

เมื่อจะมีการออกกฎระเบียบหรือกำหนดนโยบายใดๆ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดใจกว้างในการพิจารณารับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (ดูรายละเอียดในกรอบที่ 1)

นอกเหนือจากการออกกฎในลักษณะดังกล่าวข้างต้นแล้ว กระบวนการในลักษณะเดียวกันยังสามารถใช้ได้ในการกำกับดูแลซึ่งมีลักษณะเป็นการทั่วไปอื่นๆ เช่น การกำหนดอัตราค่าบริการ (rate making) และการให้ใบอนุญาต (licensing) ซึ่งอาจมีกระบวนการแจ้งให้สาธารณชนทราบเพื่อให้สามารถยื่นคัดค้านได้ กระบวนการดังกล่าวอาจมีขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้นหรือกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลเพิ่มเติมก็ได้ เช่น

- ในกรณีของอังกฤษ OFTEL ได้กำหนดระยะเวลาสูงสุดในการออกใบอนุญาต ประกอบกิจการ การสอบสวนการรบกวนกันของคลื่นความถี่ การออกใบรับรองอุปกรณ์โทรคมนาคม การตอบข้อร้องเรียนจากประชาชน ไว้โดยละเอียด (ดูตัวอย่างในตารางที่ 1)
- ในกรณีของแคนาดา CRTC มีบริการที่จะช่วยแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบข่าวการขอใบอนุญาต หรือการกำหนดอัตราค่าบริการ โดยจัดทำรายชื่อผู้สนใจไว้ในบัญชีรายชื่อไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (mailing list)

2.5 การวินิจฉัยข้อพิพาท

การวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นกระบวนการที่หน่วยงานกำกับดูแลใช้อำนาจในเชิงตุลาการ (judicial power) ตัดสินข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี คำตัดสินดังกล่าวมักมีผลกระทบอย่างมากต่อคู่กรณี เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแลมักมีคำสั่งให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือในบางกรณีต้องส่งมอบทรัพย์สิน หรือชดเชยค่าเสียหายให้แก่คู่กรณี การวินิจฉัยข้อพิพาทจึงต้องมีกระบวนการที่ให้หลักประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี โดยมีขั้นตอนบางประการคล้ายกับการพิจารณาคดีของศาล (trial-like) แต่ไม่มีแบบแผนตายตัวเท่ากับกระบวนการของศาล เพื่อให้สามารถวินิจฉัยข้อพิพาทได้รวดเร็วขึ้น

การมีขั้นตอนการพิจารณาที่คล้ายกับการพิจารณาคดีของศาลยังช่วยให้ทนายความของคู่กรณีซึ่งคุ้นเคยกับกระบวนการพิจารณาของศาลอยู่แล้ว สามารถปฏิบัติตามได้โดยง่าย นอกจากนี้ หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่พอใจคำตัดสิน และนำเรื่องไปฟ้องร้องต่อศาล ศาลก็จะสามารถใช้ประโยชน์จากสำนวนการพิจารณาของหน่วยงานกำกับดูแลที่ผ่านมาในการตัดสินคดีได้

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐ (Administrative Process Act) ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1. แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงเวลา สถานที่ และลักษณะของการพิจารณา อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐในการพิจารณา และประเด็นข้อเท็จจริง และประเด็นด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. ต้องคำนึงถึงความสะดวกของคู่กรณีหรือตัวแทนในการกำหนดเวลา และสถานที่ในการพิจารณา
3. ให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะคู่กรณีมีโอกาสในการให้ข้อเท็จจริงและให้คำให้การ ตลอดจนมีโอกาสในการพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้งที่เกี่ยวข้อง และข้อเสนอในการยุติข้อพิพาท เท่าที่เป็นไปได้โดยพิจารณาถึงเวลาและประโยชน์สาธารณะ
4. ห้ามเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้สอบสวน (investigator) หรืออัยการ (prosecutor) ในคดีที่เกี่ยวข้องกันเข้าร่วมในการตัดสิน ยกเว้นในฐานะที่ปรึกษากฎหมาย หรือพยานบุคคล

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้หน่วยงานรัฐที่วินิจฉัยข้อพิพาทต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1. อนุญาตให้คู่กรณีมีผู้แทนได้
2. ต้องสิ้นสุดการพิจารณาในเวลาที่เหมาะสม
3. ต้องแจ้งให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียทราบถึงสิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรือตั้งใจที่จะดำเนินการต่อไป ในกรณีที่ปฏิเสธคำร้อง จะต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ
4. ตัดสินโดยยึดบันทึกสำนวนการพิจารณาทั้งหมด (whole record) หรือส่วนของสำนวนซึ่งมีพยานหลักฐานที่สำคัญ
5. มอบหมายให้ผู้พิจารณาคดีซึ่งไม่ลำเอียง ซึ่งสามารถพิจารณาคดีได้อย่างเป็นกลางเป็นผู้ดูแล
6. อนุญาตให้คู่กรณีโต้แย้งพยานหลักฐานและความเห็นของหน่วยงาน โดยให้เวลาและโอกาสที่เพียงพอ ในการนำเสนอข้อมูลซึ่งแตกต่าง และสามารถชักจูงเพื่อให้ข้อเท็จจริงทั้งหมดปรากฏ

7. บันทึกสำนวนการพิจารณาอย่างครบถ้วนและถือว่าสำนวนดังกล่าวเป็นสำนวน
เดี่ยวที่จะใช้ (exclusive record)
8. แกลงข้อเท็จจริงและข้อสรุปทั้งหมด และพิสูจน์ถึงถ้อยแถลงดังกล่าวในสำนวน
9. เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ได้ในระดับของหน่วยงาน
10. เปิดโอกาสและเตรียมพร้อมให้คู่กรณีสามารถฟ้องศาลเพื่อให้บทวนคำสั่งของ
หน่วยงาน

กระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทของ FCC ซึ่งมีขั้นตอนคล้ายกับการพิจารณาคดีของศาลคือ การพิจารณาข้อร้องเรียนอย่างเป็นทางการ (formal complaint) ซึ่งมักใช้กับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบบริการและผู้ประกอบการด้วยกันเช่น ข้อพิพาทเรื่องการเชื่อมต่อโครงข่าย (interconnection) การเลือกปฏิบัติในการให้บริการระหว่างผู้ประกอบบริการ และข้อพิพาทเรื่องสัญญาการให้บริการต่อ (resale) เป็นต้น

