฐ ต้องมี Accountability ต่อประชาชนอยู่แล้ว แต่ตัวเองเลือกที่จะปฏิบัติ
 ตัวอย่างไร ยังไงก็ต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ วุฒิสมาชิกเป็น
 กลไกอย่างหนึ่งเท่านั้น ที่จริงวุฒิสมาชิกต้องรายงานต่อประชาชน แต่ในทาง
 ปฏิบัติแล้ววุฒิสภาไม่ได้รายงานต่อประชาชนเป็นเรื่องส่วนตัวของแต่ละคน
 ไม่ได้ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา....อนุกรรมการ มีจำนวนมากชุด
 เพื่ออะไร งบประมาณที่ใช้ในการจ่ายให้อนุกรรมการจำนวนมาก ทำไม่ไม่
 ใช้พนักงานประจำให้ทำอย่างต่อเนื่องไม่ดีกว่าหรือประวัติของกรรมการแต่ละ
 คน อนุกรรมการแต่ละคนมีความรู้ ประสบการณ์ตรงกับงานที่เข้ามาทำ

หน้าที่หรือเปล่า หรือตั้งเข้ามาเพราะเป็นพรรคพวกกัน ค่าเบี้ยประชุม ครั้งละ 8,000 คณะอนุกรรมการแต่ละคณะมีกี่คน ประชุมเดือนละ 4 ครั้ง แต่ละคนได้คนละเกือบ 30,000 ต่อการเป็นอนุกรรมการ 1 ชุด มี 20 คน มีอนุ 20 ชุด ใช้งบประมาณ 144 ล้านบาทต่อปี เองงบประมาณนี้มาจ้างเจ้าหน้าที่ประจำเข้ามาดูแลงานด้านต่างๆ ที่เป็นหน้าที่ประจำดีกว่า จ้างเจ้าหน้าที่ประจำเงินเดือน 30,000 บาท ได้ 316 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่สำคัญ แต่ไม่จำเป็นต้องมีปริมาณมากขนาดนั้น และเป็นผู้เชี่ยวชาญจริงหรือเปล่า.... กสทช. บอกว่าไม่มีหน้าที่ Monitor สื่อ แต่มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน ถ้ามีการร้องเรียนก็จะเข้าไปจัดการเป็นกรณีไป คำตามก็คือ ถ้าไม่ Monitor แล้วจะกำกับดูแลได้อย่างไร การกำกับดูแลควรมีการติดตาม เกาะติดอยู่ตลอด จึงจะมีข้อมูลที่ถูกต้อง และ Update ตลอดเวลา ตัวอย่าง Media Monitor ของ ดร.เอื้อจิต ได้งบจาก สสส. ไม่เท่าไร แต่สามารถมีรายงาน ผลการวิจัยออกมาได้ตลอดเวลา ทำไม กสทช. ไม่ทำแบบนี้บ้างมีงบประมาณเยอะแยะ”

4) กลุ่มประชาสังคม

ที่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ของ กสทช. ที่มีบทบาทมากได้แก่ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กลุ่มคุ้มครองผู้บริโภค สหภาพแรงงาน เป็นต้น ในกลุ่มของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของ กสทช. ที่เคยเข้าไปร่วมงานเป็นอนุกรรมการของ กสทช. คือ ดร.เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ ผู้อำนวยการ มีเดีย มอนิเตอร์ (เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์, สัมภาษณ์, 18 เมษายน 2557) กล่าวว่า

“ดูเหมือนว่า กสทช. ให้ความสำคัญกับความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายแต่ไม่ได้ดูเจตนาธรรมของกฎหมาย แต่ดูตัวอักษรเป็นหลัก ดีความตามตัวหนังสือ การปฏิรูปสื่อเป็นเรื่องที่สำคัญ ต้องกำกับดูแลให้เข้าเป้า ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ก็เป็นสิ่งที่ดี มองว่า กสทช. ส่วนใหญ่ไม่รู้ที่มาที่ไปเกี่ยวกับเรื่องสื่อต่างๆ ก็เลยได้แต่ตีความกฎหมายตามตัวหนังสือ ทำอย่างไรให้นักวิชาชีพสื่อเข้ามารวมตัวกันได้ อยากให้ กสทช. สนับสนุนการรวมตัวกันของนักวิชาชีพสื่อ เพื่อสร้างจริยธรรมในการกำกับดูแลกันเอง แต่มีการแต่งตั้งอนุกรรมการพัฒนาวิชาชีพ และอนุกรรมการสร้างจริยธรรมเป็นอีกคณะหนึ่ง กฎหมาย กสทช. มาตรา 31 ต้องมีอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เคยมีกรณีการฟ้องร้อง กสทช. ที่ตีความว่าผู้บริโภคยังไม่ได้ถูกเอาเปรียบ

เพราะไม่มีการระบุในกฎหมาย...ด้าน Professional Accountability มองว่าสองปีไม่มี Output ไปคิดว่ามีหน้าที่เซ็นเซอร์ มองว่าการที่ กสทช. จะ Deal กับ Media Professional ต้องรู้เรื่องลึกมากกว่านี้ ต้องรู้เรื่องในระดับ Regulator และทำให้เกิดการยอมรับได้ เช่นเหตุการณ์เรื่องเซ็นเซอร์ละครเหนื่อเมฆ กสทช. มอง Profession แค่ในแง่ Operator ว่า มีสิทธิ์เซ็นเซอร์ แต่ไม่ได้มองในแง่คนที่ผลิต ตัวนัก แสดง ว่าเขามีสิทธิ์ฟ้องได้เช่นกัน โฆษณาบอกว่าต้องทำได้สิบห้าตอน แต่กดดันให้ Operator เซ็น เซอร์เหลือแค่ สิบสองตอน เหมือนการปิดกั้นเสรีภาพ โอกาส Profession มองด้านเดียว มองไม่ครบ ถือว่าช่องสามก็รับผิดชอบในแง่ด้านที่ต้องทำหน้าที่ของเธอ แต่เพราะ กสทช. ไปยึดแต่มาตรา 37 (2) ยกตัวอย่างเรื่อง เช่นมีผู้บริโภคร้องร้องแล้วผู้ประกอบการเจรจากับผู้ฟ้องร้องจนเรื่องยุติ คณะอนุกรรมการคุ้มครองฯ มองว่า การบริการไม่ดี ต้องถูกดำเนิน ดักเตือน แต่ผู้ประกอบการไปฟ้อง กสทช. ปราบกฏว่า กสทช. รับลูกทันที ซึ่งไม่ควร กสทช. มีท่าทีที่เข้าข้างผู้ประกอบการมากไป กสทช. เกิดมาเพื่อสร้างมิติใหม่ทางโทรคมนาคม การคุ้มครองผู้บริโภค การแข่งขันเสรี ประชาชนเข้าถึงได้ อยากให้มี Checklist ว่าทำหน้าที่ได้ถูกต้องหรือเปล่า ไม่ใช่เพียงแค่ยึดตัวบทกฎหมาย กสทช. เซ็ด Culture ใหม่ ต้องไปประชุมทุกที่ ต่างประเทศ รับ All Invitation ซึ่งจำเป็นขนาดนั้นหรือไม่”

ข้อมูลจากการสังเกต

เนื่องจากเป็นความพร้อมรับการตรวจสอบที่มีได้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นการตรวจสอบทางสังคม ซึ่งในสังคมยอมรับประกอบไปด้วยบุคคลหลากหลายทั้งกลุ่มวิชาชีพ กลุ่มประชาสังคม นักวิชาการ สื่อสารมวลชน ที่ต้องการเข้ามาตรวจสอบด้วยความสมัครใจ เพราะคลื่นความถี่ที่ กสทช. นำมาจัดสรรเป็นสาธารณสมบัติของชาติ เป็นของประชาชนทุกคน การที่ประชาชนเห็นความสำคัญ และต้องการเข้ามาตรวจสอบ เพื่อให้ กสทช. ทำงานเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประชาชน จึงเป็นเรื่องปกติในสังคมที่เป็นเสรีประชาธิปไตย ซึ่งจากการเฝ้าร่วมสังเกตพบว่าเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ คือ กสทช. ควรการเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องต่อสาธารณะ และให้เสรีภาพต่อความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะทุกภาคส่วน เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจ

การวิเคราะห์ข้อมูลสามเสา ภายใต้กรอบแนวคิด และบริบทที่เกี่ยวข้อง

พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์จากหลายฝ่ายทั้งนักวิชาการ สื่อมวลชน กลุ่มวิชาชีพ และกลุ่มประชาสังคมที่เฝ้ามองการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. มาโดยตลอด ทำหน้าที่ตรวจสอบสาธารณะมีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมดคือมองว่า กสทช. ก่อนข้างมีปัญหากับความพร้อมรับการตรวจสอบ โดยมักใช้การตีความกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามทิศทางที่ต้องการมากกว่า โดยให้ความสำคัญกับการพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายมากกว่าความพร้อมรับการตรวจ สอบด้านอื่นๆ หากไม่มีบทลงโทษทางกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน กสทช. ส่วนใหญ่จะไม่ให้ความสำคัญ คุณได้จากลักษณะของการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ ซึ่งเป็นการแสดงถึงความบริสุทธิ์ใจ แสดงความโปร่งใส และพร้อมรับการตรวจสอบขององค์กร มีลักษณะค่อนข้างไปในทางเปิดเผยอย่างล่าช้า และไม่ครบถ้วน ขาดรายละเอียด ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการตรวจสอบ ข้อมูลที่ไม่มีรายละเอียด ทำให้ผู้ที่ต้องการตรวจสอบไม่มีข้อมูลมากพอที่จะทำการตรวจสอบได้ ทำให้ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ (เป็นความพร้อมรับการตรวจสอบโดยสาธารณชน เป็นการตรวจสอบที่สำคัญที่สุดของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย) ไม่เข้มแข็ง และไม่สามารถเติบโตจนกลายเป็นพลังทางสังคมที่จะกดดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลง หรือผลักดันแนวคิดที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง การจะสร้างความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะให้เข้มแข็งต้องได้รับความร่วมมือจาก กสทช. ในการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะและการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

หลักการของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะได้กำเนิดขึ้นมาจากพื้นฐานความคิดของทฤษฎีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารประเทศมากที่สุด ในยุคปัจจุบัน เนื่องจากเป็นระบอบที่ให้ความสำคัญกับพลเมือง ทุกคนมีสิทธิ และเสรีภาพ มีความเท่าเทียมกันในการเมือง และที่สำคัญคือ เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นเจ้าของประเทศ ด้วยสิทธิและอำนาจของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยนี้เอง ที่ทำให้ประชาชนมีสิทธิที่จะตรวจ สอบ จะได้ความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ การทำงานของบุคคล และหน่วยงานสาธารณะ (ในยุคดั้งเดิมเราเรียกว่าระบบราชการ ต่อมาเมื่อมองภาพที่ใหญ่ขึ้นจึงได้ใช้คำว่าภาครัฐ ซึ่งหมายถึงการทำงานสาธารณะภายใต้กำกับดูแลควบคุมและบริหารงานโดยรัฐบาล ต่อมาเมื่อกระบวนการทศนทางการบริหารเปลี่ยนไป และเห็นภาพที่ใหญ่กว่าเดิม การให้บริการแก่พลเมืองไม่จำเป็นจะต้องกระทำโดยรัฐบาลและระบบราชการเท่านั้น แต่สามารถเกิดขึ้นได้จากทุกภาคส่วน โดยเรียกว่า “การอภิบาล” (Governance) ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าภาครัฐ จึงได้กลายเป็นกิจการสาธารณะในปัจจุบัน) จากบริบทที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มีผลให้การกระทำ ความคิด การตัดสินใจ ต้องเปลี่ยนแปลงและ

ปรับตัวตามไปด้วย เมื่อประชาชนรับรู้สิทธิและอำนาจของตน จึงไม่แปลกที่จะเกิดแนวคิดความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะขึ้น

แนวคิดนี้ไม่ได้ประสบความสำเร็จอย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับในประเทศไทย เนื่องจากบริบททางสังคม ทางการเมือง วัฒนธรรมประเพณี บรรทัดฐานทางสังคม ความเชื่อทัศนคติ และการให้คุณค่าที่ถูกปลูกฝังมาตลอด จนกลายเป็นค่านิยมของคนไทย คือการยอมให้กับผู้มีอำนาจ มองว่าข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจและมีต้องเคารพ กราบไหว้ (ระบบศักดินา) ราชนครเป็นผู้ถูกปกครอง ผู้มีอำนาจสั่งการอย่างไร ประชาชนต้องทำตาม ค่านิยมดังกล่าวยังคงฝังลึก ติดแน่น อยู่ในจิตสำนึกของคนไทย หากไม่ทำตามจะกลายเป็นคนนอกคอก ผู้ไม่รู้จักบุญคุณ ไม่รู้ที่สูงที่ต่ำ จากปรากฏการณ์ทางสังคมในปัจจุบันที่มองว่าคนที่เรียกร้องประชาธิปไตยกลายเป็นคนไม่ดีของสังคมไทย ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าหลักการความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะซึ่งมีที่มาจากประชาธิปไตย จึงค่อนข้างขัดกับวิถีของความเป็นไทย หากประชาชนต้องการตรวจสอบ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ของภาครัฐหรือกิจการสาธารณะ ก็จะกลายเป็นหมิ่นประมาท ไม่ให้เกียรติ และถูกตอบโต้จากผู้มีอำนาจจนไม่กล้าตรวจสอบอีก บริบทเหล่านี้มีอยู่จริง และมีอยู่ตลอดเวลา เพียงแต่คนไทยอยู่กับระบบแบบนี้มาตั้งแต่เกิด อยู่จนเคยชิน จนไม่รู้สึกรู้ว่ามิอะไรผิดปกติ แต่บริบททางสังคมแบบนี้ ร่วมกับบริบททางการเมืองที่อำนาจไม่ได้มาจากประชาชน และมีการรัฐประหารถึง 19 ครั้ง หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ตลอดเวลา 80 กว่าปี ประเทศไทยมีรัฐบาลที่มาจากทหาร มากกว่า 60 ปี ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง รวมถึงหลักการในทางประชาธิปไตย จึงไม่ใช่วิถีทางที่แท้จริงของคนไทย เพราะผู้มีอำนาจเป็นผู้ที่อยู่สูง เราไม่ควรอาจเอื้อมไปตรวจสอบ (ทั้งที่ที่ประชาชนเสียภาษี เอาเงินไปจ่ายเป็นเงินเดือนให้ท่านเหล่านี้) ตราบใดที่ค่านิยมแบบนี้ยังคงอยู่และได้รับการยอมรับจากคนไทยส่วนใหญ่ ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะไม่มีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จได้เลย

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นบริบทที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบกับโครงสร้างและกระบวนการในเชิงสถาบันเป็นอย่างมาก ทำให้ทิศทางและรูปแบบทางการบริหารเปลี่ยนแปลงเป็นรูปแบบของระบบราชการ (เน้นการใช้กฎระเบียบมาก) เน้นการควบคุม บังคับบัญชา มากกว่าเน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงได้ออกแบบโครงสร้าง และกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมาย และทางการบริหาร โดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบเป็นหลัก จึงทำให้กฎหมายที่ออกมามีลักษณะของการควบคุมด้วยการใช้กฎหมาย และองค์การทางกฎหมาย หากต้อง การแก้ไขให้มีความพร้อมรับการตรวจสอบอย่างแท้จริง ต้องมี

จุดเริ่มต้นที่หลักการประชาธิปไตย (เป็นต้นกำเนิดของแนวคิดความพร้อมรับการตรวจสอบ ที่ไม่ใช่แค่การตรวจสอบ) ที่ให้ความสำคัญกับพลเมืองและการตอบสนองความต้องการของพลเมือง เป็นวัตถุประสงค์หลัก ใช้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ มาเป็นแนวทางในการสร้างระบบความพร้อมรับการตรวจสอบ โดยเน้นให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็น การมีส่วนร่วม และการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะชน ให้มีความสำคัญและสนับสนุนบทบาทของนักวิชาการ มีอาชีพ ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน และใช้มาตรฐานทางวิชาชีพ ในการสร้างกลไกความพร้อมรับการตรวจสอบที่มีทั้งความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และเสียงของความต้องการจากทุกภาคส่วน จึงจะเป็นระบบความพร้อมรับการตรวจสอบที่สมบูรณ์ และใช้งานได้จริง ในมิติที่กว้างและลึกกว่าการใช้ระบบตรวจสอบและควบคุม โดยกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวความคิดยุคดั้งเดิมที่มีปัญหาเช่นเดียวกันกับปัญหาของระบบราชการที่ยึดกฎระเบียบแต่ประสิทธิภาพน้อย

ในส่วนของการระบวนการร่างกฎหมาย ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2550 และ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 เรื่องการรัฐประหาร กับวัฒนธรรมทางการเมือง และระบบราชการของไทย เป็นบริบทที่สำคัญต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับความเป็นมาของระบบความพร้อมรับการตรวจสอบตั้งแต่กระบวนการทางกฎหมายของโครงสร้างและกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบ

1) โครงสร้างของความพร้อมรับการตรวจสอบ กสทช. ประกอบไปด้วยองค์การทางด้านนิติบัญญัติและตุลาการ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใช้การตัดสินใจและตีความตามตัวบทกฎหมาย ไม่ได้คำนึงถึงประเด็นทางการบริหาร หรือด้านความเหมาะสมในการตัดสินใจ และการปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ รวมถึงเรื่องความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล จึงเป็นการตรวจสอบที่ยังไม่ครบถ้วนเท่าที่ควร จากบริบททางสังคมไทยที่ยึดถือการตัดสินใจทางกฎหมายเป็นหลัก โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบด้านอื่นๆ มากนัก ทำให้โครงสร้าง และองค์การที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบเน้นหนักไปในทางกฎหมายมากกว่าส่วนอื่นๆ

2) ระบบตรวจสอบของประเทศไทยยังใช้แนวคิดทางการบริหารแบบเก่า (Old Public Administration) คือการแยกการทำงานตามประเภทของงาน ทำให้ต้องใช้อ้องค์การในการตรวจสอบหลายองค์การ และต่างคนต่างทำงานในส่วนของตัวเอง ไม่ได้มีการบูรณาการระบบการตรวจสอบให้เป็นระบบเดียว ซึ่งจะทำให้มีคุณภาพ และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เหมาะสมกับองค์การอย่าง กสทช. การออกแบบระบบความพร้อมรับการตรวจสอบควรใช้หลักการ และทฤษฎีการบริหารในกระบวนทัศน์ใหม่ เช่นกระบวนทัศน์ของ “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (New

Public Service) (Denhardt, 2007) ซึ่งใช้แนวคิดเกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบที่มีความซับซ้อน และมีการออกแบบโครงสร้างและกระบวนการให้เหมาะสมกับแต่ละองค์การ โดยเฉพาะ

3) วัฒนธรรมของข้าราชการไทยแบบดั้งเดิม เป็นระบบอำนาจนิยม ถือว่าผู้ดำรงตำแหน่ง มีอำนาจในการออกคำสั่ง เป็นผู้ควบคุม และกำกับดูแลประชาชน (ไม่ได้มีแนวคิดว่าต้องทำงานเพื่อรับใช้พลเมืองที่เป็นเจ้าของประเทศ ตามหลักการของ New Public Service หรือหลักการประชาธิปไตย) เป็นเหตุให้ไม่เคยชินกับการถูกตรวจสอบจากภาคสาธารณะ โดยจะยอมรับตรวจสอบจากองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ทำให้ กสทช. ที่ส่วนใหญ่เป็นอดีตข้าราชการ รู้สึกว่าเป็นการลบลู่ และหมิ่นประมาท เมื่อถูกภาคส่วนต่างๆ เช่น นักวิชาการ สื่อฯ ภาคประชาสังคมทำการตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์ ในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้เกิดการฟ้องร้องนักวิชาการ และสื่อมวลชน

4) บทบาทและหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ เช่น นักวิชาการจาก TDRI กลุ่ม NBTC Policy Watch กลุ่มของภาคประชาสังคมอย่างมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและ สื่อมวลชน ยังไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบได้อย่างเต็มที่นัก ยังขาดงบประมาณ และการสนับสนุน เจ้าของสื่อใหญ่ๆ ไม่ค่อยอยากมีปัญหา กับ กสทช. นอกจากนี้ กสทช. ยังแต่งตั้งนักวิชาการมาเป็นอนุกรรมการ หรือคณะทำงานจำนวนมาก ทำให้มีผู้ที่กล้าตรวจสอบ กสทช. เหลือจำนวนน้อย ทำได้เพียงการออกรายงานในเว็บไซต์ การให้สัมภาษณ์สื่อ การจัดสัมมนาหรือเสวนา จึงไม่มีพลังมากพอที่จะตรวจสอบและสร้างแรงกดดันแก่ กสทช. อย่างได้ผล

5) บริบททางการเมือง มีความเกี่ยวข้องกับการกำเนิดของ กสทช. และระบบความพร้อมรับการตรวจสอบ เพราะอยู่ในช่วงหลักการรัฐประหาร ทำให้ที่มาของตัวบุคคลในการร่างกฎหมาย ตัวบทกฎหมาย และกระบวนการสรรหา กสทช. อยู่ภายใต้อำนาจและอิทธิพลของทหาร ไม่ได้อยู่ในช่วงที่เป็นประชาธิปไตย เป็นเหตุให้ระบบทั้งหมดไม่ได้ถูกสร้างมาเพื่อผลประโยชน์ของพลเมืองโดยตรง แต่เพื่อตอบสนองผู้มีอำนาจในขณะนั้นมากกว่า จึงทำให้มีปัญหา หากต้องการแก้ปัญหาควรจะต้องแก้ไขที่ต้นเหตุ คือตั้งแต่ที่มาของบุคคลที่ร่างกฎหมาย ไปจนถึงรายละเอียดในตัวบทกฎหมาย ควรมีการปรับให้มีความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหารให้มีศักยภาพสูง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

6) นอกจากบริบททางการเมืองที่มีส่วนสำคัญทำให้การออกแบบระบบความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. มีข้อจำกัด ปัญหาเรื่องของแนวคิด และความรู้ความเข้าใจในเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบของผู้เกี่ยวข้องก็เป็นเรื่องสำคัญ เพราะกระบวนการที่สัมพันธ์กับความพร้อมรับการตรวจสอบได้พัฒนาและมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก หากผู้ร่างกฎหมายอาจยังไม่ได้ทำความเข้าใจกระบวนการที่ใหม่ของการพร้อมรับการตรวจสอบอย่างลึกซึ้ง และยังใช้ความรู้ความเคยชินแบบเดิม การออกแบบระบบฯ จะยังคงมีปัญหาแบบเดิม ควรคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญ

ทางด้านความพร้อมรับการตรวจสอบอย่างแท้จริงให้เป็นผู้ออกแบบระบบความพร้อมรับการตรวจสอบ นอกเหนือจากนักกฎหมายจะได้ระบบที่มีคุณภาพ ครอบคลุม รอบด้าน และไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานด้วย

จากประเด็นปัญหาในกระบวนการร่างกฎหมายสำหรับกำหนดโครงสร้างและกระบวนการความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. สำหรับในเชิงสถาบันสามารถวิเคราะห์ได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากมีการแทรกแซงจากสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันประเทศ เข้ามามีอิทธิพลเหนือสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศ และในทางนิติบัญญัติ ทำให้ทิศทางการบริหารและการออกกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางเดิม (ระบอบประชาธิปไตย) ไปสู่แนวความคิดระบบราชการดั้งเดิม ที่ให้ความสำคัญในเรื่องของการควบคุม บังคับบัญชา กฎ ระเบียบ มากกว่าการสร้างประโยชน์สาธารณะให้กับพลเมืองของประเทศ เมื่อแนวความคิดในการกำหนดทิศทางของประเทศเปลี่ยนไป จึงมีผลให้วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการร่างกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปด้วย ทำให้ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มีลักษณะเอนเอียงไปทางการใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ กฎหมาย และองค์การทางนิติบัญญัติ ตุลาการในการควบคุม กำกับดูแล กล่าวคือใช้ระบบราชการเป็นกลไกของความพร้อมรับการตรวจสอบ และไม่ได้ให้ความสำคัญความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะมากนัก แม้จะมีการกำหนดในกฎหมายให้มีการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ และให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ แต่ก็ไม่ได้มีบทบัญญัติที่รอบคอบรัดกุม และไม่มีบทลงโทษหากไม่กระทำตามที่กำหนด ทำให้กลไกของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเท่าที่ควร การให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเพียงรูปแบบแต่โดยเนื้อหาที่แท้จริงแล้วใช้ระบบของทางราชการในการควบคุม ตัดสินลงโทษในทางกฎหมาย มากกว่าส่งเสริมระบบความพร้อมรับการตรวจสอบ ซึ่งเป็นเรื่องปกติของโครงสร้างเชิงสถาบัน เมื่อสถาบันที่เป็นระบบราชการกลุ่มอำนาจสูงสุดเมื่อสถาบันที่มาจากการเป็นตัวแทนของประชาชน จะมีลักษณะและทิศทางในการจัดโครงสร้างในรูปแบบที่กล่าวถึงนี้ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นประจำสำหรับประเทศไทย

ปัญหาและอุปสรรคของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะในภาพรวม

เนื่องจากสาธารณชนมีความหลากหลายและเป็นอิสระ ไม่สามารถควบคุมหรือคาดหวังให้กระทำหรือไม่กระทำการใดๆ นอกจากเป็นความสมัครใจของแต่ละบุคคล ทำให้การมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ยังเป็นเรื่องที่สาธารณชนให้ความสนใจเป็นครั้งคราวมากกว่าที่จะมีความต่อเนื่อง นอกจากเป็นเรื่องที่เป็นกระแสสังคมเพียงบางเรื่องเท่านั้น

และโดยส่วนใหญ่ผู้ที่มีความสนใจจะจัดกระจายออกไป ไม่สามารถรวมตัวกันได้มากพอที่จะทำให้เกิดแรงกดดัน และอำนาจต่อรอง กับองค์กรที่มีอำนาจและอิทธิพลสูงมาก กสทช. ซึ่งมีทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและงบประมาณจำนวนมหาศาล กลุ่มนักวิชาการ วิชาชีพ กลุ่มประชาสังคม และสื่อมวลชน ที่ให้ความสนใจในการตรวจสอบฯ ยังมีจำนวนบุคคลและงบประมาณที่จำกัดมาก แต่ก็ยังมีผู้เสียสละดำเนินการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง หากไม่มีการสนับสนุนของประชาชนในภาคส่วนต่างๆ และงบประมาณที่มากพอ ยากที่จะทำให้ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะมีความเข้มแข็ง และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบฯ ได้ดีเท่าที่ควร

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการยอมรับในความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐต่างๆ รวมทั้ง กสทช. ด้วย เนื่องจากบุคลากรในองค์กรภาครัฐเคยชินอยู่กับระบบราชการแบบดั้งเดิมที่ยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์ กฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น หากไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายกำหนดเอาไว้ จะไม่ยอมรับโดยเด็ดขาด และรู้ดีว่าการตรวจสอบสาธารณะเป็นการหมิ่นประมาท ละเมิดเกียรติยศ ศักดิ์ศรี เป็นทัศนคติที่ฝังลึกไม่ยอมรับความเปลี่ยนแปลง ไม่ยอมรับบทบาทและหน้าที่ของพลเมืองในระบบประชาธิปไตย ที่ว่าการตรวจสอบเป็นเป็นสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองทุกคน ที่ต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ตั้งแต่กำหนดนโยบาย การดำเนินการ ไปจนถึงการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรหน่วยงานภาครัฐเป็นเรื่องปกติ เรื่องนี้เป็นอุปสรรคสำคัญของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะมากที่สุด แก้ไขได้ยากมาก หากมองในกรอบแนวคิดเชิงสถาบัน (แบบดั้งเดิม) จะเห็นได้ชัดว่า ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะไม่มีลักษณะเป็นสถาบันอย่างเป็นทางการ และไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะดำเนินการ จึงเป็นเหตุให้ผู้รับการตรวจสอบ (Actor) รู้สึกว่าไม่มีความจำเป็นต้องยอมรับ และยังไม่มียกโทษใดๆ ตามกฎหมายด้วยแล้วจึงไม่เกิดผลกระทบอะไรกับบุคลากรภาครัฐเหล่านี้ สำหรับกรณีนี้ไม่สามารถใช้กรอบแนวคิดเชิงสถาบันมาวิเคราะห์ได้ ต้องใช้กรอบแนวคิดประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับสิทธิและอำนาจของพลเมืองที่มีต่อหน่วยงานสาธารณะ และกรอบแนวคิดเชิงศีลธรรมจึงจะเหมาะสมกับหลักการของความพร้อมรับการตรวจสอบประเภทนี้

4.3 การวิเคราะห์การใช้อำนาจหน้าที่ของ กสทช.

จากการวิเคราะห์โครงสร้างกระบวนการความพร้อมรับการตรวจสอบเชิงสถาบัน ในแง่มุมต่างๆ มาแล้วนั้น ยังมีอีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญไม่แพ้กันคือการศึกษาระบบการใช้อำนาจหน้าที่ของ กสทช. ว่ามีความพร้อมรับการตรวจสอบและมีการตอบสนองต่อการถูกตรวจสอบจาก

ภาคส่วนต่างๆ อย่างไรก็ตาม ดังจะได้กล่าวถึงต่อจากนี้ สำหรับคณะกรรมการ กสทช. ซึ่งถือว่าเป็นผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์กร ที่มีอำนาจและหน้าที่ทั้งในระดับนโยบาย และระดับบริหาร การตัดสินใจและดำเนินการในแต่ละเรื่องล้วนแต่ส่งผลอย่างใหญ่หลวง ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรคลื่นความถี่ การออกใบอนุญาต การออกกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ ประกาศ คำสั่ง ในการกำกับ การประกอบกิจการทางด้านกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมของประเทศไทย ทำให้ต้องศึกษาวิเคราะห์ความพร้อมรับการตรวจสอบในการตัดสินใจทางการบริหารของคณะกรรมการ กสทช. กทค. และ กสทช.

4.3.1 การจัดสรรคลื่นความถี่ กรณีการประมูลคลื่นความถี่ 2.1 GHz

ภาระหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของ กทค. ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายคือการจัดสรรคลื่นความถี่ 2.1GHz เพื่อออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคม (หรือที่สื่อมวลชน เรียกว่า “ประมูล 3G”) เป็นการจัดประมูลครั้งแรกของ กทค. ชูตินเทคโนโลยีการสื่อสารได้พัฒนาก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วมาก แต่คนไทยยังไม่ได้ใช้เพราะไม่สามารถประมูลคลื่นความถี่ได้สำเร็จ เนื่องจากมีการฟ้องร้องเพื่อล้มการประมูลในครั้งที่ผ่านๆ มา ทำให้สังคมของผู้ใช้บริการด้านการสื่อสารกดดัน กทค. ให้จัดการประมูลให้สำเร็จเร็วที่สุด เมื่อผู้คนจำนวนมากตั้งตารอที่จะได้ใช้ 3G อย่างใจจดใจจ่อ จึงทำให้การประมูลครั้งนี้ได้รับความสนใจมากเป็นพิเศษ และเมื่อการประมูลผ่านไป ผู้คนทั่วไปรู้สึกทั้งดีใจที่จะได้ใช้ 3G แต่ก็มีข้อสงสัยว่าทำไม กทค. จึงได้ตั้งกติกาการประมูลแบบที่ไม่สามารถเกิดการแข่งขันได้ เนื่องจากมีคลื่นความถี่ที่จะประมูล 45 MHz และมีการแบ่งออกเป็นสล็อตละ 5 MHz จำนวน 9 สล็อต โดยมีข้อจำกัดไม่ให้ผู้เข้าประมูลแต่ละรายประมูลได้เกิน 3 สล็อต เมื่อมีผู้เข้าประมูล 3 ราย แต่ละรายประมูลได้ไม่เกิน 15 MHz ก็จะทำให้ผู้เข้าประมูลทุกรายได้คลื่นความถี่อย่างแน่นอน รายละ 15 MHz โดยที่ผู้เข้าประมูลไม่ต้องแข่งขันกันเลย เพราะแต่ละรายจะต้องได้คลื่นความถี่เท่าๆ กันตั้งแต่ก่อนเริ่มประมูล จึงทำให้ผู้เข้าประมูลจ่ายเงินในราคาตั้งต้น และไม่เกิดการแข่งขัน (หลายคนให้ความเห็นว่าเมื่อตั้งกติกาให้ไม่เกิดการแข่งขันจะเรียกว่าเป็นการประมูลได้อย่างไร) ทำให้รัฐขาดรายได้ที่ควรจะได้จากการแข่งขัน ซึ่งผู้จัดการประมูลคือ กทค. จะต้องรับผิดชอบ เป็นเหตุให้เกิดกระแสความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ของ กทค. 4 คน (มี 1 คน คือนายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศาเป็นเสียงข้างน้อยในการคัดค้านวิธีการประมูลแบบนี้) ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกได้ว่าเป็นการประมูลที่มีคนไม่เห็นด้วยและออกมาแสดงตัวกันค่อนข้างมาก อย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภาคส่วนต่างๆ และมีการตั้งข้อสงสัยว่า กทค. มีการตั้งกติกาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการหรือไม่ มีการฟ้องร้อง และร้องเรียนเกิดขึ้นอย่าง

มากมาย ทั้งฟ้องศาลปกครอง ป.ป.ช. คณะกรรมการของรัฐสภา เป็นต้น และมีนักวิชาการชื่อดัง ข้าราชการ กลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม ออกมาแสดงความไม่เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์ในการจัดประมูล ครั้งนี้ ทำให้เกิดกระแสเกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจ สอบของ กสทช. (กทค.) เป็นครั้งแรก สำหรับการประมูลคลื่นความถี่ครั้งนี้ได้มีผู้ร้องเรียนไปที่ ป.ป.ช. เพื่อให้วินิจฉัยว่าการประมูลครั้งนี้ กรรมการ กทค. 4 คน มีการซื้อข้อมูลความผิด เพื่อนำไปสู่การถอดถอน (โดยรัฐสภา) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดเล็กได้ซื้อข้อมูลความผิด แต่เมื่อเรื่องเข้าสู่การพิจารณา ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหญ่ได้มีการกลับคำวินิจฉัยว่ากรรมการ กทค. ทั้ง 4 คน รวมทั้งเรื่องที่ร้องเรียนเกี่ยวกับการประมูลทั้งหมด ไม่มีข้อมูลความผิด ซึ่งก็มีทั้งกลุ่มที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยของ ป.ป.ช. เพราะในแง่กฎหมาย เมื่อ ป.ป.ช. ได้มีการวินิจฉัยถือว่าสิ้นสุดกระบวนการ

ข้อมูลประเภทเอกสาร (Document Data)

1) พรเทพ เบญญาอภิกุล ได้นำเสนอรายงานเรื่อง “มูลค่าคลื่น 3G กับบทบาทของราคาตั้ง ต้นการประมูล” เกี่ยวกับการประมูลคลื่นความถี่ 2.1 GHz เพื่อให้บริการ 3G ที่สิ้นสุดลงแล้วในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2555 พร้อมเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประเทศชาติอย่าง มหาศาลจากการออกแบบการประมูลที่ล้มเหลว เนื่องจากราคาชนะประมูลสุดท้ายสูงกว่าราคาตั้งต้น การประมูลเพียง 2.78 เปอร์เซ็นต์ หรือขยับขึ้นไปจากราคาตั้งต้นรวมทุกชุดคลื่น 40,500 ล้านบาท เพียง 1,125 ล้านบาท สร้างรายได้ต่ำกว่าตัวเลขประเมินรายรับจากการให้อนุญาตใช้คลื่นความถี่ 2.1 GHz ที่ทาง กสทช. อ้างที่วิจัยจากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ จำนวนถึง 16,335 ล้านบาท การไม่ แข่งขันด้านราคาประมูลนี้ทำให้สังคมตั้งข้อสงสัยว่ามีการ “ฮั้ว” ประมูลเกิดขึ้นหรือไม่ หรือมีข้อ วิเคราะห์ว่า กสทช. เป็นผู้จัดฮั้วประมูลผ่านการออกแบบกติกาที่ไม่เอื้อต่อการแข่งขันประมูลเสียเอง รายงานชิ้นนี้มุ่งตรวจสอบ “ร่องรอย” ความผิดปกติที่เกิดขึ้นในการประมูลครั้งประวัติศาสตร์นี้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการประมูลครั้งนี้จะถูกออกแบบมาเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อภาคเอกชนมากกว่า ผลประโยชน์ของภาครัฐและสังคม “อย่างเป็นระบบ” หาใช่สิ่งที่ กสทช. คาดเดาไม่ได้ โดยสรุปเรื่อง ที่ค้นพบความผิดปกติไว้ในประเด็นสำคัญๆ คือ (1) ความผิดปกติในการกำหนดราคาตั้งต้น ร่องรอย ความผิดปกติดังกล่าวทำให้อัดตั้งข้อสงสัยไม่ได้ว่า การกำหนดราคาตั้งต้นที่ 4,500 ล้านบาท มีการตั้ง งบประมาณหน้าหรือไม่ (2) ความผิดปกติในการตัดสินใจลดเพดานถือครองคลื่นจาก 20 MHz เหลือ 15 MHz ภายหลังการรับฟังความคิดเห็น โดยเฉพาะจากผู้ประกอบการรายเดิมทั้งสามราย กทค. จึงได้ ตัดสินใจปรับลดเพดานถือครองคลื่นความถี่เหลือ 15 MHz ด้วยเหตุผลว่าไม่ต้องการให้เกิดกรณีที่มี เจ้าใหญ่สองราย (AIS และ DTAC) ได้คลื่นไปเจ้าละ 20 MHz เพื่อกักตุน และเหลือคลื่นเพียง 5 MHz ให้กับรายเล็ก (True) ซึ่งไม่เพียงพอต่อการแข่งขัน การตัดสินใจทางนโยบายดังกล่าว ซึ่งสร้าง

เงื่อนไขที่ปราศจากการแข่งขันประมูล ส่อพิรุธไปในทางเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการ (3) ความผิดปกติเกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าประมูลผลการเลือกย่านความถี่ที่ออกมาพิสูจน์ว่า ผู้ประกอบการ ไม่ได้เห็นความแตกต่างระหว่างย่านความถี่ดังที่ ดร.เศรษฐพงศ์ กล่าวอ้างมาตลอด (4) ข้อพิรุธจากรายงานของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ ที่ถูกตั้งคำถามมากมาย เหตุใดทีมวิจัยจากคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ จึงไม่เคยออกมาชี้แจงข้อกังขาของสังคมทั้งก่อนและหลังการประมูล (5) ความผิดปกติจากคำกล่าวอ้างเรื่องสิทธิในการเลือกย่านความถี่จะกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2555 คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคม ได้ทำหนังสือเสนอความเห็นไปยัง กทท. โดยมีสาระสำคัญดังนี้ 1. คณะอนุกรรมการฯ สนับสนุนให้ กทท. เพิ่มมูลค่าขั้นต่ำของการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่แต่ละชุด (Reserve Price) จากที่กำหนดไว้ชุดละ 4,500 ล้านบาท เนื่องจาก ราคาประมูลที่ตั้งไว้นี้ หากผู้เข้าร่วมประมูลได้ความถี่ 15 MHz ซึ่งเพียงพอสำหรับการให้บริการ 3G ผู้เข้าร่วมประมูลจะต้องจ่ายในราคา 13,500 ล้านบาทต่อระยะเวลาใช้งาน 15 ปี หรือคิดเป็นเงินที่ผู้ประมูลต้องจ่ายปีละ 900 ล้านบาท ซึ่งยังถือว่าน้อยกว่าที่ผู้ประกอบการทั้ง 3 รายต้องจ่ายเป็นค่าสัมปทานให้แก่รัฐจำนวน 40,000 ล้านบาทต่อปีอย่างใดก็ตาม ก่อนหน้านั้น สำนักงาน กสทช. ได้ว่าจ้างให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยศึกษาเรื่องราคาเริ่มต้นของการประมูล คลื่นความถี่ย่าน 2.1 GHz และผู้วิจัยได้เสนอราคาเริ่มต้นไว้ที่ชุดละ 6,440 ล้านบาท แต่ในที่สุด กทท. ได้กำหนดตัวเลขสุดท้ายไว้ที่ราคาชุดละ 4,500 ล้านบาท โดยคณะกรรมการ อ้างว่าต้องการส่งเสริมธุรกิจโทรคมนาคม ทั้งที่ในความเป็นจริงนั้นราคาประมูลคือกำไรที่ผู้ประกอบการจะได้รับจากการ นำคลื่นความถี่ไปใช้ มิใช่ต้นทุนของผู้ประกอบการ การอ้างเช่นนั้นจึง ไม่มีเหตุผลและเป็นการกำหนดราคาตามอำเภอใจ นอกจากนี้ โอกาสที่ผู้ประกอบการรายใหญ่จะมีการฮั้วกัน โดยแบ่งคลื่นความถี่กันไปรายละ 15 MHz ซึ่งถือว่าเพียงพอต่อการให้บริการก็มีโอกาสเป็นไปได้สูง และจะส่งผลให้ราคาประมูลเท่ากับมูลค่าขั้นต่ำของแต่ละชุด (Reserve Price) คณะอนุกรรมการ จึงขอให้ กทท. ทบทวนราคาเริ่มต้นโดยยึดผลการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและผลประโยชน์ของรัฐเป็นหลัก พบว่าหน่วยงานที่ติดตามการทำงานของ กสทช. มีสงสัยในเรื่องการตัดสินใจของ กสทช. สำหรับแนวทางการประมูลครั้งนี้ไปในทิศทางเดียวกัน ในเรื่องผลประโยชน์แอบแฝง (เว็บไซต์ประชาไท, <http://www.prachatai.com>, 2 เมษายน 2556)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)

1) ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ประธาน TDRI มีความเห็นว่า

“ปัญหาคือมันไม่มีการแข่งขัน ซึ่งถือเป็นหัวใจของการประมูล มีเพียงการแข่งขันเทียม ๆ งานนี้ กสทช. เปิดให้มีการประมูลคลื่นความถี่ที่มีอยู่ทั้งหมด 45 MHz โดย

ออกกว่าจำนวนคลื่นสูงสุดที่ผู้เช่าประมูลแต่ละรายสามารถประมูลได้ต้องไม่เกิน 15 MHz เมื่อมีผู้เสนอราคา 3 ราย คือ เอไอเอส ดีเทค และทรูมูฟทุกรายจะได้คลื่นเท่ากัน แล้วจะคืนประมูลเพื่ออะไร ปัญหาจริงมาคือเมื่อเห็นอยู่แล้วว่าไม่มีการแข่งขัน ยังตั้งราคาประมูลขั้นต่ำไว้ถูกๆ คุณก็ได้ราคาตามที่ตั้ง การประมูลครั้งนี้จึงถือว่าแย่ที่สุดครั้งหนึ่งของโลกเลยก็ว่าได้” (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2556)

2) อาจารย์สุวรรณ สมบัติรักษาสุข ผู้จัดการสถานีวิทยุจุฬา (สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2557) กล่าวถึงการทำงานของ กสทช. ว่า

“ กสทช. ต้องตอบคำถามได้ว่าการประมูล 3G ทำเพื่อชาติหรือเพื่อใคร เพราะหน้าที่และความรับผิดชอบในการออกแบบการประมูลนั้นเพื่อให้ประเทศชาติได้รับประโยชน์สูงสุดการปฏิบัติหน้าที่ต้องอยู่บนความโปร่งใสเป็นธรรม เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้” (สุวรรณ สมบัติรักษาสุข, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2557)

3) จอมขวัญ หลาวเพ็ชร ผู้ดำเนินรายการรายการโทรทัศน์ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ กสทช. ในมุมมองของสื่อมวลชนว่า

“เรื่องประเด็นการประมูลคลื่นความถี่ 2.1 GHz มันแตะสาธารณะชนโดยตรง ต้องฟังประชาชน ฟังสื่อมวลชน ช่วงมีประเด็นสื่อทำงานเยอะมาก เรื่องทีวีสาธารณะก็มีประเด็นเยอะมาก ซึ่งแต่ละเรื่องเราก็ต้องการให้ผู้เกี่ยวข้องมาชี้แจงให้ประชาชนทราบ เราก็พยายามนัดทุกฝ่าย ก็แล้วแต่ว่าฝ่ายไหนจะตอบรับมา แต่ก็เห็นๆ กันอยู่ ว่าใครมาหรือไม่มาอย่างไร” (จอมขวัญ หลาวเพ็ชร, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2557)

4) นายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา กรรมการ กทล. ให้ความเห็นว่า

“ในการประมูล 3G ครั้งนี้ ส่วนตัวเคยทำบันทึกเสนอ กสทช. เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2555 โดยมีข้อสังเกตหลายเรื่อง อาทิ การออกประกาศการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะไม่เป็นไปตามระเบียบ ซึ่งระเบียบนี้ที่ปรึกษากฎหมายของ กสทช. ซึ่งประกอบด้วยอัยการสูงสุด ผู้พิพากษาศาลปกครอง

