



บทวิเคราะห์บทบัญญัติว่าด้วยธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และ
กำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553
และข้อเสนอในการปรับปรุง

วราพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง

คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประเด็นสำคัญ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติให้มีการตรากฎหมาย (พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ) จัดตั้งองค์กรอิสระองค์กรหนึ่ง (กสทช.) เพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ซึ่งความสำคัญของการปฏิรูประบบการสื่อสารไทยโดย กสทช. นั้นจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม สนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตย และคุ้มครองประชาชนทั้งในฐานะผู้บริโภคและพลเมือง
- รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 และ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มุ่งหมายให้ กสทช. มีความเป็นอิสระและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองเพื่อทำหน้าที่ปฏิรูปกิจการสื่อสารของไทย ในขณะที่เดียวกันการดำเนินงานก็ต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคม และต้องการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้าน ตามแนวทางของธรรมาภิบาลองค์กรที่ดี
- ระบบธรรมาภิบาลของ กสทช. ในช่วงเกือบ 3 ปีของการปฏิบัติงานนั้น ถูกวิจารณ์ว่ามีปัญหาในหลากหลายมิติ เช่น การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ล่าช้าหรือไม่เผยแพร่เลย การกำหนดนโยบายผ่านอนุกรรมการที่เลือกจากระบบโควตา มากกว่าคุณสมบัติ การรับฟังความเห็นที่เหมือนทำเป็นพิธีมากกว่าต้องการถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง กลไกการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนที่ล่าช้าและการใช้งบประมาณที่ไร้ประสิทธิภาพและขาดความโปร่งใส
- แม้จะมีความพยายามใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ที่จะสร้างระบบธรรมาภิบาลองค์กรที่ดี เช่น ข้อบังคับเรื่องการเปิดเผยข้อมูลและการรับฟังความเห็นสาธารณะ และการสร้างกลไกการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอก เช่น บทบัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. หรือข้อกำหนดให้ กสทช. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทว่ากฎหมายก็ยังมีช่องโหว่ในเรื่องการตีความ การบังคับใช้ และการออกแบบเชิงโครงสร้าง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของระบบตรวจสอบ กสทช.

ข้อเสนอแนะ

- บทวิเคราะห์เสนอให้ปรับปรุงกฎหมายให้ช่วยส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรให้ดียิ่งขึ้น
 - ด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ: กำหนดกรอบระยะเวลาการเผยแพร่ข้อมูลให้ชัดเจนและให้ถือเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 157 ในประมวลกฎหมายอาญาหากไม่ปฏิบัติตาม รวมถึงกำหนดเพิ่มเติมข้อมูลสำคัญที่สำนักงาน กสทช. ควรต้องเปิดเผย เช่น รายการประชุมของคณะอนุกรรมการ ค่าใช้จ่ายรายบุคคลของ กสทช. หรือรายงานศึกษาที่จัดทำโดยสำนักงาน นอกจากนี้ควรกำหนดให้ กสทช. ถือเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

- ด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย: เสนอให้การแต่งตั้งอนุกรรมการควรมุ่งถึงคุณสมบัติของอนุกรรมการที่สอดคล้องกับพันธหน้าที่เป็นหลัก ซึ่งต่างจากระบบโควตาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน กำหนดให้การตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีผลกระทบต่อสาธารณะในวงกว้างจะต้องอ้างอิงงานศึกษาวิจัยและการศึกษาประเมินผลกระทบที่เกิดจากการกำกับดูแล (regulatory impact assessment) และเผยแพร่งานศึกษาเหล่านั้นล่วงหน้าเพื่อใช้ประกอบการรับฟังความเห็น รวมถึงกำหนดให้การรับฟังความเห็นมีลักษณะเชิงรุกมากขึ้น และทำในช่วงระหว่างกระบวนการร่างนโยบายด้วย
 - ด้านการรับและจัดการเรื่องร้องเรียน: เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคโดยตรง เช่น การรับและจัดการเรื่องร้องเรียนพร้อมเสนอความเห็นให้สำนักงาน กสทช. การผลิตงานศึกษาเกี่ยวกับผู้บริโภคและให้คำแนะนำเชิงนโยบายกับ กสทช. ฯลฯ รวมถึงมีการจัดตั้งกรรมการด้านเนื้อหา (content board) เพื่อรับและจัดการเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาเป็นการเฉพาะ
 - ด้านการใช้งบประมาณ: ไม่ควรให้คณะกรรมการ กสทช. เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณที่เสนอโดยสำนักงาน โดยให้ผ่านกระบวนการตรวจสอบและอนุมัติจากรัฐสภา ควรกำหนดเพดานการใช้จ่ายหรือรายได้และให้นำเงินที่เหลือส่งเป็นรายได้แผ่นดินโดยตรง รวมทั้งบังคับให้ กสทช. ต้องเปิดเผยค่าใช้จ่ายรายบุคคล เช่น งบเดินทางต่างประเทศ งบรับรอง ฯลฯ
- กฎหมายควรส่งเสริมให้กลไกการตรวจสอบ กสทช. ทั้งภายในและภายนอกทำงานได้ดียิ่งขึ้น
- การออกแบบเชิงโครงสร้างใหม่ให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช. ทำงานเป็นอิสระจาก กสทช. มากขึ้น เช่น การให้คณะรัฐมนตรีหรือพระราชกฤษฎีกากำหนดค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการทำรายงานของคณะกรรมการฯ
 - กำหนดในกฎหมายเพิ่มเติมให้คณะกรรมการ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีอำนาจเกี่ยวข้อง รวมถึงให้องค์กรเหล่านี้เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้โดยตรงและอาจพิจารณาให้บางองค์กร เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ถือเป็นผู้เสียหายแทนผู้บริโภคในการยื่นฟ้องศาลได้

1. ที่มาและความสำคัญ

มาตรา 47 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติว่าคลื่นความถี่ที่ใช้ในการใช้ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม ถือเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติที่ต้องใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และการแข่งขันอย่างเสรีเป็นธรรม โดยมาตรา 305 ในรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรอิสระดังกล่าวภายในระยะเวลา 180 วันนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 (พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ)

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ได้มอบอำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลในกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรคมนาคมให้กับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งอำนาจหน้าที่เหล่านี้อาจกล่าวได้ว่าส่งผลสำคัญต่อการปฏิรูปกิจการสื่อสารของไทยใน 3 ส่วนหลัก คือ