การร้องเรียนจะต้องเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการทำผิดกฎหมาย Telecommunications Act ซึ่ง FCC มีอำนาจหน้าที่ โดยมีอายุความไม่เกิน 2 ปีนับตั้งแต่ทราบเหตุ ในคำร้อง ผู้ร้องเรียนจะต้องระบุบทบัญญัติทางกฎหมายที่กล่าวหาว่าผู้ประกอบการละเมิด และหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาดังกล่าว โดยผู้ร้องเรียนมีภาระในการพิสูจน์ข้อกล่าวหาของตน นอกจากนี้ ผู้ร้องเรียนจะต้องรับรองว่า ได้พยายามระงับข้อพิพาทกับคู่กรณีโดยสุจริตแล้ว แต่ไม่ได้รับการตอบสนองเป็นที่พอใจ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว FCC ก็จะแจ้งให้ผู้ถูกร้องเรียนได้ทราบเป็นลายลักษณ์อักษร และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้องเรียนให้การเพื่อแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าวมาในเวลา 20 วัน หลังจากนั้นผู้ร้องเรียนก็จะมีโอกาสอีกครั้งหนึ่งในการหักล้างคำให้การของผู้ถูกกล่าวหา

เมื่อกระบวนการดังกล่าวเสร็จสิ้นลง FCC จะนัดให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาพบกัน เพื่อจัดทำถ้อยแถลงร่วม (joint statement) ซึ่งระบุประเด็นข้อเท็จจริงที่ทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ ตลอดจนข้อเท็จจริงที่เป็นที่โต้แย้งกัน และประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในระหว่างนี้ จะมีกระบวนการหลายขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันได้เอง อย่างไรก็ตาม หากคู่กรณียังไม่สามารถตกลงกันได้และจำเป็นต้องมีคำตัดสิน FCC จะมีหนังสือคำสั่งในรูปแบบที่คล้ายกับคำตัดสินของศาล คำสั่งดังกล่าวจะลงชื่อโดยผู้อำนวยการสำนักงาน (bureau chief) ที่เกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นการตัดสินใจในระดับเจ้าหน้าที่ ซึ่งมักเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ประจำ (routine) หรือโดยเลขานุการของ FCC ในกรณีที่เป็นการตัดสินใจโดยคณะกรรมการ ซึ่งมักเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

คำตัดสินของ FCC จะต้องใช้ข้อมูลซึ่งอยู่ในสำนวนเท่านั้น เพื่อป้องกันการใช้ข้อมูลที่ได้จากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียว โดยอีกฝ่ายหนึ่งไม่มีโอกาสได้หักล้าง คำตัดสินดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วย

- บทนำ (introduction) ซึ่งจะระบุคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ข้อกล่าวหา คำร้องขอให้มีการคำสั่งทางปกครอง
- ข้อมูลที่เป็นภูมิหลัง (background) ซึ่งจะระบุฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ของแต่ละฝ่าย ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท และเงื่อนไขทางกฎหมายของข้อกล่าวหา
- การวิเคราะห์ (discussion) ซึ่งกล่าวถึงประเด็นหลักของคำตัดสิน การทบทวนประเด็นทางกฎหมาย คำให้การของทั้งสองฝ่าย คำตัดสินของ FCC และเหตุผล โดยจะอภิปรายถึงผลกระทบของคำตัดสินนั้น

ในส่วนของคำตัดสินนี้ FCC จะมีคำสั่งให้คู่กรณีดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยคำสั่งนี้จะต้องอ้างบทบัญญัติตามกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ FCC ในการออกคำสั่งดังกล่าว

นอกเหนือจากการร้องเรียนอย่างเป็นทางการซึ่งมีกระบวนการคล้ายกับการพิจารณาคดีของศาลดังกล่าวข้างต้นแล้ว FCC ยังมีการรับข้อพิพาทรูปแบบอื่นๆ คือ การร้องเรียนอย่างไม่เป็นทางการ (informal complaint) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (mediation) และอนุญาโตตุลาการ (arbitration) กระบวนการเหล่านี้ถูกออกแบบมาเพื่อให้คู่กรณีสามารถยุติข้อพิพาทกันได้ด้วยตนเอง หรือใช้เวลาในการพิจารณาที่สั้นกว่าการพิจารณาการร้องเรียนอย่างเป็นทางการ ในรายงานการวิจัยเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงการร้องเรียนอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นกลไกที่ใช้บ่อยในการรับข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคและผู้ประกอบการ

2.6 การวินิจฉัยข้ออุทธรณ์

หน่วยงานกำกับดูแลบางแห่งอนุญาตให้คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินสามารถอุทธรณ์ (appeal) หรือขอให้มีการพิจารณาใหม่ (reconsider) ได้ นอกจากการร้องเรียนกับหน่วยงานกำกับดูแลดังกล่าวแล้ว คู่กรณียังคงมีสิทธิในการฟ้องศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาต่อไปได้อีกในกรณีที่ต้องการ

ในกรณีของสหรัฐ กระบวนการอุทธรณ์จะขึ้นอยู่กับว่า การวินิจฉัยข้อพิพาทที่ผ่านมากระทำในระดับของเจ้าหน้าที่หรือระดับของคณะกรรมการ หากเป็นการวินิจฉัยในระดับของเจ้าหน้าที่ คู่กรณีจะสามารถอุทธรณ์คำตัดสินดังกล่าวแก่คณะกรรมการได้ ในกรณีที่เป็นการตัดสินของคณะกรรมการ คู่กรณีก็สามารถร้องเรียนให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ได้ ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำภายใน 30 วัน โดยคู่กรณีต้องให้เหตุผลว่าการตัดสินใจที่ผ่านมามีข้อผิดพลาดอย่างไร และจะไม่สามารถหยิบยกประเด็นใหม่ขึ้นมาโต้แย้งได้เพิ่มเติม

3. กลไกในการตรวจสอบการทำงานของ กทช.