ให้ความคิดเห็นว่า ระเบียบนี้ยังมีผลบังคับใช้อยู่ จึงอาจจะทำให้ประกาศฉบับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากประกาศเป็นประกาศไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนแนวทางแก้ไขนั้น ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณา และเรื่องราคาราคาที่ต่ำเกินไป ต้องการให้ กทค. ทบทวนการประมูลใหม่ หรืออาจยกเลิกการประมูล แล้วจัดการประมูลใหม่ เพื่อเป็นการรักษากติกาที่กฎหมายกำหนดไว้ เราจะทำผิดกฎหมายเองไม่ได้” (ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา, สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2556)

ข้อมูลจากการสังเกต

เป็นการประมูลที่มีผู้ให้ความสนใจมาก และส่วนหนึ่งก็ตั้งใจที่มีโอกาสได้ใช้เทคโนโลยีใหม่ คือ ระบบ 3G และไม่ต้องการให้การประมูลล้มไป หรือเลื่อนออกไปอีก เพราะรู้สึกว่าการแข่งขันไทยช้ากว่าประเทศอื่นมากแล้วในเรื่องนี้ แต่ก็ยังมีอีกกลุ่มหนึ่งที่ต้องการให้การประมูลผ่านไปด้วยดีเช่นกัน แต่มีข้อสงสัยว่าเหตุใดมีการแบ่งคลื่นความถี่ออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มละ 15 MHz และมีผู้เข้าร่วมประมูล 3 ราย โดยกำหนดว่าแต่ละรายห้ามประมูลเกิน 15 MHz ด้วย ด้วยกติกาการประมูลแบบนี้ ทุกรายไม่ต้องแข่งกันก็จะได้คลื่นความถี่ไปเท่าๆ กันอย่างแน่นอน เมื่อไม่เกิดการแข่งขันจะเรียกว่าเป็นการประมูลได้หรือ และถ้าไม่ใช้การประมูลมันผิดกฎหมาย (ที่ตั้งเอาไว้ว่าการอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ต้องใช้การประมูลเท่านั้น) ที่สำคัญคือคนกลุ่มนี้เห็นว่าผู้ประกอบการทั้ง 3 รายได้ประโยชน์จากกติกานี้ เพราะไม่ต้องแข่งขันย่อมไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก (ประหยัดเงินไปมาก) และยังตั้งราคาเริ่มต้นที่ค่อนข้างต่ำอีกด้วย ยิ่งทำให้มองว่า กทค. อาจได้รับผลประโยชน์จากบริษัทเหล่านี้แน่นอน เพราะตั้งกติกาที่เอื้อประโยชน์ให้ผู้เข้าร่วมประมูลได้ประโยชน์อย่างชัดเจน ถ้าไม่ได้อะไรจะยอม โคนด่าทำไม และเนื่องจากมีคนที่มีคิดแบบเดียวกันนี้จำนวนมาก จึงเป็นเหตุให้เกิดการฟ้องร้อง และร้องเรียนกันอย่างมากมายเป็นประวัตินี้ หากจะชี้ประเด็นให้ชัดเจนก็คือ ปฏิเสธได้หรือไม่ว่าคดีนี้ บริษัทผู้เข้าร่วมประมูลไม่ได้ประโยชน์ (การที่ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าไม่มีมูลความผิดก็ไม่ได้ทำให้ข้อเท็จจริงเรื่องนี้หายไป) จึงเป็นประเด็นเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะที่จะต้องคำนึงถึงอย่างชัดเจน

การวิเคราะห์ข้อมูลสามเสา ภายใต้กรอบแนวคิด และบริบทที่เกี่ยวข้อง

กรณีเรื่องการประมูลคลื่นความถี่ 2.1GHz ได้เกิดเป็นประเด็นเกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบ เนื่องจาก กทค. 4 คน ได้เป็นผู้ตัดสินใจเลือกกติกาในการประมูลที่ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าเอื้อผลประโยชน์ให้กับผู้เข้าร่วมประมูล เพราะกติกาที่ใช้ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันอย่างแน่นอนจากที่ได้

กล่าวมาแล้ว ประเด็นของเรื่องนี้คือการตัดสินใจของคณะกรรมการ กทค. ถูกต้องตามหลักความ
พร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายหรือไม่ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหญ่ได้ตัดสินใจแล้วว่าไม่มี
ความผิด ก็ถือได้ว่าคณะกรรมการ กทค. ปฏิบัติถูกต้องตามหลักความพร้อมรับการตรวจสอบทาง
กฎหมาย แต่ถ้าคำว่าปฏิบัติถูกต้องตามหลักความพร้อมรับการตรวจสอบทุกประเภทหรือไม่ คำตอบ
คือไม่ หากมองในแง่ของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ ซึ่งให้ความสำคัญกับผลประโยชน์
สาธารณะและความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก การจัดประมูลฯ ในครั้งนี้ไม่อาจกล่าวได้ว่า
ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างเต็มที่ เพราะทำให้รายได้ที่ควรจะได้รับเพื่อนำมาใช้
ประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะไม่มากเท่าที่ควรจะเป็น และทำให้เกิดข้อสงสัยว่ามีการรับ
สินบนหรือไม่ จึงได้ตั้งกติกากำหนดให้ผู้เข้าร่วมประมูลไม่ต้องมีการแข่งขันและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด คือ
ในราคาตั้งต้นของการประมูล หากเห็นแก่ประโยชน์สาธารณะ ก็ควรเลือกกติกาที่ทำให้รัฐมีรายได้
เหมาะสมมากขึ้น โดยดำเนินการตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งองค์การ คือ จัดการให้เกิดการ
แข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม (และที่สำคัญที่สุด กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการจัดสรร
คลื่นความถี่ต้องใช้วิธีการประมูลเช่นกัน การตั้งกติกาที่ไม่มีการแข่งขันเรียกว่าเป็นการประมูลหรือไม่
และการจัดประมูลครั้งนี้ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่) การวิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีตัวแทน สำหรับใน
กรณีนี้สาธารณชนคือตัวการ และคณะกรรมการ กทค. เป็นตัวแทน ที่ถูกจ้างมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้
เกิดประโยชน์สูงสุดกับตัวการ (ประชาชนทั้งประเทศ) เมื่อมองที่ผลลัพธ์ของการประมูลถามว่าใคร
เป็นผู้ได้ผลประโยชน์มากกว่าระหว่างผู้เข้าประมูลที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด กับสาธารณชนที่ได้รับ
รายได้น้อยที่สุดทั้งที่ควรจะได้รับมากกว่านี้ หากเลือกใช้กติกาในการประมูลที่เหมาะสมและให้มีการ
การแข่งขันอย่างแท้จริง ย่อมทำให้มีรายได้เข้ารัฐมากขึ้น ดังนั้น หากใช้ตรรกะแบบปกติ ก็สามารถ
บอกได้อย่างชัดเจนว่าการประมูลครั้งนี้ เจ้าของธุรกิจซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมประมูลได้ประโยชน์จากการ
ตั้งกติกาแบบนี้ มากกว่าประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่าการตัดสินใจทางการบริหารในครั้งนี้ของ
คณะกรรมการ กทค. มีปัญหาในแง่ของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ ในฐานะตัวแทนที่
ควรสร้างประโยชน์ให้กับตัวการอย่างเต็มที่ กลับทำให้ผู้อื่น (ผู้ประกอบการ) ได้ผลประโยชน์
มากกว่าตัวการของตน (ประชาชน) จึงเป็นเหตุให้มีข้อสงสัยว่าตัวแทนตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์
ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ของตัวการหรือไม่

จากข้อมูลของกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ (บุคคลที่ไม่ได้ทำงานอยู่กับ กสทช.) มองว่าการประมูล
ครั้งนี้ไม่ได้มีการแข่งขัน และอาจมีการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการมากเกินไป โดยที่ กสทช. ไม่
สามารถอธิบายให้ประชาชนให้เข้าใจและเห็นด้วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการออกแบบวิธีประมูล
ครั้งนี้ได้ ในขณะที่กรรมการ กทค. ได้ให้ความเห็นว่า “การประมูลที่ได้เงินเข้ารัฐมากกว่าไม่ได้

หมายความว่าเกิดประโยชน์สาธารณะมากกว่า” เพราะหากผู้ประมูลต้องมีรายจ่ายมากเกินไปอาจทำให้ไม่สามารถดำเนินธุรกิจตลอดรอดฝั่งได้ เพราะผู้ประกอบการไม่ได้มีรายจ่ายแค่การประมูลเพียงอย่างเดียว แต่ยังต้องมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น เรื่องโครงสร้าง อุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ ที่ต้องใช้เทคโนโลยีใหม่ และไม่ต้องการให้ค่าบริการมีราคาแพงเนื่องจากต้นทุนสูง และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือต้องการให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เมื่อทุกบริษัทมีคลื่นความถี่เท่ากันจะไม่มีบริษัทไหนได้เปรียบบริษัทอื่นๆ จะได้มีการแข่งขันในการให้บริการอย่างเต็มที่ ผลประโยชน์ก็จะตกเป็นของผู้รับบริการ ซึ่งก็สามารรถเห็นด้วยเช่นเดียวกัน เหตุใดจึงต้องตัดสินใจที่มีความเสี่ยงสูงมาก ถึงขนาดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดเล็กซึ่งมีความคิดว่าการทุจริต อาจถึงกับถูกถอดถอน หรือมีความคิดความตามมาอีกมากมาย ทำให้คนทั่วไปเกิดคำถามว่า อะไรทำให้ต้องเสียสละขนาดนั้น แม้ ป.ป.ช. ชุดใหญ่จะไม่มีความคิด แต่คำถามก็ยังคาใจของคนจำนวนมากอยู่เช่นนั้น

4.3.2 กรณีการประมูลคลื่นความถี่ด้านโทรทัศน์ (ช่องทีวีดิจิทัล)

เป็นการประมูลที่เรียกกันว่า “การประมูลทีวีดิจิทัล” ของคณะกรรมการ ด้านการกระจายเสียงและโทรทัศน์ (กสท.) มีประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนสัดส่วนของรายการข่าวกับรายการบันเทิง สำหรับการประมูลช่องข่าว ซึ่งเดิมกำหนดว่าจะต้องมีสัดส่วนของรายการข่าวและสาระ ร้อยละ 70 มีสัดส่วนรายการบันเทิงร้อยละ 30 เพื่อให้มีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับช่องบันเทิงที่มีราคาตั้งต้นในการประมูลสูงกว่าช่องข่าวและสาระค่อนข้างมาก การตั้งราคาตั้งต้นของช่องข่าวและสาระให้ถูกกว่าราคาตั้งต้นของช่องบันเทิงเพราะรายการข่าวและสาระมีอัตราค่าโฆษณาต่ำกว่าช่องบันเทิงค่อนข้างมาก เป็นเหตุให้มีรายได้น้อยกว่าช่องบันเทิง จึงได้ตั้งราคาที่ต่ำกว่า การที่คณะกรรมการ กสท. เสียงข้างมากได้มีมติให้ปรับอัตราส่วนรายการของข่าวโดยให้มีสัดส่วนของรายการ ข่าวและสาระ ร้อยละ 50 เท่ากับสัดส่วนของรายการบันเทิงบันเทิง ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้เข้าร่วมประมูลในการหารายได้ในอัตราที่เพิ่มขึ้นทั้งทั้งที่ราคาตั้งต้นในการประมูลยังเท่าเดิม ไม่ได้ปรับสูงขึ้นตามสัดส่วนที่เปลี่ยนไป จึงเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าคณะกรรมการ กสท. เสียงข้างมากมีการเปลี่ยนกติกาเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้เข้าประมูล เป็นการกระทำที่เหมาะสมหรือไม่ มีความเกี่ยวข้อง ข้องกับความพร้อมรับการตรวจสอบอย่างไร

ข้อมูลประเภทเอกสาร (Document Data)

1) ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กล่าวใน “TDRI ห่วงประมูลทีวีดิจิทัลไม่ยุติธรรม” ว่าไม่เห็นด้วยกับการปรับลดสัดส่วนรายการข่าวจาก

70 % เหลือ 50% เนื่องจากมองว่าจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการประมูลรายการข่าวที่มีต้นทุนต่ำกว่า แต่นำไปผลิตเป็นรายการบันเทิงแทน ซึ่งถือเป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม พร้อมเสนอให้ทบวงราคาตั้งต้นในการประมูลโดยคำนวณให้สอดคล้องกับต้นทุนการให้บริการ “การปรับเงื่อนไขการประมูลทีวีดิจิทัลสำหรับช่องธุรกิจ 24 ช่อง ด้วยการปรับลดสัดส่วนข้อกำหนดให้บริการช่องข่าวจาก 75% ลดเหลือ 50% ทำให้มีคนบางกลุ่มอาศัยช่องทีวีราคาถูกกว่า เพื่อนำไปให้บริการช่องบันเทิงเพราะราคาประมูลสูงกว่า อาจทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกับผู้ประมูล เพราะช่องบันเทิงระบบ ความคมชัดสูงราคาประมูลเริ่มต้น 1,510 ล้านบาท บันเทิงระบบ ความคมชัดมาตรฐานราคาเริ่มต้น 380 ล้านบาท แต่ราคาประมูลช่องข่าว ราคาเริ่มต้นที่ 220 ล้านบาท จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ออกชนกันมาประมูลช่องข่าว เพื่อนำไปออกอากาศรายการบันเทิงมีสัดส่วนถึง 50%” ดร.สมเกียรติกล่าว นอกจากนี้ยังมีผู้ขอใบอนุญาตทีวีเพื่อขอออกอากาศด้านความมั่นคง เมื่อดำเนินการด้านความมั่นคง แต่กลับให้บริการออกอากาศเป็นรายการทั่วไป แข่งขันกับทีวีประเภทธุรกิจ นับว่าเป็นการเอาเปรียบเอกชนรายอื่น จึงมองว่าตลาดทีวีดิจิทัลอนาคตจะไม่ใช่กับผู้มีบริโลก หากเลวร้ายสุดมองว่าจะเห็นทีวีสาธารณะแต่ชื่อ อาจมีทีวีช่องของรัฐบาลเหมือนกับกรมประชาสัมพันธ์ 12 ช่อง อยู่รอดได้โดยเงินงบประมาณของรัฐ ซึ่งไม่ใช่เจตนาเริ่มต้นในการเปลี่ยนผ่านการออกอากาศที่ตั้งใจเอาไว้

ดังนั้น เพื่อไม่ให้มีปัญหาการประมูลทีวีดิจิทัล เพราะมีผู้สนใจเข้าร่วมประมูลช่องข่าวหลายราย อาจลดจำนวนช่องข่าวลงมา หรือลดราคาประมูล แต่ไม่ควรลดสัดส่วนข้อมูลข่าวและสาระเหลือ 50:50 เพราะยังมีผู้สนใจร่วมประมูลอยู่เป็นจำนวนมาก ด้าน นายนิธิ สุกลรัตน์ ประธานคณะกรรมการ กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ หรือ กสท. กล่าวว่า สำหรับกฏกติกาที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทีวีดิจิทัลทั้ง 8 ฉบับของ กสทช. นั้น ยืนยันว่าสามารถรองรับการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ทีวีดิจิทัลได้ และยังให้ความเท่าเทียมแก่ผู้ให้บริการทั้งรายเก่าและรายใหม่ โดยช่วงการเปลี่ยนผ่านผู้ให้บริการยังสามารถให้บริการในระบบอะนาล็อกคู่ขนานกับบริการในระบบดิจิทัลได้ พร้อมยืนยันภายใน 2 ปี ประชาชนทั่วประเทศจะสามารถรับชมทีวีดิจิทัลอย่างสมบูรณ์เริ่มภายในปี พ.ศ. 2556 (เว็บไซต์ไทยโพสต์, <http://www.thaipost.net/news>, 17 กรกฎาคม 2556)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)

1) ดร.พรเทพ เบญญาอภิกุล กล่าวว่า

“สืบเนื่องมาจากการกำหนดราคาประมูลตั้งต้นที่แตกต่างกัน นับจาก...หมวดเด็ก อยู่ที่ 140 ล้านบาท หมวดข่าวสารและสาระ อยู่ที่ 220 ล้านบาท และหมวดทั่วไป

แยกเป็นแบบความคมชัดปกติ อยู่ที่ 380 ล้านบาท...แบบความคมชัดสูง อยู่ที่ 1,510 ล้านบาท นั่นหมายถึงว่า กสทช. ต้องการสนับสนุนให้เกิดการผลิตเนื้อหาที่ตลาดอาจมีการผลิตน้อยเกินไป หรือไม่มีการผลิตเลยหากไม่ได้รับการส่งเสริม ก็คือรายการสำหรับเด็ก รายการข่าวและรายการที่มีสาระ ขยายโฆษณาได้ยากกว่า เมื่อเป็นเช่นนั้น หาก กสทช. ไม่สามารถกำกับดูแลเนื้อหาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละหมวดหมู่ได้ ประชาชนก็จะเสียโอกาสในการรับชมรายการที่กลไกตลาดอาจผลิตน้อยเกินไปได้ ประเทศชาติก็จะเสียโอกาสในการได้รับค่าตอบแทนจากการที่เอกชนนำคลื่นความถี่ที่เป็นของสาธารณะไปใช้อย่างที่ควรจะเป็นซึ่ง กสทช. เองก็มุ่งหมายตั้งแต่ต้น การลดราคาช่องเด็กและข่าวสารสาระ ก็เพื่อสังคมจะได้รับชมรายการที่สร้างผลประโยชน์สาธารณะเป็นการชดเชย มองว่ามองได้ว่าการตัดสินใจในครั้งนี้ ประชาชนมีโอกาสดูรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์น้อยลง ดังนั้น กสทช. ต้องเพิ่มการกำกับดูแลให้เนื้อหาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการกำหนดประเภทของการออกอากาศ เพราะถือว่าเป็นผลประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนจะได้รับจากการให้บริการของผู้รับใบอนุญาต” (พรเทพ เบญญาอภิกุล, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2557)

ข้อมูลจากการสังเกต

ผู้วิจัยได้เข้าร่วมในการจัดประชุมครั้งนี้พร้อมกับผู้สนใจและสื่อมวลชนจำนวนมาก จึงได้พูดคุย ซักถามเกี่ยวกับประเด็นที่ กสทช. เปลี่ยนเงื่อนไขช่องข่าวให้มีรายการข่าวลดลงเหลือ 50 เปอร์เซ็นต์ จากเดิม 70 เปอร์เซ็นต์ ผู้ให้ข้อมูลในวันนั้น ทั้งสื่อมวลชน และผู้ที่สนใจก็เกิดคำถามเรื่องนี้ขึ้นมาเหมือนกัน และมองว่า กสทช. ไม่ควรเปลี่ยนกติกาแบบนี้ (โดยไม่เปลี่ยนราคาตั้งต้นในการประมูล) เพราะจะทำให้ผู้ประมูลช่องข่าวได้ จะมีโอกาสหารายได้เพิ่มขึ้นกว่าเดิมมาก เพราะได้สัดส่วนรายการบันเทิง ซึ่งอัตราค่าโฆษณาสูงกว่า การเปลี่ยนกติกา แต่ไม่เปลี่ยนราคา ทำให้คนมองได้ว่า กสทช. รับผลประโยชน์จากใครหรือเปล่า ซึ่งการให้คำตอบในเรื่องนี้ก็ไม่ได้ตอบแบบตรงคำถาม เพียงแต่บอกว่าเป็นอำนาจที่ กสทช. จะตัดสินใจได้ ไม่ผิดกฎหมาย การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลแบบ กสทช. นี้ ควรคำนึงถึงความคิด และความรู้สึกของประชาชน และควรระมัดระวังไม่ให้เกิดข้อครหาเกี่ยวกับการรับผลประโยชน์ ทำให้เสียชื่อเสียงและภาพพจน์ และที่สำคัญที่สุดคือความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อ กสทช. ซึ่งนับวันจะลดน้อยถอยลง นับเป็นจุดอ่อนของการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรที่มีความสำคัญระดับนี้

การวิเคราะห์ข้อมูลสามเสา ภายใต้กรอบแนวคิด และบริบทที่เกี่ยวข้อง

จากการติดตามข่าวและเข้าร่วมเหตุการณ์ในการประมูลทีวีดิจิตอลครั้งที่ผ่านมาและได้มีโอกาสพูดคุยกับสื่อมวลชน และผู้ที่เข้าร่วมอยู่ในการประมูล มีหลายคนตั้งข้อสังเกตว่า คณะกรรมการ กสท. ส่วนใหญ่ ตัดสินใจปรับเพิ่มสัดส่วนของรายการบันเทิงจากร้อยละ 30 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 50 เหมาะสมหรือไม่ ซึ่งสามารถมองได้ว่าการตัดสินใจในครั้งนี้ ประชาชนมีโอกาสได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์น้อยลง ในขณะที่เจ้าของช่องมีโอกาสหารายได้เพิ่มขึ้น หากมองในแง่ของผลประโยชน์สาธารณะนับว่าการตัดสินใจครั้งนี้ฝ่ายที่ได้ประโยชน์มากกว่าคือเจ้าของธุรกิจฝ่ายที่เสียประโยชน์คือประชาชน เป็นเหตุการณ์ที่มีลักษณะเดียวกันคือมีปัญหาทางด้านความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะเหมือนกับในกรณีการประมูลคลื่นความถี่ 2.1GHz วิเคราะห์ได้ว่า คณะกรรมการ กสท. ไม่ผิดกฎหมาย เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่เมื่อพิจารณาทางด้านความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ จะเห็นว่าการตัดสินใจดังกล่าวไม่ได้เปิดเผยข้อมูลในรายละเอียด พร้อมเหตุผลที่แท้จริง และในเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ รวมถึงผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจะได้รับอีกด้วย

4.3.3 กรณีการกักกับการประกอบกิจการฯ การออกประกาศป้องกันซิมดับ

ประเด็นในเรื่องการออกประกาศคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2556 เป็นเรื่องที่มีการถกเถียงและข้อโต้แย้งเกิดขึ้นค่อนข้างมาก ก่อให้เกิดคำถามมากมายตามมาตั้งแต่มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อร่างประกาศนี้เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2556 โดยคณะกรรมการ กิจการโทรคมนาคม (กทค.) มีสาระสำคัญที่การขยายระยะเวลาการคืนคลื่นความถี่ 1800 MHz หลังสิ้นสุดสัญญาสัมปทานออกไป โดยอ้างว่าเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ให้เดือดร้อนหากเกิด “ซิมดับ” เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถใช้บริการอย่างต่อเนื่อง

ประกาศฉบับนี้ตั้งคำถามและวิพากษ์วิจารณ์ในหลายประเด็นจากถูกนักวิชาการและภาคประชาสังคม เช่น กทค. ใช้ฐานอำนาจทางกฎหมายอะไร ในการมีอำนาจออกประกาศฯ ฉบับนี้ที่อาจขัดเจตนารมณ์ในกฎหมาย และการที่ กทค. ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม ปี พ.ศ. 2554 ก่อนเวลาสิ้นสุดสัมปทานในวันที่ 16 กันยายนปี พ.ศ. 2556 โดยมีระยะเวลาเตรียมการล่วงหน้านานเกือบ 2 ปี แต่กลับไม่สามารถดำเนินการให้มีการย้ายเครือข่ายให้แล้วเสร็จ จนต้องมีการออกประกาศฯ ฉบับนี้ และยังมีประเด็นว่าใครได้ประโยชน์จากการออกประกาศมากกว่ากันระหว่าง

ผู้บริโภคและผู้ประกอบการ รวมถึงประเทศชาติได้หรือเสียประโยชน์อะไรบ้างจากการแก้ปัญหา โดยวิธีให้ผู้ประกอบการทั้ง 2 ราย ให้บริการต่อไปหลังจากสิ้นสุดสัมปทานไปแล้ว โดยไม่ต้องผ่านการประมูลเสียก่อนตามกฎหมาย จึงอาจเกิดคำถามที่ว่า การตัดสินใจของคณะกรรมการ กทค. เสียข้างมากทำให้ผู้ประกอบการได้ประโยชน์จริงหรือไม่ การอ้างความเดือดร้อนของประชาชนนั้น มีวิธีการแก้ปัญหาวิธีอื่นหรือไม่ (ภาคผนวก ก)

ข้อมูลประเภทเอกสาร (Document Data)

1) รศ.ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้เขียนบทความเรื่อง “อำนาจทางกฎหมายของ กสทช. ต่อกรณีสิ้นสุดสัมปทานคลื่น 1800” ถึงกรณี กทค. ออกประกาศ “ห้ามซิมดับ” โดยมีความเห็นว่า ไม่มีฐานทางกฎหมายมาตราใดที่ให้อำนาจ กสทช. ออกประกาศเพื่ออนุญาตให้ผู้ประกอบการที่สิ้นสุดสัมปทานไปแล้วสามารถให้ บริการต่อไปได้ เพราะคลื่นความถี่จะต้องกลับไปเป็นของแผ่นดินเนื่องจาก กสท โทรคมนาคม ไม่ได้เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (เดิมที่ เป็นผู้ให้สัมปทาน) เป็นเหตุให้ กสทช. (โดย กทค.) จะต้องนำคลื่นความถี่มาจัดสรรใหม่ ด้วยการประมูลเท่านั้น ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 45 เป็นการแสดงให้เห็นว่า กสทช. ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการออกประกาศฉบับนี้ได้เลย เป็นการคุ้มครองที่จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (ประชาไท, <http://www.prachatai.com/journal/2013/07/47910>, 30 กรกฎาคม 2556) (ภาคผนวก ข)

2) ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผู้อำนวยการวิจัย มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) เผยในบทความ “จวกต่ออายุคลื่น 1800 MHz TDRI ชี้ทำชาติเสียหาย 1.6 แสนล้านบาท” ว่า การที่ กสทช. จะขยายระยะเวลาให้เอกชนมีสิทธิ์ใช้คลื่นความถี่ย่าน 1800 เมกะเฮิร์ตซ์ ออกไปอีก 1 ปี จะสร้างความเสียหายให้กับประเทศและประชาชนเบื้องต้นเป็นมูลค่า 1.6 แสนล้านบาท หากไม่สามารถเปิดประมูลได้ในปีนี้ โดยตัวเลขดังกล่าวเป็นไปตามผลการวิจัยของสถาบันอนาคตประเทศไทยที่เคยประเมินความเสียหายจากความล่าช้าในการประมูลใบอนุญาตให้บริการ (ไลเซนส์) 3 จี คลื่น 2.1 กิกะเฮิร์ตซ์ รวมถึงตัวอย่างผลการศึกษาของประเทศอังกฤษที่ประมูลคลื่น 3 จี ล่าช้าเช่นเดียวกัน และทำให้ประเทศต้องเสียโอกาสทางธุรกิจประมาณ 1.4 แสนล้านบาท นอกจากนี้ กสทช. ไม่สามารถชดเชยโอกาสของประชาชน ซึ่งควรจะได้ใช้ 4 จี และมูลค่าทางเทคโนโลยีที่ไม่เกิดขึ้นของคลื่น 1800 เมกะเฮิร์ตซ์ ในปีนี้ ทั้งที่ กสทช. รู้ล่วงหน้าว่าคลื่นดังกล่าวจะสิ้นสุดสัมปทาน เดือน ก.ย. นี้ ทั้งนี้ หาก กสทช. ยังพยายามผลักดันให้ร่างประกาศ เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการ ในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัมปทานหรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อน

ที่มีผลบังคับใช้เป็นเรื่องที่มีความเสี่ยงที่จะถูกฟ้องร้องสูงมาก เพราะนักวิชาการด้านกฎหมายได้แสดงความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ร่างประกาศฉบับนี้ขัดรัฐธรรมนูญ เพราะ กสทช. ไม่มีอำนาจที่จะให้เอกชนเข้ามา มีสิทธิ์ในเมื่อหมดสัมปทานแล้ว) (สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, <http://tdri.or.th/tdri-insight/thaipost20130731>, 30 กรกฎาคม 2556)

3) ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย กล่าวใน “ปช.สถาบัน TDRi ฝาก 10 คำถาม “กทค.-กสทช.” ปมสัมปทานคลื่นความถี่” ว่า เรื่องการนำเสนอของดร.เดือนเด่น เห็นว่าเป็นประเด็นสาธารณะ ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว ไม่เหมือนในคำฟ้องที่ได้เขียนว่าเป็นการใส่ความเท็จ เป็นการทำหน้าที่สร้างความเสียหายต่อบุคคล ซึ่งการเสนอความเห็นก็มีที่นำไปเป็นลักษณะทางวิชาการ โดยได้มีการบอกวิธีการคิด วิธีการเสนอ ขณะที่ กสทช.เป็นองค์การของรัฐที่ต้องทำประโยชน์เพื่อสาธารณะ ดังนั้น การนำเสนอความเห็นต่อสาธารณะย่อมเป็นการทำหน้าที่โดยสุจริตที่ไม่สามารถไปบังคับให้ใครมาเชื่อหรือต้องมาสอดคล้องกับเราได้ ซึ่งการแสดงความคิดเห็นก็ไม่ได้ไปตัดสินใคร แต่เป็นการตั้งคำถามไปกับหน่วยงานที่ทำประโยชน์ต่อสาธารณะของนักวิชาการที่ต้องพึงกระทำ “สาธารณชนจะเลือกเชื่อฝ่ายใด ย่อมเป็นดุลยพินิจของประชาชนที่ถือเป็นปกติอยู่แล้ว นอกจากนี้การโต้แย้งของนักวิชาการรุ่นเล็ก รุ่นใหญ่ต้องทำได้อย่างเสมอภาคกันบนพื้นฐานเดียวกัน ที่สำคัญต้องไม่มีการข่มขู่กัน ไม่ว่าจะมาตรการใดๆ หรือการฟ้องร้องกันในทางกฎหมาย ตรงนี้คิดว่า ไม่ใช่วัฒนธรรมทางวิชาการ เมื่อนักวิชาการแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะแล้วก็ย่อมพร้อมที่จะถูกตรวจสอบทางวิชาการเช่นกัน โดยการตั้งเวทีสาธารณะขึ้นมา เช่น ผมงับอาจารย์วรเจต ภาคีรัฐ เคยไปโต้แย้งกันด้วยเหตุด้วยผลบนเวทีสาธารณะจุดประสงค์เดียวกันคือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่มีการอาฆาตมาดร้ายกัน ไม่มีเรื่องส่วนตัวเลย ดังนั้น เรื่องนี้มีทางออก หาก กสทช. เห็นว่านักวิชาการแสดงความคิดเห็นไม่ถูกต้อง คลาดเคลื่อน ก็มีหน้าที่ไปให้ข้อมูลข่าวสารหักล้างกันด้วยข้อมูลข้อเท็จจริงให้ถูกต้องหรือจัดเวทีสาธารณะขึ้นมาร่วมกันซักกันในเวทีอภิปรายทั่วไป หรือออกทีวีนั้นเป็นวิธีที่ทำได้อย่างสร้างสรรค์ ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้โต้แย้งของประชาชนที่ไม่มีการข่มขู่คุกคามใดๆ จึงถือเป็นวิธีที่เหมาะสม” และได้มีการถาม 10 คำถามต่อ กสทช. (สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, <http://tdri.or.th/tdri-insight/nationchannel20130905/>, 10 กันยายน 2556)

4) สำนักงาน กสทช.ได้นำเสนอบทความ “ข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และปัจจัยทางด้านเทคนิค ที่มีผลต่อการใช้คลื่นของ กสทช. และ กทค. ในการขับเคลื่อนแนวทางในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนผ่านระบบสัมปทานคลื่นความถี่ 1800 MHz” ที่จะหมดอายุในวันที่ 15

กันยายน 2556 เป็นการตอบโต้การวิพากษ์วิจารณ์ของ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ แห่งสถาบันทีดีอาร์ไอ โดยอ้างว่า ดร.สมเกียรติ ไม่เคยหยิบยกประเด็นดังต่อไปนี้ขึ้นมาวิเคราะห์เลย ทำให้สังคมมีความเข้าใจผิดต่อการดำเนินงานของ กสทช. และ กทค. จึงจำเป็นต้องมีการตีแผ่เพื่อให้สังคมได้รับทราบข้อมูลต่างๆ อย่างครบถ้วน (สำนักงาน กสทช., <http://www.nbtc.go.th>, 13 กันยายน 2556) (รายละเอียดอยู่ใน ภาคผนวก ก)

5) ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้อธิบายในบทความ “ความเห็นนักวิชาการด้านกฎหมาย ต่อประเด็นการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน 1800MHz “ ว่า ประการที่กำหนดให้มีการให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ต่อไปแม้สัญญาสัมปทานจะหมดอายุลงแล้ว ย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพราะ ในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายเขียนไว้ชัดเจน เมื่อการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้นสิ้นสุดลง ให้สิทธิในการประกอบกิจการบนคลื่นความถี่ตามสัญญาของผู้รับสัมปทานสิ้นสุดลง และแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่กำหนดให้ กสทช. ต้องเรียกคืนการใช้คลื่นกลับมา บทบัญญัตินี้ผูกพันให้ กสทช. ต้องไม่กระทำการใดๆ อันมีผลเป็นการขยายระยะเวลาการใช้คลื่นความถี่ตามสัญญานั้นออกไปอีก ไม่ว่าเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งทุกฝ่ายในกิจการโทรคมนาคมล้วนทราบหลักการนี้มาตั้งแต่ต้น ทั้งที่เป็นผู้ถือครองคลื่นรายเดิมและผู้ประกอบการที่รอการประมูลจัดสรรคลื่นใหม่ รวมทั้งทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระยะเวลาการสิ้นสุดสัญญานี้แล้วทั้งสิ้น และมีความหวังว่าประเทศไทยจะเข้าสู่ระบบใบอนุญาตเต็มรูปแบบ ภายหลังจากปี พ.ศ. 2561 อันเป็นที่สัญญาสัมปทานฉบับสุดท้ายหมดอายุลงดั่งนั้น การละเว้นไม่เรียกคืนการใช้คลื่น หรือการออกกฎหรือมาตรการใดๆ ที่มีผลเป็นการขยายระยะเวลาการใช้คลื่นความถี่ออกไปจากสัญญาที่สิ้นสุดอายุลง จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ไม่ว่าจะเรียกมาตรการนั้นหรือกฎนั้นว่าชื่ออะไรก็ตาม มิฉะนั้นแล้วประเทศไทยก็จะไม่เห็นแสงสว่างจากปลายอุโมงค์เสียทีว่าจะเข้าสู่ระบบใบอนุญาตที่แท้จริงได้เมื่อใดกันแน่ หาก กสทช. อ้างความจำเป็นแบบนี้อีกในอนาคต และใช้ดุลพินิจดำเนินงานในทางที่ส่งผลให้บทบัญญัติของกฎหมายไม่มีสภาพบังคับ นี่จึงไม่ใช่เรื่องแนวการตีความที่เห็นแตกต่างกันระหว่างนักทฤษฎีกับนักปฏิบัติ หรือว่าใครตีความแล้วทำให้ซึมซับหรือห้ามซึมซับ แต่เป็นหลักการที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 อย่างชัดเจน รวมถึงบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตั้งแต่ต้น และทุกฝ่ายก็รับรู้ร่วมกันมาตลอด (เว็บไซต์ถ้อยแถลง, <https://www.blognone.com/node/46921>, 30 กันยายน 2556)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)

1) วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง (วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง, สัมภาษณ์, 2557) ให้สัมภาษณ์ว่า

“ได้มีความพยายามในการแก้ไขเนื้อหาของประกาศฯ ให้ กสท โทรคมนาคม (ผู้ให้สัมปทาน) และทรูมูฟและดีพีซี (ผู้รับสัมปทาน) เป็นผู้ดูแลลูกค้าในช่วงระยะเวลาคุ้มครองร่วมกัน เพื่อลดความกดดันจากสังคมที่โจมตีและวิพากษ์วิจารณ์ว่าประกาศฉบับนี้เอื้อเอกชน (ที่ต้องการรักษาฐานลูกค้าเอาไว้) แต่ถ้ามองให้ดีๆ จะเห็นเรื่องการจ่ายค่าใช้โครงข่ายของ กสท ที่ ดร.เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ ประธาน กทค. ให้สัมภาษณ์ว่า ผู้ให้บริการต้องหักค่าใช้จ่ายทั้งหมด แบ่งเป็นรายจ่ายค่าเช่าเสาอุปกรณ์ให้แก่ กสท และค่าใช้จ่าย ด้านบริหารจัดการให้พนักงาน สำหรับ บมจ.ทรูคอร์ปอเรชั่น และนำรายได้ที่หักค่าใช้จ่ายส่งเข้ากระทรวงการคลัง” ก็คือให้เห็นว่า ผู้รับสัมปทานรายเดิม คือ ทรูมูฟและดีพีซี น่าจะเป็นผู้ใช้คลื่นเพื่อให้บริการลูกค้าต่อในทางปฏิบัติ โดย กสท เป็นเพียงผู้ให้เช่าโครงข่าย แม้การแก้ไขข้อกำหนดให้ผู้ให้บริการต้องส่งรายได้หลังหักต้นทุนเข้ารัฐโดยตรง จะช่วยลดกระแสที่ว่า ประกาศฉบับนี้เอื้อประโยชน์ต่อเอกชนที่ให้บริการต่อได้โดยไม่ต้องเสียค่าสัมปทานและค่าใบอนุญาต แต่ปัญญาก็คือ กทค. จะใช้ฐานอำนาจทางกฎหมายอะไรในการบังคับให้ผู้ให้บริการส่งเงินรายได้เข้ารัฐ และ จะใช้กลไกอะไรในการตรวจสอบรายได้และต้นทุนรายจ่ายของผู้ให้บริการ (แม้จะมีข้อกำหนดให้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบ แต่ก็ทำได้ยากในทางปฏิบัติ) วัตถุประสงค์ในการออกประกาศฉบับนี้คือ การคุ้มครองผู้บริโภคให้ใช้บริการได้อย่างต่อเนื่อง เช่น การอ้างบทบัญญัติในมาตรา 20 ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคมว่าผู้รับใบอนุญาตไม่สามารถหยุดพักการให้บริการได้ (ทั้งที่มาตรานี้ไม่ได้ครอบคลุมถึงกรณีการหมดอายุสัมปทาน) เพราะถึงที่สุดแล้ว ผู้ใช้บริการที่คงค้างก็ต้อง “ซิมดับ” อยู่ดี ประกาศดังกล่าวละเมิดข้อกำหนดใน (1) มาตรา 80 พรบ. การประกอบกิจการฯ พ.ศ. 2544 ที่บัญญัติว่าผู้รับสัมปทานมีสิทธิประกอบกิจการจนกว่าสัมปทานจะสิ้นสุดลงเท่านั้น และ (2) แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ข้อ 8.2.1 ที่ระบุว่า คลื่นความถี่ทั้งหมดอายุสัมปทานต้องคืนมาให้ กสทท. จัดสรรใหม่ ดังนั้น ประกาศดังกล่าวจึงยังไม่สามารถตอบคำถามเรื่องฐานอำนาจทางกฎหมายได้ ไม่ว่าจะให้ผู้ให้สัมปทานหรือเอกชนผู้รับสัมปทานดำเนินการก็ตามที่สำคัญที่สุดคือ กทค. ไม่สามารถลบล้างคำวิพากษ์วิจารณ์ของสังคมถึงความไร้ประสิทธิภาพใน

การทำงานของ กสทช. ซึ่งมีเวลาเตรียมการนานกว่า 420 วัน แต่กลับไม่สามารถดำเนินการให้การเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่ระบบใบอนุญาตเป็นไปอย่างราบรื่น ทั้งที่หากมีการเริ่มดำเนินการตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2555 การประกาศขยายระยะเวลาซึ่งสัมพันธ์ต่อการละเมิดกฎหมายก็ไม่มี ความจำเป็น และไม่ต้องเสียโอกาสในการนำคลื่นกลับมาจัดสรรใหม่ ออกไปอีก 1 ปี สุดท้ายแล้ว ผู้ที่ได้ประโยชน์จากประกาศฉบับดังกล่าวก็จะเป็นผู้ให้บริการรายเดิมอยู่ดี (ผู้บริโภคนำไม่ได้ไม่เสียอะไรตรงเท่าที่ กสทช. ประชาสัมพันธ์และเปิดโอกาสให้ย้ายค่ายเบอร์เดิมได้ล่วงหน้า – หากผู้บริโภคไม่ดำเนินการอะไรก็ต้องซิมดับอยู่ดี) แม้จะมีการแก้ไขให้ผู้ให้บริการในช่วงขยายเวลาต้องส่งเงินรายได้หลังหักต้นทุนค่าใช้จ่ายให้กับรัฐก็ตาม เพราะเอกชนผู้รับสัมปทาน โดยเฉพาะทรูมูฟ อาจต้องเสียฐานลูกค้าส่วนใหญ่ที่โอนย้ายไปใช้บริการกับผู้ประกอบการรายอื่น หากไม่มีประกาศขยายระยะเวลาออกไป แม้จะมีความพยายามในการแก้ไข แต่ร่างประกาศฉบับนี้ ซึ่งอนุญาตให้เอกชนสามารถใช้คลื่นต่อไปได้หลังสิ้นสัมปทาน และส่งรายได้จากการให้บริการเข้ารัฐ ก็คือ “สัมปทานจำแลง” ในรูปแบบหนึ่งนั่นเอง ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ในกฎหมายที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบใบอนุญาตที่โปร่งใสและสร้างการแข่งขันที่เท่าเทียมกว่ากันมาก แต่หากขาดความโปร่งใส และพร้อมรับการตรวจสอบก็จะทำให้ระบบใบอนุญาตไม่สามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะได้อย่างเต็มที่

ข้อมูลจากการสังเกต

ในเรื่องประกาศซิมดับซึ่งเป็นเรื่องที่ยกข้ออ้างใกล้ตัว เพราะผู้วิจัยเองก็ยังใช้ซิม 1800 รุ่นเก่าของทรู เช่นเดียวกับผู้ใช้อีกหลายล้านคน แต่เมื่อทราบเรื่องก็ได้ไปดำเนินการเปลี่ยนเป็นซิม 3G ก่อนที่จะหมดเวลา ถึงแม้ว่าจะมีประกาศนี้ออกมาจึงไม่มีผลอะไรเพราะไปจัดการเปลี่ยนเมื่อทราบข่าว ดังนั้น เรื่องนี้เป็นเรื่องของการประชาสัมพันธ์อย่างแท้จริง หาก กทค. ใช้ความพยายามในการประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึง และมีระยะเวลาพอ จะไม่เกิดปัญหาเช่นนี้ อาจจะเหลือผู้ตกค้างบ้างแต่ไม่มากและเป็นปัญหาใหญ่อย่างแน่นอน ส่วนทางเลือกเรื่องการประมูล 4G ตอนไหนไม่ใช่สาระสำคัญ เพราะลูกค้าที่ใช้ 2G ก็ใช้ไม่ได้อยู่ดี วิธีการที่ทำได้คือให้ บมจ.กสท ซึ่งมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะต้องรับลูกค้าไปให้บริการต่อ เพราะเป็นเจ้าของโครงข่ายอยู่แล้ว ในขณะที่การให้บริการจริงอาจทำสัญญาจ้างให้ทรู และดีพีซีเป็นผู้ดูแลให้ก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้สัญญาของ กสท โทรคมนาคม และไม่ต้องออกประกาศฯ ฉบับนี้ ซึ่งผู้ที่ได้ประโยชน์คือ ทรูและดีพีซี ที่จะได้เก็บค่าบริการต่อไปอีก 1 ปี

โดยไม่ต้องเสียค่าสัมปทาน หรือค่าประมูลคลื่น เป็นประกาศที่ทำให้ กทค. ถูกมองว่าถ้าไม่ได้อะไรแล้วจะทำให้ถูกค่าทำไม (เหมือนกรณี 3G) ทำให้ดูเหมือนมีลัทธิลอบคมใน และเป็นเรื่องผลประโยชน์แอบแฝงหรือไม่ เรื่องนี้จึงเป็นประเด็นของความพร้อมรับการตรวจสอบที่ชัดเจนอีกประเด็นหนึ่ง (การตรวจจับเรื่องทุจริต หรือรับสินบนในสมัยนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย แค่เปิดบัญชีไว้ต่างประเทศ แล้วโอนเงินเข้าหลายๆ ค่อ ก็ไม่สามารถจับได้ง่ายๆ แล้ว)