- **การแข่งขันเสรีและเป็นธรรมในกิจการสื่อสารของไทย:** กสทช. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการนำคลื่นความถี่สำหรับประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ ซึ่งแต่เดิมถือครองโดยหน่วยงานรัฐเกือบทั้งหมด และมีกรอนุญาตให้กับเอกชนใช้ผ่านระบบสัมปทานที่ขาดความโปร่งใสและดำเนินไปบนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ นำมาจัดสรรใหม่ผ่านระบบใบอนุญาตด้วยวิธีการประมูล ซึ่งเป็นวิธีการอนุญาตที่มีความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้ามาให้บริการได้ นอกจากนี้ กสทช. ยังมีอำนาจในการออกและบังคับใช้กติกาที่ช่วยลดการกีดกันการแข่งขัน เช่น การลดค่าเชื่อมต่อระบบ (interconnection charge) ฯลฯ
- **การสร้างกระบวนการประชาธิปไตยผ่านการสื่อสารของไทย:** กสทช. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการปฏิรูปโครงสร้างการถือครองคลื่นความถี่และจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมในทุกภาคส่วนของสังคม โดย พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ กำหนดให้มีการจัดสรรคลื่นเพื่อกิจการบริการชุมชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของคลื่นความถี่ในแต่ละพื้นที่การอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่งถือเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรคลื่นความถี่ตามความต้องการของคนในท้องถิ่น รวมถึงผลิตสร้างนวัตกรรมอันหลากหลายโดยไม่ถูกกำหนดโดยอำนาจทุนและอำนาจรัฐเพียงด้านเดียวเหมือนที่ผ่านมา นอกจากนั้น กสทช. ยังมีหน้าที่สนับสนุนให้เกิดความหลากหลายของข้อมูลข่าวสารและเนื้อหารายการ ส่งเสริมให้เกิดพหุนิยมของผู้ให้บริการด้านการสื่อสาร และป้องกันการควมรวมกิจการสื่อสารที่อาจส่งผลให้เกิดการควบคุมและปิดกั้นข่าวสารในสังคม
- **การคุ้มครองประชาชนทั้งในฐานะผู้บริโภคและพลเมือง:** กสทช. มีอำนาจในการออกหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคในกิจการด้านการสื่อสาร เช่น การกำหนดเพดานขั้นสูงของค่าบริการโทรคมนาคม สิทธิในการคงเลขหมายไว้เมื่อเปลี่ยนผู้ให้บริการ การป้องกันผู้บริโภคจากโฆษณาหลอกลวง การปกป้องเด็กจากภาพลามกอนาจาร ฯลฯ นอกจากนั้น อำนาจหน้าที่ของ กสทช. ยังครอบคลุมถึงการปกป้องสิทธิของประชาชนในฐานะพลเมือง เช่น การออกเกณฑ์หรือเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการครอบคลุมทั่วถึง (universal service obligation) เพื่อเพิ่มโอกาสในการสื่อสารในพื้นที่ห่างไกล การปกป้องสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การปกป้องความเป็นส่วนตัว การสร้างความรู้เท่าทันสื่อ (media literacy) ฯลฯ

เมื่อพิจารณาว่านี่ถือเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยมีองค์กรกำกับดูแลด้านการสื่อสารอย่างรอบด้าน อำนาจหน้าที่ของ กสทช. จึงมีความสำคัญยิ่งต่อการปฏิรูประบบการสื่อสารของไทยให้มีการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย และคุ้มครองประชาชน ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวเกี่ยวพันกับผลประโยชน์มหาศาลและกลุ่มอำนาจเดิมที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสื่อสารของไทย ด้วยเหตุนี้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จึงมุ่งหมายไปที่การสร้างองค์กรที่มีความเป็นอิสระและปลอดจากการแทรกแซงของอำนาจทางการเมืองให้มากที่สุด ทว่า ขณะเดียวกันกระบวนการดังกล่าวก็จำเป็นต้องมีกลไกที่ควบคุมให้การดำเนินการขององค์กรมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และแสดงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ รวมถึงดึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลายในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจและกำกับดูแลเป็นไปเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสาธารณะ

2. ปัญหาด้านธรรมาภิบาลของ กสทช.

ในช่วงระยะเวลาเกือบ 3 ปีตั้งแต่เข้าดำรงตำแหน่งในช่วงปลายปี 2554 มีหน่วยงานหลายภาคส่วน (เช่น โครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม¹ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน² และคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กสทช.³) ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ถึงการดำเนินงานและการออกแบบนโยบายที่ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่าที่ควร อาทิ เช่น การออกหลักเกณฑ์ประมูลคลื่น 2.1 GHz สำหรับการให้บริการ 3G ที่ไม่มีการแข่งขันและส่งผลให้รัฐได้รับเงินประมูลใกล้เคียงกับราคาตั้งต้น การขยายระยะเวลาคลื่น 1800 MHz ที่หมดอายุสัมปทานลงซึ่งทำให้ประเทศชาติเสียโอกาสในการนำคลื่นกลับมาจัดสรรใหม่ในระบบใบอนุญาต การอนุญาตให้ไทยคมใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่และวงโคจรโดยไม่ผ่านการประมูล ซึ่งส่งผลให้กิจการดาวเทียมสื่อสารในไทยอยู่ในสภาพผูกขาดต่อไป การออกประกาศควบคุมเนื้อหาที่ให้อำนาจตัดสินใจอยู่บนดุลยพินิจของ กสทช. มากเกินไปและสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ฯลฯ

อย่างไรก็ดี นอกจากปัญหาด้านเนื้อหาของนโยบายแล้ว กสทช. ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงระบบธรรมาภิบาลองค์กรที่ล้มเหลวในหลากหลายมิติ ทั้งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะกระบวนการจัดทำและกำหนดนโยบาย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ การรับและจัดการเรื่องร้องเรียนของประชาชน และการใช้งบประมาณ ซึ่งระบบอภิบาลที่ขาดความโปร่งใสมุ่งส่งผลต่อการกำหนดเนื้อหาของนโยบาย

รายงาน “2 ปีกับธรรมาภิบาล กสทช.” ของโครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม (NBTC Policy Watch) สรุปปัญหาในมิติต่างๆ ดังนี้

1. การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

- กสทช. และสำนักงาน กสทช. ไม่สามารถเปิดเผยรายงานการประชุมพร้อมทั้งผลการลงมติของที่ประชุมให้สาธารณชนรับรู้ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ภายในระยะเวลา 30 วัน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ และรายงานการประชุมที่เผยแพร่บางครั้งยังไม่ได้เปิดเผยผลการลงมติในรายบุคคลและไม่ได้บันทึกเหตุผลในการลงคะแนนสนับสนุนหรือคัดค้านตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

¹ดูเพิ่มเติมในรายงาน “2 ปีกับธรรมาภิบาล กสทช.” ที่ http://nbtcpolicywatch.org/press_detail.php?i=1166

²ดูเพิ่มเติมใน “หนังสือ สดง.ฉบับเต็ม! ชง “ประยุทธ์” รื้อ “อำนาจ-ที่มา” กสทช.ทั้งระบบ”, สำนักข่าวอิศรา

³ดูเพิ่มเติมในรายงานการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ประจำปี 2556

- กสทช. และสำนักงาน กสทช. ไม่เปิดเผยผลการศึกษาวิจัยฉบับเต็มที่ว่าจ้างให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการผ่านทางเครือข่ายสารสนเทศ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 59 (5) ใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ทั้งที่รายงานผลการศึกษาบางฉบับถูกนำมาใช้อ้างในการกำหนดนโยบาย
 - กสทช. ไม่เปิดเผยรายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งคณะอนุกรรมการเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอความเห็นทางนโยบาย รวมถึงไม่เปิดเผยรายงานหรือเอกสารสำคัญเกี่ยวกับข้อเสนอเชิงนโยบายที่สำนักงาน กสทช. เป็นผู้จัดทำภายใน
2. กระบวนการจัดทำและกำหนดนโยบาย
- กระบวนการคัดเลือกอนุกรรมการที่ถือเป็นกลไกสำคัญในการนำเสนอชุดนโยบายดำเนินการผ่านระบบโควตามากกว่าระบบคุณสมบัติ ซึ่งคณะอนุกรรมการบางส่วนขาดคุณสมบัติที่เหมาะสม โดยเฉพาะในแง่ของประสบการณ์และความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรง และการคัดเลือกผ่านระบบโควตาอาจทำให้คณะอนุกรรมการเป็นเพียง “ตรายาง” สำหรับรับรองข้อเสนอที่ถูกส่งมาจากสำนักงานหรือ กสทช. เท่านั้น
 - ในบางครั้ง กสทช. หลีกเลี่ยงการออกประกาศหรือคำสั่งที่จะช่วยให้เกิดความชัดเจนและโปร่งใสในการใช้ดุลยพินิจของ กสทช. ซึ่งนั่นหมายถึงการลดการใช้อำนาจผ่านดุลยพินิจส่วนตัวของ กสทช. เอง และเพิ่มความรับผิดชอบต่อสังคม เช่น ประกาศเกี่ยวกับเกณฑ์ประกวดคุณสมบัติผู้ยื่นขอใบอนุญาตประเภทกิจการโทรทัศน์สาธารณะ ฯลฯ
3. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ
- การรับฟังความคิดเห็นถูกวิจารณ์ว่าเป็นเพียงพิธีกรรมตามกฎหมายมากกว่าจะรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เห็นต่างอย่างแท้จริง อีกทั้งการชี้แจงต่อความคิดเห็นก็ไม่ได้ให้รายละเอียดคำชี้แจงที่ดีพอ
 - กสทช. ไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความเห็น “เชิงรุก” หรือการพยายามรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียรอบด้านก่อนที่จะมีการออกประกาศเพื่อรับฟังความเห็นตามกฎหมาย โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงแต่อาจไม่มีทรัพยากรมากพอในการนำเสนอความเห็นเชิงรุกเหมือนภาคเอกชน
 - รูปแบบของเอกสารที่เผยแพร่สำหรับการรับฟังความเห็นจะเป็น “ร่างประกาศ” ทางการ ซึ่งไม่ได้ชี้แจงให้เห็นข้อดี-ข้อเสียและทางเลือกเชิงนโยบายอันหลายหลายที่ได้จากงานศึกษาวิจัย รวมถึงไม่ได้ชี้ประเด็นคำถามสำคัญที่ต้องการความเห็นจากสาธารณะ
4. การรับและจัดการเรื่องร้องเรียนของประชาชน
- กสทช. ไม่สามารถจัดการเรื่องร้องเรียนส่วนมากภายใต้กรอบระยะเวลาในกฎหมาย นั่นคือ 30 วันหลังจากรับเรื่องร้องเรียน จากรายงานผลการดำเนินงานเรื่องร้องเรียนตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2552 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2556 ของกลุ่มงานรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม พบว่า เรื่องร้องเรียนที่ยังอยู่ระหว่างดำเนินการทั้งหมด 1,574 เรื่องนั้น มีเพียง 207 เรื่องที่ยังอยู่ภายในระยะเวลา 30 วันตามกฎหมาย หรือร้อยละ 13 เท่านั้น ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 87 เป็นเรื่องที่ดำเนินการมาแล้วเกิน 30 วัน
 - กลไกในการรับและจัดการเรื่องร้องเรียนในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ยังขาดกระบวนการที่ชัดเจนโดยเฉพาะการพิจารณาเรื่องเนื้อหาซึ่งปล่อยให้เป็นดุลยพินิจของ กสทช. และอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องมากเกินไป

5. การใช้งบประมาณ

- งบประมาณในบางรายการยังไม่ถูกแจกแจงให้ชัดเจนในรายละเอียดว่าเป็นงบประมาณสำหรับทำอะไร เช่น จากการตรวจสอบงบประมาณปี 2555 ที่แสดงในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีพบว่า หมวดเงินภาระต่างๆ ที่จำเป็น ซึ่งคิดเป็นเงินถึง 904 ล้านบาท ยังไม่มีการแจกแจงออกมาเป็นรายการ เช่นเดียวกับกรณีของหมวดเงินงบกลางฉุกเฉินและจำเป็น 80 ล้านบาท
- งบประมาณหลายส่วนในปี 2555 ค่อนข้างสูงและไม่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของ กสทช. เช่น เงินบริจาค 238 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่างประเทศ 206 ล้านบาท และงบประมาณประชาสัมพันธ์ 113 ล้านบาท
- การใช้งบของกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่ผ่านมามีงานศึกษารองรับ เช่น การให้งบสำหรับการให้บริการทั่วถึง (universal service obligations) หรือการกำหนดราคาคุ้มครองเพื่อชดเชยการเปลี่ยนแปลงสัญญาณทีวีดิจิทัล
- การจัดซื้อจัดจ้างที่มีงบประมาณเกินกว่า 1,000,000 บาท ซึ่งโดยปกติแล้วต้องใช้วิธีการสอบราคาหรือวิธีประกวดราคา กลับใช้ “วิธีพิเศษ” เป็นส่วนใหญ่แทน