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์กลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบการทำงานของ กทช. ที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยจะชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของกลไกเหล่านี้ และความจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกอื่นๆ เพิ่มเติม ดังที่จะกล่าวถึงในหัวข้อที่ 4

3.1 กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และศาลปกครอง

ก่อนปีพ.ศ. 2539 ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งทำให้การใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานรัฐขาดความโปร่งใส และส่งผลให้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมในการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐอยู่เป็นเสมอ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครอง รวมทั้งหน่วยงานกำกับดูแลอิสระเช่น กทช.³ โดยมีบทบัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรมของรัฐ เช่น

- การห้ามมิให้ผู้มีส่วนได้เสียทำการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา 13)
- การให้คู่กรณีมีโอกาสตรวจสอบข้อเท็จจริง แสดงพยานหลักฐาน และได้แย้งก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 30)
- การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 37)

³ กทช. ไม่อยู่ในขอบข่ายของหน่วยงานรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวซึ่งได้แก่ รัฐสภา ศาล คณะรัฐมนตรี องค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะซึ่งได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ที่กำหนดในมาตรา 4 ของพ.ร.บ.ดังกล่าว

- การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน (มาตรา 45)

การที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว นอกจากจะมีผลในการผิดวินัยซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษได้แล้ว ยังอาจเป็นเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองถูกเพิกถอนได้

กลไกในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองของหน่วยงานรัฐอีกอย่างหนึ่งคือ ศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นโดยพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่หน่วยงานรัฐรวมทั้ง กทข. กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กระทำการละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีเกี่ยวกับข้อพิพาทเรื่องสัญญาทางปกครอง และการบังคับคดีทางปกครอง (มาตรา 9)

อย่างไรก็ตาม กลไกดังกล่าวทั้งสองยังมีข้อจำกัดในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการของ กทข. โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังขาดบทบัญญัติที่กำหนดมาตรฐานในการออกกฎระเบียบต่างๆ และการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญของ กทข. ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

3.2 ข้อกำหนดด้านจริยธรรม

การมีผลประโยชน์ขัดแย้งทางการเงิน

พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ มีข้อห้ามกรรมการ กทข. ดำรงตำแหน่งหรือถือหุ้นในธุรกิจวิทยุโทรทัศน์และธุรกิจโทรคมนาคม และห้ามการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอิสระที่มีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ขัดแย้งไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ ทั้งนี้หากกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียในประเด็นที่มีการพิจารณา กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม

กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้กรรมการ กทข. เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ภายใต้ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของ กทข.⁴ มีส่วนได้เสียในการประกอบธุรกรรมในลักษณะผูกขาดติดต่อน

⁴ เจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายฉบับนี้หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือ เงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ

กับรัฐ และกิจการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของที่หน่วยงานของตน มาตรา 100 ของกฎหมายดังกล่าวยังห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่และที่พ้นตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี รวมถึงคู่สมรส

1. เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียกับสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีอำนาจกำกับดูแล
2. เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีอำนาจกำกับดูแล
3. รับสัมปทานหรือคงไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในนิติบุคคลที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว⁵
4. เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุมหรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดหรือปฏิบัติหน้าที่อยู่ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

การประกอบอาชีพหลังพ้นตำแหน่ง

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ กทช. ที่พ้นจากตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างของบริษัทโทรคมนาคมและวิทยุโทรทัศน์

อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

⁵ เจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากตำแหน่งไม่เกิน 2 ปีสามารถถือหุ้นในบริษัทมหาชนที่รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาที่มีลักษณะผูกขาดกับรัฐได้แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 5 ทั้งนี้ บริษัทดังกล่าวจะต้องไม่เป็นบริษัทที่เคยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ผู้นั้น

ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดคุณสมบัติต้องห้ามของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ทางปกครอง⁶ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยกฎหมายดังกล่าวห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคู่กรณี คู่สมรสหรือคู่หมั้นของคู่กรณี⁷ ญาติ⁸ เจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี กระทำการพิจารณาทางปกครอง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าตนเองมีคุณสมบัติต้องห้ามหรือในกรณีที่คู่กรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องหยุดการพิจารณาและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อมีคำสั่งในการดำเนินการต่อไป ในกรณีที่ผู้พิจารณาคำสั่งทางปกครองเป็นกรรมการในคณะกรรมการ กรรมการผู้นั้นจะต้องแจ้งให้ประธานกรรมการทราบและเรียกประชุมเพื่อรับฟังข้อมูลจากกรรมการดังกล่าวก่อนที่จะมีการลงคะแนนลับว่าควรที่จะให้กรรมการดังกล่าวร่วมพิจารณาต่อไปหรือไม่ หากสามในสี่ของคณะกรรมการที่เหลืออยู่มีความเห็นว่ากรรมการดังกล่าวมิได้มีลักษณะต้องห้าม กรรมการผู้นั้นก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

นอกจากคุณสมบัติต้องห้ามที่กำหนดไว้ดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังบัญญัติไว้ว่าในกรณีที่มิเหตุอื่นใดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ เมื่อได้รับการร้องเรียน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือประธานกรรมการแล้วแต่กรณีทราบเพื่อให้มีมติต่อไป หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจกับคำตัดสินของผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองก็สามารถร้องเรียนต่อศาลปกครองได้

⁶ เจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมายนี้ หมายถึง บุคคล คณะบุคคล นิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

⁷ คู่กรณีหมายถึง ผู้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งเข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

⁸ ญาติ หมายถึง บุพพการีและผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ พี่น้องหรือลูกที่ลูกน้องนับได้เพียงในสามชั้น หรือเป็นญาติที่เกี่ยวข้องทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

การรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากผู้อื่น

มาตรา 103 ของพ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่และที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ถึงสองปีรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา

ทั้งนี้ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถรับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกิน 3,000 บาทในแต่ละโอกาสจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติ⁹ และหากจำเป็นต้องรับเพื่อรักษามิตรภาพก็ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อที่จะพิจารณาว่าทรัพย์สินดังกล่าวควรที่จะส่งมอบให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสังกัดหรือไม่ ในกรณีของกรรมการ ให้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน ซึ่งในกรณีของ กทช. ก็คือวุฒิสภา