การวิเคราะห์ข้อมูลสามเสา ภายใต้กรอบแนวคิด และบริบทที่เกี่ยวข้อง

พบว่าการตัดสินใจออกประกาศฯ ฉบับนี้มีปัญหาในเรื่องความถูกต้องตามกฎหมาย (ในสายตาของนักกฎหมายกลุ่มหนึ่งที่ตีความกฎหมายแตกต่างจาก กสทช. และศาลปกครอง) ที่ว่า เมื่อสิ้นสุดสัมปทานไปแล้ว คลื่นความถี่จะกลับมาเป็นสมบัติของชาติ ซึ่ง กทค. ต้องนำมาจัดสรรด้วยวิธีการประมูลเท่านั้น (ตามกฎหมาย) ไม่สามารถอนุญาตให้ใครเอาคลื่นความถี่ ไปใช้ประโยชน์ทางธุรกิจได้ หากไม่ได้ผ่านการประมูลเพื่อสิทธิในการได้ใบอนุญาตที่จะใช้คลื่นความถี่ แต่การออกประกาศฯ ทำให้บริษัทผู้รับสัมปทานเดิมที่หมดอายุสัมปทานไปแล้ว เก็บค่าบริการต่อไปหลังจากสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน ยังไม่ได้ผ่านการประมูล โดยไม่ต้องเสียค่าสัมปทานให้รัฐเป็นเวลา 1 ปี ทั้งๆ ที่เมื่อสิ้นสุดสัมปทาน ถูกค่าทั้งหมดจะต้องตกเป็นของผู้ให้สัมปทาน (การสื่อสารแห่งประเทศไทย) และทั้งสองบริษัทจะต้องไปรอการประมูลคลื่นความถี่ ในครั้งต่อไป แต่ประกาศนี้ทำให้การสื่อสารต้องเสียผลประโยชน์ซึ่งตกไปอยู่กับทั้งสองบริษัทที่สิ้นสุดสัญญาไปแล้วแทน ทำให้กรรมการ กทค. ทั้ง 4 คน (เดิมที่ถูกร้องเรียนเรื่องประมูล 3G) เหตุใดจึงตัดสินใจในแบบที่ถูกมองว่าเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการคล้ายกับตอนที่ถูกร้องเรียนในกรณีการประมูลคลื่นความถี่ 2.1 GHz แต่ในครั้งนี้อูกฟ้องศาลปกครอง แต่ศาลฯ วินิจฉัยว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ กทค. ในการใช้ดุลพินิจและมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการได้ จึงพ้นจากความผิด หากมองในแง่ของความพร้อมรับการตรวจสอบด้านอื่น (นอกจากทางกฎหมาย) จะพบว่าการตัดสินใจของ กทค. ในครั้งนี้ถูกตั้งคณมองว่ามีปัญหา มีการวิพากษ์วิจารณ์ในแง่ลบ ซึ่งหากคณะกรรมการ กทค. ให้ความสำคัญกับความคิดเห็น หรือปฏิกิริยาทางสังคมของประชาชนแล้ว อาจจะมีการตัดสินใจที่แตกต่างไปจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หากมองในแง่ทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจจะไม่มีปัญหาอะไร แต่หากต้องการมีความโปร่งใส และความพร้อมรับการตรวจสอบแล้ว จะต้องให้ความสำคัญกับเสียงต่างๆ ในสังคมให้มากกว่านี้และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก (ซึ่งกรณีการออกประกาศฯ นี้ได้มีการอ้างถึงผลประโยชน์ของประชาชน แต่ไม่ได้พูดถึงผลประโยชน์ของผู้ประกอบการที่ได้รับทั้งๆ ที่ไม่ควรจะได้รับเพราะหมดสัญญาสัมปทานไปแล้ว) แต่ กทค. ได้ออกมาตอบโต้ และอธิบายเหตุผลว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ กทค. ที่จะใช้ดุลพินิจตัดสินใจได้ ไม่ผิดกฎหมาย (เป็นการวินิจฉัยของศาลปกครอง) จากที่กล่าวมา

แล้ว แต่ กทค. ยังไม่ได้ชี้แจงเรื่องที่ประกาศฯ ฉบับนี้ทำให้ผู้ประกอบการได้ประโยชน์เป็นจำนวนเงินเท่าไรในช่วง 1 ปีที่เก็บค่าบริการโดยไม่ต้องจ่ายค่าสัมปทาน วิเคราะห์การใช้ “คำ” ในการชี้แจง อย่างเช่น “ความจริงที่ขาดหายไป และข้อมูลที่ถูกต้อง” อยู่ตลอดเวลา หรือ การใช้คำประเภท “กรณีที่เป็นปัญหาในสังคมไทยอยู่ในขณะนี้ น่าจะเป็นเรื่องที่คุณคนไม่ทราบความแตกต่างระหว่าง “ดุลพินิจ โดยชอบ” กับ “ดุลพินิจโดยชอบแต่ไม่ถูกต้อง” เพื่อป้องกันมิให้มีกรณีที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเอาเรื่อง การใช้ดุลพินิจโดยชอบขององค์การของรัฐที่ไม่ถูกต้องคนกลุ่มนี้มาทำให้กลายเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจขององค์การที่ “ไม่ชอบ” อย่างที่เกิดขึ้นกับกรณีของ กสทช. ซ้ำแล้วซ้ำเล่า ซึ่งหากยอมให้สิ่งนี้เกิดขึ้นโดยไม่สามารถหยุดยั้งได้ ก็จะเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์การของรัฐ ซึ่งตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต” เป็นการใช้อำนาจกรรม โจมตีผู้ตรวจสอบให้กลายเป็นผู้ร้ายที่รังแกคนดี เป็นการแสดงถึงการไม่ยอมรับการตรวจสอบแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นการทำลายภาพพจน์ขององค์การมากกว่าสร้างภาพลักษณ์ที่ดีสำหรับการยอมรับการตรวจสอบของ คณะกรรมการ และสำนักงาน กสทช. (ยังมีการใช้คำประเภทนี้ในการตอบโต้ผู้ตรวจสอบอีกหลายครั้ง อย่างเช่นการตอบโต้ NBTC Policy Watch ว่ามีข้อมูล หรือว่ารายงานของ กตป. ไม่มีมาตรฐานทางวิชาการ ข้อมูลผิด ไม่อัปเดต เป็นต้น)

บริบทที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการออกประกาศป้องกันจิมดับฉบับนี้ โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจหลายกลุ่ม ที่มีความขัดแย้ง และต้องการผลประโยชน์จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยมี กทค. เป็นผู้ตัดสินใจว่าจะให้กุ่มไบได้ประโยชน์มากกว่า กลุ่มใดเสียประโยชน์ สำหรับผู้บริโภคที่ยังไม่ได้ย้ายจากเครือข่ายเดิม ก็ไม่ต้องเดือดร้อนมาก มีเวลาเพิ่มขึ้นอีก 1 ปี ในส่วนของผู้ให้อนุญาตสัมปทาน คือ กสท โทรคมนาคม ที่ควรจะต้องได้รับลูกค้าที่ตกค้างในระบบมาให้บริการต่อหลังจากที่สิ้นสุดสัมปทานไปแล้ว เป็นผู้เสียประโยชน์ มีรายได้เพียงค่าเช่าโครงข่ายเท่านั้น แต่ค่าบริการผู้ประกอบการ 2 รายเดิมเป็นผู้ได้ประโยชน์ต่อไป โดยเรื่องนี้เงียบไป เพราะมีการรัฐประหารเกิดขึ้นอีกครั้งในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 อำนาจการตัดสินใจต่างๆ ไปตกอยู่ในมือของ กสทช. และมีคำสั่งให้เลื่อนการประมูลคลื่น 1800 MHz ออกไปอีก 1 ปี จึงไม่มีการพูดถึงเรื่องจิมดับในปี พ.ศ. 2557 และอำนาจหน้าที่ของ กสทช. กทค. กสท. ไม่มีความเป็นอิสระอีกต่อไป เพราะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและคำสั่งของ กสทช. แนวความคิดทฤษฎีที่เหมาะสมในการวิเคราะห์ในเรื่องการตัดสินใจทางการบริหารของคณะกรรมการ กทค. เกี่ยวข้องกับทฤษฎีทางด้านคุณธรรมจริยธรรม หรือกรอบแนวคิดด้านคุณธรรม (Virtue Framework) ที่เป็นส่วนหนึ่งของกรอบแนวคิดแบบผสม (Hybrid Framework) (Romzek and Dubnick, 1991) ในส่วนของศีลธรรมที่ผลักดัน (Moral Pushes) จากภายในจิตใจของแต่ละคน เป็นจิตสำนึกที่ต้องการกระทำสิ่งที่

ถูกต้อง โดยไม่ต้องถูกบังคับ ด้วยกฎเกณฑ์ กฎหมาย หรือบรรทัดฐานทางสังคม ข้อกฎหมายไม่สามารถลงรายละเอียดได้ในทุกเรื่อง ในระดับบริหารยังต้องให้เกียรติ ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจ จึงต้องขึ้นอยู่กับศีลธรรมภายในจิตใจของผู้บริหารแต่ละท่านว่าต้องการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของสาธารณชนอย่างแท้จริง ดำเนินการอย่างโปร่งใสและพร้อมรับการตรวจสอบจากทุกภาคส่วนมากน้อยเพียงใด สำหรับการตัดสินใจทางการบริหารในระดับสูง ศีลธรรมภายในจิตใจเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด (ระเบียบกฎเกณฑ์ กฎหมายข้อบังคับต่างๆ โดยส่วนใหญ่มีไว้ใช้กับระดับล่างมากกว่า) ข้อมูลที่ได้รับจากทั้งการสัมภาษณ์ จากเอกสารและการสังเกตของผู้วิจัยในกรณีเรื่องการออกประกาศห้ามชิมดับฉบบนี้ โดยส่วนใหญ่จะเป็นความคิดเห็นของนักวิชาการหลายๆ ท่านที่ติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. มาโดยตลอด และมีประสบการณ์มาแล้วในการวิเคราะห์แนวทางการทำงานที่ผ่านมาตั้งแต่การประมูลคลื่นความถี่ 2.1 GHz ที่กลายเป็นประเด็นใหญ่โตที่มองว่าคณะกรรมการ กทค. เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการประมูลคลื่นความถี่โทรคมนาคม ทั้งๆ ที่ ป.ป.ช. ชุดใหญ่ได้วินิจฉัยแล้วว่าไม่มีมูลความผิด แต่ก็ยังมีคนเชื่อว่าการตั้งกติกากการประมูลที่ทำให้เกิดการแข่งกันอย่างแน่นอน (ในกรณีและผู้เข้าประมูล 3 ราย) และไม่ยอมยกเลิกการประมูลเพื่อปรับกติกาใหม่ให้เหมาะสม เป็นการจงใจเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการ กลายเป็นความไม่ไว้วางใจ เมื่อเกิดกรณีที่ออกประกาศอนุญาตให้ผู้ประกอบการที่หมดอายุสัมปทานไปแล้วสามารถให้บริการต่อได้อีก 1 ปี เจอไม่ต้องจ่ายค่าสัมปทาน และไม่ต้องจ่ายค่าประมูล ยิ่งเป็นการตอกย้ำว่าคณะกรรมการชุดนี้ค่อนข้างเอนเอียงไปทางเอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าของธุรกิจ ถึงแม้ว่าจะเป็นห่วงผู้ใช้บริการที่ยังตกค้างอยู่หลายล้านคน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ให้บริษัทเอกชนได้จากการออกประกาศนี้ ผู้คนบางส่วนก็ยิ่งรู้สึกว่าเป็นประกาศที่ช่วยให้ผู้ประกอบการไม่ต้องจ่ายค่าสัมปทาน (จ่ายเพียงค่าเช่าโครงข่ายให้กับ กสท โทรคมนาคมเท่านั้น) การมีรายได้จากการเก็บค่า บริการตลอด 1 ปีของลูกค้านหลายล้านคนที่ยังหลงเหลืออยู่ในระบบ โดยนักวิชาการหลายท่านทั้งนักกฎหมายมหาชน นักเศรษฐศาสตร์ หลายๆ ท่านต่างก็ลงความเห็นว่าวิธีอื่น ที่นอกเหนือจากวิธีนี้ ที่จะสามารถแก้ปัญหา (กทค. เข้ามาดำรงตำแหน่งก่อนเวลาสิ้นสุดสัมปทานเกือบ 2 ปี) จากความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ โดยที่ไม่ต้องถูกครหาว่าเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการ แต่ให้ยึดถือตามกฎหมายเป็นหลัก โดยที่ไม่เมื่อสิ้นสุดสัญญาสัมปทานคลื่นความถี่เลยก็จะตกเป็นของแผ่นดิน และมี กทค. เป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรคลื่น 1800 MHz โดยวิธีการประมูลตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับลูกค้าที่ตกค้างเป็นหน้าที่ของ กสท. โทรคมนาคม (เจ้าของสัมปทานเดิม) จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ (จะมาจ้างให้บริษัทรับลูกค้าเหล่านี้ไปดูแลแทนเราตกลงเรื่องค่าใช้จ่ายกัน) แต่ กทค. เลือกวิธีที่มีความเสี่ยงในการถูกบอกได้ว่าได้รับผลประโยชน์จากการออกประกาศฯ และอาจถูกฟ้อง เนื่องจากข้อกฎหมายสามารถเก็บความได้ว่า กทค. ไม่มีอำนาจในการอนุญาตให้ทั้ง 2 บริษัทดำเนินการต่อหลังจากสิ้นสุดสัมปทาน เพราะ

กฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีการประมวลเท่านั้น การยกให้แบบนี้โดยที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้มี โอกาสถูกฟ้องได้ ถึงแม้ศาลปกครองจะวินิจฉัยว่าเป็นดุลพินิจ และอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะตัดสินใจ ได้ก็ตาม แต่จะแน่ใจได้อย่างไรว่าผู้เสียหายอย่าง บมจ. กสท โทรคมนาคมจะไม่ไปฟ้องศาลยุติธรรม เรียกร้องค่าเสียหาย และมีโอกาสเกิดปัญหาตามมามากมาย เป็นการตัดสินใจที่มีความเสี่ยงสูง และ ทำให้ส่วนเสียหายชื่อเสียง และถูกคัดค้าน โดยไม่จำเป็น และเมื่อมีนักวิชาการกับสื่อมวลชน ได้ให้ ทักษะไม่เห็นด้วยในการตัดสินใจครั้งนี้ กทท. 4 จาก 5 คน รวมทั้งเลขาธิการ กสทช. ได้ฟ้องหมิ่น ประมาท ทั้งนักวิชาการและนักจัดรายการโทรทัศน์ ทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ถึงการไม่ ยอมรับการตรวจสอบจากสาธารณะ ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงด้วยการกระทำของตนเองจึงตัดสินใจ แบบค้านสายตาค่อนข้างมาก (หากไม่เป็นห่วงเรื่องการเอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจ ก็น่าเป็นห่วงเรื่องวิธี คิด และการตัดสินใจที่จะสร้างปัญหาให้กับตัวเองหลายครั้ง) แล้วจะมีการถอนฟ้องในภายหลัง แต่ ภาพพจน์ที่สูญเสียไป ทั้งจากการตัดสินใจออกอากาศ และตัดสินใจฟ้องร้อง คงจะกู้คืนได้ไม่ถนัดนัก ซึ่งความคิดเห็นของทางนักวิชาการหลายท่านค่อนข้างคิดไปในทางเดียวกัน (เว้นแต่ กทท. และ บุคลากรใน กสทช. ที่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของ กทท. เสียข้งมากในครั้งนี่) การที่ กทท. มี เหตุผลว่าตนมีอำนาจที่จะออกประกาศนี้ได้ เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แสดงให้ เห็นว่าคณะกรรมการ ส่วนใหญ่ของ กทท. ให้ความสำคัญแต่ความพร้อมรับการตรวจสอบทาง กฎหมายเป็นหลัก ไม่เห็นความสำคัญของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะมากนัก ประเด็นนี้ แสดงให้เห็นถึงการตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะของ กสทช. ได้ชัดเจนขึ้น

4.3.4 การใช้จ่ายเงินงบประมาณของ กสทช.

เรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่มาตรา 57 (2) ได้ระบุ ให้สำนักงาน กสทช. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ กสทช. เพื่อเสนอ ให้คณะกรรมการ กสทช. อนุมัติโดยรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน กสทช. ให้หมายความรวมถึง รายจ่ายใดๆ อันเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ กสทช. กสท. กทท. และสำนักงาน กสทช. เป็นเหตุให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน กสทช. และการใช้เงิน ชาติการควบคุมดูแลตามหลักการบริหารเงินงบประมาณที่ดี ตามกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ และมีความแตกต่างจากองค์การของรัฐอื่นๆ ที่ต้องมีหน่วยงานอื่นที่มีความชำนาญ เช่น สำนัก งบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณาความ เหมาะสมของการจัดทำงบประมาณหรือการใช้เงินเพื่อการลงทุน เพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงของ ประเทศได้ทราบและเห็นทิศทางการพัฒนา และการใช้ทรัพยากรของชาติในทุกประเภท

ตามมาตรา 59 ให้สำนักงาน กสทช. เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ให้ประชาชนทราบทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือวิธีการอื่นที่เห็นสมควร โดยอย่างน้อยต้องเปิดเผยข้อมูล ดังต่อไปนี้ (1) ใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ได้รับใบอนุญาตทุกราย พร้อมเงื่อนไขที่กำหนด (2) รายได้ของสำนักงาน กสทช. ตามมาตรา 65 เป็นรายเดือนโดยสรุป (3) รายจ่ายสำหรับดำเนินงานของคณะกรรมการ และสำนักงาน สรุปเป็นรายเดือน (4) รายละเอียดของอัตราค่าตอบแทนกรรมการ กสท. กทค. อนุกรรมการ และที่ปรึกษาต่างๆ เป็นรายบุคคล (5) ผลการศึกษาวิจัยและผลงานอื่นๆ ที่ว่าจ้างให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการ (6) รายการเรื่องร้องเรียน ความคับข้องใจและผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค และผู้รับใบอนุญาตและจำนวนเรื่องที่ยังค้างพิจารณา (7) รายละเอียดของผลการจัดซื้อจัดจ้างของสำนักงาน กสทช. และสัญญาต่างๆ

ตาม พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่มาตรา 41 วรรคหกและมาตรา 42 รายได้ที่ได้จากการประมูลคลื่นความถี่ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นของกิจการกระจายเสียงหรือกิจการโทรทัศน์ ให้สำนักงาน กสทช. นำส่งเข้ากองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม ฯ (กองทุนวิจัยและพัฒนาฯ เป็นกองทุนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช.) ซึ่งในปี พ.ศ. 2556 สำนักงาน กสทช. มีรายได้จากการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ในระบบดิจิทัล ประเภทบริการทางธุรกิจระดับชาติ เป็นจำนวนเงินถึง 50,862.00 ล้านบาท แต่ในขณะที่มาตรา 45 ได้กำหนดว่าเงินที่ได้ที่ได้จากการประมูลคลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งแตกต่างจากรายได้การประมูลคลื่นความถี่ของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ (สำนักข่าวอิศรา, <http://www.isranews.org/>, 30 กรกฎาคม 2557)

การใช้จ่ายเงินงบประมาณของ กสทช. ที่ผ่านมาไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสภาฯ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องงบประมาณ ในการดำเนินงานของ กสทช. ที่ผ่านมา ถูกตั้งข้อ สงเกต เรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากกว่าสองไม่คุ้มค่า อาทิ ค่าใช้จ่ายการเดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศ จ้างที่ปรึกษา ค่าจ้างคณะทำงาน ที่ปรึกษา เป็นต้น สอดคล้องกันกับ ความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่เคยทำหนังสือถึง หัวหน้า กสทช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และการกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และขอให้แจ้งสำนักงาน กสทช. นำเงินรายได้จากการประมูลคลื่นความถี่เพื่อให้บริการโทรทัศน์ระบบ ดิจิตอล จำนวน 50,862 ล้านบาท ส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อป้องกันไม่มีมีการใช้จ่ายเงินส่วนนี้ ซึ่งเป็นเงินของแผ่นดินแบบฟุ่มเฟือย ไม่คุ้มค่า

ข้อมูลประเภทเอกสาร (Document Data)

1) ดร.พรเทพ เบญญาอภิกุล ให้ข้อมูลในบทความ “เปิดผลวิจัย กสทช. ใช้งบไม่ตรงภารกิจ บริจาค 245 ล้าน-ฟือร์ 114 ล้าน” ประเด็นด้านการใช้จ่ายงบประมาณของ กสทช. เป็นหนึ่งในปัญหาหลักของ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ คือการให้อำนาจสำนักงานในการจัดทำงบประมาณประจำปีและให้ กสทช. มีอำนาจในการอนุมัติงบ ซึ่งทั้งสองฝ่ายทำงานเป็นเนื้อเดียวกันมากกว่าตรวจสอบกัน ดังนั้น กฎหมายควรปรับแก้ให้งบประมาณนั้นต้องผ่านกระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยผ่านการตรวจสอบและอนุมัติจากรัฐสภา และให้องค์กรภายนอกที่ชำนาญการด้านงบประมาณ เพื่อตรวจสอบให้เห็นการใช้งบ งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น เนื่องจาก กสทช. มีรายได้ค่อนข้างมาก และที่ผ่านมา สำนักงานฯ มีแนวโน้มตั้งงบประมาณใกล้เคียงกับรายได้โดยขาดการตรวจสอบประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ ดังนั้น ควรมีการปรับลดที่มารายได้ให้ไม่มากเกินไป เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการให้ลดจากร้อยละ 2 เหลือไม่เกินร้อยละ 1 รวมถึงรายได้จากรายค่าธรรมเนียมเลขหมายให้ส่งเข้าคลังโดยตรง ในปี พ.ศ. 2555 กิจการโทรคมนาคม โทรทัศน์ และการกระจายเสียงของไทย มีมูลค่าประมาณ 3.5 แสนล้านบาท ในขณะที่อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา มีขนาดของกิจการดังกล่าวใหญ่กว่าไทยประมาณ 8 และ 40 เท่า ตามลำดับ โดยงบประมาณที่ กสทช. ใช้งากับดูแลมีประมาณ 4,000 ล้านบาท เทียบกับงบประมาณที่หน่วยงานกำกับดูแลของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาใช้ประมาณ 6,000 และ 11,000 ล้านบาทตามลำดับ และหากพิจารณาจำนวนพนักงานพบว่า กสทช. ใช้งพนักงาน 1,097 ราย ซึ่งสูงกว่า Ofcom ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลของอังกฤษที่ใช้งพนักงาน 735 ราย ในขณะที่องค์กรในสหรัฐอเมริกา Federal Communications Commission (FCC) โดยมีพนักงานทั้งสิ้นจำนวน 1,685 ราย

จากผลการตรวจสอบโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายของ กสทช. ในปี พ.ศ. 2555 พบว่าการจัดสรรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 1,400 ล้านบาทนั้น ไม่ได้มีการสะท้อนวัตถุประสงค์ขององค์กรในการกำกับดูแลเท่าที่ควร ค่าใช้จ่ายที่สูงที่สุด เช่น เงินบริจาคและการกุศลจำนวน 245 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศ จำนวน 206 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ จำนวน 114 ล้านบาท ซึ่งรวมค่าใช้จ่ายทั้ง 3 รายการ มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2555 ของ กสทช. ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของ กสทช. สูงจนน่าตกใจ โดยค่าใช้จ่ายรวมในการเดินทางทั้งในและต่างประเทศของ กสทช. คือ 231 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2555 โดยค่าใช้จ่ายเดินทางคิดเป็นร้อยละ 16 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ซึ่งสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่หน่วยงานกำกับดูแลของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ใช้งที่ 57 ล้านบาท และ 79 ล้านบาท เป็นจำนวนมาก ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวของทั้งสองประเทศ

คิดเป็นร้อยละ 1.9 และ 1.6 ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่แต่ละประเทศใช้ตามลำดับสาเหตุสำคัญคือ กสทช. ตั้งงบประมาณในการเดินทางของ กสทช. รวมถึงรับรองไว้ค่อนข้างสูง เช่น ในปี พ.ศ. 2556 คณะกรรมการ แต่ละรายจะได้รับงบประมาณ 400,000 บาท สำหรับค่าเดินทางภายใน ประเทศ และ 3,000,000 บาทสำหรับค่าเดินทางไปต่างประเทศ รวมทั้งรับรองอีกจำนวนหนึ่งแยกต่างหาก และงบประมาณในส่วนนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2557

งบประมาณรายจ่ายสำหรับการประชาสัมพันธ์เป็นค่าใช้จ่ายอภยการที่ กสทช. ใช้จ่ายจำนวนมาก โดยในปี พ.ศ. 2555 งบประมาณประชาสัมพันธ์ของ กสทช. จำนวนถึง 114 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8 ของงบดำเนินการ หากเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาจะพบว่ามีการใช้จ่ายส่วนนี้ที่น้อยกว่ามาก โดยหน่วยงานกำกับดูแลของสหรัฐอเมริกาใช้งบประชาสัมพันธ์เพียง 9.9 ล้านบาท คิดเป็น 0.33% ของงบประมาณดำเนินการ นอกจากนี้รายจ่ายของ กสทช. ในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นข้อมูลจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ออกมาเปิดเผย ยกตัวอย่างเช่น ในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้การจัดซื้อวิธีพิเศษเป็นส่วนใหญ่โดยมีการใช้วิธีประกวดราคาเพียง 8% เท่านั้นนอกจากนั้นเป็นวิธีพิเศษที่ตกลงกับผู้ค้าโดยไม่ได้ผ่านการประกวดราคาให้มีการแข่งขัน ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างวิธีพิเศษเป็นจำนวนเงินสูงถึง 1,31.79 ล้านบาทและที่สำคัญมีข่าวออกมาว่าเป็นการซื้อในราคาที่สูงกว่าปกติ เช่นการจัดซื้อป้อมยามขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 400,000 กว่าบาท แต่ที่น่าสนใจคือการใช้จ่าย 3 อันดับแรกมากที่สุดจากงบประมาณ 3.3 พันล้านบาทโดยเป็นงบค่าจ้างที่ปรึกษา 329.54 ล้านบาทเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2555 ที่จ้างที่ปรึกษาเป็นจำนวนเงิน 106.84 ล้านบาท ในส่วนของค่าใช้จ่ายประชาสัมพันธ์ 291.12 ล้านบาทเพิ่มขึ้นจาก 113.67 เมื่อปี พ.ศ. 2555 ค่าใช้จ่ายเดินทางไปต่างประเทศ 250.26 ล้านบาทโดยที่มีสถิติในการเดินทางไปต่างประเทศของประธาน กทค. มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปดูงานต่างประเทศใน 1 ปี 13.1 ล้านบาท โดยออกเดินทาง 18 ครั้งใช้เวลาทั้งหมด 122 วัน ส่วนอันดับ 2 พลโทพีระพงษ์ มานะกิจ มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศ 12.03 ล้านบาท 20 ทริป 129 วัน ส่วนผู้ที่ใช้จ่ายในการเดินทางไปดูงานต่างประเทศน้อยที่สุดคือนายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา ใช้เงินไป 630,000 บาท 2 ทริป 8 วัน ต่างกันถึง 20 เท่านอกจากนี้ยังมีเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ กสทช. อย่างเช่นรายได้ต่อปีของประธาน กสทช. 14,722,255 บาท ประธาน กสท. มีรายได้ปีละ 13,174,157.50 บาท ส่วนประธาน กทค. มีรายได้ปีละ 11,973,296 บาท พลโทพีระพงษ์ มานะกิจ มีรายได้ปีละ 13,178,702.50 บาท และ ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ มีรายได้ 11,549,166.50 บาท ต่อปี คนที่มีรายได้น้อยที่สุดคือนายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา มีรายได้ 5,616,831.50 บาท นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายเดินทางภายในประเทศ ค่าเช่ารถประจำตำแหน่ง ค่ารับรองยกตัวอย่างเช่นผู้ที่จ่ายค่ารับรองมากที่สุด 2 อันดับแรกคือ พันเอก ดร.เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ เป็นจำนวนเงิน 1.83 ล้านบาท อันดับ 2

พลโทพีระพงษ์ มานะกิจ ค่ารับรอง 1.30 ล้านบาท ผู้ที่จ่ายค่ารับรองน้อยที่สุดคือนางสาวสุกัญญา กลางณรงค์ มีค่ารับรอง 70,000 บาท ในส่วนของค่าเบี้ยประชุม อันดับ 1 คือพลโทพีระพงษ์ มานะกิจ 261,000 บาท อันดับ 2 คือ นางสาวสุกัญญา กลางณรงค์ 248,000 บาท นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่ปรึกษาส่วนตัวซึ่งมีทั้งหมด จำนวน 31 ท่าน มีเพียงนายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา เป็นกรรมการคนเดียวที่ไม่มีที่ปรึกษาส่วนตัว โดยที่ปรึกษารับเงินเดือน 120,000 บาท คณะอนุกรรมการมีจำนวนทั้งสิ้น 65 คณะ ในการเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมอยู่ 57 คณะเป็นเงิน 46.18 ล้านบาท มีคณะทำงานจำนวน 37 คณะมีการเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุม 28 คณะเป็นเงิน 3.12 ล้านบาท มีผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานมีทั้งสิ้น 932 คน ในส่วนของเบี้ยประชุม ในกรณีของคณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งเพื่อให้คำปรึกษา มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษ มีชื่อเสียง ได้รับค่าเบี้ยประชุมครั้งละ 15,000 บาท คณะอนุกรรมการ พิจารณา ศึกษาและเสนอความเห็นได้รับค่าเบี้ยประชุมครั้งละ 8,000 บาท ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในระดับที่สูงกว่าหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ หลายเท่าตัว เป็นต้น (สำนักข่าวอิศรา, http://www.isranews.org/isranews-news/item/24885-nbtc_24885.html, 30 พฤศจิกายน 2557)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)

1) ดร.พรเทพ เบญญาอภิกุล ให้สัมภาษณ์ว่า

“การประชาสัมพันธ์ไม่ใช่ภารกิจหลักของ กสทช. แต่ กสทช. กลับใช้งบประมาณไปกับเรื่องดังกล่าวมากกว่าค่าจ้างทางด้านการผลิตผลงานทางวิชาการ และค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมสัมมนาเพื่อพัฒนาศักยภาพของพนักงาน” (พรเทพ เบญญาอภิกุล, สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2557)

2) นายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา กรรมการ กทค. กล่าวว่า

“ผมตั้งข้อสังเกตมาสองปีแล้ว เรื่องแผนงบประมาณ ปี พ.ศ. 2555 และปี พ.ศ. 2556 สำนักงาน กสทช. ท่างบประมาณมาให้พิจารณา พบว่ามีโครงการมากมายไปหมด แต่ไม่มีรายละเอียดแต่ละโครงการให้อ่าน ผมบอกที่ประชุมว่าไม่มีรายละเอียดโครงการไม่มีเนื้อหา ผมไม่ลงมติ กรรมการคนอื่นก็เห็นด้วย แต่บอกว่ามันเรื่องด่วน ให้รีบลงมติ” (ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา, สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2556)

ข้อมูลจากการสังเกต

เรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณต่างๆ ของ กสทช. ผู้วิจัยไม่ได้อยู่ในเหตุการณ์ต่างๆ นั้นด้วยตัวเอง เพียงแต่ติดตามข่าวสารจากสื่อ และเข้าไปสัมผัสการทำงานเพียงบางส่วน จึงไม่อาจชี้ชัดได้ว่า มีการใช้จ่ายเงินฟุ่มเฟือยหรือไม่เพียงใด แต่เท่าที่สังเกตเห็นได้ คณะกรรมการทุกคนมีรถยนต์ประจำตำแหน่งราคาแพงจอดอยู่ มีห้องทำงาน และทีมงานขนาดใหญ่ เดินทางไปต่างประเทศบ่อยมากจริงๆ เนื่องจากผู้วิจัยได้พยายามนัดหมายเพื่อเข้าไปสัมภาษณ์ โดยส่วนใหญ่จะได้รับคำตอบว่า ท่านเดินทางทางไปต่างประเทศบ่อยครั้ง กว่าจะได้เข้าไปสัมภาษณ์ต้องนัดล่วงหน้า เรา 3 ถึง 5 เดือนเลยทีเดียว มีบางท่านไม่มีโอกาสได้เข้าสัมภาษณ์เลย ผู้วิจัยจึงต้องใช้เวลาในการเข้าไปเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เป็นระยะเวลาเกือบ 2 ปีเลยทีเดียว จึงต้องใช้การสังเกต และการเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแทน แต่ก็มีโอกาสได้สังเกตพฤติกรรมของกรรมการแต่ละท่านพอสมควร

การวิเคราะห์ข้อมูลสามเส้า ภายใต้กรอบแนวคิด และบริบทที่เกี่ยวข้อง

การเปิดเผยผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของ กสทช. ในปี พ.ศ. 2556 โดยสำนักข่าวอิสรာซึ่งนำเสนออย่างละเอียด เป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินในเรื่องต่างๆ ที่ถูกมองว่าสูงเกินกว่าความจำเป็น และมีประเด็นเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นวิธีการที่หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถกระทำได้ เพราะเป็นการผิดระเบียบ และเสี่ยงต่อการถูกร้องเรียนเรื่องทุจริตเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังมีการใช้จ่ายเงินสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศสูงมาก มีกรรมการบางท่านไปต่างประเทศมากกว่า 20 ครั้ง และเกินกว่า 120 วันภายใน 1 ปี เป็นระยะเวลา 1 ใน 3 ของปีเลยทีเดียว โดยใช้จ่ายเงินนับสิบล้านบาทต่อคน (จากข้อมูลด้านบน) และยังมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกินความจำเป็นอย่างมาก และถูกมองว่าไม่เกิดคุณประโยชน์ต่อภารกิจที่เป็นหลักขององค์การคุ้มครองค่ากับที่จ่ายไป ยิ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นว่า การที่กฎหมายให้อำนาจ กสทช. ในการกำหนด และอนุมัติงบประมาณได้เองอย่างอิสระนั้น เกิดผลอย่างไร การที่กัวการแทรกแซงจากภายนอกและต้องการให้มีอิสระให้มากที่สุดนั้น เมื่อปราศจากระบบความพร้อมรับการตรวจสอบที่มีคุณภาพ และศักยภาพสูงพอที่จะรักษาความสมดุลของการใช้อำนาจ และการใช้จ่ายของ กสทช. ทำให้เกิดผลเสียอย่างไร กิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างไรบ้าง สำหรับประเด็นเรื่องการใช้จ่ายเงินของ กสทช. นี้ ยังเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของระบบและกลไกของความพร้อมรับการตรวจสอบ ว่ามีความจำเป็นมากเพียงใด การยึดมั่นในหลักการความเป็นอิสระมาก แต่สร้างระบบความพร้อมรับการตรวจสอบที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอทำให้เกิดอะไรขึ้นบ้าง จากรายงานนี้ทำให้ สดง. เสนอให้มีการแก้กฎหมายโดยด่วน และมีบางท่านเสนอให้ยุบ กสทช. ไปเลยก็มี จากที่วุฒิสมาชิกหลายท่านเคยเชื่อ

มันว่าได้สรรหาคณดี เข้าไปทำหน้าที่แล้วจะไม่มีปัญหา แต่ในความเป็นจริงแล้ว ไม่ได้เป็นเรื่องของ คณดี หรือคนไม่ดี เมื่อออกแบบกฎหมายให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระ เขาก็ใช้ เมื่อเกิด ปัญหาแล้วจึงจะมาทราบภายหลังว่าไม่ควรประมาทในการมอบอำนาจ และความเป็นอิสระให้กับ ผู้ใด หรือองค์กรใดมากเกินไป โดยขาดระบบความพร้อมรับการตรวจสอบที่สมดุลกัน (Balancing of Power) ที่ใคมีอำนาจ แต่ไม่มีการคานอำนาจด้วยระบบความพร้อมรับการตรวจสอบที่ดี ย่อมมี โอกาสเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสมได้ง่าย และแก้ไขได้ยาก ปัญหา นี้เป็นทั้งปัญหาทางด้าน โครงสร้าง กระบวนการ และปัญหาทางศีลธรรมทั้งสองด้าน ผู้ให้ข้อมูลที่ เป็นทั้งนักวิชาการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ และกรรมการ กสทช. เสี่ยงข้างน้อยมีความเห็นไปใน ทิศทางเดียวกัน ที่ไม่ค่อยเห็นด้วยการการทำงานประมาณของสำนักงาน กสทช. ที่ไม่มีรายละเอียดมา ให้คณะกรรมการ พิจารณา ให้คณะกรรมการ เป็นเหมือนตรายางที่อนุมัติเท่านั้น ซึ่งเปรียบเหมือน การมัดมือชก และสำหรับกรรม การที่ทำการอนุมัติโดยไม่ดูรายละเอียดให้รอบคอบเสียก่อนก็ถือว่าเป็น ความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการขออนุมัติงบประมาณของ กสทช. นอกจากนี้ยังมีเรื่องที่มีการใช้จ่ายที่เกินความจำเป็นในหลายเรื่อง ทั้งค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษา อนุกรรมการ คณะทำงาน การเดินทาง ไปต่างประเทศเกิน 100 วันต่อปีของกรรมการหลายท่าน รวมถึงการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่ใช้การประกวดราคาตามระเบียบฯ การใ้ ใช้จ่ายในเรื่องประชาสัมพันธ์สร้างภาพลักษณ์องค์กร หรือการบริจาคเพื่อการกุศล (มีความจำเป็นที่ เกี่ยวข้องกับการจัดสรรคลื่นความถี่กับการกำกับดูแลการประกอบกิจการฯ อย่างไร) เป็นประเด็น สำคัญมากของความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. เพราะการใช้จ่ายถูก สดง. ดำเนินว่าไม่ เหมาะสม และเปิด โอกาสให้มีการทุจริต ได้ จากข้อมูลที่ได้มาจากหลายแหล่ง ทั้งการสัมภาษณ์ จาก เอกสาร บทความ การวิเคราะห์ข่าว และการให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อ หลายภาคส่วนด้วยกัน และจาก ตัวอย่างของค่าใช้จ่ายที่แสดงให้เห็นข้างต้น พบว่า กสทช. ใช้จ่ายราวกับเป็นเงินให้เปล่า ไม่ใช่เงิน ของแผ่นดินที่ควรจะใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบเป็นอย่างมาก ยิ่งเป็นการตั้ง งบประมาณแบบสมดุล หมายความว่า เก็บเงินมาได้เท่าไรจะต้องใช้จ่ายให้หมด หมายความว่า คลื่นความถี่ที่เป็นสาธารณสมบัติ เป็นของประชาชนทั้งประเทศ เมื่อนำมาจัดสรรแล้วมีรายได้เกิดขึ้น รายได้ก็กลับถูกนำมาใช้จ่ายกันใน กสทช. ให้หมด คำว่าสมบัติของชาติก็กลายเป็นสมบัติของ กสทช. รายได้ที่เกิดขึ้นไม่ได้นำไปสร้างประโยชน์ให้ประชาชนทั่วไป แต่นำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไป ต่างประเทศถึง 1/3 ของเวลาปี ยังมีเรื่อง โบนัส ค่ารับรอง เบี้ยประชุม และค่าใช้จ่ายเพื่อการ ใช้ชีวิตอย่างหรูหรา ด้วยเงินที่ควรจะนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม การใช้จ่ายเงินในลักษณะนี้ยิ่ง ทำให้เห็นว่า ความพร้อมรับการตรวจสอบเป็นเรื่องที่สำคัญมากเพียงใด

หาก สตง. ไม่นำข้อมูลมาเปิดเผยต่อสาธารณะ ประชาชนจะไม่มีโอกาสได้ทราบว่าบุคลากรที่ควรจะไปทำงานเพื่อให้บริการประชาชนอย่างเต็มกำลังความสามารถ กลับใช้ชีวิตอย่างหรูหรา มีเงินให้ใช้จ่ายอย่างสบาย ซึ่งไม่ใช่แนวคิดของผู้บริหารงานสาธารณะอย่างสิ้นเชิง มีเพียงนายแพทย์ประวิทย์ ที่ใช้จ่ายอย่างประหยัดที่สุด โดยหลักการแล้ว การใช้จ่ายเงินของประชาชนนั้นจะต้องระมัดระวังมากกว่าเงินของตัวเอง แต่การใช้เงินของประชาชนเหมือนเป็นเงินส่วนตัว เป็นเรื่องที่ไม่สามารถยอมรับได้โดยเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การอิสระ ซึ่งไม่มีการตรวจสอบทางการบริหารที่มาจาก การเลือกของประชาชน ยังไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมได้ การกลับไปใช้วิธีการบริหารงานแบบอำนาจนิยม และการใช้คำสั่งในการบังคับบัญชาในแบบระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพมาบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สุด ยังไม่เหมาะสม และสิ่งสำคัญที่สุดคือต้องเร่งพัฒนาระบบความพร้อมรับการตรวจสอบให้สามารถเข้าไปทำหน้าที่เป็นหูเป็นตา และรักษาผลประโยชน์ให้ประชาชนทั่วประเทศ ดังนั้น การแก้ปัญหาที่ดีที่สุดคือการออกแบบระบบความพร้อมรับการตรวจสอบให้มีศักยภาพสูง (เปรียบเหมือนโปรแกรมป้องกันไวรัสของคอมพิวเตอร์ เพราะผู้ปล่อยไวรัสมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา โปรแกรมป้องกันไวรัสก็ต้องพัฒนาให้ทันกับการพัฒนาของไวรัส ระบบความพร้อมรับการตรวจสอบควรตั้งอยู่บนหลักการเช่นนี้)

4.4 การตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช.