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาด้านธรรมาภิบาลองค์กรของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการที่ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ถูกออกแบบมาให้ กสทช. มีความเป็นอิสระในเชิงสถาบัน ทว่าเนื้อหาส่วนที่พยายามกำกับธรรมาภิบาลขององค์กร เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การจัดรับฟังความเห็นสาธารณะ หรือการติดตามตรวจสอบ และประเมินผล กลับยังไม่สามารถบังคับให้องค์กรอิสระอย่าง กสทช. แสดงความรับผิดชอบต่อสังคมได้ดีเพียงพอ

ในส่วนถัดไปจะเป็นการวิเคราะห์ประเด็นสำคัญใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลองค์กรจากนั้นจะเป็นการวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอแนะปรับปรุงกฎหมายที่น่าจะช่วยสนับสนุนให้ระบบธรรมาภิบาลของ กสทช. มีความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับ 1) การทำให้กลไกภายในของ กสทช. ทำงานโดยรับผิดชอบต่อสังคมภายนอกมากขึ้น เช่น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การใช้งานศึกษาวิจัยสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย ฯลฯ และ 2) การสร้างการแข่งขันเชิงสถาบันที่มาตรวจสอบการดำเนินงานของ กสทช. เช่น การตั้งองค์กรด้านคุ้มครองผู้บริโภค ฯลฯ

3. บทบัญญัติด้านธรรมาภิบาลใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลองค์กรและกลไกการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอกหลายประการด้วยกัน ในส่วนของธรรมาภิบาลองค์กร กฎหมายกำหนดให้ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ต้องเปิดเผยข้อมูลให้กับสาธารณะทราบอย่างน้อยผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศขององค์กร ดังปรากฏในมาตรา 24 และมาตรา 59

- มาตรา 24 กำหนดว่า การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ในเรื่องใดที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ต้องทำโดยมติของที่ประชุม และต้องเปิดเผยรายงานการประชุมพร้อมทั้งผลการลงมติของที่ประชุมทั้งรายบุคคล และทั้งคณะให้สาธารณชนทราบผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงาน กสทช. และโดยวิธีการอื่นที่เหมาะสมตามที่ กสทช. ประกาศกำหนด โดยการเปิดเผยรายงานต้องดำเนินการภายในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการลงมติ

- มาตรา 59 กำหนดให้สำนักงาน กสทช. เปิดเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ให้ประชาชนทราบทางระบบเครือข่ายสารสนเทศหรือวิธีการอื่นที่เห็นสมควร โดยอย่างน้อยต้องเปิดเผยข้อมูลดังต่อไปนี้⁽¹⁾ ใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ได้รับใบอนุญาตทุกรายพร้อมทั้งเงื่อนไขที่กำหนด (2) รายได้ของสำนักงาน กสทช. ตามมาตรา 65 เป็นรายเดือนโดยสรุป (3) รายจ่ายสำหรับการดำเนินงานของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. เป็นรายเดือนโดยสรุป (4) รายละเอียดของอัตราค่าตอบแทนกรรมการ กสทช. กทค. อนุกรรมการและที่ปรึกษาต่างๆ เป็นรายบุคคล (5) ผลการศึกษาวิจัยและผลงานอื่นๆ ที่ว่าจ้างให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการ (6) รายการเรื่องร้องเรียนความคับข้องใจและผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค และผู้รับใบอนุญาตและจำนวนเรื่องที่ยังค้างพิจารณา และ (7) รายละเอียดของผลการจัดซื้อจัดจ้างของสำนักงาน กสทช. และสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้น พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ยังมุ่งหมายให้กระบวนการกำหนดนโยบายของ กสทช. นั้น ต้องมีการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียผ่านการรับฟังความเห็นสาธารณะก่อน ดังที่ปรากฏในมาตรา 28

- มาตรา 28 กำหนดให้ กสทช. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปเพื่อนำความคิดเห็นที่ได้มาประกอบการพิจารณาออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและเกี่ยวข้องกับการแข่งขันในการประกอบกิจการหรือมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ โดยต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาเหตุผลความจำเป็นและสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็นตลอดจนประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น โดยระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน อีกทั้งให้สำนักงาน กสทช. จัดทำบันทึกสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นที่ประกอบด้วยความคิดเห็นที่ได้รับมติหรือผลการพิจารณาของ กสทช. ที่มีต่อความคิดเห็นดังกล่าว พร้อมทั้งเหตุผลและแนวทางในการดำเนินการต่อไป และเผยแพร่บันทึกดังกล่าวในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงาน กสทช.

ในกระบวนการกำหนดนโยบาย พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ยังพยายามให้การกำหนดนโยบายนั้นขับเคลื่อนด้วยงานศึกษาและความรู้ความเชี่ยวชาญดังที่ปรากฏในมาตรา 53 (5) และ 33

- มาตรา 53 (5) กำหนดให้สำนักงาน กสทช. มีหน้าที่ศึกษารวมรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับคลื่นความถี่ การใช้คลื่นความถี่ การประกอบกิจการแพร่ภาพกระจายเสียงและกิจการโทรคมนาคม
- มาตรา 33 กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยให้ความเห็นในการดำเนินงานและการออกนโยบายของ กสทช.⁴

นอกเหนือจากบทบัญญัติที่พยายามสนับสนุนให้ กสทช. เพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงานผ่านการเปิดเผยข้อมูลอย่างรอบด้าน การจัดให้มีการรับฟังความเห็นสาธารณะจากผู้มีส่วนได้เสีย และการใช้องค์ความรู้จากงานศึกษาและจากความคิดเห็นของอนุกรรมการผู้ซึ่งควรเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการขับเคลื่อนนโยบาย พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ยังสร้างกลไกการตรวจสอบจากทั้งภายในและภายนอกเพิ่มเติมด้วย