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าหลักเกณฑ์ในการรับทรัพย์สินและผลประโยชน์ตามประกาศของปปช.ดังกล่าวยังคงค่อนข้างหละหลวม เนื่องจากมิได้มีข้อห้ามใดๆ ต่อคู่สมรสซึ่งอาจเป็นตัวแทนในการรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์แทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ ประกาศดังกล่าวยังมิได้ระบุมูลค่าของทรัพย์สินหรือผลประโยชน์สูงสุดที่เจ้าหน้าที่สามารถรับได้ในแต่ละปี และไม่มีข้อกำหนดให้มีการบันทึกการรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากผู้อื่นแต่อย่างใด ทำให้การตรวจสอบในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก

การเปิดเผยรายการสินทรัพย์และหนี้สินของกรรมการและเจ้าหน้าที่

การตรวจสอบสินทรัพย์และหนี้สินของผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเป็นมาตรการที่ใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายปกครองเพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่มีอำนาจทางปกครองใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงินส่วนตัว มาตรา 50 ของพ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ กำหนดให้กรรมการ กทช. เป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการปปช. เมื่อเข้ารับตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง

⁹ ญาติในที่นี้หมายถึงบุพพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ลุง ป้า น้า อา คู่สมรส บุพพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่สมรส บุตรบุญธรรม หรือผู้รับบุตรบุญธรรม

นอกจากนี้ พ.ร.บ. ประกอบกิจการฯ ยังมีบทบัญญัติเพิ่มเติมให้เปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการที่ยื่นให้ต่อปช. แก่สาธารณชนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว การเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการต่อสาธารณชนน่าจะช่วยให้สื่อมวลชนและประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ กทช. ได้ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่ากฎหมายดังกล่าวทั้งสองฉบับไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงอื่น ๆ ในสำนักงาน กทช. เช่น เลขาธิการและรองเลขาธิการ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแต่อย่างใด

3.3 ความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ประจำ

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรต่อสาธารณชน

มาตรา 7 ของพ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ข้อมูลที่ต้องเปิดเผยตามข้อกำหนดของกฎหมายนี้สามารถแบ่งได้เป็นสามกลุ่ม คือ

1. ข้อมูลที่ต้องตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งได้แก่ โครงสร้างและการจัดตั้งองค์กร อำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน สถานที่ติดต่อ กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบาย หรือการตีความที่มีลักษณะเป็นกฎลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
2. ข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้โดยไม่ต้องร้องขอเป็นกรณี ซึ่งได้แก่ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัย รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน มติคณะรัฐมนตรี หรือมติกรรมการ เป็นต้น ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิเข้าตรวจดูและขอสำเนา โดยหน่วยงานของรัฐอาจกำหนดค่าธรรมเนียมได้แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

3. ข้อมูลข่าวสารอื่นๆ ที่ต้องจัดหาให้แก่ประชาชนตามคำร้องขอในระยะเวลาที่สมควร ยกเว้นในกรณีของข้อมูลที่ถูกกฎหมายกำหนดมิให้เปิดเผย¹⁰ นอกจากนี้แล้ว ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลอื่นใดอาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของผู้ใดอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ แต่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับฟังคำคัดค้านของผู้เสียประโยชน์ หากหน่วยงานของรัฐไม่รับฟังคำคัดค้านหรือมีคำสั่งมิให้เปิดเผย ผู้ขอก็อุทธรณ์ได้

ตามกฎหมายดังกล่าว ในกรณีที่หน่วยงานรัฐปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ร้องขอ เนื่องจากเห็นว่าเป็นข้อมูลที่เปิดเผยไม่ได้ตามข้อกำหนดของกฎหมาย ผู้ร้องขอสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ภายใน 15 วันหลังจากได้รับแจ้งคำสั่งนั้น โดยคณะกรรมการวินิจฉัยฯ จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 30 วันและจะต้องให้เหตุผลประกอบด้วย

ในกรณีที่หน่วยงานรัฐไม่ดำเนินการตามข้อกำหนดของกฎหมายหรือดำเนินการล่าช้า ก็ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอ “ในเวลาอันสมควร” ในกรณีนี้ ผู้ขออาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้ดำเนินการ หรือในกรณีที่หน่วยงานรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลที่ร้องขอ ผู้ขอสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้มีการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่ในครอบครองของหน่วยงานรัฐไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้หรือไม่ได้ก็ตาม

โดยภาพรวมแล้ว พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีข้อกำหนดว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีความครอบคลุมเพียงพอที่จะรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในครอบครองของหน่วยงานรัฐรวมทั้ง กทช. ได้

การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการ

การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควรถือว่าเป็นเหตุในการฟ้องหน่วยงานทางปกครองต่อศาลปกครองได้¹¹ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐ กฎหมายว่าด้วยวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองจึงได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีวาง

¹⁰ ข้อมูลที่ไม่ต้องเปิดเผยได้แก่ ข้อมูลที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ข้อมูลที่เปิดเผยแล้วจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ (เช่นข้อมูลเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนที่กำลังดำเนินการอยู่) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานในการดำเนินการในเรื่องใด ข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด (เช่นข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของข้อมูล) ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล (เช่นข้อมูลการแพทย์) และข้อมูลข่าวสารอื่นๆ ที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย

¹¹ มาตรา 9(2) พรบ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งได้มีการดำเนินการดังกล่าวโดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ระเบียบดังกล่าวมีข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามคำขอของประชาชน หรือในการให้บริการที่มีลักษณะของสาธารณะ แม้ระเบียบดังกล่าวจะบังคับใช้เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับของฝ่ายบริหาร แต่ก็สามารถใช้เป็นแนวทางที่หน่วยงานกำกับดูแลอิสระเช่น กทช. นำมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ได้

สาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ได้แก่

- ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาและดำเนินการตามคำขอของประชาชนหรือให้บริการแก่ประชาชนให้เสร็จและแจ้งให้ผู้ยื่นขอทราบภายใน 1 วัน
- ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้นได้ให้ออกระเบียบเพื่อกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน โดยระยะเวลาที่กำหนดไว้ไม่ควรเกิน 90 วัน
- ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามภารกิจให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้ขยายเวลาในการดำเนินการได้ไม่เกิน 30 วันและให้แจ้งให้ผู้ขอทราบถึงความจำเป็นและเหตุผลในการขยายระยะเวลาในการดำเนินการ
- ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบโดยไม่มีเหตุผลอันควร ให้ถือว่าเป็นการทำผิดวินัยซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถกำหนดโทษได้ และในกรณีที่เจ้าหน้าที่จงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยร้ายแรง

พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองของ กทช. ไว้เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้

- การอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม: ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดระยะเวลาพิจารณาอนุญาตการประกอบกิจการโทรคมนาคม (มาตรา 8)
- การขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่สาม (ใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง): ให้คณะกรรมการพิจารณาและแจ้งคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตภายใน 30 วัน (มาตรา 9)

- การขอขยายการให้บริการโดยการเพิ่มจำนวนเลขหมายหรือการขยายพื้นที่บริการ: ให้คณะกรรมการพิจารณาและแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ (มาตรา 14)
- กรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้บริการโทรคมนาคมของผู้ได้รับใบอนุญาต: ให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้รับเรื่อง (มาตรา 46)

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายโทรคมนาคมยังมิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินงานของ กทช. อย่างครบถ้วน โดยยังขาดระเบียบเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการพิจารณาทางปกครองของ กทช. ที่สำคัญหลายประการเช่น การวินิจฉัยข้อพิพาทในกรณีที่มีการปฏิเสธการเชื่อมต่อโครงข่ายหรือกรณีพิพาทอื่น ๆ ระหว่างผู้ประกอบการ และการตรวจสอบรับรองมาตรฐานทางเทคนิคของอุปกรณ์ เป็นต้น

3.4 การพิจารณาทางปกครอง

พ.ร.บ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาทางปกครองไว้หลายประการ อาทิ

- ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในการกระบวนการพิจารณาทางปกครอง(มาตรา 13) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว
- ให้คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา 23)
- ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบ และให้คำแนะนำในการทำคำขอหรือคำแถลงที่ถูกต้อง (มาตรา 27)
- ให้เจ้าหน้าที่รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ (มาตรา 29)
- ให้คู่กรณีมีโอกาสดูตรวจสอบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 30)

- ให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งและชี้แจง (มาตรา 31)
- ให้เจ้าหน้าที่ต้องให้เหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองและมีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาที่เหมาะสม (มาตรา 33)
- ให้คู่กรณีมีสิทธิในการอุทธรณ์และให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์ภายใน 30 วัน (มาตรา 45)
- คำวินิจฉัยต้องของคณะกรรมการต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัย หากกรรมการผู้ใดมีความเห็นแย้ง ให้กรรมการผู้นั้นมีสิทธิที่จะบันทึกความเห็นของตนในคำวินิจฉัยได้ (มาตรา 84)

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า บทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดมาตรฐานในการพิจารณาทางปกครองโดยทั่วไปไว้ค่อนข้างครบถ้วนสมบูรณ์ และน่าจะสามารถประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของ กทช. ได้ดีพอสมควร

3.5 การออกกฎ

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้มีข้อกำหนดว่าด้วยกระบวนการในการออกกฎของหน่วยงานรัฐ แม้ว่ากฎที่กำหนดขึ้นอาจมีผลผูกพันต่อบุคคลภายนอกโดยทั่วไปในวงกว้างก็ตาม ซึ่งนับว่าแตกต่างจากของประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการที่ชัดเจน ทั้งในส่วนของการแจ้งให้ทราบ การรับฟังข้อคิดเห็น การรายงานสรุป และตีพิมพ์

พ.ร.บ. ประกอบกิจการขมิบบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเฉพาะในกรณีของการกำหนดกฎเกณฑ์ในการออกใบอนุญาต และมีการรับฟังของคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเฉพาะในกรณีของการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยการเชื่อมต่อโครงข่าย (interconnection) และการให้ผู้ให้บริการมีสิทธิใช้เลขหมายโทรคมนาคมเดิมเมื่อเปลี่ยนผู้ให้บริการ (number portability) เท่านั้น นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับแนวทางและขั้นตอนในการนำข้อคิดเห็นไปประกอบในการออกกฎแต่อย่างใด

โดยสรุปแล้ว กระบวนการออกกฎของ กทช. ตามกฎหมายที่มีอยู่ยังขาดขั้นตอนและแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นมาตรฐานในระดับที่เทียบเคียงได้กับของประเทศพัฒนาแล้ว

3.6 การวินิจฉัยข้อพิพาท

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์การกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมและการบังคับใช้กฎหมายโทรคมนาคมแล้ว กทช. ยังมีอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่งคือ การวินิจฉัยข้อพิพาททั้งข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการเช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคในการเชื่อมต่อโครงข่าย หรือข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภคเช่น ข้อพิพาทเรื่องการงดให้บริการหรือการเก็บค่าบริการเกินจริง เป็นต้น

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการในการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยตรงอย่างละเอียดเพียงพอ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาว่าการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นรูปแบบหนึ่งของการออกคำสั่งทางปกครอง ข้อกำหนดว่าด้วยการพิจารณาคำสั่งทางปกครองที่กล่าวมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิของคู่กรณีในการทราบข้อมูลหรือความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ก็สามารถให้หลักประกันความเป็นธรรมได้ในระดับหนึ่ง แม้จะยังไม่มีข้อกำหนดขั้นตอนในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ละเอียดและชัดเจนดังตัวอย่างของต่างประเทศก็ตาม

พ.ร.บ. ประกอบกิจการฯ ก็มีข้อกำหนดเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับขั้นตอนการวินิจฉัยข้อพิพาทโดย กทช. โดยกฎหมายกำหนดว่า ในการพิจารณาคำร้องเรียนของประชาชนต่อการให้บริการของผู้รับใบอนุญาต กทช. ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานของตนในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตกระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเงื่อนไขใบอนุญาต (มาตรา 46)

3.7 การอุทธรณ์

การให้สิทธิในการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานรัฐแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากผลการพิจารณาทางปกครองเพื่อให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งนอกจากจะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและให้หลักประกันความเป็นธรรมในกระบวนการทางปกครองแล้ว ยังเป็นกลไกในการตรวจสอบภายในหน่วยงานของรัฐและช่วยลดภาระของศาลปกครอง ในขณะเดียวกัน การคงสิทธิในการฟ้องศาลปกครองในกรณีที่ไม่พอใจกับคำตัดสินของหน่วยงานปกครอง ก็ทำให้มีกระบวนการตรวจสอบที่เป็นอิสระด้วย