จากที่กล่าวมาข้างต้น ความพร้อมรับการตรวจสอบมีหลายด้าน ขึ้นอยู่กับประเภทของผู้ตรวจสอบ สำหรับงานวิจัยฉบับนี้พบว่า กสทช. มีการตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบในแต่ละประเภทแตกต่างกัน หากเป็นความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมาย ที่มีบทบัญญัติกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจน และในองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อย่างเช่น คณะกรรมการการศาลปกครอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กสทช. จะยอมรับการตรวจสอบเป็นอย่างดี ให้ความร่วมมือในการเข้าไปชี้แจงอย่างเต็มความสามารถ เพราะถือว่าต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายได้ค่อนข้างดี แต่ก็มีประเด็นที่หลายฝ่ายมักพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า กสทช. ชุดนี้ตีความกฎหมายเข้าข้างตัวเอง เพิ่มอำนาจให้ตัวเอง มีลักษณะเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มทุนทางธุรกิจ ซึ่งในส่วนของนี้อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจเอาไว้ หากไม่การกระทำที่ผิด คงต้องให้ศาลปกครอง กรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการสภาวินิจฉัยเสียก่อนว่าตีความผิด หรือไม่ถูกต้อง การแสดงความคิดเห็นของนักกฎหมาย หรือนักวิชาการทางด้านกฎหมายถือว่าเป็นความรู้แต่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด トラบใดที่ผู้ที่มีอำนาจตีความกฎหมายยัง

ไม่บอกว่าผิดก็ถือว่าไม่ผิด สำหรับความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหารจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เห็นว่า กสทช. ไม่ยอมรับการตรวจสอบของ กตป. ซึ่งในกรณีนี้สามารถมองเป็น 2 ทาง คือ รายงาน กตป. ไม่ได้มาตรฐาน และมีความผิดพลาดจริงๆ ซึ่งถ้ายอมรับ ก็เหมือนกับเป็นการยอมรับว่าตัวเองทำผิด จึงเป็นเหตุให้ออกมาให้สัมภาษณ์ไม่ยอมรับในอีกทางหนึ่งก็มองว่า กตป. เป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบติดตามและประเมินผล การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. โดยดีวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้ง การออกมาปฏิเสธไม่ยอมรับรายงาน อาจถูกมองว่าไม่ยอมรับกฎหมายหรือไม่ยอมรับองค์การที่มีหน้าที่ตามกฎหมายได้เช่นเดียวกัน

4.4.1 กรณีการฟ้องร้องนักวิชาการ และสื่อมวลชน

การที่ กทท. 4 คน ฟ้องร้อง ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ นักวิชาการ และคุณณัฐชา โกมลวาทิน พิธีกรรายการโทรทัศน์ไทยพีบีเอส ในข้อหาหมิ่นประมาทในกรณีที่ คุณณัฐชา ได้สัมภาษณ์ ดร.เดือนเด่น ถึงความคิดเห็นในเรื่องการออกประกาศมาตรการคุ้มครองผู้ใช้ บริการฯ ในรายการโทรทัศน์ โดย ดร.เดือนเด่น ได้แสดงความคิดเห็นว่าไม่เห็นด้วยกับการออกประกาศฉบับนี้ เนื่องจากจะทำให้ประเทศชาติเสียหาย คิดเป็นค่าเสียหายโอกาสประมาณ 1.6 แสนล้านบาท

ข้อมูลประเภทเอกสาร (Document Data)

เป็นคดีหมายเลข #488 โดยมีผู้ต้องหา คือ จำเลยที่หนึ่ง นางเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ซึ่งเป็นนักวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เดือนเด่นได้รับแต่งตั้งจาก กสทช. ให้เป็นอนุกรรมการเตรียมความพร้อมสำหรับการบริหารคลื่นความถี่วิทยุคมนาคม ระบบเซลลูล่า DIGITAL PCN (Personal Communication Network) เนื่องจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ TDRI เป็นสถาบันวิจัยด้านนโยบาย ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2527 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำวิจัยด้านนโยบายสาธารณะอย่างมีคุณภาพ ให้บริการกับทุกภาคส่วนรวมทั้งภาครัฐ กระทรวง องค์การสาธารณะ ปัจจุบัน TDRI มีเจ้าหน้าที่ประจำกว่า 100 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักวิจัยด้านนโยบาย เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาสังคม TDRI รับผิดชอบโดยการจัดทำงานวิจัยที่เป็นอิสระและแม่นยำ เพื่อให้สาธารณชนและสื่อมวลชนได้รับข้อมูลที่มีคุณภาพเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะซึ่งมีผลกระทบต่อประเทศไทย และจำเลยที่ 2 คุณณัฐชา โกมลวาทิน เป็นผู้ดำเนินรายการและบรรณาธิการข่าว รายการที่นี้ Thai PBS ซึ่งออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ไทย พีบีเอส (ภาคผนวก ง)

ผู้กล่าวหา / โจทก์ คือ คณะกรรมการ กิจการโทรคมนาคม (กทค.) จำนวน 4 คน ซึ่งประกอบด้วยพันเอกดร.เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ, นายสุทธิพล ทวีชัยการ, พลเอกสุกิจ ขมะสุนทร, นายประเสริฐ ศีลพิพัฒน์ และนายฐากร ตัณฑสิทธิ์ เลขธิการ กสทช. เป็นผู้รับมอบอำนาจ เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีต่อศาล

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)

อาจารย์สุวรรณ สมบัติรักษาสุข ผู้จัดการสถานีวิทยุจุฬา กล่าวว่า

“การที่ กสทช. ฟ้องนักวิชาการ และสื่อ ทำให้การตรวจสอบ และการให้ความเห็น ถูกปิดกั้นหรือยากขึ้น เพราะกลัวถูกฟ้อง ต้องมีความระมัดระวัง หรือไม่ยุติกว่า ต้องอย่าลืมว่า กสทช. ทำงานได้เงินเดือน ได้ค่าตอบแทนต่างๆ มากมาย แต่ผู้ที่ตรวจสอบ (ที่ไม่ใช่ กตป. และ สตง.) ทางด้านวิชาการ หรือวิชาชีพ ไม่ได้เงินเดือนจากการตรวจสอบ การที่เราประกอบอาชีพเกี่ยวกับทางด้านที่ กสทช. กำกับดูแล ถ้าเราไม่กล้าพูด ไม่กล้าวิพากษ์วิจารณ์หรือแสดงความคิดเห็นก็แสดงว่า กสทช. จะทำอะไรเราก็ได้” (สุวรรณ สมบัติรักษาสุข, สัมภาษณ์, 10 มีนาคม พ.ศ. 2557)

ข้อมูลจากการสังเกต

ผู้วิจัยได้มีโอกาสสัมภาษณ์ทั้งผู้ฟ้องร้อง และผู้ถูกฟ้อง รวมถึงผู้คนที่ทราบเรื่อง หากเป็นในแง่ของ กสทช. เอง ให้เหตุผลว่าต้องฟ้องเพราะคร.เดือนเด่นทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง ทั้งๆ ที่เป็นคณะอนุกรรมการที่รู้เรื่องดีทุกอย่าง เป็นคนในด้วยซ้ำ น่าจะเข้าใจเหตุผลทุกอย่าง แต่สำหรับผู้ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับ กสทช. จะมองในทางตรงกันข้าม ส่วนใหญ่มองว่าเป็นการไม่ยอมรับการตรวจสอบ คุณค่าสื่อ และเสรีภาพทางวิชาการ เนื่องจาก คร.เดือนเด่นวิพากษ์ วิจารณ์ถึงการทำงาน ไม่ได้วิจารณ์ตัวบุคคล การฟ้องร้องเป็นเหมือนการปิดปาก เพื่อไม่ให้มีใครกล้าวิจารณ์ หรือติติง กสทช. หลายคนถึงกับบอกว่า “แต่ต้องไม่ได้” แต่จากบุคลิกลักษณะของกรรมการ กทค. หลายท่าน ซึ่งเป็นอดีตข้าราชการทหาร จึงไม่ค่อยคุ้นเคยกับการถูกวิพากษ์วิจารณ์ เพราะเป็นผู้มียศศักดิ์สูง มีตำแหน่งเป็นคนสำคัญ การวิจารณ์ถือเป็นการหมิ่นเกียรติ จะไม่สบายใจเมื่อถูกวิจารณ์ในทุกเรื่อง แต่สำหรับการฟ้องครั้งนี้ เหมือนกับเป็นการปรามผู้ที่คิดจะวิพากษ์วิจารณ์ กสทช. ทางด้านลบ เปรียบเสมือนการเชือดไก่ให้ลิงดู จะได้ไม่มีใครกล้ากระทำเช่นนี้อีก ในแง่ของความพร้อมรับการตรวจสอบแล้วถือเป็นการกระทำที่แสดงการไม่ยอมรับการตรวจสอบอย่างโจ่งแจ้ง

การวิเคราะห์ข้อมูลสามเสา ภายใต้กรอบแนวคิด และบริบทที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์การสืบค้นข้อมูลเอกสารและการสังเกตปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการฟ้องร้องนักวิชาการและสื่อมวลชน ซึ่งเป็นข่าวดังไปทั่วประเทศ เพราะ กทค. 4 คน เลขานุการ ได้ร่วมกันฟ้อง หมิ่นประมาทดร. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และนางสาวณัฐฐา โกมลวาทิน พิธีกร รายการที่นี้ไทยพีบีเอส ในกรณีที่มีการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับการตัดสินใจออกประกาศคุ้มครองชั่วคราวผู้บริโภครายๆ (ประกาศห้ามชิมดับ) แทนที่จะเร่งในการจัดประมวลคลื่นความถี่เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ เนื่องจากหากปล่อยให้เวลานั้นนานออกไปจะทำให้เสียโอกาสในการพัฒนาทางด้านการสื่อสาร โทรคมนาคมซึ่งเกี่ยวข้องในการพัฒนาด้านอื่นๆ หากมองเรื่องนี้ในแง่ของกฎหมาย กทค. ทั้ง 4 คน มีสิทธิที่จะฟ้องหมิ่นประมาท เนื่องจากเป็นเรื่องส่วนบุคคล หากผู้ใดเห็นว่าตนถูกหมิ่นประมาทก็สามารถฟ้องร้องได้ ส่วนศาลจะรับฟ้องหรือไม่ หรือศาลจะตัดสินอย่างไร เป็นเรื่องของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีใช้เป้าหมายในการวิจัยฉบับนี้ แต่หากมองในแง่ความพร้อมรับการตรวจสอบ ประเด็นนี้เป็นเรื่องใหญ่ที่จะต้องวิเคราะห์อย่างระมัดระวัง และต้องแยกแยะให้ชัดเจนว่าโดยหลักการของความพร้อมรับการตรวจสอบนั้น สามารถวิเคราะห์ปรากฏการณ์นี้ ดังนี้ (1) ในแง่ของการกระทำ “การฟ้องร้อง” สำหรับนักกฎหมายนั้น ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม มิได้ตัดสินว่าผู้ใดเป็นผู้ผิด หรือไม่ผิด แต่เป็นการแจ้งความจำนงให้กระบวนการยุติธรรมเข้ามาตัดสินในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันเองได้ สำหรับกรณีนี้ กทค. 4 คน ยืนยันว่าสิ่งที่ตัดสินใจกระทำเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ในขณะที่ ดร.เดือนเด่น และคุณณัฐฐา ก็เชื่อมั่นว่าทำหน้าที่ของตนด้วยความสุจริต ถือว่าเป็นสิทธิอันชอบธรรมของ กทค. ทั้งสี่คนตามกฎหมาย (2) แต่หากวิเคราะห์ในแง่ของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรอบแนวคิด “การบริการสาธารณะใหม่” ที่ให้ความสำคัญต่อสาธารณะชนในฐานะเจ้าของประเทศ (อยู่ในฐานะตัวการในทฤษฎีตัวแทน) จะมีมีสิทธิในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ วิศวกรวิจารย์ แม้กระทั่งลงไปอยู่ที่อยู่ในฐานะ “ตัวแทน” ซึ่งถูกจ้างให้มาทำงานรับใช้ประชาชน จึงต้องแยกแยะให้ชัดเจนว่าเมื่อมีการตรวจสอบ วิศวกรวิจารย์ ต้องคว่า ผู้ตรวจสอบนั้นวิศวกรวิจารย์ในเรื่องส่วนตัว หรือในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ วิศวกรวิจารย์ตัวบุคคล ด้วยการหมิ่นประมาท เพื่อให้เกิดความเสียหาย ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง หรือวิศวกรวิจารย์การตัดสินใจ และการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่รับผิดชอบกันแน่ หากมีการหมิ่นประมาทตัวบุคคล ในเรื่องส่วนตัว ทำให้เกิดความเสียหาย การฟ้องหมิ่นประมาทเป็นสิ่งที่ควรกระทำ แต่หากวิศวกรวิจารย์การตัดสินใจ การทำงาน ผลงาน เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรวจสอบโดยสาธารณะ จากคำให้สัมภาษณ์ของ ดร.เดือนเด่น เป็นการวิพากษ์ วิจารย์การกระทำ การตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่ ไม่ได้วิพากษ์วิจารย์ตัวบุคคล (ว่าคนไหนเป็นคนเลว เป็นคนโกง เป็นต้น) ผู้ใดมาอยู่ในตำแหน่งนี้ กระทำการเช่นนี้ ก็จะถูกวิพากษ์ วิจารย์เช่นเดียวกัน ดังนั้น

เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องของการหมิ่นประมาท และการให้สัมภาษณ์ในรายการก็เป็นการวิจารณ์ทางวิชาการ ใช้หลักการทางวิชาการมาวิเคราะห์ จะถูกหรือผิด ผู้ชมจะเห็นด้วยหรือไม่ เป็นวิจรรณญาณของแต่ละบุคคล ดังนั้น การที่ กทค. ทั้ง 4 คน ฟ้องหมิ่นประมาทในกรณีนี้ และการที่ศาลรับฟ้อง แสดงให้เห็นว่าทั้ง กทค. และศาล ยังมองข้ามความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะในสาระสำคัญ สำหรับการดำเนินงานของรัฐ ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าความถูกต้องตามกฎหมายเลย ต้องคำนึงถึงทั้งสองด้าน จึงจะเรียกได้ว่า “เป็นตัวแทนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เพื่อรับใช้และให้บริการแก่สาธารณชนอย่างแท้จริง”

4.4.2 กรณีไม่ยอมรับรายงาน กตป.

เมื่อ กตป. ได้ทำการส่งรายงานประจำปี ที่ทำเสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 90 วัน ให้กับคณะกรรมการ และสำนักงาน กสทช. เมื่อนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมปรากฏว่าคณะกรรมการ หลายคน แสดงอาการไม่ยอมรับผลของรายงานฉบับนี้ และแจ้งให้สำนักงานไปกระทำการค้นหาข้อมูล เพื่อให้ชี้แจงแนบไปกับรายงานในการนำส่งรัฐสภา (แต่ไม่ได้ส่งเพราะเกิดรัฐประหาร จึงมีการยุบวุฒิสภาไปเสียก่อน) โดยมีประธานกรรมการ กทค. และกรรมการหลายคนออกมาให้สัมภาษณ์ว่ารายงานฉบับนี้ไม่มีมาตรฐานทางวิชาการ ข้อมูลผิด และไม่ยอมใคร กสทช. ได้มีโอกาสชี้แจง (แต่ กตป. ให้สัมภาษณ์ว่า กสทช. ไม่เคยยอมมาประชุมด้วยเลย อ้างว่าไม่ว่างตลอด) จึงไม่อาจยอมรับรายงานฉบับนี้ได้ กรณีนี้หากมองในแง่ความพร้อมรับการตรวจสอบแล้ว จะถูกมองว่าไม่ยอมรับการตรวจสอบได้ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อภาพพจน์ของคณะกรรมการ และ กสทช. ในภาพรวม เนื่องจาก กตป. เป็นองค์กรที่ถูกสรรหามาจากวุฒิสภา เช่นเดียวกับกรรมการ กสทช. ให้มีหน้าที่มาตรวจสอบตามกฎหมาย การออกมาประกาศไม่ยอมรับ เป็นการแสดงความไม่ยอมรับการตรวจสอบอย่างหนึ่ง

ข้อมูลประเภทเอกสาร (Document Data)

1) พันเอก ดร.เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ ประธานคณะกรรมการ กทค. ได้กล่าวในรายงานข่าวเรื่อง “กทค.” กังขารายงานของ “ซูเปอร์บอร์ด” ชัดข้อเท็จจริง-สั่ง “กสทช.” ชี้แจงข้อเท็จจริง” เมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2557 คณะกรรมการ กตป. ได้จัดทำรายงานประจำปี พ.ศ. 2556 ตามบทบัญญัติในมาตรา 72 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 พันเอก ดร.เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ ในฐานะประธาน กทค. และรองประธาน กสทช. ได้กล่าวหลังจากที่เห็นรายงานฉบับดังกล่าวว่า น้อมรับข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพื่อนำไปปรับปรุงการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พร้อมทั้งเห็นฟ้องในหลักการของกฎหมาย ในการที่

จะต้องนำรายงานของ กตป. เสนอต่อรัฐสภา พร้อมทั้งเปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อไป แต่ปรากฏว่า ข้อมูลในรายงานฉบับนี้มีความคลาดเคลื่อน ไม่ครบถ้วน และไม่ปรากฏว่ามีการเปิดโอกาสให้ กสทช. เข้าไปชี้แจง ในขั้นนี้จึงไม่อาจรับทราบรายงานของ กตป. เพื่อป้องกันผลกระทบและความเสียหายอันอาจเกิดจากการรับทราบข้อมูลข้อเท็จจริงที่ไม่ครบถ้วนรวมทั้งป้องกันการเข้าใจผิดจากรายงานนี้จะมอบหมายให้สำนักงาน กสทช. ดำเนินการตรวจสอบและนำประเด็นต่างๆ ตามข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของ กตป. ไปศึกษาโดยละเอียด ถ้าปรากฏว่าข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อสังเกต รวมถึงข้อเสนอแนะใดไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน หรือคลาดเคลื่อนให้สำนักงานฯ ดำเนินการรวบรวม ข้อมูล ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง และชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อประกอบแนบท้ายรายงานฯ ของ กตป. การนำเสนอ ต่อรัฐสภา และเปิดเผยรายงานนี้พร้อมกับคำชี้แจงเพิ่มเติมดังกล่าวให้ประชาชนทราบ ทั้งนี้ยังให้ความเห็นว่ากระบวนการจัดทำรายงานฯ ไม่ปรากฏวิธีการและมาตรฐานทางวิชาการรองรับ กตป. ขาดความเข้าใจอำนาจหน้าที่ระหว่าง กสทช. กับกระทรวงไอซีที (ยกตัวอย่างในกรณี ดาวเทียม) การเร่งรัดให้แก้ไขปรับปรุงประกาศระเบียบที่เกี่ยวข้องกับแผนเลขหมายโทรคม-นาคม เป็นข้อมูลเก่า ไม่เป็นปัจจุบัน เช่นเดียวกับการเสนอให้ปรับปรุงมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการ โทรคมนาคมเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาด หรือสร้างความไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังได้ตั้งข้อสงสัยในกรณีที่ กตป. แนะนำให้สร้างความชัดเจนเรื่องความ ชอบด้วยกฎหมาย เรื่องประกาศห้ามซิมดับ โดยให้ กสทช. สอบถามไปยังกฤษฎีกาทั้งที่ได้ข้อยุติแล้ว ว่า กสทช. มีอำนาจในการออกประกาศดังกล่าว แม้กระทั่งศาลปกครองในการวินิจฉัยสรุปได้ว่า “ประกาศดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของ กสทช. ตามมาตรา 27 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคุ้มครองผู้ใช้บริการ เพื่อไม่ให้การได้รับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ที่ผู้ใช้บริการได้รับตามปกติต้องสะดุดหยุดลง อันมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด เพื่อบุคคลใด เป็นการเฉพาะ” “ในขั้นนี้จึงเห็นว่าการดำเนินการของ กสทช. เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในฐานะองค์การกำกับดูแลการประกอบกิจการ โทรคมนาคม เพื่อกำหนดหน้าที่ให้ผู้ใช้สัมปทาน และผู้รับสัมปทานตามการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ปฏิบัติเพิ่มเติม อันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ กรณียังไม่พอพึงว่าการออกประกาศฯ เรื่องมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราว ในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2556 ซึ่งมีลักษณะเป็นกรณีนั้นน่าจะ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” โดยทาง กสทช. เห็นว่าเมื่อศาลปกครองวินิจฉัย กตป. ควรยอมรับและไม่ควรมีความคิดเห็นเป็นอย่างอื่นแล้วยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการที่ กตป. รายงานว่าการจัดประมูล 3G ทำให้รัฐเสียหายจากการได้เงินค่าประมูลเข้าน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ข้อมูลที่คลาดเคลื่อน ซึ่งคณะกรรมการ กทค. ไปชี้แจงต่อคณะกรรมการฯ . ต่างๆ ของรัฐสภาว่า

เป็นการดำเนินการตามหลักวิชาการที่ศึกษามาอย่างรอบคอบ โดยพิจารณากำหนดเพื่อความสมดุลระหว่างประโยชน์สูงสุดของรัฐประชาชน และผู้ประกอบการ โดยคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากร คลื่นความถี่อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่า ป้องกันการผูกขาด และส่งเสริมการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม การให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพตลอดจนภาระของผู้บริโภคเป็นเรื่องสำคัญ ผลของการประมูลไม่ใช่เรื่องผิดปกติ และไม่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้กว่าควรจะเป็นแต่อย่างใด ทั้งนี้ กสทช. สรุปว่า ทั้งนี้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในหลายประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านกิจการโทรคมนาคมเป็นเรื่องที่ประชุม กสทช. กทค. มีการพิจารณาและดำเนินการจนได้ข้อยุติไปแล้ว ซึ่งหาก กตป. ตรวจสอบให้ดี กำหนดประเด็นให้ชัดเจน และเปิดโอกาสให้ กสทช. ได้ชี้แจงอย่างเต็มที่ก็จะไม่เกิดความคลาดเคลื่อนเช่นนี้ สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือบางประเด็น กตป. หยิบยกเรื่องที่กระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ จนมีการโต้แย้งเป็นคดีความอยู่ในศาลปกครอง และบางประเด็นที่เป็นเรื่องที่ฝ่ายไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของ กสทช. และ กทค. ได้ทำการร้องเรียนและอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของ ป.ป.ช. แม้ กตป. จะมีเจตนาดีและอ้างว่าดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แต่การทำรายงานต้องมีมาตรฐานทางวิชาการ และปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อ กสทช. และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ฝ่ายที่ไม่ประสงค์ดี ใช้รายงานของ กตป. เป็นเครื่องมือเพื่อสกัดกั้นการทำงานของ กสทช. ทั้งนี้ไม่ปรากฏชัดเจนว่า กตป. นำข้อมูลทุกด้านมาประเมิน วิเคราะห์นำไปสู่ข้อสรุปดังกล่าว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องชี้แจงเพื่อให้ประชาชนทราบข้อเท็จจริงในประเด็นต่างๆ ที่ถูกต้องและครบถ้วนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อการปฏิบัติหน้าที่ และป้องกันไม่ให้เกิดผลเสียหายต่อองค์กร กสทช. (เว็บไซต์มติชนออนไลน์. http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=139&grpid=03&catid=03, 1 พฤษภาคม 2557)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview)

จอมขวัญ หลาวเพชร มองจากมุมมองสื่อมวลชน มอง กตป.ว่า

“อยากเห็นบทบาทในสื่อมากกว่านี้ แสดงความเชี่ยวชาญ ผลงานที่ได้เราไม่ได้
อยากได้แค่รายงาน All in One อาจจะเพราะสื่อไม่ค่อยถาม กตป. จะกล้าอธิบาย
หรือไม่ มาสื่อสารกับสื่อหลายๆ กว่านี้ อยากรู้ว่าตรวจสอบอะไรบ้าง ทำอะไรไปบ้าง
กสทช. เป็นแดนสนธยาหรือเปล่า ต้องแก้ พ.ร.บ. ข่าวสาร อาจจะถึงกับต้องเขียนให้
ละเอียด เพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลมากกว่านี้ ทุกวันนี้ค่อนข้างเงียบมากทีเดียว”
(จอมขวัญ หลาวเพชร, สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2557)

ข้อมูลจากการสังเกต

ผู้วิจัยได้มีโอกาสสัมภาษณ์ และพูดคุยกับกรรมการ กตป. รวมถึงคณะทำงานในบางชุดพบว่า ยังไม่ไม่ค่อยมีความพร้อมในการจัดทำรายงาน เนื่องจากเป็นปีแรก และเป็นรายงานฉบับแรก อีกทั้งยังไม่ค่อยได้รับความร่วมมือในเรื่องของข้อมูลจาก กสทช. ต้องให้คณะทำงานไปหาข้อมูลเอาเองจากเว็บไซต์ และเอกสาร ส่วนข้อมูลในเชิงลึกนั้น กสทช. มักอ้างว่าเป็นความลับ นอกจากนี้ คณะทำงานทั้งหมดเป็นนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่างๆ จึงทำรายงานออกมาในรูปแบบของรายงานวิชาการ เหมือนงานวิจัย ยังขาดลักษณะของการเป็นรายงานการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และการประเมินผลที่มีรายละเอียดทุกมิติ ของการปฏิบัติหน้าที่ทั้งคณะกรรมการ เลขานุการ และสำนักงาน กสทช. ซึ่งการติดตามประเมินผลอย่างใกล้ชิด จำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือที่จะให้คณะทำงาน เข้าถึงข้อมูล เข้าถึงการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการประชุม ตัดสินใจ และกิจกรรมต่างๆ ที่จะต้องเกาะติด ราวกับว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของ กสทช. เองเลยทีเดียว การวัดผลจากผลงานในปีแรก แล้วตีความ หรือประเมินผลสมรรถนะ ในการปฏิบัติหน้าที่ของ กตป. ซึ่งต้องเริ่มทุกอย่างใหม่หมด เห็นจะไม่เป็นการยุติธรรมนัก ต้องให้โอกาสในการปรับตัว และเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง รวมถึงต้องให้ กสทช. ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ และไม่ควรรู้ให้ กสทช. เป็นผู้อนุมัติงบประมาณของ กตป. เนื่องจากไม่มีความสะดวกในการเบิกจ่าย แต่ขอตั้งว่า การใช้งบประมาณ 52.1 ล้านบาท สำหรับการทำรายงาน 1 ฉบับ ที่มีเพียง 70 หน้า นั้น ดูเป็นการไม่คุ้มค่าอย่างมาก ควรใช้งบประมาณให้สมดุลกับคุณภาพและปริมาณของงานด้วยจะดีกว่านี้

การวิเคราะห์ข้อมูลสามเสา ภายใต้กรอบแนวคิด และบริบทที่เกี่ยวข้อง

จากที่ผู้วิจัยได้รายงานของ กตป. ฉบับเต็ม ทำให้ได้เห็นจุดอ่อน ข้อผิดพลาดหลายประการ รวมถึงไม่เห็นด้วยกับวิธีการที่ใช้ในการตรวจสอบ การวิเคราะห์ และการประเมินผลในบางเรื่อง อีกทั้งยังไม่เห็นด้วยที่ต้องใช้งบประมาณมากถึง 52.1 ล้านบาท เป็นค่าใช้จ่ายโดยจ่ายเป็นค่าตอบแทน กตป. เช่น ประธานกรรมการ มีอัตราเงินเดือน 225,000 บาท และในส่วนของกรรมการแต่ละท่านมีอัตราเงินเดือน 180,000 บาท ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมากสำหรับผลงานในปีที่ผ่านมา เป็นการลงทุนเพื่อจัดทำรายงานเพียงฉบับเดียวที่มีจำนวนแค่ 70 หน้า ซึ่งดูเหมือนเป็นการลงทุนที่สูงมากเมื่อเทียบกับผลงานที่ออกมา นอกจากนี้ กตป. ยังเลือกใช้แต่นักวิชาการของมหาวิทยาลัยเป็นคณะทำงานหลัก โดยมอบหมายให้มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (ตรวจสอบ 2 เรื่อง) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยบูรพา โดยแต่ละมหาวิทยาลัยรับผิดชอบในแต่ละด้าน เช่น ด้านกิจการวิฑูกรกระจายเสียง ด้านกิจการโทรทัศน์ ด้านกิจการโทรคมนาคม ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน) โดยให้แต่ละมหาวิทยาลัยส่งรายงานมาเพื่อให้

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นผู้รวบรวม โดยไม่ปรากฏว่ามีผู้เชี่ยวชาญที่เป็นมืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ของ กสทช. กทค. และ กสท. และผู้เชี่ยวชาญด้านการตรวจสอบระดับมืออาชีพเข้ามาร่วมงานด้วย จึงทำให้รายงานของ กตป. ฉบับนี้มีลักษณะเป็นผลงานของการตรวจสอบในทางวิชาการมากกว่าเป็นการตรวจสอบด้านปฏิบัติการ (ซึ่งต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญลงพื้นที่ไปตรวจสอบและประเมินผลด้วยตัวเอง) และข้อมูลที่น่ามาใช้ในการทำรายงานและวิเคราะห์ไม่ใช่ข้อมูลที่เจาะลึกมากนัก ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลที่หาได้ทั่วไป และเป็นข้อมูลที่ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางวิชาการ มากกว่าวิธีการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะในการทำงานในระดับมาตรฐานวิชาชีพชั้นสูง รวมทั้งเทคนิคการประเมินที่แต่ละทีมงานเลือกใช้กันคนละแบบ จนทำให้ขาดเอกภาพในการวิเคราะห์และการประเมินผล ถึงกระนั้นก็ตาม กตป. เป็นองค์การที่ถูกก่อตั้งมาเพื่อมีหน้าที่ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งคณะกรรมการ เลขานุการและสำนักงาน กสทช. โดยตรง และปฏิบัติหน้าที่แบบเต็มเวลา คณะกรรมการ ได้รับการสรรหาจากวุฒิสภา เช่นเดียวกับ กสทช. อำนาจหน้าที่ตำรวจไว้ตามกฎหมาย พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 ในมาตรา 70 ถึง 73 ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ต้องขออนุมัติงบประมาณในการดำเนินการจาก กสทช. ก็ตาม แต่เรื่องที่จะต้องตรวจสอบถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา 72 และ 73 ดังนั้นการที่กรรมการ กทค. หลายคนได้ออกมาแสดงการไม่ยอมรับ และสั่งการให้สำนักงาน กสทช. เข้าไปหาข้อมูลเพื่ออธิบายในส่วนที่ผิดพลาดของรายงาน ของ กตป. ก่อนที่จะนำเสนอรัฐสภา และมีการชี้แจงโดยกล่าวว่ารายงานฉบับนี้ ข้อมูลมีความผิดพลาด ไม่มีมาตรฐานทางวิชาการ ใช้ข้อมูลเก่า ไม่เปิดโอกาสให้ กสทช. ชี้แจง แล้วมีการวิเคราะห์ที่ขัดกับข้อเท็จจริง เป็นต้น หากจะวิเคราะห์ด้วยหลักความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร และทางกฎหมาย การแสดงออกของคณะกรรมการ กทค. เหล่านั้นอาจถูกมองได้ว่าไม่ยอมรับการตรวจสอบ และยังคงกล่าวทำลายความน่าเชื่อถือขององค์การ และผลงานในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. กทค. กสท. เลขานุการและสำนักงาน (ถึงแม้ว่าสิ่งที่พูดออกมาหลายอย่างจะเป็นความจริง แต่การไม่ยอมรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การตรวจสอบ และการกล่าวทำลายความน่าเชื่อถือเป็นสิ่งที่ถูกสมควรกระทำหรือไม่) ในกรอบแนวคิดเชิงสถาบัน กตป. เป็นองค์การที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบและทำรายงาน ซึ่ง กสทช. ต้องยอมรับ เพราะการไม่ยอมรับเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (กรณีการขัดขืนหรือขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่) เรื่องนี้จึงเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการยอมรับ หรือไม่ยอมรับในระบบความพร้อมรับการตรวจสอบ มิได้เป็นประเด็นที่ว่าระบบความพร้อมรับการตรวจสอบมีคุณภาพดีหรือไม่ดีแต่อย่างใด

บทที่ 5

บทสรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ได้รับข้อมูล แนวคิด มุมมองและทัศนคติที่มีประโยชน์อย่างยิ่งจากบุคคลที่ประสบความสำเร็จในด้านต่างๆ ถึงแม้ว่าจะอยู่ในจุดยืนที่ต่างกัน มองเห็นต่างกัน ในเรื่องเดียวกันก็ตาม ทำให้ผู้วิจัยสามารถมองเห็น ทำความเข้าใจ วิเคราะห์ และตีความได้หลายแง่มุม ซึ่งเป็นประโยชน์ในการนำแนวคิดเกี่ยวกับความพร้อมรับการตรวจสอบไปพัฒนาเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทอื่นๆ ที่มีความสำคัญ เพราะเรื่องของความพร้อมรับการตรวจสอบยังเป็นส่วนที่ขาดหายไปจากการบริหารงานสาธารณะของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการทัศน์ “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (new public service) ซึ่งเป็นแนวคิดที่น่าสนใจและน่าค้นคว้าต่อไปเพื่อให้เข้าใจถึงภาพรวมของแนวคิดนี้ ซึ่งองค์ความรู้ที่จะช่วยสร้างอรรถประโยชน์ให้แก่ทั้งพลเมืองของประเทศ และผู้ที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะอยู่ในปัจจุบัน

5.1 บทสรุปของผลการศึกษา

ผลจากการศึกษาลักษณะของความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ในแต่ละรูปแบบพบว่า กสทช. ได้ถูกออกแบบให้มีระบบตรวจสอบหลายระบบเริ่มตั้งแต่คณะกรรมการตรวจสอบภายใน ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคลากรในสำนักงาน กสทช. (ไม่ได้ตรวจสอบคณะกรรมการ) นอกจากนี้ยังมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้เข้ามาตรวจสอบในเรื่องของการใช้จ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ของ กสทช. ทั้งหมด โดยทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาเป็นประจำทุกปี (โดยรายงานได้ถูกสำนักข่าวอิศรานำมาเปิดเผยอย่างต่อเนื่องถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณของ กสทช. อย่างละเอียด ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป) ที่สำคัญ คือ มีการออกแบบให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. โดยเฉพาะ (ตรวจสอบ กสทช. เพียงอย่างเดียว) คือ คณะกรรมการ กตป. เนื่องมาจากเห็นว่า กสทช. เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการทางด้าน การสื่อสารและ โทรคมนาคมซึ่งเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจสูงมาก และเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในหลายๆด้าน จึงให้มีหน่วยงานตรวจสอบแบบ กตป. เกิดขึ้น แต่ก็เกิดปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ซึ่งขาดความชัดเจน และยังให้ กตป. ต้องขออนุมัติงบประมาณในการ

ดำเนินงานจาก กสทช. เหมือนกับเป็นหน่วยงานหนึ่งใน กสทช. ทำให้ขาดความเป็นอิสระและไม่มีอำนาจในการขอความร่วมมือ และเรียกข้อมูลและรายละเอียดทั้งหมดจาก กสทช. ได้ เนื่องจากความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติทางกฎหมาย ทำให้ กสทช. ไม่ยอมรับอำนาจหน้าที่ของ กตป. เท่าที่ควร โดยมองว่าเป็นเพียงหน่วยงานที่เข้ามาเก็บข้อมูล และประเมินตามตัวชี้วัดต่างๆ แต่ไม่ได้มองว่ามีอำนาจที่จะเรียกข้อมูลทั้งหมดมาตรวจสอบได้ เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้ หาก กสทช. ไม่ได้ให้ข้อมูลตามที่ร้องขอ เป็นต้น และเนื่องจาก กสทช. มองว่ามีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ในการตรวจสอบทางการเงิน และการงบประมาณอยู่แล้ว และยังมีคณะกรรมการของรัฐบาลที่เรียกให้ กสทช. เข้าไปชี้แจงเมื่อมีเรื่องร้องเรียนอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังมีศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในการให้ความยุติธรรมในเรื่องร้องเรียนต่างๆ และยังมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่อยู่แล้ว จากมุมมองของคณะกรรมการ เลขาธิการ และผู้บริหารของ กสทช. ที่ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า กสทช. ถูกตรวจสอบจากองค์กรต่างๆ มากมายกว่าองค์กรอื่นๆ อยู่แล้ว และยังคงยื่นบัญชีทรัพย์สินให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบเช่นเดียวกับนักการเมืองอีกด้วย จึงไม่เห็นความจำเป็น และความสำคัญของ กตป. ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่เหมือนการตรวจสอบของหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เพราะรู้สึกว่าเป็นการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และทำให้เสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์

โครงสร้าง และระบบตรวจสอบที่บัญญัติไว้ในกฎหมายทั้งหลายนับว่าเป็นการออกแบบความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายตามมาตรฐานของหน่วยงานภาครัฐทั่วไป ซึ่งเป็นระบบที่ใช้มาอย่างยาวนาน ทั้งระเบียบ กฎเกณฑ์ กระบวนการ และขั้นตอนต่างๆ ที่ถูกออกแบบสำหรับการตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐที่ส่วนใหญ่เป็นระบบราชการ (ซึ่งได้รับการตรวจสอบ และกำกับดูแลจากรัฐบาล และรัฐมนตรีต่างๆ และมีรัฐสภาตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง แต่สำหรับองค์กรอิสระไม่มีในส่วนของฝ่ายบริหารมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบ และกำกับดูแล คงเหลือแต่ฝ่ายนิติบัญญัติ และตุลาการซึ่งเป็นผู้ที่ใช้แต่กระบวนการทางกฎหมายเป็นหลัก ไม่ได้ตรวจสอบในแง่ของประสิทธิภาพและสมรรถนะในการปฏิบัติหน้าที่ แค่ตรวจสอบว่าผิดกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายก็คือ สามารถกระทำได้อย่าง)

ปัญหาที่สำคัญของความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายของ กสทช. คือ การที่มีบุคลากรประเภทนักกฎหมายที่ใช้การตีความกฎหมายมาตัดสินความผิดหรือถูก ซึ่งสำหรับการบริหารองค์กรที่มีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางธุรกิจอย่างมหาศาล และเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ และความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค และเทคโนโลยีขั้นสูง และเกี่ยวข้องกับธุรกิจ

ทางด้านสื่อสาร โทรคมนาคม และการออกอากาศวิทยุ และโทรทัศน์ ต้องใช้มืออาชีพ หรือผู้ที่อยู่ในวิชาชีพเฉพาะด้านทั้งทางด้านนิเทศศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การคุ้มครองผู้บริโภค รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ เป็นต้นซึ่งนักกฎหมายไม่สามารถเข้าใจในบริบทที่มีความลึกซึ้ง และต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแบบนี้ได้ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะทำให้ความพร้อมรับการตรวจสอบสามารถสร้างให้เกิดความพร้อมรับการตรวจสอบที่มีศักยภาพอย่างแท้จริง และเหมาะสมกับองค์การเฉพาะทางแบบ กสทช. ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายจึงเป็นไปได้เพียงระบบตรวจสอบระดับพื้นฐานเท่านั้น เป็นสิ่งจำเป็นต้องมี แต่ต้องมีความพร้อมรับการตรวจสอบรูปแบบ อื่นๆ ที่มีผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้านเข้ามาเป็นผู้ตรวจสอบ (Forum) ร่วมด้วย อย่างเช่น ความพร้อมรับการตรวจสอบของมืออาชีพ (Professional Accountability) หรือนักวิชาการที่มีความรู้เฉพาะด้านมาทำการตรวจสอบ ซึ่งในปัจจุบันผู้ที่มีความรู้ หรือ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบตามกฎหมาย เป็นเพียงความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ ซึ่งเป็นเหมือนเสียงเตือนเท่านั้น ไม่สามารถให้คุณ ให้โทษ หรือมีผลใดๆ ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ได้เลย เพราะกฎหมายได้ออกแบบให้ กสทช. มีความเป็นอิสระสูงมาก แม้กระทั่งงบประมาณก็สามารถอนุมัติได้เอง โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากใครทั้งสิ้น และอนุญาตให้กำหนดงบประมาณจากรายรับอันมากมายมหาศาลของ กสทช. ทำให้ตั้งงบประมาณสูงถึงปีละ 3 พันกว่าล้านบาท และมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ฟุ่มเฟือย ขาดประสิทธิภาพ มีการใช้จ่ายในการจ้างอนุกรรมการมากถึง 65 คณะ มีคณะทำงานที่เบิกค่าใช้จ่ายอยู่ 28 คณะ และที่ปรึกษา 31 คน ต้องมีค่าใช้จ่ายต่อปีสูงถึง 329.54 ล้านบาท และมีค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ 291.12 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปดูงานต่างประเทศ 250.26 ล้านบาท โดยมีกรรมการบางท่านเดินทางไปต่างประเทศ 18 ครั้ง โดยใช้เวลาอยู่ในต่างประเทศ 122 วัน มีค่าใช้จ่าย 13.1 ล้านบาทต่อปี นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายเป็นค่ารับรอง ค่าใช้จ่ายส่วนตัว ค่าเบี้ยประชุม โบนัส และค่าตอบแทนอย่างอื่น (มีเพียงนายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา ที่ไม่มีการแต่งตั้งที่ปรึกษา และมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางต่างประเทศ 629,466 บาทเท่านั้น) นอกจากนี้การจัดซื้อจัดจ้างของ กสทช. ที่ใช้การจัดซื้อวิธีพิเศษเป็นส่วนใหญ่โดยนี้การใช้วิธีประกวดราคาเพียง 8% เท่านั้นนอกจากนั้นเป็นวิธีพิเศษที่ตกลงกับผู้ค้า โดยไม่ได้ผ่านการประกวดราคาให้มีการแข่งขัน ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างวิธีพิเศษเป็นจำนวนเงินสูงถึง 1,31.79 ล้านบาท เป็นต้น (สำนักข่าวอิศรา, <http://www.isranews.org>, 8 ธันวาคม 2557)

จากตัวอย่างการใช้จ่ายเงินข้างต้นของ กสทช. หากมองในแง่ของความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายจะพบว่า กสทช. ไม่ได้กระทำผิดกฎหมาย เพราะกฎหมายให้อำนาจหน้าที่เอาไว้ให้กระทำได้ (เป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจของ กสทช.) หากใช้มุมมองทางด้านกฎหมายเพียงอย่าง

เดี๋ยวก็จะเปิดโอกาสให้เกิดการกระทำในลักษณะนี้ได้ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่มีผู้ใดหยุดยั้ง การกระทำเหล่านี้ได้ เห็นได้จากการตัดสินใจของคณะกรรมการ (รัฐสภา) หลายคณะ ศาลปกครอง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีแนวการตัดสินใจไปในทิศทางเดียวกัน คือ เป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจ และกระทำการใดๆ จึงไม่สามารถ ตัดสินว่ากระทำผิดได้) แม้ว่า สคก. จะทำรายงานออกมาเสนอต่อรัฐสภา หรือการที่สื่อมวลชน จะนำข้อมูลมาเปิดเผยสู่สาธารณชน ก็ไม่มีผลในการหยุดยั้งการกระทำเช่นนี้ได้ (ยกเว้นในระบบ เผด็จการ) จึงสรุปได้ว่า “ความพร้อมรับการตรวจสอบตามกฎหมายไม่สามารถก่อให้เกิดความ โปร่งใส และความพร้อมรับการตรวจสอบได้ หากในการร่างกฎหมายไม่ได้คำนึงถึงหลักการของ ความพร้อมรับการตรวจสอบอย่างรอบคอบ และรอบด้านอย่างแท้จริง และกำหนดเป็นบทบัญญัติ ทางกฎหมายเอาไว้อย่างชัดเจน” ความพร้อมรับการตรวจสอบตามกฎหมายจะมีผลก็ต่อเมื่อ กสทช. กระทำความคิดที่ถูกต้องไว้ตามกฎหมาย และถูกจับได้ จึงจะมีผล สรุปได้ว่าความพร้อมรับการ ตรวจสอบตามกฎหมายควรให้ความสำคัญตั้งแต่กระบวนการร่างกฎหมาย (รวมถึงตัวบุคคลผู้ร่าง กฎหมาย) ควรให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านความพร้อมรับการตรวจสอบมีส่วนร่วมในการร่าง กฎหมายทุกฉบับ

นอกจากความพร้อมรับการตรวจสอบตามกฎหมายแล้ว ยังมีความพร้อมรับการตรวจสอบ ทางการบริหารซึ่งได้กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ 2553 คือ คณะกรรมการ (รัฐสภา) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการ กตป. ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ทางการบริหารของ กสทช. ข้อสังเกตที่สำคัญสำหรับกรณีนี้ คือ หากเป็นองค์กรภาครัฐ หรือหน่วยงาน ในระบบราชการปกติแล้ว จะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐบาล (อำนาจฝ่ายบริหาร) แต่ องค์กรอิสระขาดในส่วนนี้ไป ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญมาก เนื่องจากการตรวจสอบทางการบริหาร จำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางการบริหารมาเป็นผู้ตรวจสอบ ซึ่งสำหรับความพร้อมรับ การตรวจสอบของ กสทช.แล้ว ไม่มีในส่วนนี้ เนื่องจากในส่วนของคณะกรรมการ (รัฐสภา) นั้น เป็นทางด้านนิติบัญญัติ ส่วนทางด้านของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบเฉพาะ ด้านการเงินและการงบประมาณ ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการบริหารเท่านั้น และคณะกรรมการ กตป. ซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกกำหนดให้เป็นผู้ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. (ทำ หน้าที่เป็นหน่วยงานตรวจสอบ และประเมินผล) เพื่อทำรายงานเสนอให้ กสทช. และรัฐสภาเท่านั้น มิได้ทำหน้าที่เป็นผู้ที่มีอำนาจ และหน้าที่ในการตรวจสอบ และให้คำแนะนำ – ให้โทษจึงไม่อาจถือได้ว่า กตป. เป็น “ผู้ตรวจสอบ (Forum)” ของ กสทช. (ตามหลักการของความพร้อมรับการตรวจสอบ) แต่ ประการใด

อาจจะกล่าวได้ว่าความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหารของ กสทช. เป็นส่วนสำคัญที่ขาดหายไป ทำให้ขาดการตรวจสอบในมิติของการบริหาร และทำให้ กสทช. สามารถใช้อำนาจหน้าที่ โดยใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจได้เองเป็นส่วนใหญ่ (ยกเว้นในส่วนที่ถูกตรวจสอบโดย สตง.) จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดอ่อนที่สำคัญมากของความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. จนทำให้เกิดปัญหาในการใช้อำนาจทาง การบริหาร ได้อย่างตามใจชอบ หรือเรียกได้ว่ามีอิสระในการใช้อำนาจมากเกินไปนั่นเอง (โดยปกติแล้ว ความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหารจะเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐที่ดีที่สุด เพราะผู้ตรวจสอบมีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับงานที่ตรวจสอบ และอยู่ในสถานการณ์และบริบทเดียวกัน จึงทำให้เข้าใจถึงการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างลึกซึ้งกว่าผู้ที่อยู่ภายนอกองค์กร (อย่างเช่นกลุ่มของความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์กรอื่น และไม่มีความรู้ หรือความเข้าใจลักษณะของงาน จึงทำได้เพียงพิจารณาไปตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น)

สำหรับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ เป็นหลักการเบื้องต้นของประชาธิปไตยยุคใหม่ คือ การที่พลเมืองมีความรู้ และความเข้าใจในสิทธิ อำนาจ และหน้าที่ของตนเองที่จะต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะ บทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะทั้งหมด ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของการติดตามประเมินผล การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ ในสังคมประชาธิปไตยของนานาประเทศ ภาคประชาสังคมได้เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะอย่างใกล้ชิด เพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนจะได้รับสาธารณประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และตรงตามความต้องการที่แท้จริง เป็นการรักษาสีทิวของพลเมืองในระบบประชาธิปไตยนั่นเอง หลักการของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะในมุมมองของ กสทช. คือ จะต้องเปิดเผยข้อมูลในการตัดสินใจ และการดำเนินการให้มากที่สุด และต้องมีรายละเอียดอย่างครบถ้วน รวมถึงเหตุผลในการตัดสินใจแต่ละเรื่อง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ง่าย และสะดวกที่สุด อีกทั้งการจัดการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะควรกระทำในวงกว้าง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุด ในทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคม มิใช่จัดพอเป็นพิธี ตามที่กฎหมายกำหนด และต้องระมัดระวังในเรื่องความเป็นกลาง และความรับฟังความคิดเห็นอย่างแท้จริง โดยต้องเปิดเผยข้อมูลในการจัดรับฟังความคิดเห็นอย่างละเอียดทุกครั้ง (ควรมีการบันทึกภาพวิดีโอ และเสียงไว้เป็นหลักฐานตลอดเวลา) ทั้งการเปิดเผยข้อมูล และการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นการแสดงถึงความโปร่งใส และการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหลักสำคัญอีกประการหนึ่งของความพร้อมรับการตรวจสอบ