⁴ที่ผ่านมา กสทช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการมากกว่า 40 ชุด และถูกกล่าวอ้างว่ามีบทบาทสำคัญในการนำเสนอความเห็นทางนโยบายให้กับที่ประชุม กสทช. ก่อนที่จะมีการลงมติรับรองและออกเป็นประกาศ

ในด้านกลไกการตรวจสอบภายใน กฎหมายกำหนดให้มือนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นมาทำหน้าที่ด้านผู้บริโภคเป็นการเฉพาะ และคณะกรรมการตรวจสอบภายในทำหน้าที่ตรวจสอบด้านบัญชีของ กสทช. รวมถึงให้มีคณะกรรมการบริการกองทุนวิจัยและพัฒนา ขึ้นมาช่วยกลั่นกรองโครงการที่เหมาะสมสำหรับการสนับสนุนทางการเงินตามวัตถุประสงค์ในกฎหมาย

- มาตรา 31 กำหนดให้ กสทช. มีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของผู้ประกอบกิจการมิให้มีการดำเนินการที่อาจเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค โดยให้ กสทช. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสองคณะ ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านกิจการโทรคมนาคมโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและปฏิบัติหน้าที่อื่น ทั้งนี้ ตามที่ กสทช. กำหนด
- มาตรา 68 กำหนดให้ กสทช. แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในจำนวน 3-5 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสำนักงาน กสทช. โดยให้คณะกรรมการตรวจสอบดังกล่าวมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และให้คณะกรรมการตรวจสอบภายในแจ้งผลการตรวจสอบต่อ กสทช. ทุกหนึ่งร้อยแปดสิบวัน
- หมวด 4 เรื่อง กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนฯ ดังกล่าวขึ้น และให้มีคณะกรรมการบริการกองทุนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริการกองทุนและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้จ่ายต่อ กสทช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยในกรณีที่ กสทช. เห็นต่าง ต้องมีการให้เหตุผลประกอบการพิจารณาด้วย นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรเงินกองทุนให้ประชาชนทราบผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงาน กสทช.

ในส่วนของกลไกการตรวจสอบจากภายนอก พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ นอกจากบัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานมาทำหน้าที่นี้เป็นการเฉพาะ ยังมีการกำหนดให้ กสทช. สามารถถูกตรวจสอบการดำเนินงานได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

- หมวด 6 เรื่องการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการและการบริหารงาน กำหนดให้วุฒิสภาคัดเลือกคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีผลงานหรือความรู้ที่เกี่ยวข้องจำนวน 5 คน มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของ กสทช. และแจ้งผลให้ กสทช. ทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้ กสทช. นำรายงานดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาและเปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบทางเครือข่ายสารสนเทศ โดยคำตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของกรรมการชุดดังกล่าวให้เป็นไปตามที่ระเบียบที่ กสทช. กำหนด
- มาตรา 21 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้กรรมการ กสทช. พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุที่กรรมการนั้นมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง โดยมติของวุฒิสภานั้นต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
- มาตรา 22 กำหนดว่าหาก กสทช. ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บุคคลดังต่อไปนี้ คือ 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร 2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และ 3) ประชาชนผู้ใช้บริการซึ่ง

ได้รับผลกระทบจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ กสทช. พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ โดยมติของวุฒิสภาต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

- มาตรา 25 และมาตรา 64 กำหนดให้กรรมการ กสทช. เลขาธิการ กสทช. และพนักงานของสำนักงาน กสทช. เป็นเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมาตรา 20 (7) กำหนดให้กรรมการ กสทช. พ้นจากตำแหน่งได้หากวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- มาตรา 69 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงาน กสทช. โดยให้วิเคราะห์ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินพร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์และได้ผลตามเป้าหมายเพียงใดด้วยแล้วทำบันทึกรายงานผลเสนอต่อ กสทช. คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา โดยให้สำนักงาน กสทช. เป็นหน่วยรับตรวจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี แม้ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ จะถูกออกแบบมาเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กรและสร้างกลไกตรวจสอบจากทั้งภายในและนอก ทว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาของ กสทช. สะท้อนให้เห็นปัญหาในการบังคับใช้บทบัญญัติเหล่านั้นในส่วนถัดไปจะเป็นข้อเสนอในการปรับแก้เพื่อให้กลไกที่จะสร้างความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการดำเนินงานของ กสทช. ทำงานได้ดีขึ้น

4. ปัญหาธรรมาภิบาลและข้อเสนอแนะ

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาการใช้ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลองค์กร พร้อมจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย โดยข้อเสนอในส่วนนี้ประมวลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายดังกล่าว และแนวทางที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่คล้ายกันในต่างประเทศ เช่น Australian Communications and Media Authority Act 2005 ของออสเตรเลียและ Communications Act 2003 ของสหราชอาณาจักร

ด้านการเปิดเผยข้อมูล

- บทวิเคราะห์ปัญหา
 - มาตรา 24 กำหนดให้ กสทช. ต้องเปิดเผยรายงานการประชุมพร้อมผลการลงมติรายบุคคลและทั้งคณะให้สาธารณชนภายในระยะเวลา 30 วัน และมาตรา 59 กำหนดให้สำนักงานเปิดเผยข้อมูล ทว่าในความเป็นจริง กสทช. ไม่สามารถเผยแพร่รายงานการประชุมได้ในระยะเวลาที่กำหนด และไม่มีการเผยแพร่มติรายบุคคลพร้อมความเห็นชี้แจงถึงการตัดสินใจนั้นๆ
 - มาตรา 59 กำหนดให้สำนักงาน กสทช. อย่างน้อยต้องเปิดเผยข้อมูลตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย เช่น ผลการศึกษาที่จ้างหน่วยงานภายนอกทำ ฯลฯ ทว่าไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ที่ผ่านมาการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวจึงยังไม่มีเผยแพร่
 - ข้อมูลหลายอย่างมีความสำคัญที่อาจช่วยสนับสนุนธรรมาภิบาลที่ดีและควรเผยแพร่ให้สาธารณชนรับรู้ ทว่า กสทช. และสำนักงาน กสทช. ยังไม่พิจารณาเผยแพร่ และกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน

- ข้อเสนอ
 - ระบุเพิ่มเติมให้กรรมการ กสทช. ต้องส่งและเผยแพร่เอกสารชี้แจงถึงเหตุผลและข้อมูลที่ใช้สนับสนุนการลงมติเป็นรายบุคคล ซึ่งจะช่วยให้มีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของ กสทช. รายบุคคล
 - กำหนดช่วงระยะเวลาที่แน่นอนในการเผยแพร่ข้อมูลและเอกสารตามที่ระบุไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามให้ถือเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 157 ในประมวลกฎหมายอาญา⁵
 - บัญญัติให้ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ถือเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐตามมาตรา 4 ใน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยอนุโลม
 - เพิ่มเติมรายละเอียดข้อมูลที่ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ควรต้องเปิดเผยในกฎหมาย เช่น รายงานการประชุมของคณะอนุกรรมการทุกชุด (เพราะมีความสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย) รายงานค่าใช้จ่ายของกรรมการ กสทช. รายบุคคลโดยละเอียด (เช่น ค่าเดินทางไปดูงาน ค่ารับรอง ฯลฯ) รายงานการศึกษาที่จัดทำโดยสำนักงาน กสทช. (ปัจจุบันมีระบุให้เผยแพร่เฉพาะผลการศึกษาที่จ้างหน่วยงานภายนอกทำ) ฯลฯ

ด้านกระบวนการกำหนดนโยบาย (การตั้งอนุกรรมการ การศึกษาวิจัย และการรับฟังความเห็น)

- บทวิเคราะห์ปัญหา
 - การแต่งตั้งอนุกรรมการตามมาตรา 33 ที่ผ่านมามีการผ่านระบบโควตามากกว่าระบบคุณสมบัติ ซึ่งอาจทำให้ไม่ได้อนุกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง และอาจส่งผลให้การลงมติถูกกำหนดโดยระบบพวกพ้องมากกว่าการใช้เหตุผล งานศึกษา และหลักฐาน เพื่อสนับสนุนผลกัตันนโยบาย
 - กสทช. และสำนักงาน กสทช. จ้างหน่วยงานภายนอกทำรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายจำนวนมาก ทว่าที่ผ่านมานอกจากไม่มีการเผยแพร่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายแล้ว ยังไม่ปรากฏว่ามีการใช้รายงานเหล่านั้นในกระบวนการกำหนดนโยบายเท่าที่ควร รวมถึงไม่มีการเปิดเผยและอ้างถึงรายงานการศึกษาในเอกสารรับฟังความคิดเห็น
 - การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะตามมาตรา 28 ที่ผ่านมานั้น ถูกวิจารณ์ว่าไม่ให้ข้อมูลที่รอบด้านถึงทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ ถูกครอบงำโดยภาคธุรกิจที่มีทรัพยากรในการให้ข้อมูลและความเห็นมากกว่าภาคประชาชนและผู้บริโภค รวมถึงไม่ได้ให้คำอธิบายดีพอต่อความเห็นที่แตกต่างจากข้อเสนอในร่างประกาศที่ใช้รับฟังความเห็น
- ข้อเสนอ
 - การแต่งตั้งอนุกรรมการให้ กสทช. คำนึงถึงความรู้และความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของอนุกรรมการเป็นหลักและควรมีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นอนุกรรมการผ่านเครือข่ายสารสนเทศขององค์กรรวมถึงอาจเสนอให้หน่วยงานที่ตั้งขึ้นโดยเป็นอิสระจาก กสทช. อย่างสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ (ซึ่งผู้วิเคราะห์ได้เสนอให้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ ดังที่จะกล่าวถึงในส่วนถัดไป) มีส่วนในการคัดเลือกอนุกรรมการ
 - ในกรณีที่ กสทช. จะออกประกาศหรือนโยบายที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในวงกว้าง กสทช. และสำนักงาน กสทช. ต้องทำการศึกษาและวิจัย ซึ่งรวมถึงศึกษาผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดและ

⁵มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าของงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ประชาชนทั้งในฐานะผู้บริโภคและพลเมืองอย่างรอบด้าน(regulatory impact assessment) เพื่อใช้อ้างอิงในการตัดสินใจและต้องเผยแพร่งานศึกษาเชิงนโยบายนี้ก่อนกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

- นอกจากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะแล้ว กฎหมายควรระบุให้ กสทช. มีหน้าที่ปรึกษาหารือและระดมความคิดเห็นกับผู้มีส่วนได้เสียในระหว่างขั้นตอนการตัดสินใจเชิงนโยบายด้วย (ไม่ใช่เฉพาะหลังการร่างประกาศเท่านั้น) โดยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียรอบด้าน โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายโดยตรง ทว่าอาจไม่มีทรัพยากรในการแสดงความเห็นมากนัก