โดยทั่วไปผู้อุทธรณ์จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองก่อนตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ ในกรณีที่องค์กรดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติในส่วนของการอุทธรณ์โดยเฉพาะ ก็จะต้องใช้กระบวนการอุทธรณ์ตามที่

กำหนดไว้ในมาตรา 40–48 ของพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากคำตัดสินของหน่วยงานรัฐไม่เป็นที่พอใจของผู้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ก็สามารถนำเรื่องไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ ฯ และ พ.ร.บ. ประกอบกิจการฯ มิได้มีบทบัญญัติใดๆ เกี่ยวกับขั้นตอนการอุทธรณ์การออกคำสั่งทางปกครอง เราจึงต้องยึดตามพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

- ในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองแล้ว และคู่กรณีไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น¹² คำอุทธรณ์ดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้ง และข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย
- ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน
- ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้รายงานความเห็นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์¹³ ภายในเวลา 30 วัน
- ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ใช้เวลาไม่เกิน 30 วันในการพิจารณาคำอุทธรณ์ นับจากวันที่ได้รับรายงานจากเจ้าหน้าที่ หากไม่สามารถดำเนินการได้เสร็จสิ้นในระบะเวลาดังกล่าวให้ต่ออายุการพิจารณาได้อีกไม่เกิน 30 โดยต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ
- ในกรณีที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นคณะกรรมการ เช่นในกรณีของ กทช. ให้ผู้มีสิทธิโต้แย้งฟ้องศาลปกครองได้ภายใน 90 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองได้

¹² ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมิได้แจ้งรายละเอียดระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่งและไม่มีการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายหลัง ระยะเวลาการอุทธรณ์จะขยายออกไปเป็นหนึ่งปี (คำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ ๑/๒๕๔๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง)

¹³ ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ได้แก่ อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม หัวหน้าส่วนจังหวัดในกรณีที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ประจำในต่างจังหวัด (กฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2540 ออกความตาม พรบ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.1 ข้อกำหนดด้านจริยธรรม

มาตรฐานด้านจริยธรรมของกรรมการและเจ้าหน้าที่ กทช. มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความน่าเชื่อถือของหน่วยงาน กทช. ควรประกาศข้อกำหนดด้านจริยธรรมในประเด็นที่มีความสำคัญดังต่อไปนี้

การรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากบุคคลภายนอก

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐรวมทั้ง กทช. ด้วย อย่างไรก็ตาม ประกาศดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องที่สำคัญหลายประการ กทช. ควรออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์โดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ โดยนำประกาศของดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไขโดยเพิ่มประเด็นดังต่อไปนี้

- กำหนดข้อห้ามการรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ของคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นควรได้ตามกฎหมาย
- กำหนดมูลค่าของทรัพย์สินหรือผลประโยชน์สูงสุดที่กรรมการและเจ้าหน้าที่ สามารถรับจากบุคคลอื่นได้ในรอบหนึ่งปี
- กำหนดให้มีการวางระบบบันทึกการแจ้งการรับทรัพย์สินและผลประโยชน์ภายในสำนักงาน กทช. โดยให้เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งการรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์แก่สำนักงานทุกครั้ง

ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และการมีผลประโยชน์ขัดแย้งทางการเงิน

ปัญหาการมีผลประโยชน์ขัดแย้งทางการเงินและการขาดความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นปัญหาที่สลับซับซ้อน แม้ว่ากฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติต้องห้ามของผู้ที่สามารถปฏิบัติราชการทางปกครองโดยเหตุจากการมีผลประโยชน์ขัดแย้งไว้แล้วก็ตาม ในทางปฏิบัติการตีความว่าสภาพเช่นใดที่จะเข้าข่ายขัดกับกฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่มีความชัดเจน ในหลายกรณีผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการให้คำแนะนำต่อเจ้าหน้าที่ก็อาจไม่มีความเข้าใจที่ถูกต้อง

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว กทช. ควรจัดตั้งสำนักงานให้คำปรึกษาด้านจริยธรรม (ethics office) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ซึ่งผ่านการอบรมและสามารถให้คำปรึกษาแก่กรรมการและเจ้าหน้าที่มาให้คำปรึกษาโดยเฉพาะ

การเปิดเผยข้อมูลรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พ.ร.บ. องค์การจัดสรรคลื่นความถี่ ๔ กำหนดให้คณะกรรมการ กทช. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งทำให้กรรมการ กทช. ทุกคนมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ข้อกำหนดดังกล่าวยังไม่ได้รวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูงอื่นๆ ใน กทช. โดยเฉพาะอย่างยิ่งเลขาธิการและรองเลขาธิการ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญสูงและอยู่ในฐานะที่ให้คุณให้โทษแก่ผู้ประกอบการได้ ปปช.ควรประกาศกำหนดเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามมาตรา 39 ของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย

4.2 ความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ประจำ

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ค่อนข้างมีความสมบูรณ์และมีมาตรฐานที่สูง อย่างไรก็ตามปัญหาในทางปฏิบัติก็คือ หน่วยงานรัฐหลายแห่งยังคงเคยชินกับการไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลแก่บุคคลภายนอก และมักจะยกข้อกล่าวอ้างหรือใช้วิธีการถ่วงเวลาต่างๆ ซึ่งทำให้หน่วยงานเหล่านั้นเสียภาพพจน์เมื่อมีคำสั่งให้ต้องเปิดเผยข้อมูลเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและส่งเสริมภาพลักษณ์ของการเป็นองค์กรที่มีความโปร่งใส กทช. ควร

- เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา เช่น กฎ มติ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้โดยไม่ต้องร้องขอเช่น ผลการพิจารณา หรือคำวินิจฉัย ความเห็นที่แย้งกับการพิจารณา เพิ่มเติมทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต
- จัดห้องข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนสามารถค้นดูข้อมูลที่ กทช. ต้องจัดให้ประชาชนตามข้อกำหนดของกฎหมาย และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการค้นหาข้อมูลและทำสำเนาเอกสาร

- กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการจัดหาข้อมูลให้แก่ประชาชนตามคำขอ

การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการ

กฎหมายว่าด้วยวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้ กรม. วางระเบียบและกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐกำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครอง และกำหนดให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานรัฐเป็นระเบียบตามข้อกำหนดดังกล่าว อย่างไรก็ตามระเบียบนี้มีผลบังคับใช้เฉพาะกับหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารเท่านั้น นอกจากนี้ พ.ร.บ. ประกอบกิจการฯ มีข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการทางปกครองเพียงบางเรื่องเช่น ให้ กทช. ใช้เวลาไม่เกิน 30 วันในการตอบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมประเภทที่สาม การขอขยายการให้บริการ และการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากผู้ใช้บริการ ส่วนการดำเนินการอื่นๆ เช่นการออกใบอนุญาตนั้น กฎหมายกำหนดให้ กทช. ประกาศกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเอง

เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลภายนอกและเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ กทช. มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ กทช. ควรออกระเบียบว่าด้วยการให้บริการประชาชนที่มีเนื้อหาคล้ายคลึงกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ฯ เพื่อใช้ในการปฏิบัติราชการทั่วไป กำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่สำคัญเช่น การออกใบอนุญาต การรับรองมาตรฐานทางเทคนิคของอุปกรณ์โทรคมนาคม และการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นต้น และเผยแพร่ระเบียบดังกล่าวทั้งในรูปของเอกสารและทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

4.3 ความโปร่งใสในการติดต่อกับบุคคลภายนอก

ในปัจจุบัน ยังไม่มีกฎระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองกับบุคคลภายนอก ทั้งที่เรื่องดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความเชื่อถือของสาธารณชนต่อหน่วยงานทางปกครองโดยเฉพาะหน่วยงานกำกับดูแล เพื่อสร้างภาพลักษณ์ของการเป็นหน่วยงานที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ กทช. ควรประกาศระเบียบว่าด้วยการติดต่อกับบุคคลภายนอก (ex parte rule) ที่บังคับใช้กับทั้งกรรมการและเจ้าหน้าที่ ระเบียบดังกล่าวควรห้ามการติดต่อระหว่างกรรมการและเจ้าหน้าที่ กทช. กับบุคคลภายนอกอย่างลับๆ ในระหว่างเตรียมการจัดทำคำสั่งทางปกครองต่างๆ เช่น การออกใบอนุญาต และการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นต้น

4.4 การออกกฎ

กฎหมายมักให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยไม่ได้กำหนดขั้นตอนของการกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ กฎเกณฑ์เหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ผ่านกระบวนการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติและการรับฟังข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย หรือแม้จะมีการรับฟังความคิดเห็นบ้าง ความคิดเห็นที่ได้รับมักไม่ถูกนำไปพิจารณาอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้เกิดความไม่ยอมรับกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น

เพื่อให้ได้กฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่ผ่านการตรวจสอบจากสังคมและได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสีย กทช. ควรประกาศระเบียบว่าด้วยการออกกฎเกณฑ์การกำกับดูแล โดยเรียงดังกล่าวก่อนมีขั้นตอนการแจ้งให้ทราบ (notice) การรับฟังข้อคิดเห็น (comment) การให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม (reply) การรายงานสรุปและการประกาศใช้กฎ (report and order)

นอกจากนี้ในระยะยาว หน่วยงานด้านนิติบัญญัติควรปรับปรุง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการออกกฎระเบียบต่างๆ ของหน่วยงานรัฐเพื่อสร้างมาตรฐานกลางในการออกกฎระเบียบของทุกหน่วยงาน

4.5 การวินิจฉัยข้อพิพาท

แม้ว่า พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะกำหนดมาตรฐานในการออกคำสั่งทางปกครองไว้อย่างค่อนข้างเป็นระบบก็ตาม กฎหมายดังกล่าวยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีการวินิจฉัยข้อพิพาทน้อยมาก และยังมีขั้นตอนที่ให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่ไม่เพียงพอ ในอนาคตคาดว่า จะมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการโทรคมนาคมเข้าสู่การวินิจฉัยของ กทช. จำนวนมาก กทช. จึงควรกำหนดกระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ได้มาตรฐานโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เป็นทางการ (formal complaint)

กระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เป็นทางการของ กทช. ควรคล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้คู่กรณีและเจ้าหน้าที่ของ กทช. คำนึงถึงกระบวนการของศาลปกครอง ซึ่งเป็นประโยชน์เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของ กทช. ต่อศาลปกครอง และเพื่อให้ศาลปกครองสามารถทบทวนการวินิจฉัยข้อพิพาทของ กทช. ได้โดยง่ายอย่างไรก็ตาม กระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทของ กทช. ควรได้รับการปรับปรุงให้ง่ายและรวดเร็วกว่าการพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยอาจตัดขั้นตอนการนั่งพิจารณาออก และดำเนินการวินิจฉัยโดยใช้เอกสารเท่านั้น

เอกสารอ้างอิง

Cabinet Office, Code of Practice on Written Consultation, November 2000 (available at www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm)

Federal Communications Commission, Do It Right: An Ethics Handbook for Executive Branch Employees (published by OGE – as modified by FCC, 10/98) (available at www.fcc.gov)