สาธารณะ เพราะหากมีการเปิดเผยข้อมูลน้อย และขาดรายละเอียดก็จะทำให้สาธารณชนไม่สามารถตรวจสอบได้ เพราะขาดข้อมูล (เป็นเรื่องที่ กสทช. ถูกท้วงติงจากนักวิชาการ สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม เป็นต้น เป็นอย่างมาก เนื่องจาก กสทช. เปิดเผยข้อมูลค่อนข้างช้า ขาดรายละเอียดที่ครบถ้วน คือ ไม่เปิดเผยข้อมูลเชิงลึก ที่มีจะอ้างว่าเป็นความลับของทางราชการ) เป็นการแสดงให้เห็นถึงการขาดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ (หาก กสทช. ตีความว่าประชาชนเป็นเพียงลูกค้า กสทช. ก็ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดให้ลูกค้าทราบ แต่หากมองว่าประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ กสทช. ซึ่งเป็นเพียงตัวแทน (Agent) หรือผู้รับการตรวจสอบ (Actor) เท่านั้น จึงไม่สามารถปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลต่อผู้ที่เป็นเจ้าของประเทศได้ เป็นหน้าที่ของตัวแทนจะต้องให้ข้อมูลทุกอย่างที่ตัวการ (Principal) หรือ ผู้ตรวจสอบ (Forum) เรียกร้องเสมอ อีกทั้งยังมีหน้าที่ต้องชี้แจง อธิบาย ถึงเหตุผลในการกระทำของตน โดยที่ กสทช. จะต้องยอมรับการตรวจสอบแต่โดยดี ไม่สามารถปฏิเสธได้ (เป็นหลักการสำคัญที่สุดของความพร้อมรับการตรวจสอบ)

ถึงแม้ว่าความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะจะไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และไม่สามารถลงโทษ หรือให้รางวัล กสทช. ได้โดยตรง แต่ก็เป็นที่ และความรับผิดชอบของ กสทช. ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลด้วยความ โปร่งใสที่สุด และให้คำอธิบายแก่สังคมในทุกเรื่องที่ถูกถาม หรือมีข้อสงสัย การปฏิเสธ หรือหลีกเลี่ยงการเปิดเผยข้อมูล และการให้คำอธิบายแก่ประชาชนแม้จะไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายว่าผิด แต่สำหรับหลักการของประชาธิปไตยแล้วถือว่าเป็นความผิดร้ายแรง เพราะประชาชน คือ เจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศ (อำนาจอธิปไตยเป็นต้นกำเนิดของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญยังมีศักดิ์ที่ต่ำกว่าอำนาจอธิปไตยของประชาชน) จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะเป็นสิ่งที่สำคัญสูงสุดสำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในภาครัฐทั้งหมด

ในกรณีของคณะกรรมการ กสทช. ทั้ง 11 คน มีเพียง 2 ถึง 3 คน เท่านั้นที่ให้ความสำคัญกับความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ คือ คณะกรรมการที่มาจากภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยทางการบริหารอยู่เสมอ (มีการเปิดเผยข้อมูล และข่าวสารในการปฏิบัติหน้าที่อย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง เพื่อให้ทุกภาคส่วนของประชาชนสามารถติดตาม และตรวจสอบได้ตลอดเวลา ในขณะที่คณะกรรมการส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญในการเปิดเผยข้อมูลในการทำงาน แต่ไปให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์มากกว่า (ใช้งบประมาณสูงแต่มีประโยชน์น้อย) ซึ่งไม่เกิดประโยชน์กับประชาชนแต่อย่างใด

โครงสร้างและระบบความพร้อมรับการตรวจสอบที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบสามเส้า ทำให้เห็นถึงกระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบแต่ละแบบ รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในมิติต่างๆ ที่ทำให้ความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ยังไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร และมีจุดอ่อนในหลายๆ ด้าน ซึ่งผู้วิจัยจะได้ทำการวิเคราะห์ และอภิปรายผลต่อไป

5.2 การวิเคราะห์และการอภิปรายผล

จากกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย ในภาพที่ 1.2 จะเห็นว่าความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ทั้งในส่วนที่เป็นบริบทภายนอกที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของ กสทช. การปฏิบัติหน้าที่ การมีส่วนร่วมของพลเมือง รวมถึงบทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบต่างๆ ซึ่งแต่ละปัจจัยก็จะส่งผลที่แตกต่างกัน และได้รับการตอบสนองจาก กสทช. และสาธารณชนแตกต่างกันอีกด้วย

5.2.1 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. มีดังนี้

5.2.1.1 บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เป็นปัจจัยที่ส่งผลมากที่สุดต่อความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. เนื่องจากจากว่ากฎหมายเป็นต้นกำเนิดของ กสทช. และเป็นตัวกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบ และกลไกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทั้งหมด รวมถึงระบบที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ (แบบที่เป็นทางการ) ขอบเขตอำนาจ และกระบวนการสรรหาตัวบุคคลมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ กสทช. และคณะกรรมการ กตป. ปัจจัยทางกฎหมายนี้ได้ออกแบบให้ กสทช. เป็นองค์กรอิสระที่มีลักษณะพิเศษว่าองค์กรสาธารณะทั่วไป กล่าว คือ ให้ความเป็นอิสระสูงที่สุดในด้านอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ คือ เป็นผู้ออกกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ประกาศ คำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจของ กสทช. เพื่อใช้อำนาจในการบริหาร และจัดสรรคลื่นความถี่ฯ รวมถึงการกำกับดูแลการประกอบกิจการทางด้านวิทยุ กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมทั้งหมด และมีอำนาจตุลาการในการตัดสินลงโทษในกรณีที่มีผู้กระทำความผิด หรือละเมิดกฎหมาย หรือระเบียบ กฎเกณฑ์ ประกาศ คำสั่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กสทช. อีกทั้งยังมีอำนาจในการกำหนด และอนุมัติงบประมาณได้เองโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากภายนอกเลย ทำให้เกิดกรณีการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือย ขาดประสิทธิภาพ และใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษที่ไม่ใช้การประกวดราคานับพันล้านบาท นับว่าเป็นองค์กรสาธารณะที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ครบวงจรมากที่สุด และยังมี

อำนาจในการให้คุณ ให้โทษกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ร่วมนับแสนล้านบาทอีกด้วย เมื่อกฎหมายออกแบบให้มีความเป็นอิสระมาก จึงส่งผลให้ความพร้อมรับการตรวจ สอบน้อยลงมาก เพราะกฎหมายได้ให้เป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจต่างๆ ได้ ครอบคลุมที่ไม่ขัดกับ รธน. และการที่ กสทช. มีอำนาจในการออกกฎหมายเอง และบังคับใช้กฎหมายเองด้วย จึงเปิดโอกาสให้ กสทช. ออกกฎเพื่อเพิ่มอำนาจหน้าที่ของตนได้ แล้วจึงค่อยดำเนินการภายหลังตามกฎหมายที่ออกมาก่อน ทำให้ กสทช. ยากที่จะถูกตัดสินว่าผิดกฎหมาย เพราะเป็นผู้ออกกฎเอง

หากใช้ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายที่ยึดถือบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นหลัก ย่อมไม่อาจตัดสินว่าผิด เนื่องจากมีกฎหมายรองรับไว้ก่อนแล้ว นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้ กตป. ต้องขออนุมัติงบประมาณจาก กสทช. ทำให้ กตป. ไม่เป็นอิสระจาก กสทช. และตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ กสทช. ได้ง่าย ทำให้การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลของ กตป. ไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร และในส่วนของ การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะก็ไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนว่าต้องเปิดเผยข้อมูลเรื่องใดบ้าง และไม่มีผลบังคับใช้เนื่องจากไม่มีบทลงโทษหากฝ่าฝืนอีกด้วย

สาระสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กระบวนการร่างกฎหมายไม่ได้ออกแบบภายใต้หลักการของความพร้อมรับการตรวจสอบในกระบวนการที่สน “การบริการสาธารณะแนวใหม่” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบในมิติที่ซับซ้อน และให้ความสำคัญกับพลเมืองมากกว่ากระบวนการที่อื่น ๆ ยังคงเป็นการออกกฎหมายแบบดั้งเดิมที่ใช้เทคนิคทางกฎหมายมากกว่าให้ความสำคัญกับเนื้อหา และผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย จึงควรต้องมีการแก้ไขกฎหมายในหลายประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของอำนาจหน้าที่ ความเป็นอิสระ และระบบความพร้อมรับการตรวจสอบด้านต่างๆ ให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงควรให้ความสำคัญกับความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร ความพร้อมรับการตรวจสอบทางวิชาชีพ และความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะให้มากขึ้น เพื่อให้กระบวนการของความพร้อมรับการตรวจสอบมีความรอบคอบ รอบด้าน มีประสิทธิภาพ และมีศักยภาพในการสร้างความโปร่งใส และความพร้อมรับการตรวจสอบ ความรับผิดชอบ การให้คำตอบ การตอบสนอง สร้างคุณธรรม จริยธรรม ทางการบริหารให้แก่คณะกรรมการ และผู้บริหารใน กสทช. ในระยะยาว

5.2.1.2 ปัจจัยที่เป็นบริบทแวดล้อม

ปัจจัยที่เกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง ทางธุรกิจ ทางสังคม รวมถึงสภาพ เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และ โลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อความพร้อมรับ

การตรวจสอบของ กสทช. โดยปัจจัยที่ส่งผลสำหรับบริบทแวดล้อม คือ อำนาจและอิทธิพลทางการเมือง การกำหนดให้ กสทช. เป็นองค์การอิสระเพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมืองนั้นมีผลเฉพาะกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองจากคณะรัฐประหารสามารถเข้ามาแทรกแซงได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กสทช. เป็นองค์การที่กำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 ที่ร่างมาจากคำสั่งของคณะรัฐประหาร (คมช.) เมื่อปี 2549 ที่ได้มีการแต่งตั้งบุคคลจากการคัดเลือกของกลุ่มผู้ครองอำนาจในช่วงเวลานั้น ทำให้ร่างกฎหมายที่เกิดขึ้น และกระบวนการสรรหาตัวบุคคลอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองที่กำหนดทิศทาง และเป้าหมายเอาไว้แล้ว จึงเป็นเหตุให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีลักษณะของวัฒนธรรมองค์การของทหารอย่างชัดเจน คือ เน้นกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ คำสั่ง การใช้ อำนาจสั่งการมากกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้ได้คณะกรรมการที่เป็นทหารและตำรวจรวมกันเป็นจำนวน 6 คน จากทั้งหมด 11 คน (เป็นเสียงข้างมาก สามารถกำหนดทิศทางในการตัดสินใจ และการบริหารได้ทั้งหมด เมื่อมีการตัดสินใจด้วยวิธีการโหวต) และวัฒนธรรมแบบทหารจะเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา และทำตามกฎระเบียบที่เป็นทางการเท่านั้น ไม่เคยชินกับการถูกตรวจสอบโดยภาคส่วนต่างๆ และการวิพากษ์ วิจารณ์การทำงาน ยึดถือเกียรติยศ ศักดิ์ศรี และอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในการสั่งการให้เป็นไปตามที่ต้องการ โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็น หรือความต้องการของประชาชน (ต่างจากนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งที่ต้องทำตามความต้องการของประชาชนเป็นหลัก เพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง) จึงเป็นเหตุให้ทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และตัวบุคคลไม่ส่งเสริมให้เกิดความพร้อมรับการตรวจสอบ (เป็นหลักการของประชาธิปไตย) มากเท่าที่ควร และมีการต่อต้านไม่ยอมรับไปจนถึงการฟ้องร้องนักวิชาการ และสื่อมวลชนที่วิพากษ์ วิจารณ์การตัดสินใจออกประกาศ “ห้ามชิมดับ” ของคณะกรรมการ กทค. 4 คน (ทางด้านโทรคมนาคม) ในข้อหาหมิ่นประมาท เป็นการแสดงให้เห็นถึงท่าทีและการตอบสนองต่อความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะของกรรมการ กทค. 4 คนนี้ นอกจากนี้ยังมีวิวาทะและความขัดแย้งกับนักวิชาการ และกลุ่มผู้ตรวจสอบเป็นประจำอีกหลายกรณี รวมถึงการไม่ยอมรับรายงานการตรวจสอบของ กคป. (ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบโดยตรงตามกฎหมาย) อีกด้วย

บริบทที่มีความสำคัญมากอีกประการหนึ่งก็คือ อำนาจและอิทธิพลทางธุรกิจ เนื่องจาก กสทช. มีอำนาจในการกำหนด และตัดสินใจคุณ-ให้โทษแก่ผู้ประกอบการซึ่งมีผลกับความอยู่รอด ผลกำไรขาดทุนของธุรกิจระดับหมื่นล้านขึ้นไปทั้งสิ้น และยังมีผลต่อความได้เปรียบ-เสียเปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจ รวมถึงการให้บริการ และเรื่องร้องเรียน การคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น กลุ่มผู้ประกอบการเหล่านี้เป็นเจ้าของทุนขนาดใหญ่มาก และมีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังผู้มี

อำนาจ หรืออาจเข้าไปดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการ และผู้บริหาร กสทช. ตัดสินใจ และดำเนินการในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจของตนได้ อำนาจและอิทธิพลทางการเงินมักมีผลต่อการตัดสินใจในทางที่ไม่เปิดเผยอยู่เสมอ เพียงแต่ไม่สามารถหาหลักฐานยืนยันได้ (เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและเป็นความลับมาก) เพียงแต่สามารถเห็นได้จากผลของการตัดสินใจ และดำเนินการว่าใครเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการออกประกาศ คำสั่ง หรือกฎ กติกาที่ถูกตั้งขึ้นในแต่ละเรื่อง หากมีแนวโน้มว่าผู้ประกอบการได้ประโยชน์ และมีคำอธิบายที่ไม่สมเหตุสมผล หรือมีความน่าเชื่อถือมากพอก็จะมีผู้ออกมาคัดค้าน และโต้แย้ง และให้เหตุผลและข้อมูลที่บ่งชี้ถึงการเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการในแง่ใดบ้าง ซึ่งการตัดสินใจของ กสทช. ในเรื่องสำคัญมักมีข้อครหาเรื่องการเอื้อประโยชน์ให้ฝั่งธุรกิจมากกว่าผู้รับบริการที่เป็นประชาชน ทำให้ความน่าเชื่อถือ และภาพพจน์ด้านความพร้อมรับการตรวจสอบและความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ไม่ดีนักในสายตาของสาธารณชน

ในส่วนของบริบทอื่นๆ เช่นอิทธิพลของสาธารณชนยังไม่เข้มแข็ง และมีพลังมากพอที่จะสร้างแรงกดดันให้กับ กสทช. ได้มากนัก เพราะยังเป็นคนกลุ่มเล็กที่ไม่มีอำนาจ อิทธิพล และทุนทรัพย์ เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจ และทุนทรัพย์ของ กสทช. ยังต่างกันมากจนเทียบไม่ได้ เป็นอำนาจการตรวจสอบที่ไม่มีความสมดุลกันระหว่างผู้ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบ (กสทช.) และบริบทในเรื่องสภาพเศรษฐกิจ โลกาภิวัตน์ และเทคโนโลยีเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีผลกระทบกับความพร้อมรับการตรวจสอบในภาพรวมมากนัก เมื่อเทียบกับบริบททางการเมือง และทางธุรกิจ แต่ควรต้องมีการพัฒนาความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะให้มีพลังมากขึ้น และใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในกระบวนการตรวจสอบให้มากขึ้น

5.2.1.3 การวิเคราะห์ด้วยกรอบแนวคิดแบบผสม (Hybrid Framework)

เป็นกรอบแนวคิดอันประกอบไปด้วยกรอบเชิงสถาบัน (Institutional Framework) และกรอบเชิงศีลธรรม (Virtue Framework) ของความพร้อมรับการตรวจสอบ จากข้อมูลเอกสาร การสังเกตและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเมื่อวิเคราะห์ในเชิงสถาบันพบว่าความเป็นอิสระในระดับที่สูงมากของ กสทช. เป็นอุปสรรคต่อความพร้อมรับการตรวจสอบทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร ที่ขาดหายไปอย่างมาก เหลือเพียงการตรวจสอบทางการเงิน และงบประมาณจาก สตง. เท่านั้น เป็นการขาดผู้ตรวจสอบ (Forum) ที่มีศักยภาพมากที่สุดไป เหลือแต่ความพร้อมรับการตรวจสอบทางกฎหมายซึ่งมีข้อจำกัดมาก (ดังที่กล่าวมาแล้ว) แต่ต้องยอมรับว่า กสทช. เป็นองค์กรที่ยึดถือกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ เป็นต้น มาก (แต่มักใช้การตีความแบบที่ถูกลงกฎหมาย โจมตีว่าผิดหลักกฎหมาย และเอื้อประโยชน์ให้เอกชนอยู่เสมอ) แต่ก็ถือว่าให้

การยอมรับความพร้อมรับการตรวจสอบ ให้ความร่วมมือในการเข้าไปชี้แจงกับคณะกรรมการ (รัฐสภา) ศาลปกครอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างดี เพียงแต่ไม่ค่อยยอมรับบทบาทของ กตป. มากนัก ทางด้านของการเป็นผู้ออกกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ เป็นต้น ทางฝ่ายของคณะกรรมการ กสท. (ด้านกระจายเสียง และ โทรทัศน์) จะมีการดำเนินการได้ดี และมีปัญหาน้อยกว่าทางฝ่ายของ คณะกรรมการ กทล. (ด้านโทรคมนาคม) ที่ค่อนข้างมีปัญหาและถูกโต้แย้งมากกว่า การออกกฎ ระเบียบยังมีน้อย (ยังใช้ระเบียบของ กทช. ซึ่งเป็นกฎหมายเก่า)

ในส่วนของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ ในแง่ของการมีส่วนร่วมของ ประชาชนยังมีไม่มากนัก โดยส่วนใหญ่จะเป็นการจัดการของทางฝ่าย กสทช. ในฐานะผู้ให้บริการ มากกว่า การจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะยังอยู่ในวงแคบ และมีผู้เข้าร่วมยังไม่หลากหลาย และ ไม่ได้เป็นตัวแทนจากทุกภาคส่วน โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นคนเดิมๆ ทั้งตัวแทนจากภาคประชา สังคม นักวิชาการ และสื่อมวลชนกลุ่มที่สนใจทางด้านนี้ และมักมีข้อครหาในเรื่องการจัดแบบเป็น พิธีกรรม ไม่ได้หวังผลจริงจัง มีการตั้งธงไว้ก่อน มีการเกณฑ์ผู้ที่จะเห็นด้วย หรือคะแนนเสียงจัดตั้งมา เป็นเสียงข้างมากในการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้เข้าทางผู้จัด เป็นต้น ในเรื่องของ การเปิดเผยข้อมูล สาธารณะก็อยู่ในลักษณะของพิธีกรรมเช่นเดียวกัน เพราะข้อมูลที่เปิดเผยส่วนใหญ่จะเป็นในแบบ ของการประชาสัมพันธ์ เป็นข้อมูลด้านดี ที่เป็นผลงานต่างๆ แต่ไม่มีข้อมูลเชิงลึกที่สามารถนำมาใช้ ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่อย่างละเอียด รายงานต่างๆ เป็นแค่รายงานการประชุมที่ไม่มี ข้อมูลเชิงลึก และความล่าช้าก็เป็นอีกปัจจัยที่ควรต้องปรับปรุง ผู้ตรวจสอบสาธารณะหลายท่านให้ สัมภาษณ์ว่าการเข้าถึงข้อมูลทำได้ยากมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่าย การจัดซื้อจัด จ้าง การคุ้มครองผู้บริโภค และการค้นคว้าวิจัยจากหน่วยงานภายนอก แม้กระทั่งข้อมูลในการรับฟัง ความคิดเห็นก็ยังขาดรายละเอียด การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะเป็นตัวชี้วัดความ โปร่งใสที่ดีที่สุด ซึ่ง กสทช. ยังต้องมีการพัฒนาในเรื่องนี้อีกมาก โดยเฉพาะคณะกรรมการ กสทช. ทั้ง 11 คน (ปัจจุบัน เหลือ 10 คน) ที่มีค่าใช้จ่ายต่างๆ สูงมาก แต่ไม่ค่อยยอมเปิดเผย (ต้องรอข้อมูลจาก สตง. ซึ่งเข้าถึง ข้อมูลได้ยาก) ผู้ที่มีค่าใช้จ่ายน้อยมักไม่มีปัญหาในการเปิดเผย แต่ผู้ที่มีค่าใช้จ่ายสูงยิ่งปกปิด ผู้ที่เปิดเผย ข้อมูลต่อสาธารณชนมากที่สุด คือ นายแพทย์ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา และคุณสุภิญญา กลาง ณรงค์ ถือเป็นตัวอย่างที่ดีมากสำหรับผู้บริหารงานสาธารณะที่ต้องแสดงความ โปร่งใส และตรวจสอบได้เช่นนี้

การวิเคราะห์ด้วยกรอบเชิงศีลธรรม เป็นเรื่องของศีลธรรมดี และศีลธรรมผลัก (Moral Pulls and Moral Pushes) (Romzek and Dubnick, 1996) ที่เป็นกลไกทางศีลธรรมทั้งภายนอก และภายในตัวบุคคลที่มีผลต่อพฤติกรรมในความพร้อมรับการตรวจสอบ เช่น การรับผิดชอบ (Liability)

การให้คำตอบ (Answerability) การตอบสนอง (Responsiveness) ความรับผิดชอบ (Responsibility) ความโปร่งใส (Transparency) การรับฟัง (Amenability) การถูกตำหนิ (Blameworthiness) ความเสมอภาค (Equality) ความเป็นธรรม (Fairness) เป็นคุณลักษณะที่สำคัญในการวิเคราะห์ความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. จากพื้นฐานทางศีลธรรมของแต่ละบุคคล เมื่อแบ่งความพร้อมรับการตรวจสอบออกเป็น 3 แบบ จะทำให้เห็นภาพได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

กรอบเชิงศีลธรรมของความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร เมื่อพิจารณาถึงคุณลักษณะที่เกี่ยวข้องพบว่าคณะกรรมการ กสทช. ส่วนใหญ่มีความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ไม่มากนัก ยกเว้นคณะกรรมการเสียงข้างน้อยบางท่าน (ดังที่เคยกล่าวมาแล้ว) เท่านั้น จากการเปิดเผยข้อมูลที่มีความล่าช้า และไม่ครบถ้วน ขาดรายละเอียด และไม่เปิดเผยข้อมูลสำคัญต่อสาธารณะ จะยอมให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบด้านการเงิน และการงบประมาณเท่านั้น เป็นเหตุให้สาธารณชนขาดข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบ (โดยสาธารณะ) และเมื่อสำนักข่าวอิสรานำข้อมูลจาก สตง. มาเปิดเผยอย่างละเอียดจึงจะได้ทราบถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ และมีค่าใช้จ่ายที่ไม่เหมาะสมหลายเรื่อง (ดังที่กล่าวถึงในบทที่ผ่านมา) หากข้อมูลเหล่านี้ไม่เปิดเผยออกมาประชาชนจะไม่มีโอกาสได้ทราบถึงพฤติกรรมในการใช้จ่ายเงินของ กสทช. ตลอดระยะเวลา 3 ปีที่อยู่ในตำแหน่งมา จะเห็นได้ว่าการเปิดเผยข้อมูลเป็นคุณลักษณะอันสำคัญของความโปร่งใส อันเป็นคุณธรรมที่อยู่ในจิตใจของแต่ละบุคคล จะเห็นได้ว่าต่อให้มีกฎหมายกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ ถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่มีความโปร่งใสก็จะมีพฤติกรรมที่หลีกเลี่ยงการเปิดเผยข้อมูลโดยมีข้ออ้างต่างๆ ในขณะที่เดียวกันกับที่กรรมการบางท่านยินดีเปิดเผยข้อมูลเอง ไม่ต้องถูกบังคับโดยกฎหมาย โดยรายงานให้ประชาชนทราบถึงการทำงานในแต่ละเรื่อง และรายงานความก้าวหน้า และเหตุผลในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ อยู่ตลอดเวลา เป็นข้อพิสูจน์ว่าคุณธรรมภายในจิตใจของคน เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความพร้อมรับการตรวจสอบได้อย่างชัดเจน

ในส่วนของการให้คำตอบ และการตอบสนอง เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความพร้อมรับการตรวจสอบ ซึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของบุคลากรของภาครัฐ จะต้องให้คำตอบแก่ผู้ตรวจสอบทั้งทาง การบริหาร ทางกฎหมาย และสาธารณชน ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หากฝ่าฝืนถือได้ว่าเป็นการจงใจไม่ยอม รับการตรวจสอบ ซึ่งถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมอย่างมากสำหรับผู้ที่ยกได้ว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อส่วนรวม และต้องมีการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต่างๆ ที่เป็นความต้องการของสาธารณชนอย่างเต็มกำลังความสามารถ เพราะการให้บริการสาธารณะต้องอยู่บน

พื้นฐานของการตอบสนองความต้องการของพลเมือง มิใช่ตอบสนองความต้องการส่วนตัว หรือต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นพรรคพวก หรือระบบอุปถัมภ์ หากวิเคราะห์พฤติกรรมของ กสทช. พบว่าจะให้คำตอบกับองค์กร หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่มีอำนาจในการลงโทษ หรือมีบทลงโทษในกฎหมาย (หากฝ่าฝืน) เช่นศาล คณะกรรมการ(รัฐสภา) ป.ป.ช. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น แต่ถ้าเป็นกลุ่มที่ไม่มีอำนาจลงโทษ กสทช. ได้อย่างเช่น กตป. หรือการตรวจสอบโดยสาธารณะ (นักวิชาการ สื่อมวลชน ภาคประชาสังคม และกลุ่ม วิชาชีพ) จะได้รับการตอบสนองเป็นตรงกันข้าม (กรณีไม่ยอมรับรายงานการตรวจสอบของ กตป. และการฟ้องร้องต่อนักวิชาการ และสื่อมวลชน เป็นต้น) วิเคราะห์ได้ว่า กสทช. จะตอบสนองต่อคุณธรรมดึง (Moral Pulls) ที่เป็นเรื่องของระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎหมายที่มีบทลงโทษด้วยการยอมปฏิบัติตามเพราะกลัวถูกลงโทษ แต่หากมองในด้านคุณธรรมผลัก (Moral Pushes) ที่เป็นจิตสำนึกที่ดี ต้องการทำสิ่งที่ถูกต้อง โดยไม่ต้องบังคับ อยากทำดีด้วยตัวเอง เหมือนกับกรรมการบางคนของ กสทช. ที่ให้คำตอบ และการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของสาธารณชนเป็นอย่างดี

สำหรับคุณลักษณะเรื่องการรับผิดชอบ การยอมถูกตำหนิ และการยอมรับฟัง เป็นคุณลักษณะที่มีรากฐานเหมือนกับคุณลักษณะข้างต้น ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณธรรมในจิตใจของแต่ละบุคคล เพราะกฎหมายไม่สามารถบังคับให้กระทำในสิ่งเหล่านี้ได้ตลอดเวลา เพราะกฎหมายย่อมมีช่องโหว่ให้หลีกเลี่ยงได้เสมอ ขึ้นอยู่กับการตีความ และผู้มีอำนาจในการตีความมากกว่า แต่ในส่วนของความเสมอภาค และเป็นธรรมนั้น เป็นคุณลักษณะที่สำคัญสำหรับการให้บริการสาธารณะ เนื่องจาก เป็นการให้บริการในลักษณะที่เป็นส่วนรวม พลเมืองควรจะต้องได้รับการบริการอย่างเสมอภาคกัน ไม่ควรมีใครที่มีสิทธิได้รับการบริการมากกว่า หรือพิเศษกว่าคนอื่น ๆ เพราะพลเมืองแต่ละคนมีสิทธิเท่าเทียมกันตามหลักการประชาธิปไตย การได้รับการบริการจึงควรเป็นธรรมกับทุกคนและเท่าเทียมกันด้วย

สาเหตุจากการที่ความพร้อมรับการตรวจสอบเป็นหลักการที่กำเนิดมาจากหลักการประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพ อำนาจ และหน้าที่ของพลเมืองทั้งประเทศ ที่มีความเสมอภาคกันในฐานะของเจ้าของประเทศร่วมกัน (เปรียบเทียบเหมือนเป็นผู้ถือหุ้นที่มีคนละ 1 หุ้นเท่ากันหมดทุกคน) การเลือกนักการเมืองเป็นตัวแทนเข้าไปเป็นรัฐบาลเพื่อเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ (และเสียภาษีเพื่อเป็นค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณะ) ผู้ที่ทำงานสาธารณะ หรือภาครัฐทุกคน คือ ลูกจ้างของประชาชน มีหน้าที่รับใช้ (Serving) มิใช่มีอำนาจเหนือกว่าประชาชน แล้วทำหน้าที่ในการควบคุม ออกคำสั่งกับประชาชนให้ทำตาม (เป็นลักษณะของเผด็จการ) บุคลากรในภาครัฐควรเข้าใจถึงบทบาทของตนให้

ถูกต้อง (ยังมีกลุ่มที่เข้าใจว่าอยู่ในยุคศักดินา ที่ข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจวาสนา เป็นเจ้าคน นายคน) ประเด็นนี้เป็นปัญหาที่สำคัญ เพราะบุคลากรในภาครัฐยังไม่ยอมเปลี่ยนทัศนคติ ความเชื่อ และความคิดให้เข้ากับบริบทของโลกในปัจจุบัน ยังพยายามยึดถือในเรื่องของอำนาจ การออกคำสั่ง และคิดว่าตนอยู่เหนือประชาชนไม่ยอมเปลี่ยนแปลง เป็นสาเหตุที่ทำให้คนพวกนี้ไม่ยอมรับการตรวจสอบจากประชาชน หรือยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์ไม่ได้ จะรู้สึกรู้ว่าถูกดูหมิ่นศักดิ์ศรี ถูกกลบหลู่ ซึ่งปัญหานี้ทำให้ความพร้อมรับการตรวจสอบในประเทศไทยถูกขัดขวางไม่ให้เกิดขึ้น เพราะจะทำให้ผู้มีอำนาจทั้งหลายถูกรตรวจสอบ และไม่สามารถใช้อำนาจบาตรใหญ่ได้อีก (คนกลุ่มนี้เป็นชนชั้นนำของประเทศ และเป็นผู้บริหารระดับสูงในองค์กรภาครัฐเกือบทั้งหมด) นอกจากนี้ในส่วนของประชาชนเองก็ยังไม่เข้าใจ และยอมรับแนวคิดแบบดั้งเดิมเป็นส่วนใหญ่ (เป็นวัฒนธรรมของคนไทยที่ฝังรากลึกมาตั้งแต่อดีต) ยอมรับอำนาจของชนชั้นนำ แต่ไม่ทราบอำนาจในการเป็นเจ้าของประเทศของตนเอง เนื่องจากคนไทยยังเข้าใจหลักการที่แท้จริงของประชาธิปไตยไม่มากนัก มีลักษณะเป็นผู้ตามที่เชื่อฟังผู้นำ เมื่อผู้นำบอกว่าประชาธิปไตยแบบไทยๆ เป็นแบบนี้ ต้องยอมอยู่ภายใต้อำนาจของชนชั้นนำ และเป็นผู้ตามที่ดี คนส่วนใหญ่ก็เชื่อฟัง และปฏิบัติตาม ไม่ขัดขึ้น ไม่มีคำถาม เป็นเหตุให้ความพร้อมรับการตรวจสอบแบบไทยๆ จึงมีลักษณะที่ไม่สามารถตรวจสอบชนชั้นนำ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้ ซึ่งกรณีนี้เกิดขึ้นกับความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. เช่นเดียวกัน

ผลการวิเคราะห์ความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. ตามกรอบแนวคิดแบบผสมของความพร้อมรับการตรวจสอบได้ทำให้ทราบถึงปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลให้ระบบความพร้อมรับการตรวจสอบมีปัญหาและอุปสรรคค่อนข้างมาก ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นปัญหาในระดับสูง เช่น การรัฐประหารที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอำนาจ และบริบททางการเมือง ส่งผลต่อเนื่องถึงการร่างกฎหมาย การสรรหาตัวบุคคลที่เป็นผลพวงที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ปัจจัยทางด้านธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจขนาดใหญ่ และมีทุนสูง รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์และผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียต่างๆ มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของ กสทช. แบบไม่เปิดเผย แต่ในส่วนของภาคประชาสังคมกลับไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ในขณะที่ปัจจัยด้านวัฒนธรรม ทัศนคติ ความเชื่อ ความคิด รวมถึงบรรทัดฐานทางสังคมก็เปื้อนอุปสรรคสำคัญของการสร้างระบบความพร้อมรับการตรวจสอบให้ประสบความสำเร็จ ปัญหานี้เป็นปัญหาระดับ โครงสร้าง และศีลธรรมที่ฝังรากลึกมานานในสังคมไทย มีใช้การแก้ปัญหาทางการบริหารในองค์กรจะสามารถแก้ไขได้

5.3 ข้อเสนอแนะ

ปัญหาของความพร้อมรับการตรวจสอบของ กสทช. เป็นปัญหาระดับชาติ เกี่ยวข้องกับ โครงสร้างทางอำนาจ และอิทธิพลทางการเมือง ธุรกิจ และของ กสทช. เอง ปัญหาในเชิงสถาบันต้อง แก้ไขในระดับบนสุด คือ ระบอบการปกครองประเทศจะต้องเป็นประชาธิปไตย (ตามหลักการของ ทฤษฎีประชาธิปไตย) และกระบวนการทางด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และตุลาการต้องอยู่ใน บริบทประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นแกนหลัก (ระบอบเผด็จการไม่เอื้อต่อความพร้อมรับการตรวจสอบ เพราะไม่สามารถตรวจสอบอำนาจที่ไม่ได้มาจากการเป็นตัวแทนของประชาชนได้) กระบวนการ ร่างกฎหมาย และการสรรหาไม่ควรถูกแทรกแซงจากอำนาจพิเศษดังเช่นที่เคยเกิดขึ้น และการ ร่างกฎหมายควรให้ความสำคัญกับความพร้อมรับการตรวจสอบไม่น้อยกว่าเทคนิค และระเบียบวิธี ทางกฎหมาย โดยการสรรหาจะต้องโปร่งใส และเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุด คณะกรรมการทุกคนจะต้องเป็นบุคคลที่เข้าใจเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบเป็นอย่างดี และ พร้อมรับการตรวจสอบทุกรูปแบบตลอดเวลา

ปัญหาที่ขาดความพร้อมรับการตรวจสอบทางการบริหาร เพราะต้องการให้เป็นอิสระ และ ไม่ถูกแทรกแซงจากนักการเมืองนั้น เมื่อเทียบกับการขาดความพร้อมรับการตรวจสอบในเรื่องที่ สำคัญที่สุด อาจจะไม่คุ้มค่า จึงควรออกแบบให้รัฐบาล (อำนาจบริหารที่มาจากการเป็นตัวแทนของ ประชาชน) มีอำนาจในการตรวจสอบ และยับยั้ง หรือลงโทษ กสทช. ได้ในบางกรณีที่กำหนดเอาไว้ อย่างชัดเจน แต่ไม่ใช่ให้ กสทช. อยู่ภายใต้รัฐบาลเหมือนหน่วยราชการ แต่อย่างน้อยที่สุดควรให้ รัฐบาลเกี่ยวข้องกับการอนุมัติงบประมาณ และการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่เป็นกลางรายงานให้ รัฐบาลเข้ามาพิจารณาในกรณีที่มีปัญหา เพื่อแก้ปัญหาความมีอิสระ และมีอำนาจมากเกินไป

ในส่วนของความพร้อมรับการตรวจสอบสาธารณะ ควรได้รับการสนับสนุนทางด้าน งบประมาณ จากรัฐ และสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้ในระดับที่มีรายละเอียดมากพอที่จะตรวจสอบ และวิเคราะห์ได้ และควรให้กลุ่มทางวิชาชีพมีบทบาทในการตรวจสอบมากขึ้น ให้มีอำนาจหน้าที่ใน การตรวจสอบอย่างเป็นทางการมากขึ้น ที่สำคัญ คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และการรับฟัง ความคิดเห็นสาธารณะควรให้หน่วยงานกลาง (ไม่ใช่ กสทช. จัดเอง) เป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด แล้ว ทำรายงานส่งให้ กสทช. กับหน่วยงานตรวจสอบทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ การเปิดเผย ข้อมูลสู่สาธารณะทั้งหมด

แนวคิดขององค์การอิสระนั้นมีประโยชน์หลายประการ แต่ก็มีจุดอ่อนในเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบ เพราะหลักการของประชาธิปไตย คือ ผู้ที่จะเข้ามาปฏิบัติงานในกิจการสาธารณะ จำต้องได้รับเลือกจากประชาชน หากประชาชนไม่ได้เป็นผู้มอบหมายอำนาจให้ จะไม่มีใครเข้ามาทำหน้าที่เพื่อส่วนรวมได้ เนื่องจากทรัพยากรสาธารณะมีมูลค่าสูงมาก ประชาชนจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจเลือกเอง และตรวจสอบเองด้วย หากเป็นงานที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ก็ต้องให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของบุคคลที่ประชาชนเลือกให้เป็นตัวแทน ดังนั้นความเป็นอิสระนั้นหมายถึงไม่ได้อยู่ภายใต้รัฐบาล แต่ไม่ได้หมายความว่าอิสระจากประชาชน หรือไม่ยอมรับการตรวจสอบของประชาชนได้ หากยึดตามหลักการประชาธิปไตย และให้ประชาชนมีส่วนร่วม และมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ปัญหาเรื่องความพร้อมรับการตรวจสอบจะน้อยลงกว่าที่เป็นอยู่ การแก้ปัญหาต้องแก้ไขที่ต้นเหตุ คือ หลักการประชาธิปไตยที่เป็นหลักการสำคัญของแนวคิด การบริการสาธารณะ แนวใหม่ ซึ่งเป็นกระบวนการทัศน์ในการบริหารงานสาธารณะที่เหมาะสมเป็นอย่างมากในปัจจุบัน

ประเด็นปัญหาสำคัญที่ควรต้องแก้ไข

- 1) ปัญหาทางการเมือง คือ ความขัดแย้ง ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล และการรัฐประหาร ส่วนปัญหาทางสังคม คือ วัฒนธรรมไทย ผู้มีอำนาจไม่มีใครกล้าตรวจสอบ และยังยึดติดกับทัศนคติเดิมๆ คิดว่ากระบวนการยุติธรรม คือ การตรวจสอบที่ดีที่สุด
- 2) บุคลากรของภาครัฐจะต้องยอมรับอำนาจของประชาชนว่าเป็นเจ้าของประเทศตัวจริง และการบริหารงานสาธารณะ คือ การตอบสนองความต้องการของเจ้าของ ไม่ใช่บริการลูกค้า หรือเห็นว่าประชาชนเป็นผู้ถูกปกครองเหมือนในอดีต
- 3) ควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อส่งเสริมให้มีการตรวจสอบได้มากขึ้น โดยออกแบบองค์กรตรวจสอบให้กลุ่มด้านวิชาชีพที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ร่วมกับภาคประชาชน เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างเป็นทางการ มีอำนาจหน้าที่และงบประมาณ โดยเป็นอิสระจาก กสทช. และให้มีอำนาจในการตรวจสอบทางการบริหารด้วย เน้นการมีส่วนร่วม 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายวิชาชีพ (ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน) นักวิชาการ (ด้านที่เกี่ยวข้อง) ภาคประชาชน (มีตัวแทนที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยให้มีการหมุนเวียนตัวบุคคลไปเรื่อยๆ เหมือนคณะลูกขุนในระบบศาลของสหรัฐ)
- 4) ความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบ ต่อองค์กรที่ถูกตรวจสอบ
- 5) การให้อำนาจหน้าที่องค์กรตรวจสอบที่จะเข้าถึงข้อมูลทุกประเภท เป็นปัจจัยสำคัญยิ่ง เหมือนอำนาจของพนักงานสอบสวน ไม่สามารถขัดขืน หรือบิดพลิ้วได้
- 6) กำหนดเรื่องที่ต้องการตรวจสอบอย่างชัดเจน และมีกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจน

7) กระบวนการตรวจสอบควรใช้ข้อมูล และประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทั้งสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจสอบภายใน และองค์กรตรวจสอบเฉพาะด้าน ร่วมกับ องค์กรวิชาชีพ หรือสภาวิชาชีพ

10) กระบวนการและผลการตรวจสอบต้องเปิดเผยสู่สาธารณชนตลอดเวลา ทุกขั้นตอน

11) ปรับเปลี่ยนทัศนคติ ความเชื่อ ความคิด และการยึดถือวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมเป็นรากฐานของปัญหาที่สำคัญ หากไม่แก้ไขในจุดนี้ จะไม่สามารถแก้ปัญหของความพร้อมรับการตรวจสอบในประเทศไทยได้เลย

ความพร้อมรับการตรวจสอบเป็นระบบและกลไกที่มีความสำคัญในการบริหารงานในกิจการสาธารณะทุกประเภท มิได้จำกัดเฉพาะองค์กรอิสระหรือ กสทช. เท่านั้น งานวิจัยฉบับนี้ต้องการนำเสนอให้เห็นถึงความสำคัญของความพร้อมรับการตรวจสอบ และอีกแง่มุมหนึ่งของความเป็นอิสระขององค์กรอิสระ ที่ไม่ได้มีแต่ด้านดีเสมอไป ปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างสมดุลที่เหมาะสมให้กับความเป็นอิสระ และความพร้อมรับการตรวจสอบ ไม่อาจปล่อยให้ด้านใดด้านหนึ่งมีอำนาจ (Power) หรืออำนาจหน้าที่ (Authority) มากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากจะเกิดผลให้ฝ่ายที่มีอำนาจมากกว่าไปครอบงำอีกฝ่ายหนึ่ง และจำทำให้การบริหารไม่บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

บรรณานุกรม

- กิติพัฒน์ นนทปัทมະคุลย์. *การวิจัยเชิงคุณภาพในสวัสดิการสังคม : แนวคิดและวิธีวิจัย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- คมสัน บุญเทียม. “ผลประโยชน์จากกฎหมาย การประกอบกิจการโทรคมนาคม.” *วารสารร่วมพฤษภ*. 28 (ตุลาคม 2552) : 137-168.
- จอมขวัญ หลาวเพชร. ผู้ดำเนินรายการ คมชัดลึก ทางเนชั่น แชนแนล. สัมภาษณ์, 21 เมษายน 2557.
- จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. “บทปริทัศน์หนังสือ The New Public Service.” *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*. 21 (มกราคม-มิถุนายน 2557) : 113-121.
- จุมพล หนิมพานิช. *กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย : แนวเก่า แนวใหม่ และ กรณีศึกษา*. พิมพ์ครั้งที่ 2 ฉบับปรับปรุง. นนทบุรี : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- จุมพล หนิมพานิช. *การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2547.
- เจริญ เจษฎาวัลย์. *การตรวจสอบภาครัฐ*. กรุงเทพฯ : พอติ, 2546.
- เจษฎา ศิวรักษ์. ที่ปรึกษา ประธานคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคม. สัมภาษณ์, 19 ธันวาคม 2556.
- ชลัษ จงสีบพันธ์. และคณะ. “ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.” กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2549.
- ชชาติ สุขสงวน. วุฒิสมาชิก. สัมภาษณ์, 17 มีนาคม 2557.
- ฐากร ตัณฑสิทธิ์. เลขาธิการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 7 มีนาคม 2557.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. “รายงานการวิจัยเรื่องการสร้างความน่าเชื่อถือของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม.” กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. “จวกต่ออายุคลื่น 1800 MHz TDRI ซึ่งทำชาติเสียหาย 1.6 แสนล้านบาท.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://tdri.or.th/tdri-insight/thaipost2013731/>, 1 กันยายน 2556.
- ผู้อำนวยการวิจัยด้านการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2556.
- ติน ปรัชญพฤษ์. *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์. “รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี.” กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า. 2545.
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์ และคณะ. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พร้อมคำอธิบายรายมาตรา และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, 2546.
- ชนพันธ์ หวายเจริญ. รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกากระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2556.
- ธวัชชัย จิตรภักษ์นันท์. กรรมการกฤษฎีกากระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2556.
- นพดล เสงเจริญ. “องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.pub-law.net>, 20 กันยายน 2557.
- นรศักดิ์ รัตนเวโรจน์. ผู้บริหารบริษัท เออาร์ ไอพี จำกัด (มหาชน). สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2557.
- นายประเสริฐ อภิปัญญา “ซูปเปอร์บอร์ด โวซ กสทช. “หั่นงบ-กักข้อมูล.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.isranews.org>, 31 ตุลาคม 2557.
- นิลวรรณ เพชรบูรณิน. ประธานคณะกรรมการการวิทยศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและโทรคมนาคม วุฒิสภา. สัมภาษณ์, 4 มีนาคม 2557.
- แนวหน้า “จับตาประชุม กสทช: การขึ้นเงินเดือนซูปเปอร์บอร์ดและพิจารณางบประมาณ.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://m.naewna.com/view/business/technology/95664>, 12 ตุลาคม 2557.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “องค์กรอิสระกับผลการปฏิรูปการเมือง.” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*. 6 (2547) : 108-133.
- ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา. กรรมการกฤษฎีกากระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2556.
- ประเสริฐ ศิลพิพัฒน์. กรรมการกฤษฎีกากระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 26 พฤศจิกายน 2556.
- ประเสริฐ อภิปัญญา. กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกฤษฎีกากระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 25 กันยายน 2556.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- พรเทพ เบญญาอภิกุล. “มูลค่าคลื่น 3G กับบทบาทของราคาตั้งต้นการประมูล.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.prachatai.com>, 2 เมษายน 2556
- อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนักวิจัยโครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม (NBTC Policy Watch). สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2557.
- พัชรี ลิโรรส และคนอื่นๆ. “รายงานการวิจัยเรื่องการสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ.” กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545.
- พิชัย อุดมาพินันท์. กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2557.
- พีระพงษ์ มานะกิจ. กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2556.
- ไพบุลย์ นิติตะวัน. สมาชิกวุฒิสภา. สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2557.
- ยุทธพร อิศรัชย์. คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2557.
- รสนา โตสิตระกูล. สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพฯ. สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2556.
- ราชบัณฑิตยสถาน. *พจนานุกรมศัพท์วรรณกรรมองค์ภาษาไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “อำนาจทางกฎหมายของ กสทช. ต่อกรณีสิ้นสุดสัมปทานคลื่น 1800.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.prachatai.com/journal/2013/07/47910>, 30 กรกฎาคม 2556
- วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง. “ถกปฏิรูปกสทช.ต้องให้เกิดการแข่งขัน-เป็นธรรม.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : http://nbtcpolicywatch.org/press_detail.php?i=1289, 1 กันยายน 2557.
- “บทวิเคราะห์บทบาทบัญญัติว่าด้วยธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และข้อเสนอในการปรับปรุง.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : http://nbtcpolicywatch.org/press_detail.php?i=1289, 1 กันยายน 2557.
- อาจารย์ประจำคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สัมภาษณ์, 4 พฤศจิกายน 2556

บรรณานุกรม (ต่อ)

- วิชัย เบญจรงค์กุล. นายกษมาคม ไตรคมนาคนแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์. สัมภาษณ์, 21 พฤศจิกายน 2556.
- ศาลปกครอง. “ประวัติความเป็นมาของศาลปกครอง.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : http://www.admincourt.go.th/00_web, 19 มกราคม 2557.
- เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ. รองประธานกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 3 ธันวาคม 2556.
- เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์. “กสทช. กสท. และ กทล. กับการทำหน้าที่” *วารสาร กสทช.* (เมษายน 2554) : 9-28
- , *กทช.* กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, 2552.
- , *อุตสาหกรรมโทรคมนาคมกับเศรษฐกิจไทย. สถาบันนโยบายศึกษา.* กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2551.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. “นักวิชาการรุมสับ กทล. คุณภาพเสีรภาพนักวิชาการและสื่อมวลชน.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://tdri.or.th/tdri-insight/academician-critic-nbtc/>, 1 กันยายน 2557.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, และคนอื่นๆ “รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาการจัดรูปองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม.” กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. “TDRI ห่วงประมุขที่วิดิจิตอลไม่ยุติธรรม.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.thaipost.net/news/170713/76505>, 17 กรกฎาคม 2556.
- , ประธาน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. สัมภาษณ์, 7 มกราคม 2556.
- สมชาย แสวงการ. ประธานคณะกรรมการสิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภควุฒิสภา. สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2557.
- สารี อ๋องสมหวัง. ประธานมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. สัมภาษณ์, 6 พฤษภาคม 2557.
- สำนักข่าวอิสรา. “ซูเปอร์บอร์โดวอย กสทช. หั่นงบ-กักข้อมูล.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.isranews.org>, 31 ตุลาคม 2557.
- , “ถึงคิวชำแหละงบประมาณ กสทช. 3.3 พันล้านบาท เฉพาะค่าจ้างที่ปรึกษา 329 ล้านบาทมีพิรุณเพียบ.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.isranews.org/item/34964-sdaaa02.html>, 8 ธันวาคม 2557.

