

บทสรุปผู้บริหาร

ชื่อผลงาน แนวทางของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคม

สภาพปัญหา

จากการสืบค้นข้อมูลผ่านระบบสำนักอัตโนมัติของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตั้งแต่ก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถึงเดือนมิถุนายน 2563 พบว่ามีการร้องเรียนหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นจำนวนถึง 116 เรื่อง (บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ปัจจุบันบริษัททั้งสองแห่งได้ควบรวมกิจการเป็นบริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)) จากการพิจารณาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีที่มีการฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคม พบว่าศาลปกครองจะพิจารณาในเบื้องต้นว่าคำฟ้องนั้น ผู้ถูกฟ้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ และการใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่ หากเป็นการดำเนินการเชิงพาณิชย์กรรมหรือเป็นการกระทำทางแพ่ง ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่หากเป็นการฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ศาลจะปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา ในขณะที่เมื่อศึกษาคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องในลักษณะเช่นเดียวกัน กลับพบว่าเรื่องร้องเรียนหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้มีการให้เหตุผลโดยชัดแจ้งว่าเป็นการกระทำทางปกครองหรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานรัฐหรือไม่ แม้เรื่องร้องเรียนนั้นจะมีลักษณะเป็นการให้บริการเชิงพาณิชย์กรรม หรือเป็นการให้บริการทั่วไปหรือมีลักษณะเป็นการให้บริการหลังการขาย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีคำวินิจฉัยให้รับเรื่องไว้พิจารณาเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนต่อไป ทำให้เกิดปัญหาว่าการร้องเรียนหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีหน้าที่และอำนาจขอบเขตในการตรวจสอบการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือหน้าที่และอำนาจ เพียงใด เรื่องร้องเรียนประเภทใดบ้างที่สามารถตรวจสอบได้

วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดและบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายในการตรวจสอบอำนาจรัฐ แนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านโทรคมนาคม (2) ศึกษาแนวคิดและบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคม แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้อง (3) รวบรวมข้อมูล ศึกษาวิเคราะห์ และเสนอแนวทางในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคม เพื่อให้เจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวปฏิบัติในการเสนอความเห็นหรือข้อพิจารณาต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

วิธีการศึกษา

การศึกษาทางเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย บทความ แนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมของผู้ตรวจการแผ่นดิน คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลทางเว็บไซต์และอินเทอร์เน็ต

ข้อค้นพบสำคัญ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาการร้องเรียนหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมที่ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น สรุปปัญหาได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 ปัญหาที่เกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ในบทมาตราที่จะเสนอวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มีได้บัญญัติบทมาตราที่ให้เจ้าหน้าที่เสนอความเห็นในการยุติการพิจารณาโดยตรง ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้ออกประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง การกำหนดเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ดังนั้น นับตั้งแต่มีประกาศฉบับดังกล่าว ปัญหาการอ้างบทมาตราของกฎหมายในส่วนนี้จึงหมดไป

ประการที่ 2 ปัญหาการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน ในบางกรณีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีการวินิจฉัยไปในแนวทางที่แตกต่างกันหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งอาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบและผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละท่านมีดุลพินิจในการพิจารณาที่แตกต่างกัน รวมถึงปัญหาของรายละเอียดของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของแต่ละเรื่องร้องเรียน

ประการที่ 3 ปัญหาการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการกระทำหรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมที่เป็นการดำเนินการในเชิงพาณิชย์กรรม หรือมีลักษณะเป็นการกระทำทางแพ่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปที่ให้บริการด้านโทรคมนาคม หรือมีลักษณะเป็นการให้บริการทั่วไปหรือเป็นบริการหลังการขาย จะเข้าซ้อนทับหน้าที่และอำนาจของสำนักงาน กสทช. หรือไม่ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการลดความซ้ำซ้อนดังนี้ (1) หากเรื่องร้องเรียนหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมมีลักษณะเป็นการร้องเรียนการให้บริการทั่วไปหรือเป็นบริการหลังการขาย และเป็นเรื่องเฉพาะราย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรเสนอผู้ตรวจการผู้ตรวจการแผ่นดินอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 36 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ส่งเรื่องไปยังสำนักงาน กสทช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป (2) แต่หากเป็นการร้องเรียนว่าหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินที่เป็นการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนหรือเป็นการดำเนินการทางแพ่ง แต่มีลักษณะเป็นสร้างผลกระทบในวงกว้างต่อประชาชน และมีได้เป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาศัยอำนาจ

ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 รับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมต่อไป ผู้ศึกษาเห็นว่าสาเหตุของปัญหาโดยสรุปคือกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานยังขาดคู่มือปฏิบัติงานหรือแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคม การจัดทำแนวทางในเรื่องดังกล่าวจะช่วยทำให้เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และทำให้ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานของรัฐเกิดความเชื่อมั่นต่อคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินควรพิจารณากำหนดนโยบายในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคม ดังนี้ (1) เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทั่วไปหรือเป็นบริการหลังการขาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรกำหนดมาตรการให้ผู้ร้องเรียนดำเนินการใช้สิทธิร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมนั้นเสียก่อน (2) ในการแก้ไขระบบการจัดการเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมในเชิงโครงสร้าง หากในอนาคตมีปริมาณเรื่องร้องเรียนในปริมาณเพิ่มมากขึ้น อาจกำหนดให้มีส่วนงานติดตามสถานการณ์ วิเคราะห์คาดการณ์ ปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน (3) ควรกำหนดมาตรการคุ้มครองประชาชนที่ได้รับบริการด้านโทรคมนาคม โดยนำเรื่องร้องเรียนที่มีผลกระทบในวงกว้าง หรือประเภทที่มีสิทธิการร้องเรียนสูงไปกำหนดเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ดี เพื่อจัดทำเป็นคำแนะนำในการปฏิบัติงานเสนอแนะไปยังหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคม หรืออาจจะกำหนดเป็นมาตรการเชิงป้องกันเพื่อลดปริมาณเรื่องร้องเรียนที่มีเหตุแห่งการร้องเรียนในลักษณะเดียวกันเป็นจำนวนมาก หรือมีการร้องเรียนบ่อย ๆ (4) ควรสร้างกลไกในการประสานความร่วมมือกันระหว่างสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกับสำนักงาน กสทช. และหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เช่น การพัฒนาระบบสารสนเทศเชื่อมโยงข้อมูลการคุ้มครองประชาชนในด้านที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านโทรคมนาคมของหน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วย ฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียน ฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร ซึ่งจะทำให้เกิดการบูรณาการฐานข้อมูลภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. หากเป็นเรื่องเชิงพาณิชย์กรรมหรือการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชน เจ้าหน้าที่สอบสวนควรตรวจสอบว่าเป็นเรื่องที่เป็นความเดือดร้อนที่มีลักษณะเป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณีหรือไม่ หากสำนักงาน กสทช. รับเรื่องไว้แล้ว เจ้าหน้าที่สอบสวนควรเสนอความเห็นเพื่อขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติเรื่องร้องเรียน ตามมาตรา 36 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แต่หากเป็นเรื่องร้องเรียนนั้นมีใช่เรื่องเฉพาะราย เป็นเรื่องเชิงพาณิชย์กรรมหรือดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชน และเป็นเรื่องที่เกิดผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก หรือเป็นประโยชน์สาธารณะ เป็นเรื่องร้องเรียน

ที่มีความสำคัญ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาศัยอำนาจตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 รับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมต่อไป

2. กรณีเรื่องที่หน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านโทรคมนาคมเป็นผู้ถูกร้องเรียนที่เกิดจากการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจตามกฎหมายในแดนกฎหมายมหาชน เช่น การร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ สัญญาทางปกครอง กรณีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย กรณีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐหรือเป็นการกระทำตามกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม เจ้าหน้าที่สอบสวนควรตรวจสอบเรื่องร้องเรียนว่ากรณีดังกล่าวมีประเด็นการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลยุติธรรม หรือร้องเรียนไปยังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือไม่ หากมีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานดังกล่าวแล้ว ควรเสนอให้ยุติเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

3. การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนด้านกิจการโทรคมนาคม โดยที่เรื่องร้องเรียนด้านกิจการโทรคมนาคมมีความเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีที่มีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว และพัฒนาอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งจะต้องเข้าใจถึงปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงของประเทศ จึงจำเป็นต้องเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

4. ปัญหาด้านโทรคมนาคมที่มีลักษณะเป็นสาขา มีทั้งวิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์และนิติศาสตร์ แต่องค์ความรู้ทางด้านวิชาการยังมีเนื้อหาเป็นภาษาต่างประเทศ และมีผู้เชี่ยวชาญยังไม่มากนัก ดังนั้น หากมีเรื่องร้องเรียนที่มีความสลับซับซ้อน และมีลักษณะเป็นสาขาในเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนควรเสนอให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริงในรูปแบบสาขาชีพ

3. ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย

การสื่อสารโทรคมนาคมเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินการจัดบริการให้แก่ประชาชนด้วยตนเองซึ่งเดิมรัฐเห็นว่าภารกิจดังกล่าวเป็นเรื่องของความมั่นคงของชาติ แต่ในปัจจุบันเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคมมีความต้องการใช้บริการเป็นจำนวนมาก ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอยู่ตลอดเวลา ทำให้รัฐเห็นว่าภารกิจด้านโทรคมนาคมมิใช่ภารกิจหลักที่รัฐต้องดำเนินการเองทั้งหมด แต่เป็นภารกิจลำดับรองที่รัฐต้องจัดให้มีเพื่อความเจริญของประเทศ ซึ่งรัฐสามารถมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะได้เช่นเดียวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ที่มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะและมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับกิจการโทรคมนาคม

การดำเนินการในลักษณะดังกล่าว อาจมีทั้งที่เป็นการใช้อำนาจของรัฐในทางปกครอง หรือเป็นการดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์กรรม หรือเป็นการดำเนินการทางแพ่งเช่นเดียวกับเอกชน จึงเห็นควรที่จะดำเนินการศึกษาการให้บริการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์โดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อกำหนดแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนในกรณีที่มีการร้องเรียนหน่วยงานของรัฐที่ให้บริการด้านกิจการกระจายและกิจการโทรทัศน์