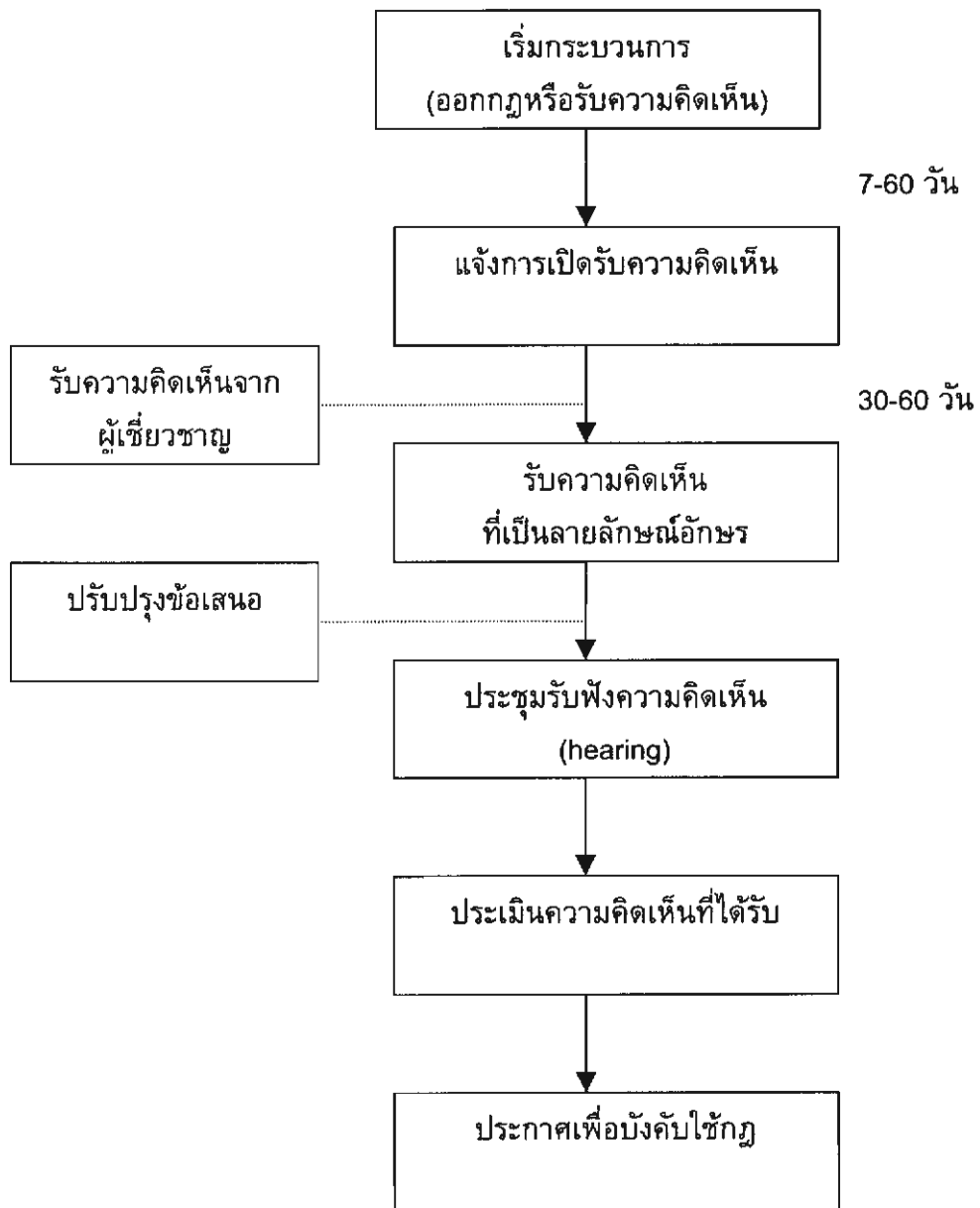
International Telecommunication Union, "Trends in Telecommunication Reform 2002: Effective Regulation", Geneva, 2002

กรอบที่ 1 มาตรฐานในการรับฟังความคิดเห็น (Consultation Criteria)

1. ควรเตรียมเวลาสำหรับการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะในกระบวนการวางแผนและออกกฎหมาย หรือการให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เริ่มกระบวนการ เพื่อให้ได้รับข้อคิดเห็นที่จะนำมาปรับปรุงข้อเสนอ และมีเวลาที่เพียงพอในการดำเนินการตามขั้นตอนอื่น
2. ควรระบุให้ชัดเจนว่า จะรับฟังความคิดเห็นจากผู้ใด ด้วยคำถามใด ในเวลาเท่าใด และด้วยจุดประสงค์ใด
3. เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นจะต้องง่ายและกระชับที่สุดเท่าที่ทำได้ เอกสารดังกล่าวควรมีบทสรุปคำถามที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นซึ่งมีความยาวไม่เกิน 2 หน้า เอกสารดังกล่าวควรอำนวยความสะดวกแก่ผู้อ่านให้สามารถแสดงความคิดเห็น ติดต่อหรือร้องเรียนมาได้
4. เอกสารควรได้รับการเผยแพร่ให้กว้างขวางที่สุด โดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ แต่ต้องไม่จำกัดสิทธิของผู้ที่ไม่ใช้สื่อดังกล่าว และต้องประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายเกิดความสนใจ
5. ควรมีเวลาที่เพียงพอในการเปิดรับความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่างๆ เวลาในการรับฟังความคิดเห็นไม่ควรน้อยกว่า 12 สัปดาห์
6. ควรรับฟังและวิเคราะห์ข้อคิดเห็นที่ได้รับด้วยใจที่เปิดกว้าง และเปิดเผยผลการพิจารณาแก่สาธารณะ โดยคำนึงถึงข้อคิดเห็นที่ได้รับ และให้เหตุผลในการตัดสินใจ
7. หน่วยงานที่เปิดรับฟังความคิดเห็นควรติดตามและประเมินผลการรับฟังความคิดเห็น และมอบหมายให้มีผู้ประสานงานซึ่งจะนำบทเรียนที่ได้รับเผยแพร่ต่อไป

ที่มา: Cabinet Office UK, Code of Practice on Written Consultation, November 2000

ภาพที่ 1 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการออกกฎหรือกำหนดนโยบาย



ที่มา: ดัดแปลงแก้ไขจาก ITU (2002)

ตารางที่ 1 ตัวอย่างเป้าหมายด้านเวลาในการให้ใบอนุญาตและตอบเรื่องร้องเรียนของ OFTEL

Processing of Mobile Radio System Licence	
Establishment of a new system	<i>2 months</i>
Relocation of base station	<i>40 working days</i>
Addition of base station	<i>40 working days</i>
Replacement of base station equipment	<i>14 working days</i>
Issue of licence	<i>10 working days</i>
Investigation of Radio Interference	
Interference on commercial services	<i>Investigation within 7 days</i>
Certification of Telecommunications Equipment	
Documentation evaluation	<i>21 working days</i>
Sample evaluation	<i>45 working days</i>
Reply to consumer complaints against operators	
Interim reply	<i>Within 3 working days</i>
Full reply	<i>Within 30 working days</i>

ที่มา: OFTEL(www.oftel.gov.uk)