บรรณานุกรม (ต่อ)

----- . “ปฏิรูป กสทช. เพื่อการปฏิรูปสื่อ.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.isranews.org>, 15 ตุลาคม 2557.

สำนักคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). “ประวัติความเป็นมา.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.nacc.go.th/main.php?filename=index>, 19 มกราคม 2557.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. “ประวัติความเป็นมา.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.oag.go.th/>, 10 มกราคม 2557.

สำนักงานกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. “กสทช.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.nbtc.go.th>, 1 มิถุนายน 2557.

สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม. *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัทแอ๊ปเปิ้ล พรินติ้ง กรุ๊ป, 2552.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. *การสร้างระบบความพร้อมรับการตรวจสอบในระบบราชการ / สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน*. กรุงเทพฯ : เจ. ปรี้น, 2545.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “ประวัติความเป็นมา.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.senate.go.th/w3c/senate/>, 1 มิถุนายน 2557.

สุกิจ ขมะสุนทร. *กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ*. สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2556.

สุทธิชัย ชื่นชูศิลป์. ผู้จัดการสำนักธุรกิจไวร์เลสอินเทอร์เน็ท บมจ. แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส. สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2556.

สุทธิพล ทวีชัยการ. *กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ*. สัมภาษณ์, 15 มกราคม 2557.

สุภาพร โพธิ์แก้ว หัวหน้าภาควิชาสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 7 มีนาคม 2557.

สุภิญญา กลางณรงค์. *กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ*. สัมภาษณ์, 13 กุมภาพันธ์ 2557.

สุวรรณ สมนัตริ์กษาสุข. ผู้จัดการสถานีวิทยุแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2557.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- อมรเทพ จิริฐิติเจริญ. “ซูปเปอร์บอร์ดไวทย กสทช. “หั่นงบ-กักข้อมูล.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.isranews.org>, 15 ตุลาคม 2557.
- . กรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2557.
- อรทัย ก๊กผล และคนอื่นๆ. “การปฏิรูประบบราชการ: หลากหลายมุมมอง.” รายงานการวิจัยใน สาขาวิชา (รัฐศาสตร์), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- เอกศักดิ์ แดงเดช. ประธานชมรมผู้ประกอบการกล่องทีวีดิจิทัล. สัมภาษณ์, 22 สิงหาคม 2557.
- เอื้อจิต ไตรรัตน์วรกุล. ผู้อำนวยการมีเดียมอนิเตอร์. สัมภาษณ์, 11 เมษายน 2557.
- Alchian, A.A. and Demsetz, H. “Production, information costs, and economic organization.” *American Economic Review*, 62 (December 1972) : 777-795.
- Armstrong, E. “Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues Economic & Social Affairs.” [On line] available at : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/unpan020955.pdf>, 20 June 2014.
- Blagescu et al. “Pathways to Accountability : The Global Accountability Framework.” [On line] available at : www.oneworldtrust.org, 15 July 2014.
- Behn, R. D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2001.
- Beyerle, T. S. “The Accountability of Nonprofit Executive Directors : The Performance Appraisal.” Doctor of Philosophy, University of Akron, 2006.
- Bovens, M.A.P. *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge : Cambridge University Press, 1998.
- . “Public Accountability.” *In The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford : Oxford University Press, 2005.
- . “Analyzing and assessing public accountability: a conceptual framework.” *European Law journal*, 13 (2007) : 837-868.
- Bowornwathana B. “Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm.” *Public Administration Quarterly*, 3 (1997) : 294-308.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- , "Importing Governance into the Thai Polity" *In Competing Hybrids and Reform Consequences*. The United Kingdom : JAI Press, Emerald Group Publishing Limited, 2008.
- Buchanan, J. and Tullock, G. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor : University of Michigan Press, 1962.
- Burke J P. *Bureaucratic Responsibility*. Baltimore, MD : John Hopkins University Press, 1986.
- Carrington, W. and others "The Theory of Governance & Accountability." [On line] available at : http://cprid.com/pdf/Course%20Material_political%20science/4-Governance_&_Accountability-Theory.pdf, 12 July 2014.
- Chapman, R. *Ethics in public service for the new millennium*. London : Chatham House, 2000.
- Creswell, J.W. *Qualitative inquiry and research design : Choosing among five approaches* . 2nd edition. Thousand Oaks : Sage Publications, 2007.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. *The new public service : Serving not steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2007
- Donald F. Kettl. *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2005.
- Dunn, D. and Legge, J.S. "U.S. Local Government Managers and the Complexity of Responsibility and Accountability in Democratic Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11(January, 2000) : 73-88.
- Dubnick, Melvin J. "Accountability and ethics: Reconsidering the relationships." *International Journal of Organization Theory and Behavior*. 6 (July 2003) : 405-441.
- Dwivedi, O.P. "Ethics and Values of Public Responsibility and Accountability." *International Journal of Administrative Sciences*. 51 (January 1985) : 61-66.
- Fisher, E. "The European Union in the Age of Accountability." *Oxford Journal of Legal Studies*. 24 (October 2004) : 495-515.
- Friedman, L.M. *Total Justice*. New York : Russel Sage, 1985.
- Gerven, W. *The European Union. A Polity of states and people*. Oxford and Portland, Oregon : Hart, 2005.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Harlow, C. *Accountability in the European Union*. Oxford : Oxford University Press, 2002.
- Hood, C. "A Public Management for All Seasons?." *Public Administration*, 69 (July 1991) : 3-19.
- Jensen, M C., and Meckling, W. H. *Theory of the firm : Managerial behavior, agency costs, and ownership structure*. Netherlands : Springer, 1979.
- Koppell, J. "Pathologies of Accountability. ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder." *Public Administration Review*. 65 (January 2005) : 94-108.
- Lupia, A. "Delegation and its Perils." *In Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford : Oxford University Press, 2003.
- McCandless, H. E. "A Citizen's Guide to Public Accountability." *Changing the Relationship between Citizens and Authorities*. Victoria B.C. : Trafford, 2001.
- Mulgan, R. "'Accountability': An Ever-Expanding Concept?." *Public administration*. 78 (January 2000) : 555-573.
- , "Holding Power to Account." *Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke : Pelgrave, 2003.
- Osborne, D., and Gaebler, T. *Reinventing government*. Oxford, UK : Oxford University Press, 1992.
- Peters, B. G. "Public accountability of autonomous public organizations." *Restoring Accountability Research Studies*. 3 (October 2006) : 297-334.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. *Public management reform: A Comparative Analysis*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1999.
- Pollitt, C. "Public Management Reform." *OECD Journal on Budgeting*. 3 (July 2003) : 121-134.
- , *The Essential Public Manager*. London : Open University Press/McGraw-Hill, 2003.
- Rhodes R.A.W. "The new governance: governing without government1." *Political studies*. 44 (October 1996): 652-667.
- , *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham : Open University Press, 1997.
- Romzek, B.S., and Dubnick, M. J. "Accountability in the Public Sector : Lessons from the Challenger Tragedy." *Public Administration Review*. 47 (July 1987) : 227-238.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- , *American public administration: Politics and the management of expectations*. New York, NY: Macmillan, 1991.
- , "Accountability and the centrality of expectations in American public administration." *Research in public administration*. 2 (1993) : 37-78.
- Selaratana, Sannudee . "Accountability in the Thai Public Sector." Doctor of Philosophy (in Accountancy), Faculty of Law, Business and Social Sciences, University of Glasgow, 2009.
- Simon, H.A. "Administrative Behavior." *In A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. 1st edition. New York : Macmillan, 1947.
- Taylor, F.W. *The Principles of Scientific Management*. New York : Harper & Brothers, 1911.
- UNESCAP. "What is Good Governance?." [On line] available at : <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>, 16 September 2014.
- Vinzant, J. and Crother L. *Street-Level Leadership : Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington, DC : Georgetown University Press, 1998.
- Weber, M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. New York : Bedminster Press. 1922.
- Yin, R. K. *Qualitative research from start to finish*. New York : Guilford Press, 2011.

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

ภาคผนวก

ภาคผนวก

กรณีการกำกับกำกับการประกอบกิจการฯ การออกประกาศป้องกันซึมดัด

ภาคผนวก ก ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2556

ภาคผนวก ข การวิเคราะห์ของ รศ.ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ฉบับเต็ม

ภาคผนวก ค การชี้แจงของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม(กทค.) ฉบับเต็ม

ภาคผนวก ง คดีการฟ้องร้อง ดร. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคุณณัฐา โกมลวาทีน

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

ภาคผนวก ก

ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม
แห่งชาติ เรื่องมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต
สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2556

ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต
สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่
พ.ศ. ๒๕๕๖

โดยที่การให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายใต้การอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ จะสิ้นสุดสัญญาการให้บริการ ซึ่งแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ (พ.ศ. ๒๕๕๕) กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อสิ้นสุดอายุการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาประกอบกิจการโทรคมนาคม ใดแล้วให้รัฐวิสาหกิจต้องคืนคลื่นความถี่ที่ให้บริการเพื่อนำไปจัดสรรใหม่โดยระบบใบอนุญาตต่อไป แต่ปรากฏว่า การโอนย้ายผู้ใช้บริการออกจากระบบไม่สามารถโอนย้ายได้ทั้งหมดในวันสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน เนื่องจากมีข้อจำกัดทางเทคนิคและปัญหาข้อกฎหมายซึ่งจะกระทบต่อผู้ใช้บริการ และไม่สามารถใช้มาตรการอื่นเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการเตรียมการรองรับผลของการสิ้นสุดสัญญาดังกล่าว ให้มีความต่อเนื่องในการให้บริการ การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และคุ้มครองผู้ใช้บริการให้ได้รับประโยชน์และใช้บริการได้อย่างต่อเนื่องปราศจากข้อจำกัดในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านการสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ในระหว่างที่การจัดสรรคลื่นความถี่ดังกล่าวแก่ผู้รับใบอนุญาตรายใหม่ยังไม่แล้วเสร็จ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จึงกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราวเพื่อใช้บังคับในกรณีสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๗ (๔) (๖) (๗) (๑๓) และ (๒๔) มาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๖๑ และมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และอำนาจตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จึงกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราวเพื่อมิให้การได้รับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ผู้ใช้บริการได้รับตามปกติต้องสะดุดหยุดลง ไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. ๒๕๕๖”

ข้อ ๒ ในประกาศนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

“สัญญาสัมปทาน” หมายความว่า การอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่รัฐวิสาหกิจนำคลื่นความถี่ มามอบหมายให้เอกชนประกอบกิจการโทรคมนาคม

“ผู้ให้บริการ” หมายความว่า ผู้ให้สัมปทานและผู้รับสัมปทานเดิมตามสัญญาการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาที่สิ้นสุดลง

“ผู้ใช้บริการ” หมายความว่า ผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในวันที่การอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาสิ้นสุดลง

ข้อ ๓ เมื่อสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ใช้บริการที่ยังไม่อาจโอนย้ายไปยังผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายอื่นได้และเป็นการคุ้มครองผู้ใช้บริการให้สามารถใช้บริการได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดประมูลคลื่นความถี่และการโอนย้ายผู้ใช้บริการไปสู่ผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่ ในระหว่างที่ยังไม่สิ้นสุดระยะเวลาความคุ้มครองที่คณะกรรมการกำหนดตามข้อ ๙ ให้ผู้ให้บริการมีหน้าที่ให้บริการต่อไปเป็นการชั่วคราว โดยจะต้องแจ้งให้ผู้ให้บริการทราบถึงการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน และสิทธิของผู้ใช้บริการที่จะได้รับความคุ้มครองให้สามารถใช้บริการได้อย่างต่อเนื่องภายใต้สัญญาให้บริการเดิม รวมทั้งต้องอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการในการใช้บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ของตนจนสิ้นสุดระยะเวลาความคุ้มครอง ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน

ในกรณีที่ผู้ใช้บริการโอนย้ายออกจากระบบไปยังผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายอื่นหมดก่อนระยะเวลาหนึ่งปี หรือผู้ให้บริการได้รายงานต่อคณะกรรมการและพิสูจน์ได้ว่าเลขหมายที่ยังคงอยู่ในระบบไม่ปรากฏข้อมูลการใช้บริการเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือน คณะกรรมการอาจสั่งให้ยุติหน้าที่การให้บริการตามประกาศนี้ได้

ข้อ ๔ ก่อนสัญญาสัมปทานจะสิ้นสุดลงไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน ผู้ให้บริการจะต้องจัดทำแผนความคุ้มครองผู้ใช้บริการเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยคณะกรรมการอาจมีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมแผนความคุ้มครองผู้ใช้บริการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันได้รับแผนความคุ้มครองผู้ใช้บริการดังกล่าว

เมื่อประกาศนี้มีผลใช้บังคับแล้ว หากสัญญาสัมปทานมีระยะเวลาสิ้นสุดเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน ผู้ให้บริการต้องจัดทำแผนความคุ้มครองผู้ใช้บริการเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ

ในระหว่างที่คณะกรรมการยังไม่ได้ให้ความเห็นชอบแผนความคุ้มครองผู้ใช้บริการ ให้ผู้ให้บริการ มีหน้าที่ให้บริการต่อไปโดยจะพักหรือหยุดการให้บริการไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไม่ได้

ข้อ ๕ แผนความคุ้มครองผู้ใช้บริการตามข้อ ๔ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) ข้อมูลการให้บริการ เช่น ข้อมูลผู้ใช้บริการ จำนวนเงินคงค้างในระบบ

(๒) แผนงานประชาสัมพันธ์ให้ผู้ใช้บริการทราบถึงการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน

(๓) แผนงานส่งเสริมให้ผู้ใช้บริการสามารถใช้บริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ไม่เลือกปฏิบัติ และเป็นไปอย่างทั่วถึง

(๔) ค่าใช้จ่ายในการให้บริการ และภาระที่เกิดขึ้นจากการที่ต้องรักษาคุณภาพมาตรฐาน ในขณะที่จำนวนผู้ใช้บริการลดลงตลอดเวลา

ข้อ ๖ ในระหว่างระยะเวลาความคุ้มครอง ผู้ให้บริการมีหน้าที่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังนี้

(๑) จะพักหรือหยุดการให้บริการไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไม่ได้

(๒) ไม่มีสิทธิรับผู้ขอใช้บริการรายใหม่ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการรับโดยให้สัญญาบริการหรือโดย ผ่านบริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่

(๓) รักษาคุณภาพการให้บริการและกำหนดค่าบริการตามประกาศที่เกี่ยวข้อง

(๔) ประชาสัมพันธ์แจ้งเงื่อนไขความคุ้มครอง กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดความคุ้มครอง และบริการคงสิทธิเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ให้ผู้ใช้บริการทราบอย่างต่อเนื่องตามที่กำหนดในแผนงาน ตามข้อ ๕ (๒)

(๕) เร่งรัดการโอนย้ายผู้ใช้บริการตามที่กำหนดในแผนงานตามข้อ ๕ (๓) และรับภาระ ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาช่องทางและเพิ่มประสิทธิภาพในการโอนย้ายเลขหมายโทรศัพท์เคลื่อนที่

(๖) ให้นำรายงานจำนวนผู้ใช้บริการคงเหลือให้คณะกรรมการทราบภายในวันที่เจ็ดของทุกเดือน

ข้อ ๗ ในช่วงระยะเวลาคุ้มครอง ให้ผู้ให้บริการเป็นผู้รับชำระเงินรายได้จากการให้บริการ แทนรัฐโดยแยกบัญชีการรับเงินไว้เป็นการเฉพาะ แล้วรายงานจำนวนเงินรายได้และดอกผลที่เกิดขึ้นซึ่งได้ หักต้นทุนค่าใช้จ่ายโครงข่าย ค่าธรรมเนียมเลขหมายโทรคมนาคม ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ และต้นทุนค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นในการให้บริการแล้ว ส่วนที่เหลือให้นำส่งสำนักงานเพื่อตรวจสอบ ก่อนนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป

การตรวจสอบการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานแต่งตั้งคณะทำงานคณะหนึ่งจำนวน ห้าคน ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและบัญชีหนึ่งคนและผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์หนึ่งคน โดยมีผู้แทนสำนักงานเป็นเลขานุการคณะทำงาน

ข้อ ๘ เพื่อกำหนดกรอบระยะเวลาที่แน่นอนในการจัดสรรคลื่นความถี่ที่อยู่ในสัญญาสัมปทาน คณะกรรมการจะจัดทำแผนการประมูลคลื่นความถี่ที่อยู่ในสัญญาสัมปทานเพื่อกำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดสรรคลื่นความถี่ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

แผนการประมูลคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาการประมูลคลื่นความถี่แล้วเสร็จ

ข้อ ๙ ในกรณีระยะเวลาความคุ้มครองยังไม่สิ้นสุด เมื่อคณะกรรมการได้จัดสรรคลื่นความถี่ให้กับผู้รับใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่รายใหม่แล้ว ให้คณะกรรมการกำหนดวันหยุดการให้บริการซึ่งถือเป็นวันสิ้นสุดระยะเวลาความคุ้มครอง พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ให้บริการทราบถึงกำหนดวันหยุดให้บริการดังกล่าว เพื่อเตรียมความพร้อมในการนำคลื่นความถี่ไปให้บริการใหม่

ผู้ให้บริการมีหน้าที่จะต้องแจ้งถึงวันหยุดให้บริการแก่ผู้ใช้บริการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนที่ผู้ให้บริการจะหยุดให้บริการ

ข้อ ๑๐ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการคุ้มครอง หากยังมีผู้ใช้บริการคงเหลือที่ไม่แจ้งความประสงค์จะขอย้ายไปยังผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายอื่น ให้สิ้นสุดระยะเวลาคุ้มครองผู้ให้บริการเป็นการชั่วคราวตามประกาศนี้

ในกรณีที่ผู้ให้บริการมีเงินค้างชำระแก่ผู้ใช้บริการตามวรรคหนึ่ง ผู้ให้บริการต้องคืนเงินนั้นแก่ผู้ใช้บริการ ทั้งนี้ การคืนเงินให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๓๔ โดยอนุโลม

ข้อ ๑๑ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

พลอากาศเอก ธีเรศ ปุณศรี

ประธานกรรมการกิจการกระจายเสียง

กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ภาคผนวก ข

การวิเคราะห์ของ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ฉบับเต็ม

(วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เว็บไซต์ประชาไท <http://www.prachatai.com/>, 14 กรกฎาคม 2556)

โดยเหตุที่สัญญาสัมปทานโทรศัพท์มือถือคลื่น 1800 MHz ระหว่างบริษัท บมจ.กสท กับบริษัท โทรูฟ จำกัด และระหว่าง บมจ.กสท กับบริษัทดิจิตอลโฟน จำกัด จะสิ้นสุดลงในวันที่ 15 กันยายน 2556 ซึ่งหลังจากที่สัญญาดังกล่าวสิ้นสุดลงแล้ว คาดหมายกันว่าจะมีผู้ใช้บริการจำนวนหนึ่งค้างอยู่ในระบบ และในกรณีที่ไม่มี การประชาสัมพันธ์ให้ผู้ใช้บริการทราบถึงการสิ้นสุดของสัญญาสัมปทานดังกล่าว จนผู้ใช้บริการไม่ได้เตรียมตัวที่จะโยกย้ายไปรับบริการในระบบอื่น กรณีย่อมคาดหมายได้ว่าจะมีผู้ใช้บริการค้างอยู่ในระบบจำนวนมาก เนื่องจากการใช้อำนาจของ กสทท. ในลักษณะเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของทั้งผู้ให้สัมปทานตามสัญญา (บมจ.กสท) ผู้รับสัมปทานตามสัญญา (โทรูฟ และดิจิตอลโฟน) ผู้รับบริการ ตลอดจนผู้ประกอบการรายอื่นในตลาดโทรคมนาคมหลายประการ ทั้งเมื่อสิ้นสุดสัญญาสัมปทานที่รัฐธรรมนุญมุ่งคุ้มครองในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบ “ใบอนุญาต” แล้ว จะต้องนำคลื่นดังกล่าวมาจัดสรรใหม่ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงมีประเด็นให้ต้องวินิจฉัยว่า ร่างประกาศ กสทท. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการฯ ที่กล่าวถึงข้างต้น หากได้รับการประกาศใช้จริง จะมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยเหตุที่ร่างประกาศดังกล่าวสัมพันธ์กับอำนาจในการถือครองและใช้คลื่นความถี่ 1800 MHz หลังการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน จึงสมควรวินิจฉัยปัญหานี้ให้ยุติเสียก่อน แล้วจึงวินิจฉัยอำนาจของ กสทท. ในการออกประกาศมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการฯ และเนื้อหาของร่างประกาศฯ

(1) ใครมีอำนาจถือครองคลื่นความถี่ 1800 MHz หลังการสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน ในส่วนที่เกี่ยวกับการถือครองและใช้คลื่นความถี่ 1800 MHz ภายหลังจากสัญญาสัมปทานระหว่าง บมจ. กสท และบริษัทโทรูฟ และสัญญาสัมปทานระหว่าง บมจ.กสท. กับบริษัทดิจิตอลโฟนสิ้นสุดลงนั้น มีประเด็นให้ต้องวินิจฉัยว่าเมื่อสัญญาสัมปทานดังกล่าวสิ้นสุดลง สิทธิถือครองและใช้คลื่นความถี่จะคืนกลับไปยัง บมจ.กสท ซึ่งเป็นผู้ให้สัญญาสัมปทานหรือไม่ หากพิจารณาตามหลักธรรมดา ในกรณีที่กฎหมายยังคงสภาพการประกอบกิจการโทรคมนาคมไว้ในลักษณะเดิมคือระบบสัมปทาน ที่องค์กรของรัฐเป็นผู้ให้สัมปทานและเอกชนผู้รับสัมปทานตกลงเข้าร่วมการงานประกอบกิจการโทรคมนาคมตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาแล้ว เมื่อสัญญาสัมปทานหรือสัญญาร่วมการงานสิ้นสุดลง องค์กรของรัฐที่ทรงอำนาจซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานย่อมสามารถนำคลื่นดังกล่าวไปให้สัมปทานใหม่ อีกได้ หรือจะดำเนินกิจการโทรคมนาคมด้วยตนเอง คือถือครองและใช้คลื่นเองได้

ระบบกฎหมายไทยได้เปลี่ยนสภาพการประกอบกิจการโทรคมนาคม จากเป็นระบบที่องค์กรของรัฐให้สัมปทานแก่เอกชนหรือให้เอกชนเข้าร่วมการงานเป็นระบบ “ใบอนุญาต” มีการแยกหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับกิจการโทรคมนาคม ออกจากหน่วยงานที่ดำเนินกิจการด้านโทรคมนาคม ดังจะเห็นได้จากการตั้ง กสทช. ให้ทำหน้าที่กำกับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ตลอดจนการเปลี่ยนสภาพองค์กรของรัฐที่เคยทำหน้าที่ ดังกล่าวพร้อมๆ กับเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมในรัฐวิสาหกิจ ไปเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมแต่ประการเดียว พร้อมทั้งแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นให้เป็นบริษัทเอกชนด้วยสถานะของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานคลื่น 1800 MHz แก่บริษัททรูมูฟและบริษัทดิจิตอลโฟน จึงกลายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ในชื่อของ บมจ. กสท เพียงแต่กำหนดให้ บมจ.กสท เป็นผู้สืบทอดสิทธิหน้าที่จากการสื่อสารแห่งประเทศไทยเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นเพื่อไม่ให้สัญญาสัมปทานที่การสื่อสารแห่งประเทศไทยทำกับบริษัทเอกชนสิ้นสุดลงทันที อันจะมีผลเท่ากับรัฐไม่คุ้มครองสิทธิตามสัญญาของ คู่สัญญาฝ่ายเอกชนและเท่ากับรัฐใช้อำนาจที่มีผลเสมือนการเวนคืนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน (สิทธิที่จะประกอบการค้าไปจนถึงสิ้นสุดสัญญา) โดยไม่มีการจ่ายค่าทดแทนความเสียหาย รัฐธรรมนูญจึงกำหนดการคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไว้ว่าการเปลี่ยนระบบการกำกับกิจการโทรคมนาคมจากระบบสัมปทาน เป็นระบบใบอนุญาต ไม่กระทบถึงการอนุญาต สัมปทานหรือสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้ทำขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญจนกว่าการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญานั้นจะสิ้นสุด (รธน.มาตรา 305)

อย่างไรก็ตามเพื่อให้ บมจ.กสท ที่แปรรูปมาจากการสื่อสารแห่งประเทศไทยสามารถเป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมได้ บทเฉพาะกาล มาตรา 79 แห่ง พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ พ.ศ.2544 จึงบัญญัติให้คณะกรรมการในเวลานั้นออกใบอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคมให้แก่การสื่อสารแห่งประเทศไทย (บมจ.กสท) รวมทั้งอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ได้ตามมาตรา 84 แห่ง พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ทั้งนี้จนกว่าจะถึงกำหนดที่จะต้องคืนคลื่น โดยใบอนุญาตที่ บมจ. กสท. ได้รับนั้นมีระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม 2548 ถึงวันที่ 3 สิงหาคม 2568 ปัญหาที่โต้แย้งกันก็คือ หลังจากสัญญาสัมปทานระหว่าง บมจ.กสท และบริษัททรูมูฟ จำกัด และสัญญาสัมปทานระหว่าง บมจ.กสท และบริษัทดิจิตอลโฟน จำกัด สิ้นสุดลงในวันที่ 15 กันยายน 2556 แล้วคลื่นความถี่ 1800 MHz ดังกล่าวจะกลับไปยัง บมจ.กสท และ บมจ.กสท มีสิทธิถือครองและใช้คลื่นดังกล่าวจนกว่าจะสิ้นสุดอายุใบอนุญาตในวันที่ 3 สิงหาคม 2569 หรือคลื่นดังกล่าวจะไม่คืนกลับไป บมจ.กสท แล้ว แต่จะต้องนำไปให้ กสทช. ในฐานะหน่วยงานที่กำกับกิจการโทรคมนาคม ดำเนินการจัดสรรคลื่นตามระบบใบอนุญาตต่อไป

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะของคลื่นความถี่ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ มาตรา 47 บัญญัติให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดให้จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ดังกล่าว โดย พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ บัญญัติให้การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคม ให้ใช้วิธีการคัดเลือกโดยการประมูลคลื่นความถี่ และเมื่อสำรวจตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วไม่พบบทบัญญัติใดเลยที่บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานสามารถถือครองคลื่นและใช้คลื่นได้ต่อไปภายหลังจากสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลงแล้ว แม้หากจะมีผู้กล่าวอ้างว่า บมจ.กสท ซึ่งแปรรูปมาจากการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง จึงสมควรให้ บมจ.กสท ถือครองคลื่นต่อไป เพราะสามารถนำคลื่นที่ได้รับกลับคืนมานั้นไปใช้ได้ทันที เนื่องจากหากให้มีการประมูล ก็ไม่เป็นที่แน่ใจได้ว่า บมจ.กสท จะยอมให้ผู้ชนะการประมูลใช้โครงข่ายตลอดจนเครื่องและอุปกรณ์ของตนหรือไม่ ข้อกล่าวอ้างนี้ก็เป็นคนละเรื่องคนละประเด็น การที่ บมจ.กสท มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ไม่เกี่ยวพันกับการถือครองและใช้คลื่นแต่อย่างใดทั้งสิ้น สำหรับกรณีที่ บมจ.กสท มีใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมถึงวันที่ 3 สิงหาคม 2568 ก็ไม่ใช่เหตุที่สามารถนำมาใช้กล่าวอ้างว่าคลื่น 1800 MHz ตามสัญญาสัมปทานดังกล่าวต้องกลับคืนไปยัง บมจ.กสท เมื่อสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลงแล้วได้ เนื่องจากใบอนุญาตที่ บมจ.กสท ได้รับนั้น ระบบกฎหมายมุ่งหมายเพียงรับรองให้ บมจ.กสท มีฐานะเป็นผู้ประกอบการโทรคมนาคมเหมือนผู้ประกอบการรายอื่นที่เป็นบริษัทเอกชนทั่วไป เพื่อความสามารถในการใช้คลื่นที่ตนเองประกอบกิจการอยู่เท่านั้น

สำหรับคลื่นที่ให้สัมปทานไปนั้น เมื่อระยะเวลาคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามสัญญาสิ้นสุดลงแล้ว หากตีความว่าคลื่นดังกล่าวกลับคืนไปยัง บมจ.กสท ที่ บมจ.กสท สามารถถือครองและใช้ประโยชน์ได้ต่อไป จะเกิดผลประหลาดและขัดแย้งกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมในระบบ “ใบอนุญาต” ที่รัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายไทยได้ก่อตั้งขึ้นอย่างยิ่ง หากเป็นเช่นนั้น คลื่นดังกล่าวจะไม่มีโอกาสกลับมาเป็น “ทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ได้เลย แต่จะกลายเป็นทรัพย์สินของ บมจ.กสท ซึ่งบัดนี้ก็ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอีกต่อไปแล้ว แต่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายเอกชนและเป็นผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคมเสมอกับผู้ประกอบการที่เป็นเอกชนรายอื่น เพียงแต่ในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้รัฐยังคงเป็นผู้ถือหุ้นอยู่เท่านั้น นอกจากนี้หากคลื่นตามสัญญาสัมปทานดังกล่าวกลับคืนไปยัง บมจ. กสท. และให้ กสท เป็นผู้ถือครองและใช้คลื่น หาก บมจ.กสท ใช้สิทธิในฐานะผู้ถือครองและใช้คลื่นตกลงทำสัญญาให้บริษัทเอกชนใช้คลื่นต่อไป โดยจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ตน (ไม่ว่าจะออกแบบสัญญา

ลักษณะอย่างไรหรือเรียกชื่อค่าตอบแทนอย่างไร เพื่อหลีกเลี่ยงข้อห้ามตาม พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ) ผลก็คือจะเกิดระบบ “สัมปทานจำแลง” ต่อไปภายใต้ระบบใบอนุญาตซึ่งประหลาดอย่างยิ่ง หรือแม้หาก บมจ.กสท ใช้คลื่นประกอบกิจการด้วยตนเอง ผลก็คือ คลื่นดังกล่าวจะไม่มีโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรต่อไปได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และหากตีความกรณีการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานระหว่าง บมจ.กสท กับ บริษัททรูมูฟ และ บมจ.กสท กับบริษัทดิจิทัลโฟนไปในลักษณะเช่นนี้แล้ว ก็จะกลายเป็นบรรทัดฐานกับสัญญาสัมปทานโทรคมนาคมอื่นๆ ที่จะทยอยสิ้นสุดลง และในที่สุดแล้วคลื่นจำนวนมากจะกลับไปสู่การครอบครองของ “อดีตรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในกิจการโทรคมนาคม” ซึ่งบัดนี้กลายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนไปหมดแล้ว และ กสทช. ก็จะไม่สามารถนำคลื่นจำนวนมากดังกล่าวนั้นออกจัดสรรโดยวิธีการประมูลคลื่นได้ การตีความในลักษณะเช่นนี้นอกจากจะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนแล้ว ยังกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างรุนแรง ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนตามสัญญาสัมปทานตามระยะเวลาที่เหลืออยู่ในสัญญาสัมปทานเท่านั้น และในที่สุดแล้วจะส่งผลกระทบระบบ “ใบอนุญาต” ที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะก่อตั้งด้วย เนื่องจากระบบใบอนุญาตจะมีได้เฉพาะแต่คลื่นที่ “อดีตรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในกิจการโทรคมนาคม” ไม่เคยถือครองเท่านั้น ซึ่งไม่ถูกต้อง

อนึ่ง หากพิจารณาด้วยทฤษฎีเกี่ยวกับการคืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่ พบว่า พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มาตรา 83 และมาตรา 84 บัญญัติให้ กสทช. กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการให้ผู้ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่คืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่หรือปรับปรุงคืนความถี่ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ประกอบกับการคุ้มครองสิทธิของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนตามสัญญาสัมปทานที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 305 (1) ได้รับรองไว้แล้ว ย่อมจะพบว่า กสทช. สามารถกำหนดระยะเวลาการคืนคลื่นความถี่ได้เฉพาะกรณีของคลื่นความถี่ที่มีผู้ใช้อยู่โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา ก่อนที่ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นฯ จะได้รับการประกาศใช้เท่านั้น โดยเหตุผลของเรื่องเมื่อคลื่นดังกล่าวเป็นคลื่นที่มีผู้ใช้อยู่โดยไม่มีกำหนดเวลา ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่เมื่อเข้าสู่ระบบใบอนุญาตและมีองค์กรของรัฐทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่แล้ว องค์กรของรัฐดังกล่าวย่อมจะต้องกำหนดระยะเวลาการคืนคลื่นให้ชัดเจน เพื่อนำไปจัดสรรใหม่ต่อไป ซึ่งการกำหนดระยะเวลาในการคืนคลื่นให้ชัดเจนแน่นอนลงไปนี้ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มาตรา 83 วรรคสามกำหนดเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจไว้ด้วยว่า กสทช. ต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและความจำเป็นของการประกอบกิจการและการใช้คลื่นความถี่นั้น โดยจะต้องนำเหตุแห่งความจำเป็นในการ

ถือครองคลื่นความถี่ที่ผู้ถือครองได้แจ้งไว้มาประกอบการใช้ดุลพินิจด้วย กสทช. จะกำหนดระยะเวลาในการคืนคลื่นความถี่ตามอำเภอใจหรือโดยปราศจากเหตุผลหาได้ไม่

อย่างไรก็ตามการกำหนดระยะเวลาคืนคลื่นที่กล่าวมานี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 83 และมาตรา 84 แห่ง พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ประกอบกับระบบการประกอบกิจการโทรคมนาคมที่เป็นระบบใบอนุญาตแล้ว จะพบว่าใช้บังคับกับกรณีของการใช้คลื่นความถี่ที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาเท่านั้น หากได้หมายความถึงกรณีของการใช้คลื่นความถี่ตามสัญญาสัมปทานที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดที่ชัดเจนแน่นอนแล้วไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งเมื่อระยะเวลาการใช้คลื่นตามสัญญาสัมปทานที่ได้รับการรับรองเพื่อคุ้มครองสิทธิตามสัญญาของกลุ่มสัญญาฝ่ายเอกชนตามบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงแล้ว คลื่นก็ต้องคืนกลับมาเพื่อให้ กสทช. ดำเนินการจัดสรรใหม่โดยอัตโนมัติ กสทช. ไม่อาจกำหนดระยะเวลาการคืนคลื่นให้ต้องคืนคลื่นดังกล่าวในระยะเวลาก่อนสัญญาสิ้นสุดลงหรือให้ต้องคืนคลื่นดังกล่าวในระยะเวลาหลังจากสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลงแล้วได้ เพราะจะขัดต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญ

การให้เหตุผลทางกฎหมายว่าทำไม กสทช. ไม่อาจกำหนดระยะเวลาการคืนคลื่นตามสัญญาสัมปทานได้ อาจกระทำได้ในสองลักษณะ ซึ่งให้ผลทางกฎหมายไม่ต่างกัน คือ

(ก) ให้เหตุผลว่าบทบัญญัติที่ให้อำนาจ กสทช. กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการให้ผู้ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่คืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปจัดสรรใหม่นั้น ใช้กับกรณีของคลื่นความถี่ที่มีผู้ใช้โดยไม่มีกำหนดเวลาเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับคลื่นตามสัญญาสัมปทานที่มีระยะเวลาสิ้นสุดการใช้ที่แน่นอน

(ข) ให้เหตุผลว่าบทบัญญัติที่ให้อำนาจ กสทช. กำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการให้ผู้ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่คืนคลื่นความถี่เพื่อนำไปใช้จัดสรรใหม่นั้นมีลักษณะเป็นบทกฎหมายทั่วไป (lex generalis) ขณะที่กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองสัญญาสัมปทานและการกำหนดให้สิทธิการใช้คลื่นตามสัญญาสัมปทานต้องสิ้นสุดลง มีลักษณะเป็นบทกฎหมายเฉพาะ (lex specialis) ซึ่งต้องถือตามหลักการทั่วไปในการใช้กฎหมายว่า “บทกฎหมายเฉพาะย่อมตัดบทกฎหมายทั่วไปมิให้ใช้บังคับในเรื่องเดียวกัน” (lex specialis derogate legi generali) ผลจากการตีความดังกล่าว ไม่ว่าจะให้เหตุผลในลักษณะใดก็คือ กสทช. ไม่มีอำนาจกำหนดระยะเวลาการคืนคลื่นตามสัญญาสัมปทานได้ เนื่องจากระยะเวลาการใช้คลื่นดังกล่าวได้รับการกำหนดไว้แล้วใน

กฎหมายระดับรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ.ด้วยเหตุนี้แม้ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจจัดทำแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่และให้กำหนดระยะเวลาการคืนคลื่นไว้ใน แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ดังนั้นแม้ กสทช. ต้องการจะขยายระยะเวลาการคืนคลื่นความถี่ตามสัญญาสัมปทานออกไป กสทช. ไม่มี อำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำได้ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั่นเองกล่าวโดยสรุป เมื่อสิ้นสุดสัญญาสัมปทานระหว่าง บมจ. กสท และ บริษัททรูมูฟ และสัญญาสัมปทานระหว่างบริษัท บมจ.กสท กับบริษัทดิจิทัลโฟน แล้ว คลื่น 1800 MHz ตามสัญญาสัมปทานดังกล่าวย่อมต้องคืนกลับมาเพื่อให้ กสทช. นำออกจัดสรรด้วยวิธีการ ประมูลต่อไป ทั้งนี้ กสทช. ไม่มีอำนาจกำหนดระยะเวลาการคืนคลื่นให้แตกต่างไปจากระยะเวลา สิ้นสุดลงของสัญญาสัมปทานดังกล่าว คือ วันที่ 15 กันยายน 2556 ได้

(2) กสทช. มีอำนาจวางกฎในลักษณะเช่นที่ปรากฏในร่างประกาศ กสทช. เรื่อง “มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ.....” ได้หรือไม่ สำหรับประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของ กสทช. ในการออก ประกาศ กสทช. ว่าด้วยการใช้คลื่นความถี่ 1800 MHz หลังจากสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลงนั้น โดย เหตุที่ในขณะนี้ กสทช. ได้ออก “ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการในกรณี สิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ.....” เพื่อรับฟังความ คิดเห็นแล้ว การทำความเข้าใจในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของ กสทช. ในการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วย การใช้คลื่นความถี่ 1800 MHz จึงจะใช้ร่างประกาศฉบับดังกล่าวเป็นฐาน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากร่าง ประกาศฉบับดังกล่าวแล้ว อาจพิจารณาให้ความเห็นได้เป็นลำดับไปดังต่อไปนี้

2.1. วัตถุประสงค์ของการออกประกาศดังกล่าว ได้รับการบัญญัติไว้ในตอนต้น ของร่างประกาศฯ ว่า “เพื่อเป็นการเตรียมการรองรับผลของการสิ้นสุดของสัญญาดังกล่าว ให้มีความ ต่อเนื่องในการให้บริการ การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และคุ้มครองผู้ใช้บริการให้ได้รับผล ประโยชน์และใช้บริการได้อย่างต่อเนื่องปราศจากข้อจำกัดในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านการสิ้นสุด การอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ ในระหว่างที่การจัดสรรคลื่น ความถี่ดังกล่าวให้แก่ผู้รับใบอนุญาตรายใหม่ยังไม่แล้วเสร็จ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) จึงกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ใช้ บริการขึ้นเพื่อใช้บังคับกับสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลง มิให้การได้รับบริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ ผู้ใช้บริการได้รับตามปกติต้องสะดุดหยุดลง...” และ “...จึงกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการขึ้น

เพื่อมิให้การรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ผู้ใช้บริการได้รับตามปกติต้องสะดุดหยุดลง จึงกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการไว้ดังนี้” ซึ่งจะเห็นได้ว่า ร่างประกาศฉบับนี้อ้างเฉพาะแต่เหตุผลในการคุ้มครองผู้ใช้บริการด้านเดียว โดยไม่มีการพิจารณาคุณค่าอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในตลาดโทรคมนาคมมาประกอบการตัดสินใจ อีกทั้งการอ้างการคุ้มครองผู้ใช้บริการนั้น ยังไม่มีการพิเคราะห์ถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้ใช้บริการในความคงอยู่ของสัญญาสัมปทานประกอบการออกประกาศฉบับนี้เลย การกำหนดวัตถุประสงค์ในการออกประกาศฉบับนี้จึงไม่ได้เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจอย่างครบถ้วนรอบด้าน

2.2. โดยเหตุที่ประกาศฉบับนี้มีลักษณะเป็นกฎ ถึงแม้ว่า กสทช. จะเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ แต่ในการออกประกาศที่มีลักษณะเป็นกฎ กสทช. ย่อมไม่มีอำนาจโดยตนเองในการออกกฎเรื่องใดๆมาใช้บังคับในกิจการโทรคมนาคมได้ ความเป็นองค์กรอิสระของ กสทช. มีความหมายในระบบกฎหมายแต่เพียงว่า กสทช. ไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเท่านั้น แต่โดยลักษณะของภารกิจย่อมต้องถือว่า กสทช. เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทที่ใช้อำนาจปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กสทช. เป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นอิสระ ในการออกกฎขึ้นใช้บังคับ จึงจำเป็นที่ กสทช. จะต้องอาศัยฐานอำนาจในการออกกฎจากกฎหมายระดับ พ.ร.บ. ทั้งนี้ กสทช. จะออกกฎให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทที่เป็นฐานอำนาจในการออกกฎไม่ได้ นอกจากนี้ กสทช. จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในทางแบบพิธีตลอดจนเงื่อนไขในทางเนื้อหาในการออกกฎอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อมิให้กฎดังกล่าวเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันจะทำให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎดังกล่าวเป็นการทั่วไปได้ ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสาม

2.3. ตามร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการฯ กสทช. ได้อ้างแหล่งอำนาจในการประกาศจากมาตรา 27 (4) (6) และ (13) และมาตรา 83 และมาตรา 84 แห่ง พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ประกอบกับมาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ.การประกอบกิจการฯ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตราต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ไม่พบว่ามาตราต่างๆ เหล่านี้สามารถเป็นฐานในการออกประกาศ กสทช. เรื่องมาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการฯ ฉบับนี้ได้ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

2.3.1 บทบัญญัติมาตรา 27 (13) แห่ง พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ.