ด้านการรับเรื่องร้องเรียนและการคุ้มครองผู้บริโภค

- บทวิเคราะห์ปัญหา
 - กสทช. ไม่สามารถจัดการเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่ให้เสร็จได้ภายในระยะเวลา 30 วันตามกฎหมาย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะอนุกรรมการด้านผู้บริโภคที่ตั้งตามมาตรา 31 และสำนักงาน กสทช. นั้นมีอำนาจเพียงการพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนให้กับ กสทช. เป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งทำให้เรื่องร้องเรียนหลายกรณีไปค้างอยู่ที่ประชุมของ กสทช.
 - การจัดการเรื่องร้องเรียนของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ยังมีลักษณะตัดสินใจเป็นกรณีๆ ไป โดยไม่มีกลไกในการยกระดับเรื่องร้องเรียนที่ผ่านการตัดสินใจและเกิดขึ้นบ่อยครั้งให้เป็นมาตรฐานและนำไปพัฒนาออกเป็นประกาศหรือระเบียบที่บังคับใช้เป็นการทั่วไป รวมถึงยังไม่มีกลไกในการบังคับให้ผู้ให้บริการเยียวยาผู้บริโภคทุกรายในกรณีที่เป็นการละเมิดประกาศหรือสัญญาที่เป็นการบังคับใช้ทั่วไป เช่นกรณีการเก็บค่าโทรเกินนาทีละ 0.99 บาท
 - อนุกรรมการด้านผู้บริโภคทั้งในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แต่งตั้งขึ้นตามระบบโควตา ไม่ใช่ระบบการคัดเลือกหรือระบบคุณสมบัติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความรู้ความเชี่ยวชาญและความเป็นกลางในการทำหน้าที่ได้
 - อนุกรรมการด้านผู้บริโภคในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่ตั้งขึ้นตามบทบัญญัติในกฎหมายไม่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหารายการ โดยหน้าที่ในส่วนนี้กลับเป็นของคณะอนุกรรมการกำกับเนื้อหาและผังรายการ ซึ่งใช้อำนาจโดยอ้างอิงมาตรา 37 ใน พ.ร.บ. การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551
 - กสทช. ยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของภาควิชาชีพในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อใช้กลไกการกำกับดูแลกันเองในการรับและจัดการเรื่องร้องเรียน
- ข้อเสนอแนะ
 - กำหนดให้มีการตั้งสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ที่เป็นหน่วยงานอิสระแทนอนุกรรมการด้านผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม และด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ตามมาตรา 31 โดยมีหน้าที่ดังนี้
 - รับและจัดการเรื่องร้องเรียนในกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ (ไม่รวมเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหา) พร้อมทั้งนำเสนอคำตัดสินและความคิดเห็นให้สำนักงาน กสทช. เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยจะต้องเผยแพร่คำตัดสินดังกล่าวผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือช่องทางอื่นๆ ของสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคฯ ด้วย
 - เรียกให้สำนักงาน กสทช. มาชี้แจงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค เช่น คุณภาพการให้บริการ ราคาค่าบริการ ฯลฯ

- เรียกข้อมูลจากผู้ประกอบการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภคหรือมีความสำคัญต่อการคุ้มครองผู้บริโภค
 - เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบการกรณีที่มีการร้องเรียนจากผู้บริโภค(ไม่รวมเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหา)
 - เสนอเรื่องร้องเรียนที่มีการตัดสินเป็นมาตรฐานแล้วและควรถูกบังคับใช้เป็นการทั่วไปให้กับ กสทช. เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับพัฒนาเป็นประกาศต่อไป
 - ผลิตงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคและสำรวจความเห็นของสาธารณะที่มีต่อการให้บริการ เช่น คุณภาพการให้บริการ ฯลฯ และเผยแพร่ผลงานเหล่านั้น
 - เสนอคำแนะนำกับ กสทช. เกี่ยวกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค โดยอาจกำหนดให้ กสทช. ต้องขอคำปรึกษากับสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคฯ ก่อนออกนโยบายใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค และเผยแพร่ข้อเสนอเหล่านั้น
 - เสนอคำแนะนำให้กับกองทุนวิจัยและพัฒนาฯ ในโครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค
 - รมรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นสิทธิผู้บริโภค และช่องทางในการร้องเรียน
 - ถือเป็นผู้เสียหายที่สามารถฟ้องร้องหรือยื่นให้มีการสอบสวนไปยังองค์กรตรวจสอบภายนอกแทนผู้บริโภคได้ เช่น ยื่นฟ้องศาลปกครองในฐานะผู้เสียหายแทนผู้บริโภค ฟ้องศาลแพ่งเรียกค่าเสียหายแทนผู้บริโภค หรือยื่นเรื่องให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบการดำเนินงานของ กสทช. ที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้บริโภค
- กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการด้านเนื้อหา(content board) ซึ่งมีหน้าที่ดังนี้
- พิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะสื่อวิทยุและโทรทัศน์ แต่รวมถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์อย่างอินเทอร์เน็ตด้วย
 - เสนอและให้คำแนะนำกับ กสทช. ในการสนับสนุนให้เกิดความหลากหลายของเนื้อหาและผู้ให้บริการด้านเนื้อหา
 - เสนอคำแนะนำให้กับกองทุนวิจัยและพัฒนาฯ ในโครงการที่เกี่ยวข้องกับสื่อชุมชน
 - เสนอคำแนะนำในการจัดทำประกาศกำกับดูแลเนื้อหาและผังรายการให้ กสทช.
- ในการสรรหาคณะกรรมการด้านผู้บริโภค อาจกำหนดให้องค์กรภายนอก เช่น องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคอื่นๆ เป็นผู้คัดเลือก โดยอาจมีข้อกำหนดให้มีตัวแทนที่ครอบคลุมตัวแทนกลุ่มผู้บริโภคที่หลากหลาย เช่น ตัวแทนกลุ่มผู้สูงอายุ ตัวแทนกลุ่มคนพิการ ตัวแทนกลุ่มผู้ประกอบการขนาดเล็กลง ฯลฯ
- ในการสรรหาคณะกรรมการด้านเนื้อหา อาจกำหนดให้องค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาคมวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ มูลนิธิที่ทำงานด้านการพัฒนาเด็ก ตัวแทนจากมหาวิทยาลัยที่มีการเปิดสอนด้านนิเทศศาสตร์/วารสารศาสตร์ ฯลฯ เป็นผู้คัดเลือก โดยอาจมีข้อกำหนดให้มีตัวแทนที่ครอบคลุมทั้งพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และกลุ่มผู้ชม/ผู้ฟังที่หลากหลาย
- ที่มาของรายได้ของสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคฯ อาจให้ส่วนหนึ่งเป็นเงินจัดสรรที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (earmark) รวมถึงค่าปรับที่สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคฯ เรียกเก็บจากผู้ประกอบการในกรณีมีการร้องเรียน (ไม่รวมเรื่องร้องเรียนด้านเนื้อหา) ส่วนคณะกรรมการด้านเนื้อหานั้น รายได้มาจากเงินจัดสรรที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

ด้านการใช้งบประมาณ

- บทวิเคราะห์ปัญหา
 - กฎหมายให้อำนาจหน้าที่สำนักงาน กสทช. ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน กสทช. [มาตรา 57 (2)] และ กสทช. มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณนั่นเอง [มาตรา 27 (20)] กล่าวได้ว่า กสทช. สามารถบริหารใช้จ่ายเงินรายได้ที่จัดเก็บมาโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและไม่ผ่านการตรวจสอบจากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานรัฐอื่นๆ
 - เมื่อพิจารณาจากรายงานการใช้จ่ายงบประมาณสำนักงาน กสทช. ปี 2556 พบว่า มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ประมาณ 4,115 ล้านบาท ใกล้เคียงกับรายได้ที่ได้รับ (ไม่รวมส่วนกองทุนวิจัยและพัฒนา) ประมาณ 4,286 ล้านบาท ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสำนักงาน กสทช. มีแนวโน้มที่จะตั้งงบประมาณในลักษณะที่ใกล้เคียงกับรายได้หรืองบสมดุล (ปี 2555 ก็มีลักษณะคล้ายกัน คือ มีรายได้ที่ไม่นับรายได้จากการประมูลคลื่นความถี่ย่าน 2.1 GHz และกองทุนวิจัยและพัฒนา ประมาณ 4,143 ล้านบาท และตั้งงบประมาณไว้ที่ 3,932 ล้านบาท) นอกจากนี้ ผลการใช้จ่ายงบประมาณในปี 2556 ขยับขึ้นจากปี 2555 โดยเพิ่มขึ้นจากประมาณ 3,482 ล้านบาท เป็น 3,794 ล้านบาท ซึ่งควรมีการตรวจสอบประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ
 - งบประมาณที่ใช้ในส่วนของคณะกรรมการ กสทช. นั้นยังไม่มีเปิดเผยรายบุคคล และมีการตีความว่าสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบบางอย่างของคณะกรรมการ กสทช. เช่น งบรับรองส่วนตัว ฯลฯ
- ข้อเสนอ
 - ไม่ควรให้อำนาจกับ กสทช. ในการอนุมัติงบประมาณด้วยตนเอง เพราะสำนักงาน กสทช. และคณะกรรมการ กสทช. มีการทำงานในลักษณะที่เป็นเนื้อเดียวกันมากกว่าตรวจสอบกันเอง และคณะกรรมการ กสทช. มีส่วนได้เสียจากการที่สำนักงาน กสทช. เป็นผู้จัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานให้กับ กสทช. เองด้วย ดังนั้นจึงควรให้งบประมาณ กสทช. ผ่านกระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยผ่านการตรวจสอบและอนุมัติจากสภา และให้องค์กรภายนอกที่ชำนาญการด้านงบประมาณตรวจสอบให้เห็นการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ
 - ควรมีการปรับที่มาของรายได้ที่นำส่งเข้า กสทช. ให้ลดลงหรือตั้งเพดานงบประมาณ เช่น รายได้ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการตามมาตรา 42 วรรคสองและมาตรา 45 วรรคสาม จากที่เคยกำหนดให้ไม่เกินร้อยละ 2 ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายของผู้รับใบอนุญาต อาจกำหนดให้ลดลงเหลือร้อยละ 1-1.5 รวมถึงรายได้จากค่าธรรมเนียมเลขหมายที่ถือเป็นรายได้หลักของ กสทช. (ประมาณ 3,096 ล้านบาทในปี 2556) โดยเรียกเก็บอยู่ที่เลขหมายละ 2 บาท/เดือน อาจมีการปรับลดหรือกำหนดเพดานในการใช้ แล้วให้ส่งเงินที่เหลือเป็นรายได้แผ่นดินโดยตรง
 - ระบุให้คณะกรรมการ กสทช. ต้องเปิดเผยค่าใช้จ่ายโดยละเอียดเป็นรายบุคคล และให้องค์กรตรวจสอบ เช่น สตง. คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน กรรมการตรวจสอบภายใน ฯลฯ มีอำนาจในการเรียกและตรวจสอบงบบุคลากรในรายละเอียดยุติ
 - กำหนดให้มีการเปิดเผยรายงานการตรวจสอบด้านการเงิน การบัญชี และการพัสดุของสำนักงาน กสทช. โดยคณะกรรมการตรวจสอบภายใน (มาตรา 68) และการสอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 69) ภายในระยะเวลาที่กำหนด

กลไกตรวจสอบภายในและภายนอก

- บทวิเคราะห์ปัญหา
 - การสร้างการแข่งขันเชิงสถาบันให้มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกน่าจะช่วยให้ กสทช. ปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงธรรมาภิบาลองค์กรมากยิ่งขึ้น
 - แม้จะมีความพยายามใน พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ในการสร้างกลไกตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอก แต่ที่ผ่านมากลไกดังกล่าวยังไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการตีความสถานะของคณะกรรมการ กสทช. ที่ขอบเขตอำนาจขององค์กรตรวจสอบครอบคลุมไปไม่ถึง และการออกแบบกฎหมายที่ทำให้องค์กรตรวจสอบยังต้องยึดโยงอยู่กับ กสทช. ซึ่งเป็นองค์กรที่ตนต้องตรวจสอบอยู่ เช่น กสทช. มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณให้ หรือ กสทช. มีอำนาจในการแต่งตั้งโดยตรง
- ข้อเสนอแนะ
 - คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.)
 - แก้ไขมาตรา 71 วรรคห้า ไม่ให้ กสทช. เป็นผู้ที่มีอำนาจกำหนดค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของ กตป. เนื่องจากเป็นการให้อำนาจกับผู้ถูกตรวจสอบมีอิทธิพลต่อการทำงานของผู้ตรวจสอบ โดยให้คณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกาซึ่งกำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายในการจัดทำรายงานของ กตป.
 - ควรเพิ่มคณะกรรมการที่มีความรู้ความสามารถด้านการบริหารองค์กร (ธรรมาภิบาลองค์กร) และด้านการเงิน ซึ่งเป็นมิติสำคัญที่คณะกรรมการฯ ควรต้องตรวจสอบ
 - กำหนดในกฎหมายให้ชัดเจนว่า กตป. ไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติงานเต็มเวลา แต่มีหน้าที่ในการประเมินหรือจ้างหน่วยงานภายนอกประเมินผลการปฏิบัติงานของ กสทช. ปีละ 1 ครั้งเท่านั้น และปรับโครงสร้างผลตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของ กตป. ให้เหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ใหม่
 - สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)
 - เพิ่มเติมให้ สตง. เปิดเผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงาน กสทช. และรายงานวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินและการใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ ผ่านเครือข่ายสารสนเทศของ สตง.
 - สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
 - กำหนดเพิ่มเติมให้ กสทช. และเลขาธิการ กสทช. เป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และประชาชนผู้เสียหายหรือผู้เห็นผิดจากการดำเนินการของ กสทช. สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้
 - ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจสอบสวนและเป็นหน่วยงานยื่นเรื่องฟ้องแทนผู้ได้รับผลกระทบได้