

## Thai Law Watch และ NBTC Policy Watch เสนอแก้ พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เพิ่มธรรมาภิบาล กสทช.

วันที่ 21 กรกฎาคม โครงการ Thai Law Watch ร่วมกับโครงการติดตามนโยบายสื่อและโทรคมนาคม (NBTC Policy Watch) จัดแถลงรายงานวิเคราะห์บทบัญญัติว่าด้วยธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ และการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และข้อเสนอในการปรับปรุง

นายวรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง นักวิจัยประจำโครงการ NBTC Policy Watch ชี้ว่า พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นฯ มีข้อกำหนดด้านธรรมาภิบาลที่ตื้นเขิน เช่น การเปิดเผยข้อมูลสำคัญภายในระยะเวลาที่กำหนด การรับฟังความเห็นสาธารณะ การสร้างกลไกตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอก ฯลฯ ทว่าปัญหาจากการดำเนินงานของ กสทช. ที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ล่าช้าหรือไม่เผยแพร่ การกำหนดนโยบายผ่านอนุกรรมการที่เลือกจากระบบโควตามากกว่าคุณสมบัติ การรับฟังความเห็นที่ทำเป็นพิธีมากกว่าถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง กลไกการจัดการเรื่องร้องเรียนที่ล่าช้า และการใช้งบประมาณที่ไร้ประสิทธิภาพและขาดความโปร่งใส ฯลฯ ทำให้ควรปรับแก้กฎหมายเพื่อลดช่องโหว่จากการตีความ การบังคับใช้ และการออกแบบเชิงโครงสร้าง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบธรรมาภิบาลของ กสทช.

นายวรพจน์วิเคราะห์ปัญหาธรรมาภิบาลพร้อมข้อเสนอแนะใน 5 ประเด็นหลัก คือ

### 1. ด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ที่ผ่านมา กสทช. และสำนักงาน กสทช. ไม่เปิดเผยข้อมูลที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือเปิดเผยไม่ทันตามเวลาที่กำหนด เช่น รายงานการประชุมของคณะกรรมการฯ ผลการศึกษาที่ว่าจ้างหน่วยงานภายนอกทำ ฯลฯ ดังนั้นกฎหมายควรกำหนดระยะเวลาในการเผยแพร่ข้อมูลสำคัญให้ชัดเจนและเพิ่มบทลงโทษในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามโดยให้ถือเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 157 ในประมวลกฎหมายอาญา พร้อมทั้งบัญญัติให้ กสทช. และสำนักงานฯ ถือเป็นหน่วยงานอิสระใน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

### 2. ด้านการกำหนดนโยบาย

การแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อเสนอความเห็นเชิงนโยบายที่ผ่านมายังดำเนินการผ่านระบบโควตา ดังนั้นกฎหมายควรกำหนดให้ กสทช. คำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญ และให้เปิดเผยข้อมูลด้านคุณสมบัติของคณะอนุกรรมการด้วย นอกจากนี้แม้สำนักงาน กสทช. จะจ้างหน่วยงานภายนอกผลิตงานศึกษาจำนวนมาก แต่ที่ผ่านมาไม่มีการอ้างอิงงานศึกษาในกระบวนการกำหนดนโยบายเท่าที่ควร ดังนั้นกฎหมายควรกำหนดให้ กสทช. ต้องทำการศึกษาวิจัย รวมถึงศึกษาผลกระทบจากการกำกับดูแล (regulatory impact assessment) เพื่อใช้อ้างอิงในการตัดสินใจ และต้องเผยแพร่งานศึกษาก่อนกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

### 3. ด้านการรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภค

ที่ผ่านมา กสทช. ไม่สามารถจัดการเรื่องร้องเรียนให้เสร็จภายใน 30 วันตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การจัดการเรื่องร้องเรียนยังมีลักษณะตัดสินเป็นกรณีโดยขาดกลไกระดับเรื่องร้องเรียนให้มีการบังคับใช้เป็นการทั่วไป และอนุกรรมการด้านผู้บริโภคตั้งขึ้นตามระบบโควตา ดังนั้นกฎหมายควรกำหนดให้มีการตั้งสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ที่เป็นหน่วยงานอิสระแทนอนุกรรมการด้านผู้บริโภคฯ ตามมาตรา 31 โดยมีหน้าที่ เช่น รับและจัดการเรื่องร้องเรียน (ไม่รวมเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเนื้อหา) พร้อมทั้งนำเสนอคำตัดสินและความเห็นให้สำนักงาน

กสทช. ดำเนินการต่อ เสนอเรื่องร้องเรียนที่มีการตัดสินเป็นมาตรฐานแล้วและควรถูกบังคับใช้เป็นการทั่วไปให้กับ กสทช. เพื่อพัฒนาเป็นประกาศต่อไป และถือเป็นผู้เสียหายที่สามารถฟ้องร้องหรือยื่นให้มีการสอบสวนไปยังองค์กรตรวจสอบภายนอก แทนผู้บริโภคได้ นอกจากนี้ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านเนื้อหา (content board) ที่เป็นอิสระ และมีหน้าที่ เช่น พิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา และจัดทำประกาศกำกับดูแลเนื้อหาและผังรายการให้ กสทช.

ที่มาขององค์กรทั้งสองนั้นควรให้องค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้องเป็นผู้คัดเลือกกรรมการ ตัวอย่างเช่น ให้องค์กรอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ หรือหน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภคอื่นๆ เป็นผู้สรรหาคณะกรรมการด้านผู้บริโภค และให้สมาคมวิชาชีพ มูลนิธิที่ทำงานด้านการพัฒนาเด็ก ตัวแทนจากคณะนิติศาสตร์ เป็นผู้สรรหาคณะกรรมการด้านเนื้อหา ส่วนที่มาของรายได้ต้องเป็นอิสระจากการควบคุมของ กสทช. เช่น กำหนดให้รายได้ของคณะกรรมการมาจากเงินจัดสรรที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

#### 4. ด้านการใช้งบประมาณ

หนึ่งในปัญหาหลักของ พ.ร.บ. องค์กรฯ คือการให้อำนาจสำนักงานในการจัดทำงบประมาณประจำปีและให้ กสทช. มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งทั้งสองฝ่ายทำงานเป็นเนื้อเดียวกันมากกว่าตรวจสอบกัน ดังนั้นกฎหมายควรปรับแก้ให้งบประมาณนั้นต้องผ่านกระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยผ่านการตรวจสอบและอนุมัติจากรัฐสภา และให้องค์กรภายนอกที่ชำนาญการด้านงบประมาณตรวจสอบให้ความเห็นการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น เนื่องจาก กสทช. มีรายได้ค่อนข้างมาก และที่ผ่านมาสำนักงานฯ มีแนวโน้มตั้งงบประมาณใกล้เคียงกับรายได้โดยขาดการตรวจสอบประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ ดังนั้นควรมีการปรับลดที่มารายได้ของ กสทช. ให้ไม่มากเกินไป เช่น รายได้ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการให้ลดจากร้อยละ 2 เหลือไม่เกินร้อยละ 1 รวมถึงรายได้จากค่าธรรมเนียมเลขหมายให้ส่งเข้าคลังโดยตรง

#### 5. ด้านกลไกการตรวจสอบจากภายในและภายนอก

แม้กฎหมายจะพยายามสร้างกลไกตรวจสอบ แต่ที่ผ่านมาปัญหาเกิดจากการตีความสถานะของ กสทช. ที่ขอบเขตอำนาจขององค์กรตรวจสอบครอบคลุมไปไม่ถึง และการออกแบบกฎหมายที่ให้ กสทช. มีอิทธิพลต่อการทำงานขององค์กรตรวจสอบ (เช่น มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณหรือแต่งตั้งกรรมการ) ดังนั้นกฎหมายควรแก้ไขให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ออก พ.ร.ก. กำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (กตป.) ไม่ใช่ให้ กสทช. เป็นผู้จัดสรรงบประมาณ กำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีอำนาจเปิดเผยรายงานการตรวจสอบบัญชีโดยตรง และให้ กสทช. และสำนักงานฯ เป็นเจ้าพนักงานภายใต้อำนาจในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจสอบสวนและเป็นหน่วยงานยื่นเรื่องฟ้องแทนผู้ได้รับผลกระทบได้