2553 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ทั่วไปให้ กสทช. คຸ້ມครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการและคຸ້ມครองความเป็นส่วนตัวและคຸ້ມครองเสรีภาพของบุคคลในการสื่อสารถึงกันทางด้านโทรคมนาคมเท่านั้น หากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นฐานของการออกกฎไม่

2.3.2 บทบัญญัติมาตรา 83 และมาตรา 84 แห่ง พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ก็เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ กสทช. กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่ต้องปฏิบัติตามที่จะถึงกำหนดเวลาคลื่นความถี่เท่านั้น ไม่ใช่บทบัญญัติให้อำนาจ กสทช. เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ได้รับคลื่นความถี่หรือใช้คลื่นความถี่ต้องปฏิบัติตามหลังจากการคลื่นนั้นแล้ว ดังที่ปรากฏในร่างประกาศฉบับนี้

2.3.3 บทบัญญัติมาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ.การประกอบกิจการโทรคมนาคมฯ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ว่าผู้รับใบอนุญาตจะพัก หรือหยุดการให้บริการทั้งหมดหรือบางส่วนไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหาก กสทช. จะออกกฎเรื่องดังกล่าวก็ต้องเป็นกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพักหรือหยุดการให้บริการทั้งหมดหรือบางส่วน อันมีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการพักหรือหยุดการให้บริการ ไม่ใช่หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจะต้องให้บริการต่อไปดังที่ปรากฏในร่างประกาศฉบับนี้เช่นกัน

2.3.4 มาตรา 27 (4) และ (6) แห่ง พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ นั้นเป็นเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข และค่าธรรมเนียมการอนุญาตการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมเท่านั้น หากเป็นฐานทางกฎหมายในการให้อำนาจ กสทช. ออกกฎเกณฑ์กำหนดให้คู่สัญญาตามสัญญาสัมปทานที่สิ้นสุดลงแล้วมีหน้าที่ในการให้บริการต่อไปไม่ ดังนั้นมาตรา 27 (4) และ (6) แห่ง พ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จึงไม่อาจเป็นฐานทางกฎหมายในการออกประกาศฉบับนี้ได้เช่นเดียวกัน

2.4. แม้จะมีผู้ใดพยายามตีความบทบัญญัติต่างๆ ที่ กสทช. กล่าวอ้างในร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคຸ້ມครองผู้ใช้บริการฯ ว่าเป็นฐานทางกฎหมายได้ แต่การอ้างฐานทางกฎหมายเหล่านั้นก็ไม่อาจเป็นไปได้อยู่ดี เนื่องจากจะขัดต่อหลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ที่ว่า “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากเมื่อคลื่น 1800 MHz ตามสัญญาสัมปทานที่สิ้นสุดลงแล้วระหว่าง บมจ.กสท และบริษัททรูมูฟ และสัญญาสัมปทานที่สิ้นสุดลงแล้วระหว่าง บมจ.กสท และบริษัทดิจิทัลโฟน ต้องกลับคืนมา

เพื่อให้ กสทช. ดำเนินการจัดสรรใหม่ตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น กสทช. ย่อมจะต้องนำคลื่นความถี่ดังกล่าวไปจัดสรรโดยวิธีการประมูลเท่านั้น การดำเนินการต่อคลื่นความถี่ที่สิ้นสุดลงตามสัญญาสัมปทานในลักษณะอื่นใดนอกจากการนำมาจัดสรรโดยวิธีการประมูล แม้จะอ้างว่าเป็นการกระทำในระยะเวลาเพียงชั่วคราวเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการ การกระทำเช่นนั้นย่อมขัดต่อกฎหมายการอ้างการคุ้มครองผู้ใช้บริการอย่างลอยๆ โดยไม่วิเคราะห์แยกแยะความเชื่อโดยสุจริตของผู้ใช้บริการในความคงอยู่ของสัญญาสัมปทานมาประกอบด้วย ย่อมไม่มีผลให้การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกลับกลายมาเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายได้

2.5. นอกจากที่กล่าวมาทั้งหมดแล้ว หากพิจารณาโครงสร้างของร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการฯ ประกอบกับสัญญาสัมปทานที่สิ้นสุดลงแล้ว จะเห็นได้ว่าร่างประกาศ กสทช. ฉบับนี้กำหนดสิทธิหน้าที่ในความสัมพันธ์ถึงสี่เส้าคือ 1) กสทช. 2) บมจ. กสท 3) บริษัททรูมูฟ และบริษัทดิจิทัลโฟน 4) ผู้ใช้บริการคลื่น 1800 MHz ของบริษัททรูมูฟและบริษัทดิจิทัลโฟน หากพิจารณากำหนดนิติสัมพันธ์ทางปกครองระหว่างผู้ออกกฎกับผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎแบบปกติธรรมดาต่างๆ ไปไม่ โดยลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าว แม้ กสทช. จะยืนยันว่าการออกประกาศนี้เป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราวต่อไปเพียงหนึ่งปีหลังจากการสิ้นสุดสัญญาสัมปทานแล้ว “เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ใช้บริการที่ยังไม่อาจโยกย้ายไปยังผู้ให้บริการรายอื่นได้และเป็นการคุ้มครองผู้ใช้บริการให้สามารถใช้บริการได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดการประมูลคลื่นความถี่และการโอนย้ายผู้ใช้บริการไปสู่ผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับจัดสรรคลื่นความถี่” ก็ตาม (ข้อ 3 ของร่างประกาศฯ) แต่โดยเนื้อแท้แล้วร่างประกาศฉบับนี้มีผลเสมือนเป็นการขยายอายุสัญญาสัมปทานที่สิ้นสุดลงแล้วออกไปอีกหนึ่งปีถึงแม้ว่าในทางรูปแบบจะดูเหมือนว่าสัญญาสัมปทานไม่มีอยู่แล้วเนื่องจากหากประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ บมจ. กสท และบริษัททรูมูฟ กับ บมจ. กสท และบริษัทดิจิทัลโฟน จะยังคงมีนิติสัมพันธ์กันต่อไปอีกภายใต้วัตถุแห่งสัญญาเดิม (คลื่นความถี่ 1800 MHz) ถึงแม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะไม่ต้องจ่ายค่าสัมปทานตามสัญญา แต่ก็จะต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ค่าธรรมเนียมเลขหมายโทรคมนาคม ค่าตอบแทนการใช้คลื่นวิทยุ ฯลฯ ซึ่งรวมแล้วน่าจะอยู่ประมาณไม่เกินร้อยละหกของรายได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการลดค่าสัมปทานที่บริษัททรูมูฟและบริษัทดิจิทัลโฟนต้องชำระตามสัญญาสัมปทานเดิมจากที่จะต้องจ่ายร้อยละสามสิบของรายได้ลงอันจะทำให้บริษัททั้งสองได้ประโยชน์ไป โดยปราศจากมูลอันจะอ้างว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายได้

อนึ่งตามร่างประกาศฉบับนี้ยังไม่แน่ชัดว่า บมจ. กสทช. จะได้รับประโยชน์อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประโยชน์จากการยอมให้ใช้เครื่องและอุปกรณ์ของ บมจ. กสทช. ในการให้บริการ และจะเป็นปัญหาต่อไปว่า บมจ. กสทช. อาจไม่ยินยอมให้ใช้เครื่องและอุปกรณ์ตามสัญญา แต่ถ้า บมจ. กสทช. ยอมให้ใช้โดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนในลักษณะค่าเช่า กรณีก็ยังเห็นได้ชัดจึ้นว่า ร่างประกาศฉบับดังกล่าวมีผลเป็นการขยายระยะเวลาของนิติสัมพันธ์ระหว่างระหว่าง บมจ. กสทช. และบริษัททรูมูฟ และ บมจ. กสทช. และบริษัทดิจิทัลโฟน ออกไป การกระทำที่โดยเนื้อแท้แล้วมีผลเสมือนเป็นการขยายอายุสัมปทานออกไปเช่นนี้เป็นสิ่งที่ กสทช. ไม่มีอำนาจและไม่อาจกระทำได้

2.6. ในแง่ของการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรมในกิจการโทรคมนาคม กสทช. จะต้องคำนึงว่าผู้ประกอบการในตลาดโทรคมนาคมแต่ละรายย่อมทราบล่วงหน้าอยู่ก่อนแล้วว่า สัญญาสัมปทานแต่ละฉบับนั้นจะสิ้นสุดลงเมื่อใด ข้อมูลการได้มาซึ่งสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามสัญญาสัมปทาน และระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญาสัมปทานแต่ละสัญญาเป็นข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นต่อการวางแผนทางธุรกิจและการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งหากเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรมแล้วก็จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภคตามหลักกฎหมายปกครอง รัฐโดยหน่วยงานที่กำกับกิจการโทรคมนาคมซึ่งก็คือ กสทช. ย่อมมีหน้าที่คุ้มครองความเชื่อถือนและไว้วางใจในประโยชน์อันเอกชนผู้ประกอบการอาจคาดหมายได้ การเปลี่ยนแปลงสภาพข้อเท็จจริงในการประกอบกิจการโทรคมนาคมโดยการกระทำของหน่วยงานของรัฐที่มีผลเป็นฝ่าฝืนความเชื่อถือนและไว้วางใจของเอกชนผู้ประกอบการโทรคมนาคม นอกจากจะไม่เอื้ออำนวยต่อการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมแล้ว ยังส่งผลให้รัฐเกิดความรับผิดชอบอีกด้วย

2.7. โดยอาศัยเหตุผลทั้งปวงที่ได้แสดงให้เห็นข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการฯ หากได้รับการประกาศใช้แล้ว ย่อมจะต้องถือว่าเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) เนื้อหาในร่างประกาศ กสทช. ฉบับดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า กสทช. ไม่สามารถออกประกาศในลักษณะดังกล่าวได้ ย่อมไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดที่จะต้องพิเคราะห์เนื้อหาของร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการฯ ต่อไปอีกว่า ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ตามสมควรตั้งข้อสังเกตบางประการที่สะท้อนให้เห็นปัญหาของร่างประกาศฉบับนี้ เพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็น ดังนี้

3.1. ในร่างประกาศฉบับนี้ กสทช. นิยามความหมายของ “ผู้ให้บริการ” ว่า หมายความว่า ผู้ให้สัมปทานและหรือผู้รับสัมปทานเดิมตามสัญญาการอนุญาต สัมปทาน หรือ สัญญาที่สิ้นสุด ตามที่คณะกรรมการกำหนด การกำหนดนิยามในลักษณะดังกล่าวขาดความชัดเจนแน่นอน เพราะไม่รู้ว่าตกลงแล้ว ผู้ให้บริการ ตามร่างประกาศฉบับนี้ เมื่อพิจารณาถึงกรณีของสัญญา สัมปทานคลื่นความถี่ 1800 MHz ที่สิ้นสุดลง หมายถึง บมจ. กสท. หรือ บริษัททรูมูฟ/บริษัทดิจิทัล โฟน หรือหมายถึงทั้ง บมจ.กสท. และบริษัททรูมูฟ/บริษัทดิจิทัลโฟน พร้อมกัน จะต้องรอให้ กสทช. มีมติกำหนดก่อน ทั้งๆที่ร่างประกาศฉบับนี้กำหนดหน้าที่ของผู้ให้บริการไว้แล้วว่ามี อะไรบ้าง แต่ปรากฏว่าตัวบุคคลผู้มีหน้าที่ตามร่างประกาศนี้กลับยังไม่มีความชัดเจนแน่นอน

3.2. ร่างประกาศฉบับนี้กำหนดหน้าที่ของบุคคลหลายคนไว้ หน้าที่ที่ได้รับ การกำหนดไว้ในร่างประกาศฉบับนี้มีผลเป็นกาวล่องสิทธิของบุคคล เช่น หน้าที่ของ “ผู้ให้บริการ” ที่ จะต้องให้บริการต่อไปอย่างต่อเนื่อง ในกรณีก็คือว่า บมจ.กสท. ซึ่งเป็นผู้ให้สัมปทานตามสัญญา สัมปทานที่สิ้นสุดลงมีหน้าที่ต้องให้บริการ ซึ่งเท่ากับว่า บมจ.กสท. มีหน้าที่ที่จะต้องยอมให้ใช้ โครงข่าย เครื่องและอุปกรณ์ ย่อมมีปัญหาว่าหาก บมจ. กสท. ไม่ยินยอมให้ใช้ จะมีมาตรการบังคับ อย่างไร หาก กสทช. บังคับให้ บมจ.กสท. ยอมให้ใช้ กรณีจะกำหนดค่าตอบแทนการใช้เครื่องและ อุปกรณ์อย่างไร และ กสทช. จะอาศัยอำนาจอะไรมาบังคับให้ บมจ.กสท. ต้องยอมตาม

3.3. ร่างประกาศฉบับนี้กำหนดหน้าที่บางประการไว้อย่างชัดเจนให้ผู้มี หน้าที่ตามประกาศนี้ต้องปฏิบัติ แต่ไม่กำหนดผลของการฝ่าฝืนไว้ เช่น กำหนดให้ผู้ให้บริการไม่มี สิทธิรับผู้ขอใช้บริการรายใหม่ ให้รักษาคุณภาพการให้บริการและกำหนดค่าบริการตามประกาศที่ เกี่ยวข้อง ให้ประชาสัมพันธ์แจ้งเงื่อนไขการคุ้มครอง หรือให้เร่งรัดการโอนผู้ให้บริการ ฯลฯ ซึ่ง หน้าที่ตามร่างประกาศนี้ เป็นไปได้ที่ผู้ให้บริการอาจไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติโดยไม่สมบูรณ์ เช่นนี้หาก เกิดการฝ่าฝืน ไม่มีความชัดเจนว่า กสทช. จะดำเนินการบังคับอย่างไร เมื่อพิจารณาจากแนวทาง แก้ปัญหากรณีมีผู้ค้างบริการอยู่ในระบบตามสัญญาสัมปทานคลื่น 1800 MHz ที่สิ้นสุดลงตามร่าง ประกาศ กสทช. ฉบับนี้แล้ว เห็นว่า หากร่างประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ กรณียอมเท่ากับ กสทช. ใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการแก้ปัญหาโดยอ้างการคุ้มครองผู้ให้บริการ ทั้งๆที่ กสทช. ใน ฐานะองค์กรที่กำกับกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม ย่อมต้องทราบ ตั้งแต่เข้าปฏิบัติหน้าที่แล้วว่าสัญญาสัมปทานคลื่นความถี่ 1800 MHz ที่เป็นปัญหาให้ต้องพิจารณา นี้ จะสิ้นสุดลงในวันที่ 15 กันยายน 2556 แต่ กสทช. ก็หาได้เร่งรัดดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาไม่ คงปล่อยให้ ปัญหาดังกล่าวดำเนินไปจนใกล้จะสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน จึงพยายามหาทางแก้ปัญหาโดยการ

อ้างการคุ้มครองผู้ใช้บริการ การอ้างเหตุดังกล่าว แม้ในด้านหนึ่งอาจมองได้ว่า กสทช. ต้องการคุ้มครองผู้บริโภคจริง แต่ในอีกด้านหนึ่งก็สามารถมองได้เช่นกันว่า กสทช. ย่อมเล็งเห็นแล้วว่าหากบุคคลใดคัดค้านวิธีการแก้ปัญหาตามร่างประกาศนี้ บุคคลดังกล่าวอาจถูกกล่าวหาว่าไม่แยแสใยดี ความเดือดร้อนของผู้ใช้บริการ อันจะมีผลเป็นการ “ปิดปาก” ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการแก้ปัญหาโดยวิธีการที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายนี้โดยปริยาย แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตามประเด็นหนึ่งที่ กสทช. ยากที่จะอธิบายก็คือ การแก้ปัญหาตามวิธีการที่ กสทช. เสนอตามร่างประกาศนี้ จะมีผลเป็นการเอื้อประโยชน์แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนตามสัญญาสัมปทานอย่างไร อาจจะไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดลงของค่า “สัมปทาน” จากร้อยละสามสิบเหลือประมาณร้อยละหก ของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนตามสัญญาสัมปทานเดิมดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ผลจากการนี้ทำให้ กสทช. นอกจากจะคุ้มครองต่อการถูกฟ้องในคดีปกครอง (การฟ้องเพิกถอนประกาศ กสทช.) แล้ว ยังคุ้มครองต่อการถูกฟ้องร้องในคดีอาญาด้วย

เมื่อแนวทางแก้ปัญหาตามร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการฯ มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายดังที่ได้แสดงให้เห็นแล้ว กสทช. ย่อมต้องหาวิธีการแก้ปัญหาในลักษณะอื่นเพื่อป้องกันการเกิดกรณี “ซิมดับ” ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งวิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นวิธีการที่ดีที่สุด ย่อมได้แก่ การเร่งประชาสัมพันธ์ให้ผู้ใช้บริการทราบถึงการสิ้นสุดของสัญญาสัมปทานและให้ผู้ใช้บริการย้ายไปใช้บริการกับผู้ให้บริการรายอื่นในตลาดโทรคมนาคม โดยในระหว่างระยะเวลาที่เหลืออยู่นี้ กสทช. ต้องกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคม ขยายศักยภาพในการรับ โอนผู้ใช้บริการตามสัญญาสัมปทานคลื่นความถี่ 1800 MHz ที่จะสิ้นสุดให้มากที่สุด อย่างเต็มกำลังความสามารถ และต้องกระทำอย่างจริงจัง โดยเสมอภาคกันกับผู้ประกอบกิจการ โทรคมนาคมที่อยู่ในตลาด โทรคมนาคมทุกราย

เมื่อได้มีการประชาสัมพันธ์และดำเนินการรับ โอนผู้ใช้บริการอย่างเต็มศักยภาพแล้ว หากยังมีผู้ใช้บริการค้างอยู่ในระบบเนื่องจากบุคคลนั้นไม่แสดงความจำนงย้ายไปใช้บริการกับผู้ให้บริการรายอื่น หากเกิดกรณีซิมดับ ก็ย่อมจะต้องถือว่าบุคคลนั้นมีส่วนผิดในการไม่แสดงเจตจำนงย้ายไปใช้บริการกับผู้ให้บริการรายอื่นเอง ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าการคุ้มครองผู้ใช้บริการนั้น ระบบกฎหมายไม่สามารถคุ้มครองผู้ใช้บริการอย่างสมบูรณ์และโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ได้ แต่การคุ้มครองผู้ใช้บริการจะต้องอยู่ภายใต้หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายปกครอง เช่น ระบบกฎหมายย่อมไม่สามารถคุ้มครองผู้ใช้บริการให้ต้องใช้บริการในเทคโนโลยีเดิมตลอดไปได้ หากปรากฏว่าเทคโนโลยีนั้นพ้นสมัยเสียแล้ว การรักษาไว้ซึ่งบริการตามเทคโนโลยีเดิมจะมีค่าใช้จ่ายจำนวนมากซึ่ง ไม่อาจคาดหมายจากผู้ให้บริการที่จะต้องให้บริการในเทคโนโลยีดังกล่าวไป

ตลอดกาลได้ นอกจากนี้การคุ้มครองผู้ใช้บริการ โดยหลักแล้วจะต้องคุ้มครองบนฐานของการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย จะคุ้มครองบนฐานของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหาได้ไม่ สำหรับกรณีที่ผู้ใช้บริการได้แสดงเจตจำนงในการโอนย้ายแล้ว เมื่อใกล้จะครบกำหนดแล้วปรากฏว่ายังไม่สามารถโอนย้ายได้หมด กสทช. อาจต้องประสานกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนตามสัญญาสัมปทานเพื่อดำเนินการให้มีการโอนย้ายส่วนที่เหลืออยู่ทั้งหมดพร้อมกัน (ย้ายยกล็อต) ไปยังคลื่นความถี่อื่นที่สามารถรับการโอนย้ายส่วนที่เหลืออยู่ทั้งหมดได้ เพื่อป้องกันกรณีขัดแย้ง แต่กรณีนี้สมควรเป็นทางเลือกสุดท้าย (ultima ratio) เมื่อโอนส่วนที่เหลือทั้งหมดเพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถใช้บริการได้ต่อเนื่องแล้ว ก็จะต้องเร่งโอนย้ายผู้ให้บริการตามความประสงค์ของผู้ใช้บริการที่ได้แสดงเจตจำนงไว้แล้วให้เสร็จสิ้นต่อไป กล่าวโดยสรุปผู้ทำความเข้าใจความเห็นมองว่า กสทช. ไม่มีอำนาจในการออกประกาศตามร่างประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการฯ และเสนอให้แก้ปัญหาโดยเร่งประชาสัมพันธ์และเพิ่มขีดความสามารถในการโอนย้ายผู้ใช้บริการ ไปยังผู้ให้บริการรายอื่นให้เต็มศักยภาพ ในระยะเวลาสองเดือนเศษก่อนที่สัญญาสัมปทานคลื่น 1800 MHz ที่เป็นปัญหาอยู่นี้จะสิ้นสุดลง

ภาคผนวก ก

การชี้แจงของ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม กทค. ฉบับเต็ม

(สำนักงาน กสทช. <http://www.nbt.go.th/>, 13 กันยายน 2556)

สำนักงาน กสทช. ได้นำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และปัจจัยทางเทคนิค ที่มีผลต่อการใช้คลื่นพินิจของ กสทช. และ กทค. ในการขับเคลื่อนแนวทางในการจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนผ่านระบบสัมปทานคลื่นความถี่ 1800 MHz ที่จะหมดอายุในวันที่ 15 กันยายน 2556 เป็นการตอบโต้การวิพากษ์วิจารณ์ของ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ แห่งสถาบันทีดีอาร์ไอ โดยอ้างว่า ดร.สมเกียรติ ไม่เคยหยิบยกประเด็นดังต่อไปนี้ขึ้นมาวิเคราะห์เลย ทำให้สังคมมีความเข้าใจผิดต่อการดำเนินงานของ กสทช. และ กทค. จึงจำเป็นต้องมีการตีแผ่เพื่อให้สังคมได้รับทราบข้อมูลต่างๆ อย่างครบถ้วน

ประเด็นที่ 1. มีการขยายสัมปทานคลื่นความถี่ 1800 MHz หรือไม่ (ข้อกล่าวหาของดร.สมเกียรติการที่ กสทช. ขยายเวลาของสัญญาสัมปทานคลื่นความถี่ 1800 MHz ซึ่งจะหมดอายุสัญญาวันที่ 15 กันยายน 2556 ออกไปอีก 1 ปี นั้น เนื่องจากไม่สามารถคลื่นเพื่อจัดสรรด้วยการประมูลได้ทันเวลา) โดย กทค. ชี้แจงว่า

(1) กสทช. ไม่เคยมีมติให้ขยายเวลาของสัญญาสัมปทานออกไป เนื่องจากเห็นสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของ กสทช. ว่า เมื่อสัญญาสัมปทานคลื่น 1800 MHz สิ้นสุด คลื่นต้องกลับมาสู่การบริหารจัดการของ กสทช. เพื่อนำไปจัดสรรตามกฎหมายต่อไป

(2) การออกประกาศห้ามซิมดับไม่ใช่เป็นการขยายเวลาของสัญญาสัมปทาน เพราะหลังสัมปทานสิ้นสุดความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาสัมปทานสิ้นสุด สิทธิของคู่สัมปทานตามสัญญาสัมปทานสิ้นสุด โดยประกาศห้ามซิมดับไม่ได้ไปขยายสิทธิของคู่สัญญาสัมปทาน แต่สิ่งที่ประกาศห้ามซิมดับวางมาตรการคือ การกำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการเดิมต้องมีหน้าที่ให้บริการต่อไป โดยจะหยุดการให้บริการในช่วงมาตรการคุ้มครองไม่ได้ เพื่อมิให้ผู้ให้บริการที่อยู่ในระบบจำนวนกว่า 17 ล้านคน ต้องเดือดร้อนจากสภาวะ “ซิมดับ” หลังสัมปทานสิ้นสุด

(3) ไม่มีกรณี “ประมูลคลื่นไม่ทันเวลา” เพราะการกำหนดการจัดประมูลคลื่นความถี่อย่างไร เมื่อใดนั้น กฎหมายให้อำนาจ กสทช. มีดุลพินิจที่จะต้องกำหนดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งหากปัจจัยต่างๆ ยังไม่พร้อม และยังคงมีผู้ใช้บริการค้างอยู่ในระบบเป็นจำนวนมาก

หากไปเร่งการประมูล คลื่นความถี่ 1800 MHz แล้วทำให้ประชาชนเดือดร้อน จะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างไร ทั้งนี้ เป็นความเข้าใจผิดของดร.สมเกียรติที่คิดว่าต้องเร่งการประมูลคลื่น เพื่อจะได้มีการโอนย้ายผู้ใช้บริการไปสู่ผู้ให้บริการรายใหม่ได้ทัน ซึ่งไม่ถูกต้อง

(4) ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องคือ การที่จัดประมูลเร็วและได้ตัวผู้มีสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ 1800 MHz ก่อนสิ้นสุดสัญญาสัมปทาน ในกรณีนี้ จะไม่ทำให้ผู้ชนะการประมูลที่ได้สิทธิในการใช้คลื่นสามารถเปิดให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ไ้ทันที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่สามารถเชื่อมต่อช่วงที่สัมปทานสิ้นสุดพอดี เพราะผู้ที่ชนะการประมูลดังกล่าวจะต้องใช้เวลาในการดำเนินการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างโครงข่าย 4G ซึ่งไม่สามารถใช้โครงข่าย 2G ที่มีอยู่เดิมได้ จึงจำเป็นต้องใช้เวลาในการสร้างโครงข่ายเป็นปี ก่อนที่จะสามารถเปิดให้บริการ 4G ได้

(5) การที่ไปคิดว่าหากประมูลเร็วๆ ก่อนสัมปทานสิ้นสุดแล้วจะสามารถโอนผู้ใช้บริการในระบบไปได้เลย เป็นความคิดที่ไม่ถูกต้องและสะท้อนให้เห็นว่า ผู้วิจารณ์เข้าใจกลไกการประมูลคลื่นความถี่ในกิจการ โทรคมนาคมผิดพลาด โดยไปคิดว่าการประมูลคลื่นความถี่เหมือนกับประมูลสิ่งของ เช่น รถยนต์ เมื่อประมูลเสร็จและได้กรรมสิทธิ์ในรถยนต์ไปแล้วก็ขับรถยนต์ไปใช้ได้เลย ซึ่งไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะเมื่อการประมูลคลื่นความถี่เสร็จแม้จะทำให้เราทราบว่าใครจะเป็นผู้มีสิทธิในการใช้คลื่นความถี่นั้น แต่การเปิดให้บริการแก่ประชาชนโดยใช้คลื่นความถี่ดังกล่าวเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งซึ่งต้องใช้ระยะเวลา ฉะนั้น การที่ กสทช. ใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่า ยังไม่ควรเร่งจัดประมูลคลื่นความถี่ 1800 MHz ก่อนสิ้นสุดสัมปทาน เพราะจะไม่เกิดประโยชน์ใดๆ จึงยังไม่จัดการประมูลในช่วงนี้ แต่ไปกำหนดกรอบเวลาการจัดประมูลที่เหมาะสม เช่นนี้ จึงไม่ใช่เป็นเรื่องที่ไม่สามารถประมูลคลื่นได้ทันเวลาอย่างที่ดร.สมเกียรติเข้าใจ

ประเด็นที่ 2 ต้องเร่งรัดจัดประมูลคลื่น 1800 MHz ก่อนสิ้นสุดสัมปทานหรือไม่ (ข้อกล่าวหาของดร.สมเกียรติต้องจัดประมูลคลื่นความถี่ใหม่โดยเร็วที่สุด แต่ กทค. ไม่รีบจัดประมูลจึงทำให้ประเทศและประชาชนเสียประโยชน์) โดย กทค. ชี้แจงว่า

(1) ในทางสากลเหตุผลในการจัดสรรคลื่นความถี่โดยเร่งด่วนหรือประมูลคลื่นเร่งด่วนมีเฉพาะบางกรณี เช่น กรณีที่ประเทศมีปัญหาคลื่นความถี่ขาดแคลน แต่ไม่เคยพบว่า มีการเร่งจัดการประมูลคลื่นความถี่เพื่อจะแก้ไขปัญหากรณีผู้ใช้บริการค้างอยู่ในระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการจัดสรรคลื่นจะมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้เทคโนโลยีจากบริการ 2G ไปเป็น 4G ก็ยังไม่มี

เหตุผลที่สมควรจะเร่งจัดการประมูล ดังตัวอย่างที่พบในหลายประเทศ

(2) ในทางตรงกันข้าม หากดำเนินการตามที่คร.สมเกียรติชี้แนะ คือเร่งจัดประมูลโดยเอาวันสิ้นสุดสัมปทานเป็นตัวตั้งโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยความพร้อมจะส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างมาก มายมหาศาล เนื่องจาก มีแนวโน้มสูงว่าการประมูลจะล้มเหลว โดยจะมีผู้เข้าประมูลน้อยราย เพราะผู้ประกอบการบางรายยังถือครองคลื่นความถี่ 1800 MHz ที่สัมปทานยังไม่หมดอายุอยู่จำนวนมาก จึงไม่มีสิทธิในการเข้าประมูล ซึ่งอาจจะใช้สิทธิฟ้องร้องเพื่อคัดค้านการประมูล นอกจากนี้คลื่นความถี่จำนวนหนึ่งอาจไม่ได้รับการจัดสรร เนื่องจากคลื่นความถี่ 1800 MHz ที่สัมปทานจะสิ้นสุดมีลักษณะเป็นคลื่นพื้นหลอ ไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาในการเจรจาและปรับปรุงการจัดสรรคลื่นเพื่อให้การจัดสรรคลื่นเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

(3) ประเด็นที่น่าเป็นห่วงที่สุดหากมีการเร่งประมูลคลื่นคือ ผลกระทบต่อผู้บริโภค เนื่องจากในขณะนี้อุปกรณ์โทรศัพท์มือถือที่รองรับ 4G และเทคโนโลยี 4G ยังมีราคาแพง หายาก และคุณภาพของเทคโนโลยี 4G ที่ใช้ในการให้บริการทางเสียงยังไม่ดีพอ จึงยอมทำให้ต้นทุนของผู้ประกอบการสูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อค่าบริการและค่าใช้จ่ายที่ผู้ใช้บริการต้องแบกรับนอกเหนือไปจากคุณภาพของการให้บริการด้านเสียง ซึ่งเทคโนโลยีของ 4G ในขณะนี้ยังเทียบ 3G ยังไม่ได้

(4) ความเดือดร้อนของผู้บริโภคที่จะได้รับผลกระทบจากการเร่งการประมูลคลื่นความถี่ 1800 MHz ยังรวมถึงการที่ผู้ใช้บริการ 2G เดิม จะไม่สามารถโอนย้ายไปยังระบบใหม่ได้ทัน เนื่องจากผู้ชนะการประมูลย่อมมีแนวโน้มจะใช้คลื่นความถี่ 1800 MHz ไปให้บริการในระบบ 4G

(5) โดยที่ตามข้อเสนอของคร.สมเกียรตินั้นไม่เห็นด้วยกับการออกประกาศห้ามซิมดับ เพราะเห็นว่าควรจะใช้วิธีการเร่งการประมูลเท่านั้น ผลที่จะเกิดขึ้นโดยไม่มีประกาศห้ามซิมดับคือเมื่อสัมปทานสิ้นสุดลง ในวันที่ 16 กันยายน 2556 ซิมดับทันที โดยที่ผู้ใช้บริการไม่มีสิทธิใช้คลื่นความถี่ 1800 MHz ในการให้บริการ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ใช้บริการ 2G ของคลื่นความถี่ 1800 MHz นี้ ถูกลดยแพ และจำเป็นต้องย้ายไปใช้บริการ 2G ของค่ายที่สัมปทานยังไม่หมด โดยค่ายที่จะได้ประโยชน์คือค่ายที่สัมปทานยังเหลือเวลาอีกหลายปี ซึ่งจะเหลืออยู่เพียงเจ้าเดียวในตลาด สภาพ การณ์เช่นนี้ย่อมทำให้เกิดความโกลาหลและเกิดปัญหาการผูกขาดการให้บริการ 2G ทำให้ประชาชนผู้ใช้บริการ 2G เดือดร้อน ข้อวิพากษ์วิจารณ์ของคร.สมเกียรติในประเด็นนี้ไม่ว่าจะตั้งใจหรือไม่ จึงอาจมองว่าเป็นปฏิบัติการต่อหลักการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

ประเด็นที่ 3. มีเวลาถึง 420 วัน แต่ไม่เร่งประมูล ละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ (ข้อกล่าวหาของ ดร.สมเกียรติหากนับตั้งแต่ประกาศแผนแม่บท กสทช. ปี พ.ศ. 2555 ถึงวันประกาศมาตรการเยียวยา กินเวลาไปแล้ว 420 วัน กทค. รู้แล้วว่าสัมปทานจะสิ้นสุด เหตุใดจึงไม่ยอมเร่งรัดประมูล เปรียบเสมือนรู้ก่อนแล้ว 420 วัน ว่าบ้านตัวเองจะถูกเผา แต่ไม่ยอมทำอะไร เป็นการละเลยหน้าที่) โดย กทค. ชี้แจงว่า

(1) การที่ ดร.สมเกียรติชี้ว่า กทค. ไม่ยอมเร่งรัดประมูลคลื่นความถี่ก่อนสัมปทานสิ้นสุด ทั้งที่มีเวลาถึง 420 วัน แล้วนำไปสู่ข้อสรุปว่า กทค. ละเลยต่อหน้าที่ เป็นการมองในมุมเดียวที่เหมือนกับจงใจไปสรุปว่าสุนัขซึ่งมี 4 ขา เหมือนกับเก้าอี้ที่มี 4 ขาเหมือนกัน โดยไม่ยอมชี้ให้เห็นว่าถ้าดูในรายละเอียดต่างๆ แล้ว สุนัขกับเก้าอี้ย่อมมีความแตกต่างกัน

(2) การจัดสรรคลื่นความถี่มีขั้นตอน มีปัจจัย ตลอดจนมีเหตุผลที่จะต้องพิจารณาหลายประการ การไม่ได้จัดประมูลคลื่นความถี่ก่อนสิ้นสุดสัมปทานจึงมิได้หมายความว่าจัดประมูลคลื่นความถี่ไม่ทัน แต่เป็นเพราะว่า กทค. ได้พิจารณาวิเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว เห็นว่าข้อเสนอในการเร่งรัดประมูลคลื่นความถี่ 1800 MHz ของ ดร.สมเกียรติจะมีแต่ทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศมากกว่า จึงมิได้เห็นด้วยที่จะดำเนินการตามที่ ดร.สมเกียรติต้องการ

(3) ถ้าเช่นนั้น เวลา 420 วัน ที่ ดร.สมเกียรติหยิบยกขึ้นมาอ้าง กทค. ทำอะไรบ้าง ขอเรียนว่า ทันทีที่เริ่มปฏิบัติหน้าที่ กทค. ได้ใช้เวลาคุ้มค่า โดยปฏิบัติงานในเชิงรุก และดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดจนเป็นผลสำเร็จ ได้แก่ การจัดทำแผนแม่บทต่างๆ จนสามารถประกาศใช้แผนดังกล่าวเพื่อกำหนดทิศทาง การขับเคลื่อนกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จากนั้นเร่งจัดประมูลคลื่นความถี่ย่าน 2.1 GHz เพื่อให้บริการ 3G เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนคลื่นความถี่และเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการที่ให้บริการ 3G เป็นผลสำเร็จ โดยที่สามารถฝ่าฟันอุปสรรค จากกลุ่มเครือข่ายที่พยายามยับยั้งให้ไม่มีการประมูล 3G และเมื่อประมูลเสร็จแล้วก็ต้องเผชิญกับความพยายามในการล้มการประมูล แต่จากการฝ่าฟันของ กทค. ทำให้เอาชนะอุปสรรคต่างๆ ไปได้ จนสามารถออกใบอนุญาต 3G เป็นผลสำเร็จ ได้รับการยอมรับจากต่างประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ หรือ ITU ที่เข้ามาศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลการจัดประมูล 3G ของ กทค. ในเชิงลึก แล้วมีความเห็นว่า การดำเนินการของเราสอดคล้องตามหลักวิชาการและแนวปฏิบัติสากล

(4) ขณะนี้อยู่ในช่วงที่ผู้รับใบอนุญาตทั้ง 3 ราย กำลังทยอยติดตั้งโครงข่ายและเปิดให้บริการ 3G ตามลำดับ แต่การเปิดให้บริการยังไม่เต็ม 100% จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา อย่างไรก็ตาม กทค. ได้เดินหน้าเตรียมจัดประมูลคลื่นความถี่ 1800 MHz ทันที ซึ่งมีความคืบหน้าไปมาก โดยมีความร่วมมือกับ ITU และ เกาะกรอบเวลาการจัดประมูลคลื่นความถี่ 1800 MHz แล้วว่าจะเป็นการแข่งขันกันยายน 2557 โดยการกำหนดกรอบเวลานี้มิได้เป็นการเลื่อนการประมูลแต่อย่างใด เนื่องจาก กทค. เพิ่งมีมติเป็นครั้งแรกในการกำหนดกรอบเวลาจัดประมูลดังกล่าว ในขณะที่เดียวกัน กทค. ก็วางมาตรการต่างๆ รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการจำนวนกว่า 17 ล้านคน ที่อยู่ในระบบสัมปทานคลื่นความถี่ 1800 MHz นี้ โดยผลงานที่เห็นเป็นรูปธรรมคือการออกประกาศห้ามซิมดับ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 สิงหาคม ที่ผ่านมา 5. การที่ กทค. เร่งจัดประมูลคลื่นความถี่ย่าน 2.1 GHz หรือ 3G เป็นการด่วนทันทีที่ประกาศแผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่เรียบร้อยแล้ว โดยที่ไม่ได้จัดประมูลคลื่นในระบบสัมปทาน 1800 MHz พร้อมกันไป หรือไม่ได้จัดประมูลคลื่นสัมปทาน 1800 MHz ก่อน เนื่องจากมีความจำเป็นต้องเร่งแก้ปัญหาความขาดแคลนคลื่นความถี่ย่าน 2.1 GHz ที่เคยมีความพยายามจะจัดสรรแต่ล้มเหลว โดย ดร.สมเกียรติเองก็มีส่วนสำคัญในการผลักดันแนวคิดต่างๆ ให้กับ กทช. ในการจัดประมูล 3G เมื่อปี พ.ศ. 2553 โดยเฉพาะแนวคิดเรื่อง N-1 แต่สุดท้ายการประมูล 3G ของ กทช. ก็ต้องมีอันล้มไป ซึ่งมีผู้วิเคราะห์สาเหตุของความล้มเหลวไว้หลายสาเหตุเมื่อ กทช. โดย กทค. จัดประมูลจึงต้องระมัดระวังในการศึกษาวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของแนวคิดและกติกาในการจัดประมูลอย่างรอบคอบเพื่อมิให้การจัดประมูล 3G ของ กทช. ต้องล้มเหลวซ้ำรอยเดิม โดยเมื่อคำนึงถึงผลเสียที่มีมากกว่าผลดีแล้วจึงมิได้นำแนวคิด N-1 ของ ดร.สมเกียรติมาใช้ 6. คงไม่สามารถกล่าวว่าการประมูลคลื่นความถี่ 1800 MHz เพื่อเปิดให้บริการ 4G ล่าช้า เพราะ กทค. ทำงานล่าช้า เนื่องจากการจัดประมูล 4G ก็เปรียบเหมือนการต่อเติมตึกชั้นที่ 4 หากต่อเติมตึกชั้นที่ 3 หรือยังประมูล 3G ไม่สำเร็จก็ไม่สามารถสร้างชั้นที่ 4 ได้ เนื่องจากการสร้างตึกย่อมไม่สามารถสร้างตึกชั้นที่ 4 ก่อนชั้นที่ 3 ได้ การประมูล 4G ย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หาก 3G ไม่เกิด ฉะนั้นถ้าจัดสรรคลื่นโดยการประมูล 3G ช้า การประมูล 4G ย่อมช้าตามไป ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่ กทค. ทำงานช้า แต่อยู่ที่ความล้มเหลวในการจัดประมูล 3G ในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งนักวิชาการบางคนมีบทบาทในการออกแบบกติกา แต่ก็ไม่สามารถจัดประมูลได้สำเร็จ จึงทำให้ กทค. ต้องเร่งเต็มที่ในการจัดประมูลจนเป็นผลสำเร็จในวันที่ 16 ตุลาคม 2555 แต่กว่าจะออกใบอนุญาตได้ ก็มีการคัดค้านจากกลุ่มที่ไม่พอใจในการใช้ดุลพินิจของ กทช. ทำให้เกิด การร้องเรียน ฟ้องร้องต่อศาลปกครองกลางกว่าจะสามารถฝ่าฟันอุปสรรคต่างๆ ไปได้ ก็ต้องใช้เวลาจึงทำให้ออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นบริการ 3G ได้ในวันที่ 7 ธันวาคม 2555 7. ภายหลังเมื่อประมูล 3G จนออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นได้แล้วก็ต้องให้ระบบ 3G เดินได้อย่างมั่นคง ก่อนจะจัดประมูล 4G ถ้าฐานยังไม่เข้มแข็ง การประมูลคลื่น

ความถี่ 1800 MHz เพื่อนำไปสู่การให้บริการ 4G ย่อมล้มเหลว ยิ่งในกรณีที่มีผู้ใช้บริการ 2G ค้างอยู่ในระบบถึงกว่า 17 ล้านคน ก็เปรียบเหมือนผู้ที่อาศัยอยู่ก่อนในตึกชั้นที่ 2 เมื่อชั้นที่ 3 และชั้นที่ 4 ยังไม่สำเร็จ จะไปผลักไสไล่ส่งให้เขาย้ายไปได้อย่างไร จึงจำเป็นต้องให้เวลา และทำให้ปัจจัยที่เกี่ยวข้องพร้อมเพื่อรองรับการโอนย้ายของเขาด้วย ฉะนั้นการที่ดร.สมเกียรติกล่าวหาว่า กทท. เข้ามารับตำแหน่งเกือบสองปี รู้อยู่แล้วว่าสัมปทานคลื่นความถี่ 1800 MHz จะสิ้นสุด แต่ไม่ยอมทำอะไร จึงเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่จริง โดยยืนยันได้จากหลักฐานชัดเจนว่า กทท. ได้เตรียมการเกี่ยวกับการประมูลคลื่นความถี่ 1800 MHz อย่างต่อเนื่อง แต่ละขั้นตอนล้วนสัมพันธ์กันและจำเป็นต้องดำเนินการตามลำดับ

ประเด็นที่ 4. การปรับปรุงโอนย้ายเลขหมาย (ข้อกล่าวหาของดร.สมเกียรติกทท. ไม่ได้เร่งการปรับปรุงการโอนย้ายเลขหมายให้สามารถโอนย้ายเลขหมายได้ทีละมากๆ ทำให้ผู้ใช้บริการค้างอยู่ในระบบจำนวนมาก) โดย กทท. ชี้แจงว่า

(1) ปัจจุบัน กทท. ได้สนับสนุนให้มีการพัฒนาศักยภาพการโอนย้ายเลขหมายจาก 40,000 เลขหมายต่อวัน เป็น 300,000 เลขหมาย ต่อวัน ซึ่งคือความจุโดยรวมเหมือนถังใบใหม่กึ่งกลาง โดยผู้ประกอบการทั้ง 5 ค่าย แต่ละค่ายก็มีระบบของตัวเองแยกออกมาของใครของมัน โดยรองรับได้โดยเฉลี่ยแต่ละรายราว 60,000 เลขหมายต่อวัน จำนวนจากจำนวนผู้ใช้บริการกว่า 17 ล้านคน จำเป็นต้องใช้เวลากว่า 283 วัน ในการโอนย้าย

(2) ข้อจำกัดอีกเรื่องหนึ่งในการโอนย้าย คือ ต้องได้รับความสมัครใจของผู้ใช้บริการ ฉะนั้น แม้ว่ามีผู้พัฒนาระบบการโอนย้ายให้สามารถโอนย้ายแบบยกล็อตได้ แต่ในทางปฏิบัติจะต้องสำรวจข้อมูลแล้วแยก ผู้ที่ไม่สมัครใจในการโอนย้ายออกมาก่อน จึงจะสามารถโอนย้ายได้ ซึ่งจะต้องอาศัยเวลาในการสำรวจและดำเนินการ

(3) กสทช. มีข้อจำกัดในการไปเร่งรัดการโอนย้ายผู้ใช้บริการอย่างเต็มที่ในช่วงที่สัมปทานคลื่น 1800 MHz ยังไม่สิ้นสุด เนื่องจากสัญญาสัมปทานได้รับการคุ้มครองตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ซึ่ง กสทช. ไม่สามารถเข้าไปก้าวก้าวได้

จากตัวอย่างทั้ง 4 ประเด็นใหญ่ที่หยิบยกมา ซึ่งครอบคลุมทั้ง 10 คำถามของ ดร. สมเกียรติ จะเห็นว่า มีความจริงและข้อมูลต่างๆ ที่หายไปเป็นจำนวนมาก หากมีการหยิบ ยก ความจริงหรือข้อมูลเพียงเสี้ยวเดียวมานำเสนอ รวมทั้งอาจมีการแต่งเติมความเห็นเกิดจากความเชื่อส่วนตัว ก็

ย่อมจะส่งผลให้สิ่งที่ถูกต้องกลายเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องได้ และยิ่งมีการนำเสนอข้อมูลที่พิกลพิการไม่ครบถ้วนดังกล่าวออกสู่สาธารณะ ก็ยิ่งทำให้เกิดความเข้าใจผิดอย่างมีอาจให้อภัยได้ จึงจำเป็นต้องแยกความแตกต่างระหว่าง “การใช้ดุลพินิจโดยชอบ” กับ “การใช้ดุลพินิจโดยชอบแต่ไม่ถูกใจ” ให้ได้ เนื่องจากการใช้ดุลพินิจขององค์กรใดๆ หากทำอยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ย่อมถือว่าเป็นดุลพินิจที่ชอบแล้ว ส่วนจะถูกใจทุกคนหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เพราะการใช้ดุลพินิจของแต่ละบุคคล แต่ละองค์กรถือเป็นเรื่องธรรมดาที่ย่อมมีความแตกต่าง การแสดงความคิดเห็นแตกต่างกันเป็นเรื่องปกติ ของสังคม แต่ความเห็นแตกต่างนี้ไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ความขัดแย้งเสมอไป

กรณีที่เป็นปัญหาในสังคมไทยอยู่ในขณะนี้ น่าจะเป็นเรื่องที่คุณคนไม่ทราบความแตกต่างระหว่าง “ดุลพินิจโดยชอบ” กับ “ดุลพินิจโดยชอบแต่ไม่ถูกใจ” ฉะนั้น เมื่อได้รับข้อมูลข่าวสารใดๆ มาแล้ว คงจำเป็นต้องรับฟังด้วยความรอบคอบ เพื่อป้องกันมิให้มีกรณีที่คุณกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเอาเรื่องการใช้ดุลพินิจโดยชอบขององค์กรของรัฐที่ไม่ถูกใจคุณกลุ่มนี้มาทำให้กลายเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจขององค์กรที่ “ไม่ชอบ” อย่างที่เกิดขึ้นกับ กรณีของ กสทช. ซ้ำแล้วซ้ำเล่า ซึ่งหากยอมให้สิ่งนี้เกิดขึ้นโดยไม่สามารถหยุดยั้งได้ ก็จะเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐซึ่งตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

ภาคผนวก ง

คดีการฟ้องร้อง ดร.เดือนเด่น และคุณณัฏฐา

(สำนักงาน กสทช., <http://www.nbtc.go.th>, 20 กันยายน 2556)

จากกรณีที่เกิดคณะกรรมการ กสทช. ที่ประกอบไปด้วย พันเอก ดร.เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ พลเอกสุกิจ ขมะสุนทร รศ.ประเสริฐ ศิลป์พัฒน์ และสำนักงาน กสทช. โดย นายฐากร ตัณฑสิทธิ์ ร่วมกันเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีหมิ่นประมาท หมายเลขคำที่ 3172/2556 เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2556 โดยมีนางเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และนางสาวณัฏฐา โกมลวาทิน เป็นจำเลยที่ 1 และ 2 ตามลำดับ และต่อมามีการนำเสนอข้อมูลในลักษณะที่ทำให้เข้าใจว่าการใช้สิทธิในการฟ้องร้องดังกล่าวเป็นการคุกคามเสรีภาพของนักวิชาการและสื่อมวลชน ต่อมา กสทช. ประวิทย์ ลีสถาพรวงศา และ กสทช. สุภิญญา กลางณรงค์ ได้จัดทำวาระการประชุม กสทช. เรื่องการยื่นฟ้องหมิ่นประมาทต่อนักวิชาการและสื่อมวลชน เข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุม กสทช. ครั้งที่ 9/2556 เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2556 วาระการประชุมที่ 5.16 ซึ่งในที่ประชุมได้รับฟังคำชี้แจงแล้วมีมติรับทราบ แต่หลังจากการประชุมฯ ได้มีการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับผลการประชุมที่มีความคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริง ดังนั้นสำนักงาน กสทช. จึงได้เรียบเรียงคำชี้แจงจากเทปบันทึกเสียงของ กทค. ทั้ง 4 ท่าน ในการประชุม กสทช. ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

พันเอก ดร. เศรษฐพงศ์ มะลิสุวรรณ รองประธาน กสทช. กล่าวว่า : ผมขออนุญาตพูดความในใจ ผมเองไม่เคยฟ้องใคร และไม่เคยมีความคิดจะฟ้อง แต่หลังจากที่ผมได้ทำงานที่นี้มาและได้เรียนรู้เรื่องสิทธิเสรีภาพด้วยการปฏิบัติ ทำให้ผมได้รับผลกระทบทางครอบครัว คุณแม่ผมเข้าโรงพยาบาลหลายครั้งจากการทำงานของผม ทั้งเรื่องจริงบ้างไม่จริงบ้าง ซึ่งมีผลกระทบกับชีวิตผมโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นชีวิตครอบครัว ซึ่งก็พยายามอดทนมาโดยตลอด จนถึงวันนี้ผมก็ได้เก็บพยานหลักฐาน อดทนเฝ้าดู ที่จริงอยากฟ้องมากกว่าจำนวนนี้ แต่คิดว่าแค่นี้ก็คงพอที่จะเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของผมบ้าง ผมไม่เคยพูดสิทธิเสรีภาพอะไร เพราะคิดว่ามนุษย์มีสิทธิเสรีภาพจำนวนจำกัด แต่เราต้องให้เกียรติผู้อื่นมากกว่าสิทธิของเรา ผมเชื่อว่าถ้าท่านกรรมการได้รับผลกระทบถึงบิดามารดา ที่จะต้องมาแบกรับคิดว่าเป็นเรื่องไม่จริงอยู่แล้วเพราะผมสามารถพิสูจน์ได้ จึงตัดสินใจฟ้องในฐานะส่วนตัว เข้าใจดีว่าจะมีผล กระทบต่อการทำงาน ซึ่งแน่นอนท่านใช้สิทธิเสรีภาพก็มีผลกระทบต่อการทำงานของ กทค. เช่น เดียวกัน ผมจึงคิดว่ามีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งศาลยุติธรรม ผมพึ่งใครไม่ได้ ผมพึ่ง public ไม่ได้ เพราะผมไม่ใช่คนเคลื่อนไหวที่จะสร้างมวลชนให้เชื่อผม ผมก็

ทำงานตามกรอบอำนาจหน้าที่เท่านั้น ผมทำไม่เป็นที่จะไปส่งลูกต่ออะไรต่างๆ จนถึงขั้นที่เรียกว่านำเพื่อนร่วมงานเข้าสู่คุก คู่ครอง ผมมองว่าผมนั่งอยู่เฉยต่อไปไม่ได้ ผมขอใช้สิทธิเสรีภาพของผมบ้าง ผมใช้สิทธิเสรีภาพในกฎหมายตามกฎหมายที่ผมพึงมีพึงได้เท่านั้นเอง ขอเรียกร้องแค่สิทธิของผมที่ผมจะปฏิบัติต่อผู้ที่กระทำต่อผมบ้าง นี่ก็ความในใจของผม ผมไม่เคยทะเลาะกับใคร ไม่เคยฟ้องร้องใคร แต่ครั้งนี้ผมมั่นใจในการฟ้องที่ผมมีสติที่จะทำ

ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ กรรมการ กสทช. กล่าวว่า : ขอเรียนว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ไม่ค่อยฟังและดูกระแสข่าวก็ยิ่งมั่นใจว่าที่เดินหน้าไปฟ้องเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เป็นเรื่องที่ไม่ค่อยมีอะไรมาก คนที่ทำงานเพื่อประเทศชาติแต่มีการคิดต่างกับคนบางคนที่อยู่ในการนี้มาก่อน แต่เราไม่ได้เชื่อเขา แล้วเราก็เดินหน้าของเรา แต่การใช้ดุลพินิจของเราเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแต่ไม่ถูกใจ ก็ถูกนำมาทำให้กลายเป็นว่า การที่ใช้ดุลพินิจของเราโดยชอบ เป็นไม่ชอบ คือประเด็นที่คิดว่าจำเป็นต้องทำความจริงให้ปรากฏต่อสังคมให้ได้ ความจริง ณ ขณะนี้กลายเป็นว่าคนบางกลุ่มมองเฉพาะเพียงมุมมองเดียวบอกว่าตัวเองมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ลองไปอ่านรัฐธรรมนูญการใช้สิทธิก็เหมือนกับเรามีสิทธิในทรัพย์สินมีกรรมสิทธิ์ในโทรศัพท์มือถือของเรา เราจะใช้โทรศัพท์มือถืออย่างไรก็ได้ แต่เมื่อใดที่เราเอาโทรศัพท์มือถือไปทำร้ายคนอื่น การใช้สิทธิของเราก็เป็นการกระทบสิทธิ โดยไปละเมิดสิทธิของผู้อื่นซึ่งทำไม่ได้ ขณะนี้สังคมถูกบิดเบือนว่า กสทช. 4 ท่าน และสำนักงาน กสทช. ไปลิดรอนสิทธิของสื่อ ทำไมไม่คิดในมุมกลับว่าสิทธิของ กทค. 4 ท่าน และสำนักงาน กสทช. ถูกลิดรอน เราทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีคนไปโจมตีว่าเราจี้เกียจ ไม่ได้ทำอะไรเลย ทั้งๆ ที่เรามีเวลาดั่ง 420 วัน ไปบอกว่าเราเดือนประมุข ทั้งๆ ที่เรายังไม่เคยกำหนดวันประมุข แต่กลับบอกว่า กทค. เดือนประมุขทำให้ประเทศชาติเสียหายกว่า 1.6 แสนล้านบาท ขนาดบอกว่าผมทำให้ประเทศชาติเสียหายแค่ 1,000 บาท ผมยังไม่ยอมเลย เพราะเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นความจริง

ครั้งนี้ขอเรียนว่าต่างจากกรณีวิพากษ์วิจารณ์ทั่วไป เพราะคุณเดือนเด่นฯ เป็นคนใน แล้วคุณเดือนเด่นฯ ก็มีความใกล้ชิดกับ กสทช. ประวิทย์ฯ และ กสทช. สุทธิคุณฯ ทำไมจึงบอกว่าเป็นคนใน เพราะคุณเดือนเด่นฯ ไม่ใช่ข้าราชการภายนอก แล้วมาวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของ กสทช. คุณเดือนเด่นฯ เป็นอนุกรรมการหลายชุด อยู่มาตั้งแต่เป็นกรรมการของสถาบันคุ้มครองผู้บริโภคฯ ซึ่ง กสทช. ประวิทย์ฯ เป็นผู้อำนวยการสถาบันฯ มาถึงปัจจุบันคุณเดือนเด่นฯ ก็อยู่ในอนุกรรมการของเราอยู่หลายชุด รู้ข้อมูลข้างในเป็นอย่างดี รู้ว่าข้อมูลที่แท้จริงคืออะไร รู้ว่าอะไรไม่จริง สิ่งที่เป็นปัญหามากคือ คุณเดือนเด่นฯ ไปเอาสิ่งที่คณะอนุกรรมการฯ 1800 ไม่ได้มีมติไปบอกกับสื่อว่ามีมติเปรียบเหมือนจริงๆ แล้วคณะอนุกรรมการฯ มีมติให้ไปทางขวา คุณเดือนเด่นฯ เอาความเห็นของ

ตัวเองไปบอกข้างนอกว่าคณะอนุกรรมการฯ มีมติให้ไปทางซ้าย เสร็จแล้วก็เอาตัวเลขจากการเลื่อน
 ประมูล 3G ในสมัยก่อน ซึ่งบริบทต่างกัน บัญญัติต่างกัน คลื่นต่างกัน แล้วไปสรุป โดยใช้ตัวเลขที่มี
 การเลื่อนประมูล 3G ไปกล่าวหาว่า กทค. เลื่อนประมูล 4G ทำให้ประเทศสูญเสียเป็นแสนล้านบาท

ผมคิดว่าไม่มีมาตรฐานทางวิชาการปัญหาที่ผมรับไม่ได้คือผมทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์
 สุจริต ถ้าท่านเลขาธิการฯ ไม่ฟ้องผมจะมองว่าท่านไม่รักองค์กร ไม่ทำหน้าที่ปกป้องสำนักงาน
 กสทช. ใครก็ตามที่อยู่หนึ่งได้ ก็เป็นเรื่องที่แปลก ยกตัวอย่าง ถ้าองค์กรของเราเหมือนเราเป็นผู้
 พิพากษา อยู่ๆ เรานั่งพิจารณาพิพากษาคดีแล้วมีคนซักคนหนึ่งบอกว่าเราทุจริตเราไปฮั้วกับคู่ความ
 ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ท่านเป็นผู้พิพากษาท่านนั่งแล้วนั่งแล้วยิ้มได้ไหม หรือแม้กระทั่งเราเป็นผู้พิพากษา
 แล้วถูกคนมาโจมตีว่าทุจริต ซึ่งไม่เป็นความจริง แล้วถามว่าเสื่อมเสียต่อสถาบันศาลยุติธรรมไหม
 คำตอบคือเสื่อมเสีย ขณะนี้แม้มีการ โจมตีเรื่องของฝั่งโทรคมนาคม ถามว่าเนาไปทั้งหมดทั้งองค์กร
 ใหม่ คำตอบก็คือเนาไปทั้งหมด ตอนนีภาพขององค์กร กสทช. ถูกฉายภาพว่าเป็นองค์กรฟุ้งเฟ้อเป็น
 องค์กรที่ใช้เงินมือเติบไปต่างประเทศเป็นว่าเล่น เกิดจากอะไรก็เกิดจากมนุษย์ทั้งนั้น ถามว่าประมูล
 3G สำเร็จไป ขณะนี้ยังบอกว่าประเทศชาติ เสียหาย 1.6 หมื่นล้านบาท ไปดูว่าความจริงเป็นอย่างไร
 เป็นอย่างไรที่กล่าวหาหรือไม่ คุณเดือนเด่นฯ รวมทั้งทางประธานสถาบันที่มีชื่อแห่งหนึ่งครั้งนี้ไม่ใช่
 ครั้งแรก ครั้งก่อนบอกว่าการจัดประมูล 3G ของ กสทช. ทำให้ประเทศชาติเสียหาย 1.6 หมื่นล้าน
 บาท คราวนี้เพิ่มเป็น 1.6 แสนล้านบาท คราวหน้า คงจะเป็น 1.6 ล้านล้านบาท เอาข้อมูลจากไหน ฟัง
 แล้วได้ติดตามตรวจสอบพยานหลักฐานต่างๆ คิดว่า ณ ขณะนี้องค์กรของเราไม่ได้รับความเป็นธรรม
 ถามว่าทำไมเรารู้ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม เราตรวจสอบข้อมูลที่มีการเผยแพร่ออกไปแล้ว
 ตรวจสอบจากรายงานการประชุมและมติของคณะอนุกรรมการฯ พบว่าแตกต่างจากสิ่งที่มีการ
 นำเสนอออกไปอย่างชัดเจน

ประการที่ 2 หลังจากที่มีการไปพูดครั้งหนึ่งอยู่ใน NBTC Forum ที่ กสทช. ประวิทย์ฯ จัด
 และก่อนนั้นก็มีการพูด มีการนำเรื่องที่มีการเสนอข้อมูลบิดเบือนเข้าที่ประชุม กทค. ได้คุยกันปรึกษา
 กัน และในที่สุดก็มอบให้สำนักงาน กสทช. ไปชี้แจงข้อเท็จจริง สำนักงานฯ ก็ชี้แจงข้อเท็จจริง
 โต้แย้งเรื่องการเลื่อนประมูลทำให้ชาติเสียหาย 1.6 แสนล้านบาท ว่าไม่จริง สื่อก็ลงให้ แต่ ThaiPBS
 หลังจากนั้น ก็ยังลงเหมือนเดิม พุดง่ายๆว่าสิ่งที่บอกไปเหมือนสมัยที่ กสทช. ประวิทย์ฯ เอาข้อมูลไป
 ให้ข่าวว่า กทค. ทำให้ประเทศชาติเสียหาย 1.6 หมื่นล้านบาท โดยเอามูลค่าคลื่นมาเป็นราคาตั้งต้น
 การประมูล เรื่องนี้ก็คล้ายกัน เราพูดๆ ไปชี้แจงไป แต่ดูเหมือนว่าสิ่งนั้นอยู่ในอากาศ เขาก็ยัง Repeat
 เหมือนเดิมเหมือนไม่มีอะไรเกิดขึ้น นี่ก็ประเด็นต่างหาก ผมเชื่อว่า ณ ขณะนี้สื่อไม่ว่าจะไปดึงเอา

นักเคลื่อนไหวทั้งหลายมาก็แล้วแต่ เชื่อว่า ณ ขณะนี้ คนที่โดนดึงมาเขาไม่รู้เรื่องอะไร ที่สำคัญที่สุด เชื่อว่าคนส่วนใหญ่ไปพูดว่าสื่อถูกกลืนตรอนสิทธิ คือมองด้านสิทธิอย่างเดียว แต่แท้จริงแล้ว การใช้สิทธิคุณมี แต่การใช้สิทธิผมก็มีสิทธิของผม คุณมีสิทธิแต่คุณก็มีหน้าที่ที่จะต้องไม่ละเมิดสิทธิของชาวบ้าน ไม่ใช่ว่าคุณมีสิทธิแล้วคุณใช้สิทธิของคุณได้อย่างไร้จิดจำกัด ตัวอย่างเช่น กรณีน้องมะนาว มีการเอาภาพอยู่กับท่านบรรหารไปโจมตี น้องมะนาวยังไปแจ้งความเพื่อเอาผิดกับคนโจมตี ของเรายิ่งกว่าน้องมะนาว เราเป็นองค์กรที่ประชาชนรวมทั้งอุตสาหกรรมต้องมีความเชื่อมั่น ขณะนี้ชื่อเสียงเราไม่เหลือ เพราะมีคนสร้าง คนจงใจบ่อนทำลาย หลายคนก็ไปเคลื่อนไหว คนเหล่านั้นไม่เคยศึกษาคำฟ้อง คำฟ้องที่ถ่ายเอกสารแจกมีจำนวน 20 กว่าหน้า มีข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน หลายคนไปบอกว่า กสทช. กทค. และสำนักงาน กสทช. จะไปฟ้องร้องเขาที่วราขอาณาจักร ก็เป็นเรื่องที่พูดกันไปเองจริงๆ แล้ว อยู่ตอนท้ายของคำฟ้องที่เราต้องการแสดงให้เห็นว่าเราได้รับความเสียหายอย่างมาก เพราะเราบอกว่าการให้สัมภาระใส่ความต่อโจทก์ทั้ง 5 เป็นลักษณะเป็นเท็จต่อสื่อหนังสือพิมพ์และในรายการโทรทัศน์ที่ ThaiPBS มีจำหน่าย แพร่หลายและออกอากาศแพร่กระจายสัญญาณทั่วราชอาณาจักรไทย เหตุจึงเกิดขึ้นทุกตำบล อำเภอ จังหวัด ในราชอาณาจักรไทย เราไม่ได้บอกว่าเราจะไปฟ้องที่วราขอาณาจักร ตรงนี้มีการไปขยายผล และการวิเคราะห์ผลกระทบของกราบเรียนว่าไม่เพียงแต่ทำให้ กทค. 4 ท่าน ได้รับความเสียหาย ในคำฟ้องเองระบุว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับ กสทช. องค์กร กสทช. และสำนักงาน กสทช. ในภาพรวมอยู่ใน 5 ระดับ ความเสียหายระดับที่ 1 ระดับองค์กร กสทช. และสำนักงาน กสทช. เสียหายแน่นอน เสียหายต่อภาพพจน์ อยู่ๆ บอกว่ามีเวลา 420 วัน ไม่ได้ทำอะไร เลื่อนประมวลทำให้ประเทศชาติเสียหาย 1.6 แสนล้านบาท ตรงนี้ไม่ใช่เรื่องเล่นๆ ใครเห็นใครด่าองค์กรเราอยู่นี่ๆ แล้วอืม ผมว่าคนนั้นเป็นโรคประสาท ความเสียหายระดับที่ 2 ระดับตัวบุคคล บุคคลเสียหายแน่นอน กรรมการ กสทช. ไม่เฉพาะ กทค. คิดว่า กสทช. ทุกท่าน เพราะอย่างน้อยที่สุดเราเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการเห็นชอบร่างประกาศห้ามชิมดับ หากบอกว่าไปเอื้อประโยชน์กับผู้ประกอบการ เท่ากับว่า กสทช. และสำนักงาน กสทช. สมคบทุจริตคอร์รัปชัน ใช้ดุลพินิจตัดสินใจไม่รอบคอบ ผิดพลาด ไม่ระมัดระวัง ไม่สุจริต ทำให้ประเทศชาติเสียหายกว่าแสนล้านบาท ความเสียหายระดับที่ 3 ระดับการปฏิบัติภารกิจตามกฎหมาย ซึ่งยอมได้รับผลกระทบเพราะประชาชนและผู้เกี่ยวข้องยอมเสื่อมศรัทธาและขาดการไว้วางใจ ความเสียหายระดับที่ 4 คือระดับความเสียหายและการเสียชื่อเสียงในเชิงลึกจากการถูกตรวจสอบ ถูกฟ้องร้อง และถูกดำเนินคดี ช่วงที่จัดประมวล 3G เราทำด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพียงแต่ว่าแนวคิดไม่ตรงกับนักวิชาการบางคน ผลคือไปบอกว่าการที่เราคิดต่างแล้วไปเดินตามวิธีการที่ต่างกัน เป็นการที่เราทำให้ประเทศชาติเสียหาย 1.6 หมื่นล้านบาท ตอนนั้นเราลำบากมาก ต้องเข้าไปชี้แจงในคณะกรรมการชุดต่างๆ และศาลปกครอง ตอนนั้นเราคิดว่าจะฟ้องแน่นอน คนอย่างนี้เอาไว้ไม่ได้ อยู่ๆ ไปบอกว่าเราทำให้

ประเทศชาติเสียหาย 1.6 หมื่นล้านบาท ซึ่งเป็นเท็จ พอรู้ว่ารายงานของคณะเศรษฐศาสตร์จุฬา เป็นอย่างหนึ่งก็ไปบิดเบือนเป็นอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งความจริงก็คือความจริง แต่ต่อมาสถานการณ์ก็คลี่คลายไป เราก็คิดว่าไม่เป็นไรคงไม่มีเหตุการณ์นี้เกิดขึ้น แต่คราวนี้ยังไม่เริ่มประมวลเหตุการณ์ย้อนรอยเต็มหมด ถ้าไม่ทำอะไรจะเสื่อมเสียหนักกว่านี้ สำหรับความเสียหายระดับที่ 5 คือจากตำแหน่งคุณลักษณะ สถานะ ประสบการณ์ของคุณเดือนเด่นฯ ตลอดจนวิธีการใส่ความและเผยแพร่ความคิดเห็น ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ ทำให้เกิดความเสื่อมเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นและถูกเกลียดชัง ซึ่งมองว่ามีผลกระทบอย่างรุนแรงมากกว่าปกติ เพราะคุณเดือนเด่นฯ เป็นคนในรู้ข้อมูลข้างในเป็นอย่างดี คนยอมเชื่อมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณเดือนเด่นฯ จบการ ศึกษาปริญญาเอก ทางด้านเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะ อยู่สถาบัน TDRi คนยอมเชื่อ ได้รับการสนับสนุนจากประธาน TDRi มีน้ำหนักมาก เพราะฉะนั้น มองว่าการกระทำหมิ่นประมาทได้ดำเนินการใส่ความและเผยแพร่ข้อความอันเป็นเท็จอย่างต่อเนื่อง และเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายลุกลามบานปลายมากกว่านี้จึงจำเป็นต้องเร่งฟ้องคดี โดยการใช้สิทธิฟ้องเองเป็นการส่วนตัว การนำคดีขึ้นสู่ศาลมีหลายวิธี บางวิธีไปแจ้งความ ถ้าแจ้งความก็มีตำรวจไปสืบสวนสอบสวนสรุปเรื่อง เห็นว่าควรฟ้องก็ส่งพนักงานอัยการ อัยการพิจารณาเห็นควรฟ้องก็ฟ้องไป ซึ่งทำไมเราต้องไปสิ้นเปลืองทรัพยากรของชาติ เราทำเองก็ได้ เราเก็บหลักฐานไว้ทุกอย่าง คดีนี้ไม่มีอะไรยาก ตรงไป ตรงมา เรื่องนี้เราจะเข้าไปดูเอง ผมเคยถูกฟ้อง เคยนั่งพิจารณาคดี ผมคิดว่าเรื่องนี้ไม่มีอะไรซับซ้อน สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นเรื่องปกติที่กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของรัฐฟ้องสื่อเรื่องหมิ่นประมาท ภายใต้หลักการว่า คนที่มีสิทธิก็ต้องใช้สิทธิโดยไม่ไปละเมิดสิทธิผู้อื่น จึงมองว่าขณะนี้สิ่งที่สำนักงาน กสทช. และ กทล. ทั้ง 4 ท่าน ฟ้องคดี จะเกิดผลดี นอกจากจะปกป้องชื่อเสียงของตนเองและองค์กรแล้วมองว่ายังสามารถทำให้เกิดผลดี 4 ประการ

ผลดีประการแรก ในการสถาบันวิชาการ สถาบันวิจัย จะช่วยยกระดับให้มีมาตรฐานทางวิชาการมากขึ้น ถ้าเราโต้แย้งได้ เกิดความเสื่อม เขาจำเป็นต้องปรับปรุง เมื่อก่อนไม่มีคนเข้ามาแล้วมาดูเนื้อหาสาระในรายละเอียด แนวคิดของนักวิชาการกลุ่มนี้จึงไม่มีใครโต้แย้ง แต่ขณะนี้ แม้แต่ทาง กสทช. ก็ยังสามารถโต้แย้งแนวคิดและการนำเสนอของนักวิชาการกลุ่มนี้ได้ แสดงว่า ถ้าไม่ปรับปรุงคุณภาพสถาบันวิจัยจะเสื่อมมากกว่านี้ ความเสียหายจะรุนแรง เราไม่ได้ฟ้องสถาบัน แต่เราฟ้องคนสำคัญในสถาบัน ซึ่งเอาข้อมูลที่ไม่ว่าจริงมาโจมตีเรา จึงต้องรับผิดชอบในสิ่งที่เขาทำ

ผลดีประการที่ 2 คือ สื่อ สื่อจะต้องตรวจสอบข้อมูล เพื่อมิให้สื่อของสังคมไทยถูกใช้เป็นเครื่องมือ โดยเฉพาะเครื่องมือของนักวิชาการที่เห็นว่าความเห็นของเขาถูกต้องฝ่ายเดียวโดยไม่ฟัง

ผู้อื่น เพราะฉะนั้นการฟ้องคดี ลือจะต้องมาทบทวนดูว่าข้อมูลต่างๆที่ได้รับมาจะต้องตรวจสอบจริงๆ เราไม่ได้ฟ้อง ThaiPBS แต่เราฟ้องบรรณาธิการใน ThaiPBS ซึ่งรับข่าวมาจากนักข่าวก็ต้องดูความถูกต้องของเนื้อหา เพราะข่าวมีการนำเสนอไม่ใช่เป็นแค่การนำเสนอว่าใครพูดอะไร แต่เป็นสื่อบอกข่าว การนำเสนอข้อมูลเพียงด้านเดียวจึงเป็นเรื่องที่ไม่พึงกระทำ

ผลดีประการที่ 3 ประโยชน์ที่จะได้ตกแก่หน่วยงานของรัฐ มีหลายหน่วยงานของรัฐไม่ใช่หน่วยที่ถูกเสียงวิพากษ์วิจารณ์แต่ไม่อย่างมีเรื่องด้วยอยู่ในสภาวะจำยอม ไม่ได้หมายถึงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ผมเองไม่ได้ไปกังวลกับหน่วยงานของรัฐที่พนักงานบางคนไม่สุจริต แต่เป็นทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีบุคลากรที่ทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแล้วถูกข่มเหงรังแกโดยใครก็ตามเป็นผู้ที่มีบทบาทในสังคมสามารถชี้หน้าได้ และบอกว่าถ้าหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับทิศทางตรงนี้ บอกว่าหน่วยงานของรัฐไม่คิดว่าจะถึงเวลาที่หน่วยงานของรัฐที่ถูกรังแกต้องลุกขึ้นมาปกป้องศักดิ์ศรี ธรรมเนียมของ กสทช. เป็นกรณีตัวอย่างสร้างบรรทัดฐานให้หน่วยงานของรัฐปกป้องศักดิ์ศรีองค์กร โดยถ้าไม่ผิดก็ต้องลุกมาสู้

ผลดีประการที่ 4 คือ สังคม การฟ้องของ กสทช. จะทำให้สังคมมีสติ ฟังข้อมูลข่าวสารแล้วไม่เชื่อทันที กลับไปยึดหลักพระพุทธเจ้าในเรื่องกาลามสูตร พระพุทธเจ้าบอกว่าอย่าปลงใจเชื่อเพราะด้วยการฟังตามกันมา อย่าปลงใจเชื่อด้วยการถือสืบๆ กันมา อย่าปลงใจเชื่อด้วยการเล่าลือ อย่ายึดถือตามกระแส อย่าได้ยึดถือโดยนิกเคาเอาเองหรือการคาดคะเน หรือต้องกันกับทิวของตนเอง หรือเชื่อว่าผู้พูดสมควรจะเชื่อถือได้ คือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น บางครั้งเหมือนถูก บางครั้งเชื่อตามกระแส เช่นกรณีนี้ ได้ไปถามหลายคน หลายคนไม่ได้อ่านคำฟ้อง แต่บอกว่าคนนี้น่าเชื่อถือ ลืมนึกไป โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพอย่างเดียว ไม่ได้มองในแง่ของคนที่ถูกละเมิดสิทธิ เนื่องจากใครอยู่ในกลุ่มใด ก็มักจะมองในมุมมองของกลุ่มของตน เช่น หากเป็นสื่อก็จะเชื่อว่าสื่อก็สื่อถูกรังแก ขอเรียนว่าอยากให้ข้อมูลในอีกมุมหนึ่งที่ปรากฏในเรื่องนี้ คือมีพนักงานหลายคนมาให้กำลังใจ นักข่าวหลายคนมาให้กำลังใจ ผู้พิพากษาที่โทรมาบอกให้กำลังใจบอกว่าอย่าถอยให้สู้ อาทิตย์ที่แล้วมีนักข่าว 2-3 คน มาให้กำลังใจว่าอย่าปล่อยให้นักวิชาการจากสถาบัน TDRI มาบิดเบือนประชาชนคนไทยต่อไป เขาพูดอย่างนี้ ผมขอสะท้อนมุมมอง เพราะข่าวที่ออกไปนำเสนอเฉพาะในแง่มุมมองของกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับที่ กสทช. ฟ้อง ขอบอกว่ามีหลายคนมาให้กำลังใจบอกว่าจะให้แสดงผลงใหม่ จะให้กลุ่มที่สนับสนุนนำดอกไม้มาให้กำลังใจใหม่ จะแสดงผลงให้ดูว่ามีคนสนับสนุนในการที่ กสทช. และเลขาธิการ กสทช. ฟ้องคดี จะให้แสดงผลงใหม่ ผมบอกไม่ต้อง แต่นี่ก็วุ่นวายแล้ว เราต้องการใช้สิทธิของเราในการปกป้องสิทธิและศักดิ์ศรีของเรา ไม่อยากให้มีกรณี Mob ชน Mob ให้ไปพิสูจน์

ในศาลดีกว่า เรียนว่าทุกอย่างอยู่ในคำฟ้อง ขณะนี้คืออยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลอาญาแล้ว ควรปล่อยให้ไปไปตามกลไกการพิจารณาในการพิสูจน์ความจริง ศาลก็จะนัดให้ไต่สวนมูลฟ้อง ถ้าเราเป็นคนกล่าวหาก็ต้องนำพยานมาสืบ ฝ่ายคนที่ถูกฟ้องก็มีสิทธิซักถาม จนกระทั่งศาลตัดสินว่าจะประทับฟ้องหรือไม่ ขณะนี้เป็นขั้นตอนอยู่ในกระบวนการของศาล ถ้ามีการกดดันโดยไปกดดันผมไม่ได้ กดดันประธาน กทค. หรือ กทค. ไม่ได้ ก็ไปกดดันสำนักงานฯ ให้กลัว ให้ไปถอนฟ้อง ไม่งั้นจะถูกข่มขู่ และจะทำให้อยู่ไม่ได้ในสังคมไทย ตรงนี้ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ถูกต้อง จะทำให้หมองว่าไม่เชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของศาล

ผมเห็นว่าตอนนี้เลขชั้นตอนจะไปตีเบตประเด็นต่างๆ แล้ว เพราะว่าเราก็พยายามชี้แจงแล้วก็เหมือนๆ กับว่าเข้าหูซ้ายทะลุหูขวา มีคำกล่าวที่ว่า “ข่าวร้ายลงฟรี ข่าวดีต้องเสียตั้งค์” ที่ไหนก็เป็นอย่างนี้ แต่เมื่อมีคนพูดว่าใครไม่ดี โกง ฮั้ว มีการลงข่าวเป็นกระแสไปแล้วใครไม่ลงข่าวตรงนี้ตกระแส เราไม่มีทางเลือก ผมเห็นด้วย ตอนเป็นผู้พิพากษาไม่รู้ซึ่ง พอเป็นเลขาธิการ กทค. เคยถูกฟ้องมาตรา 157 ด้วย และก็สู้จนหลุด ขณะนี้ เรื่องนี้ไม่เหมือนที่ กสทช. สุภิญญาฯ ถูกฟ้อง เรื่องนี้เป็นเรื่องจริงมีการบิดเบือนข้อเท็จจริงและเป็นเรื่องที่คนในเอาข้อมูลไปบิด ถ้าผมฟ้องขณะคดีอาญาจะไม่ฟ้องคดีแพ่งเรียกค่าเสียหายสูงถึง 200-300 ล้านบาท แต่จะเรียกแค่ค่าใช้จ่ายที่เสียไป และค่าใช้จ่ายในส่วน of สำนักงานฯ เราจะชี้ให้ศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นทั่วราชอาณาจักร เพื่อให้ศาลเห็นว่าความเสียหายรุนแรง แต่ว่าไม่ได้ปิดกั้นยังเปิดโอกาสให้คุยกัน ขณะนี้มองว่าเครือข่ายต่างๆ ไม่ได้ทำให้ประเด็นเรื่องนี้สงบเลย แต่ทำให้เกิดความเสียหายมากขึ้น ตอนแรกเราก็ถูกระงับ จนเราทนไม่ไหวก็ไปใช้สิทธิ นึกถึงคนที่ถูกระงับ กสทช. 2 ท่าน ไม่นอนกล่าวหาว่าทำให้ชาติเสียหาย 1.6 แสนล้านบาท และ 1.6 หมื่นล้านบาท ท่านก็ไม่เสียหาย เราถูกกล่าวหา ทั้งๆ ที่รู้อยู่เต็มอกว่าเราไม่ผิด เพราะฉะนั้นเราพึ่งใครไม่ได้ก็ต้องไปพึ่งศาล สถานการณ์ขณะนี้แทนที่จะมาคุยกัน ก็มากระเพื่อมให้มันแรง คราวนี้ไปเอาต่างประเทศมาหาว่าเราไปลิดรอนสิทธิสื่อ ทำไมไม่มองว่าผมถูกลิดรอนสิทธิครอบครัวผมเครียดมากตั้งแต่ 3G มาถึง 1800 ก็ยิ่งเครียดหนัก ผมก็เครียด ทำความดีมาทั้งชีวิต มากล่าวหากัน โดยเอาอะไรที่ไม่ถูกต้องมาบอกว่าผมทำให้ประเทศชาติเสียหายกว่า 1.6 แสนล้านบาท ผมมองว่าไม่เป็นธรรม และก็ไม่มีโอกาสไปชี้แจง ไปจัดที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่ได้มองว่าคนที่ถูกระงับรู้สึกอย่างไร ถ้าคุณถูกระงับบ้าง ถูกคนอื่นว่าทุจริต คุณจะรู้สึกอย่างไร เหมือนกันคุณต้องเข้าใจหัวอกของคน ถ้าเขาไม่เดือดร้อน การนำคดีไปฟ้องคือความเสี่ยง ผมนำคดีอาญาไปฟ้อง ถ้าเอาเรื่องไม่จริงไปฟ้องก็จะโดนข้อหาฐานฟ้องเท็จ ผมไปเบิกความถ้าเบิกความเท็จเอาความเท็จมาพูด ผมก็โดนข้อหาเบิกความเท็จ ไม่มีใครอยากจะไป จึงต้องเอาเรื่องจริงมาพูดกันที่ศาลเพื่อให้ความจริงทุกแง่มุมได้รับการเปิดเผย ผมเคยอยู่ศาลรู้ว่าทรมาน

แค่ไหนเป็นผู้พิพากษามายังสงสารเขาเลย เป็นคนถูกฟ้องผมถูกกระทำ ผมอยู่ กกด. ก็ถูกกระทำโดยพนักงานที่ทุจริตมาฟ้องผมว่าผิดมาตรา 157 ผมก็สู้คดีมาแล้ว ขอเรียนว่าอัยการเขาก็ทำตามหน้าที่ แต่ผมมองว่าเรื่องนี้ของฝ่ายเราอาจจะไม่ใช่อัยการ ฝ่ายจำเลยจะใช้อัยการก็เป็นเรื่องของเขา คิดว่าจัดการได้ เรื่องนี้เป็นการใช้สิทธิเพื่อปกป้องและเป็นการใช้สิทธิทางศาลและเป็นการใช้สิทธิโดยชอบ อยากให้ปล่อยให้เป็นกระบวนการทางศาล ก็มาคุยกัน กระบวนการก็เดินหน้าไป ระหว่างนี้จะคุยกันหรือไม่ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง มีคนของ Thai PBSติดต่อจะมาคุยกับผมแล้ว กำลังนัดพุ่มนี้จะคุยกัน ไม่ใช่ว่าอยู่ทางนี้ไปกระพือ นอกจากสื่อถาม ก็บอกว่าเราจำเป็นที่จะปกป้องสิทธิของเรา ขอเรียนว่านี่คือความในใจที่อยากจะพูดและทุกอย่างที่พูดๆจากเรื่องจริงและรายละเอียดอยู่ในคำฟ้องและคำชี้แจงในบันทึกที่นำเสนอประธานและกรรม การทุกท่านแล้ว พลเอกสุกิจ ชมะสุนทร กรรมการ กสทช. กล่าวว่า : ผมทราบดีถึงว่าแนวทางที่ กสทช. สุทธิพลฯ ว่า ถ้าถูกฟ้องคือวีรสตรี แต่ว่าไม่มีใครอยากเป็นความ อย่าไปยุ่งกับเขา เขาว่าทนได้ก็ทน แต่ผมมีสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศของผม ถ้าการให้ข่าวเป็นการให้ข่าวโดยเข้าใจผิดโดยรู้ไม่จริง แล้วไปให้ข่าวแล้วไปให้ความเห็น ผมให้อภัยได้ว่ารู้ไม่หมด แต่ถ้ารู้หมด ใช้คำว่ารังแก กลุ่มบุคคลกลุ่มนี้รังแกพวกผมมาโดยตลอด ไม่เคยทำอะไร ถูกคิดทุกเรื่อง ผิดมากผิดน้อยออกมารังแกใช้โครงสร้างเครือข่ายรังแก ผมตั้งใจทำงานและผมถูกรังแก ถ้าเป็นสมัยเด็กๆ ผมสู้ไปแล้ว ผมก็อดทน เพราะยังสู้เขายังดั่งยังสู้ไม่มีประโยชน์อะไร แต่ก็ทนไม่ไหวถูกรังแกเหลือเกิน ตอนนี้ทุกเรื่องออกอะไร ไปก็ถูกรังแกหมด ไม่ถูกไม่ดี ตามที่ กสทช. สุทธิพลฯ เคยพูดว่าเขาเอาความจริงมาพูดไม่หมดเปรียบเหมือนหมามีสี่ขา ช้างมีสี่ขา เป็นสัตว์เหมือนกัน ขนาดไม่เท่ากัน มิงวงมีงา ก็นกก็ไม่เหมือนกัน ก็ทนไม่ไหว ก็ต้องใช้สิทธิ์ส่วนบุคคลของ ผมในการฟ้อง ต่อไปนี้ผมฟ้อง เมื่อฟ้องครั้งแรกได้ก็ฟ้องครั้งที่สองได้ฟ้องครั้งที่สามได้ ใครมาลงอะไรที่เป็นเท็จเกี่ยวกับเรื่องของผม หรือสิ่งที่ผมทำ เพราะว่าผมไม่มีทางอื่น ถ้าสมัยก่อนอาจจะมีเกรบบ้าง แต่ว่าเดี๋ยวนี้ทำไม่ได้ ก็ไม่ทำ เป็นการใช้สิทธิในฐานะประชาชนคนไทย และใช้สิทธิในการคุ้มครองเพื่อให้ประชาชนทั่วไป หรือให้ศาลพิจารณาว่าสิ่งที่เราทำกับสิ่งที่เราถูกกล่าวหาตรงกันไหม เป็นเรื่องของศาลยุติธรรม ก็เป็นสิทธิ์ส่วนบุคคลของผม ก็เรียนความในใจสั้นๆเท่านี้ เพราะส่วนใหญ่ กสทช. สุทธิพลฯ ได้กล่าวไปแล้ว ส่วน รศ.ประเสริฐ ศิลพิพัฒน์ กรรมการ กสทช. กล่าวว่า : เพราะว่าทั้ง 3 ท่านได้อภิปรายไปแล้ว คงไม่แตกต่างกัน ผลกระทบอยู่ที่ครอบครัว ก็ไม่อยากจะพูดก็ใช้สิทธิของตนเองที่จะปกป้องการกระทำหน้าที่ สิ่งที่ท่านอภิปรายไป ถ้าอภิปรายก็ซ้ำกันอีก

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	ปกครอง มณีโรจน์
วัน เดือน ปี เกิด	31 ธันวาคม 2506
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยรามคำแหง ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ, 2528 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, 2531 มหาวิทยาลัยรังสิต ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, 2557
ที่อยู่ปัจจุบัน	2/142 ซอยลาดพร้าว 19 ถนนลาดพร้าว แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900
สถานที่ทำงาน	บริษัทเอ็กซ์เลนซ์ไอเดีย จำกัด
ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการ