

A world map composed of white dots on a red background. The dots are arranged in a grid pattern that forms the outline of the continents. The text "บทความวิจัย/วิชาการ" is centered in the middle of the map.

บทความวิจัย/วิชาการ





การดำเนินคดี ในอำนาจหน้าที่ของ กสทช.

ว่าที่ร้อยตรี ทรงพล สงวนจิตร*
สำนักงานอัยการสูงสุด

บทคัดย่อ

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. เป็นผู้อนุญาตและผู้กำกับดูแลการใช้งานคลื่นความถี่และการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุคมนาคม เมื่อมีการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการใช้งานคลื่นความถี่และการประกอบกิจการดังกล่าว จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยนำสภาพบังคับและบทลงโทษ (Sanction) ตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง และกฎหมายปกครอง มาปรับใช้ การบังคับใช้กฎหมายของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. จะต้องพิจารณาและดำเนินการให้ถูกต้องตามวิธีการ ขั้นตอน ด้วยความรอบคอบ ชัดเจน เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปฏิบัติตาม มิให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่ง ทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ และยังเป็นไปเพื่อการปรามให้ผู้อื่นไม่กระทำความผิดแบบเดียวกัน

คำสำคัญ : ดำเนินคดี การกระทำความผิด คำสั่งทางปกครอง สภาพความรับผิดชอบ

Abstract

The Office of The National Broadcasting and Telecommunications Commission (NBTC) is the authorizer and regulator of the use of frequency in the operation of broadcasting, television, and telecommunications or in the radio communications. Any situation, concerning law committing under the use of frequency in the operation of broadcasting mentioned, is the authority and function of NBTC to rigorously enforce the law by applying the condition

and sanction as prescribed by the law to adapt legally, such as criminal law, civil law, and administrative law. The law implementation of NBTC and the Office of NBTC will have to be inquired and operated in accordance with the procedure, together with carefulness, distinctness, fairness and effectiveness. This is in order to enforce the law-abiding citizen to behave without breaking either the law or order, demonstrating the sacred remains of the law and prohibiting others to commit the same error.

1. ความเป็นมา

กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลานาน โดยในอดีตกิจการวิทยุกระจายเสียงอยู่ในความควบคุมของกองช่าง กรมไปรษณีย์โทรเลข ได้ออกอากาศเป็นทางการครั้งแรกเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473 เป็นการถ่ายทอดพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในวันฉัตรมงคล ส่วนกิจการวิทยุโทรทัศน์อยู่ในความควบคุมของกรมประชาสัมพันธ์ โดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ริเริ่มก่อตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งแรกในประเทศไทย ออกอากาศแพร่ภาพครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2498 แต่กิจการดังกล่าวที่เกิดขึ้นยังอยู่ในอำนาจรัฐบาล เพื่อกิจการของรัฐบาล การเผยแพร่อุดมการณ์ชาตินิยม และนำมาใช้ประโยชน์ทางการเมือง ส่วนกิจการโทรคมนาคมของไทย ในอดีตอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย กรมไปรษณีย์โทรเลข และกระทรวงคมนาคม แต่ด้วยการที่ภาครัฐมีข้อจำกัดในด้านการลงทุนและประสิทธิภาพในการจัดการ ทำให้การให้บริการโทรคมนาคมของภาครัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้น จึงได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าทำสัญญาร่วมการทำงาน หรือสัญญาสัมปทาน (Concession Contract) เพื่อให้บริการแก่ประชาชน โดยมีองค์การดังกล่าวกำกับดูแล

ต่อมารัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายตามหลักนิติรัฐ (Legal State) หรือหลักรัฐภายใต้กฎหมาย รัฐจะใช้อำนาจกระทำการใดๆ ให้มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้เพื่อรองรับการบริหารงานด้านกิจการวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ คือพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 3 ในปัจจุบัน และได้ออกกฎหมายเพื่อรองรับการบริหารงานด้านกิจการโทรคมนาคม คือพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517 ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 3 ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีการตราพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 จัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติขึ้น เป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง

วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มาตรา 3 ส่งผลให้ปัจจุบันเกิดองค์กรใหม่ คือคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. และสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือสำนักงาน กสทช. เข้ามาทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในกิจการวิทยุคมนาคม วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากการรบกวนซึ่งกันและกัน และทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เกิดการแข่งขันโดยเสรี เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ถูกต้อง และเป็นธรรม

การทำหน้าที่ขององค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ กสทช. จะต้องนำมาบังคับใช้โดยตรงจำนวน 4 ฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของกิจการต่างๆ ไว้ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535
2. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549
3. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551
4. พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

ในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม กฎหมายกำหนดไว้คล้ายกัน คือการกำหนดคุณสมบัติผู้ได้รับใบอนุญาต การกำหนดเงื่อนไขการประกอบกิจการ การชำระค่าธรรมเนียม การสร้างโครงข่ายและการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่าย มาตรฐานการให้บริการ การคุ้มครองผู้บริโภค การใช้คลื่นความถี่ในการประกอบกิจการ

อย่างไรก็ตาม ในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มีการควบคุมเงื่อนไขสำหรับรายการที่ได้รับอนุญาตด้วย โดยจะต้องมีการอนุมัติผังรายการ ซึ่งกฎหมายกำหนดห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาขัดต่อกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร

หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง” อันเป็นหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตที่จะต้องตรวจสอบและระงับการออกอากาศทันที ซึ่งหากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการระงับการออกอากาศ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติมีอำนาจสั่งให้ระงับการออกอากาศรายการนั้นได้ และในกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวสอบสวนแล้วเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเกิดจากการละเลยของผู้รับใบอนุญาตจริง คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการแก้ไขตามสมควร หรืออาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้ และการที่ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองชั้น 2 คือ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาท แต่ไม่เกินห้าแสนบาท นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวดำเนินการแก้ไขตามสมควร หรืออาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้อีกด้วย ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มาตรา 37 วรรคสอง และวรรคสาม ประกอบมาตรา 57 (2) และมาตรา 59 (3)

ทั้งนี้ การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมและกิจการวิทยุคมนาคม กฎหมายได้ให้อำนาจ กสทช. และเจ้าหน้าที่ กสทช. ออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งพบว่ามีระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งจำนวนมากที่นำไปบังคับใช้กับบุคคลต่างๆ เช่น ผู้ประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และกิจการวิทยุคมนาคม หรือผู้รับใบอนุญาต นิติบุคคล บุคคลทั่วไป หรือหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น มีการกำหนดบทความผิดและกำหนดโทษ โดยมีระวางโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งเรียกว่าเป็นความรับผิดทางอาญา และหลายกรณีเป็นความรับผิดทางแพ่ง และความรับผิดทางปกครองอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ การบังคับใช้กฎหมายของ กสทช. และเจ้าหน้าที่ของ กสทช. ซึ่งถือเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 25 และมาตรา 64 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 18161/2557)¹ จะต้องพิจารณาและดำเนินการให้ถูกต้องตามวิธีการ ขั้นตอน ด้วยความรอบคอบ ซัดเจน ถูกต้อง เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปฏิบัติตาม มิให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่ง รวมทั้งยังทำให้ผู้อื่นไม่กระทำความผิดเดียวกัน ทั้งนี้ หากเจ้าพนักงานไม่ดำเนินการตามหน้าที่ จะถือว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.432/2557)² และยังอาจมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 18161/2557 เจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา หรือผู้ที่มีกฎหมายบัญญัติว่าหากได้รับแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจหน้าที่ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา

² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.432/2557 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตั้งวางสิ่งโคหินแคะสลักบนทางเดินเท้าซึ่งเป็นที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย) ให้ตั้งวางในที่สาธารณะ จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ละเลยเพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็จะต้องดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่มีการพิจารณาอนุญาตให้ตั้งวางสิ่งใด ๆ บนทางสาธารณะ และไม่มีการดำเนินการรื้อถอนสิ่งโคหินแคะสลักภายในเวลาที่กำหนด จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

นอกจากนั้นยังอาจมีความรับผิดชอบต้องใช้ค่าเสียหายในผลแห่งละเมิดต่อผู้ได้รับความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 30 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันอีกด้วย

2. การกระทำความผิดที่เกิดความรับผิดตามกฎหมาย

กฎหมายเป็นเครื่องมือที่มีไว้เพื่อควบคุมความประพฤติของคนในสังคม มิให้การกระทำของบุคคลคนหนึ่งไปกระทบสิทธิของบุคคลอื่น โดยที่กฎหมายคือข้อบังคับของรัฐ ซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ผู้ที่ฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ สรุปได้ว่า กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข และไม่ไปกระทบสิทธิของผู้อื่น ซึ่งการฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ จะได้รับผลร้ายหรือบทลงโทษ (Sanction) ตามที่กฎหมายกำหนด

กฎหมายไทยมีสภาพบังคับและบทลงโทษทั้งหมด 3 รูปแบบ คือ

1. ความรับผิดทางอาญา
2. ความรับผิดทางแพ่ง
3. ความรับผิดทางปกครอง

2.1 ความรับผิดทางอาญา

กฎหมายอาญา คือกฎหมายที่บัญญัติห้ามมิให้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด หรือบังคับให้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด โดยผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องรับโทษ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญา ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” กล่าวคือ บุคคลจะต้องรับผิดทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและมีการกำหนดโทษไว้เท่านั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3/2542) ซึ่งการลงโทษทางอาญา มิได้คำนึงเพียงส่วนตัวผู้กระทำความผิดเท่านั้น หากยังเป็นไปเพื่อการปรามให้เกรงขามและรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไปด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1226/2515)

โทษทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 กำหนดไว้ 5 ประเภท ได้แก่

1. ประหารชีวิต
2. จำคุก
3. กักขัง
4. ปรับ
5. ริบทรัพย์สิน

2.2 ความรับผิดทางแพ่ง

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน บนพื้นฐานที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน และเป็นกฎหมายที่รับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคล และบุคคลจะมีความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องรับผิดชอบต่อกัน โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ 2 ประการ คือ กรณีเกิดจากสัญญา และกรณีไม่ได้เกิดจากสัญญาหรือนิติเหตุ เช่น ละเมิด ลากมิควรได้ และการจัดการงานนอกสั่ง เป็นต้น กล่าวคือ

1) สัญญา (Contract) เป็นนิติกรรมหลายฝ่าย เกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนาของบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยฝ่ายหนึ่งแสดงเจตนาเป็นคำเสนอ และอีกฝ่ายหนึ่งแสดงเจตนาเป็นคำสนอง เมื่อคำเสนอและคำสนองถูกต้องตรงกัน สัญญาจึงเกิดขึ้น

สัญญาจะเกิดขึ้นต้องประกอบด้วยเงื่อนไขหรือสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. การเจตนาก่อนนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาสองฝ่ายขึ้นไป (Intention) บุคคลเพียงคนเดียวจะแสดงเจตนาก่อให้เกิดสัญญาหาได้ไม่
2. คู่สัญญาต้องกระทำโดยสมัครใจ (Voluntary) หมายถึง การแสดงเจตนาไม่ได้เกิดจากการถูกข่มขู่หรือกลั่นแกล้ง
3. คู่สัญญาต้องมีความสามารถในการทำสัญญาอย่างสมบูรณ์ (capacity)
4. มีการแสดงเจตนาต้องตรงกัน และเกิดจากความยินยอมพร้อมใจของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย โดยสัญญาจะเกิดขึ้นเมื่อคำเสนอ (offer) และคำสนอง (acceptance) ถูกต้องตรงกันก็จะก่อให้เกิดสัญญาขึ้น
5. วัตถุประสงค์ของสัญญาต้องชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรม และต้องสามารถบรรลุผลได้

อนึ่ง หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) คือหลักเกณฑ์ซึ่งแต่ละบุคคลสามารถก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ทางสัญญาขึ้นโดยอิสระตามเจตนาของตนและของคู่สัญญา โดยการแสดงเจตนาทำสัญญาที่เกิดขึ้นนี้มีความศักดิ์สิทธิ์ ทำให้สัญญาที่ทำขึ้นถูกบังคับไปตามเจตนาที่คู่สัญญาได้ตกลงกัน นำไปสู่การยอมรับตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา (Autonomy of the Will) ก่อให้เกิดสัญญาที่มีผลบังคับระหว่างคู่กรณี สัญญาจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยคู่สัญญาอีกฝ่ายไม่ยินยอมไม่ได้ และเกิดความรับผิดชอบทางแพ่ง เรียกว่า การผิดสัญญา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3647/2549)³

ดังนั้น การที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำผิดสัญญาที่แสดงต่อกันไว้และมีผลผูกพัน จะต้องรับผิดชอบ เช่น การรับผิดชอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 215 บัญญัติว่า “เมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ให้ต้องตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้ซึ่งเจ้าหนี้จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่การนั้นก็ได้อีก”

มาตรา 222 บัญญัติว่า “การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้”

...เจ้าหนี้จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แม้กระทั่งเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษ หากว่าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้คาดเห็นหรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว”

2) การกระทำละเมิด คือการฝ่าฝืนกฎหมายและทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย และต้องถูกบังคับให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือถูกบังคับให้ชำระหนี้ในข้อพิพาทหรือละเมิดนั้น เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

มาตรา 438 บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3647/2549 แม้จำเลยที่ 3 มีใช้ผู้ที่กระทำละเมิด แต่จำเลยที่ 3 ได้ทำบันทึกตกลงค่าเสียหายว่าจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์ ดังนั้นถือว่าจำเลยที่ 3 สมควรใจเข้าทำสัญญากับโจทก์รับที่จะชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้โจทก์จากการถูกผู้อื่นกระทำละเมิด เป็นสัญญาประเภทหนึ่ง มีผลผูกพันจำเลยที่ 3 ให้ต้องรับผิดชอบสัญญา

อนึ่ง คำลืนใหม่ทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ความรับผิดทางแพ่งหรือละเมิดมีหลักเกณฑ์ คือ

1. การกระทำต่อบุคคลอื่น
2. โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
3. โดยผิดกฎหมาย
4. เกิดความเสียหาย
5. มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation)

2.3 ความรับผิดทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง หมายถึงการกระทำของรัฐมีลักษณะของการกระทำที่กำหนด ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางตุลาการ หรือการกระทำทางรัฐบาล โดยจำแนกรูปแบบของการกระทำทางปกครองได้เป็น 5 รูปแบบ คือ

1. นิติกรรมทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง เช่น การสั่งอนุญาต การสั่งเพิกถอนคำสั่ง การออกใบอนุญาต
2. คำสั่งทางปกครองทั่วไป เป็นการกระทำทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง แต่ไม่ระบุผู้รับคำสั่งไว้ เช่น สัญญาณไฟจราจร เป็นต้น
3. ปฏิบัติการทางปกครอง เป็นการกระทำทางปกครองมีลักษณะเป็นการใช้กำลังทางกายภาพ เข้าไปดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เช่น การออกตรวจสถานที่ การใช้กำลังเข้ารื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และมาตรการบังคับทางปกครองต่างๆ
4. สัญญาทางปกครอง เป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครองในการมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้แก่เอกชนไปดำเนินการจัดทำหาวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 91/2556⁴ โดยแบ่งเป็น

(4.1) สัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด

(4.2) สัญญาทางปกครองโดยสภาพ⁵

5. กฎ เป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้น เพื่อมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป

การฝ่าฝืนกฎหมายหรือการกระทำทางปกครองที่ขัดด้วยกฎหมายซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ออกไปยังผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จะมีความรับผิดทางปกครองเกิดขึ้น และกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้ได้ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง

กรณีมาตรการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองชำระเงิน ไม่ว่าจะเป็เงินภาษีเงินค่าบริการ หรือเงินสมทบที่กฎหมายกำหนดไว้ ถ้าผู้รับคำสั่งมิได้เสีย จะต้องมีการบังคับการให้มีการชำระให้ถูกต้อง ซึ่งจะมีมาตรการบังคับทางปกครอง ดังนี้

1. การเรียกเงินเพิ่ม เป็นมาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งเพื่อบังคับให้บุคคลรีบปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยเร็ว
2. เบี้ยปรับและค่าปรับ เป็นมาตรการบังคับทางปกครองทำนองเดียวกับเงินเพิ่ม แต่กำหนดจำนวนที่สูงกว่าและกำหนดครั้งเดียว เช่น หากผู้ต้องเสียภาษีไม่เสียตามที่เจ้าพนักงานประเมินภาษี จะต้องเสียเบี้ยปรับหนึ่งหรือสองเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องชำระ
3. วิธียึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ต้องชำระเงิน และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน กรณีมาตรการบังคับทางปกครองโดยการเรียกให้ชำระเงินเพิ่ม จึงแตกต่างจากโทษปรับทางปกครองที่เป็นการลงโทษในการกระทำที่ผิดกฎหมายปกครอง แต่ไม่รุนแรงถึงขั้นอาชญากรรมอย่างโทษปรับทางอาญา ดังนี้ เจ้าหน้าที่จึงต้องแยกให้ออกระหว่างมาตรการบังคับทางปกครองและโทษทางปกครอง เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ ขั้นตอน และฐานอำนาจของกฎหมายแตกต่างกัน

⁴ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 91/2556 จำเลย (บริษัททีโอที จำกัด (มหาชน)) เป็นบริษัทมหาชนจำกัด แปรรูปและรับโอนกิจการมาจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จึงเป็น หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ประกอบกิจการโทรศัพท์ การที่จำเลยทำสัญญาเช่าระบบและอุปกรณ์สำหรับกระจายโครงข่ายจากโจทก์ (บริษัท พ.) เพื่อให้บริการ IP Telephony แก่ประชาชนผู้ใช้โทรศัพท์พื้นฐานของจำเลยซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากได้ใช้บริการในอัตราค่าบริการที่ถูกลง จึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ สัญญาเช่าระบบและอุปกรณ์จึงเป็นสัญญาทางปกครอง

⁵ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครอง ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้อำนาจบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกลักษณ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การใช้อำนาจปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองหรือบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้นหากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาหนึ่งด้วยความสมัครใจบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและมิได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแห่ง

ทั้งนี้ ในการปรับทางปกครองมี 2 แบบ ดังนี้

1) คำสั่งปรับมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับใช้ตามกฎหมาย เช่น บุคคลนั้นฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย และกฎหมายบัญญัติว่าให้มีโทษปรับทางปกครอง เช่น โรงงานไม่มีเครื่องบำบัดน้ำเสีย ให้มีโทษปรับทางปกครองไม่เกิน 200,000 บาท เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจพบก็สามารถออกคำสั่งปรับทางปกครองได้ หรือในกรณีพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 หมวด 7 บทกำหนดโทษ ส่วนที่ 1 โทษทางปกครอง มาตรา 57 บัญญัติว่า “โทษปรับทางปกครอง มีดังต่อไปนี้”

1. โทษปรับทางปกครองชั้น 1 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท
2. โทษปรับทางปกครองชั้น 2 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาท แต่ไม่เกินห้าแสนบาท
3. โทษปรับทางปกครองชั้น 3 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าแสนบาท แต่ไม่เกินห้าล้านบาท”

มาตรา 61 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดซึ่งมีโทษปรับทางปกครองเป็นความผิดต่อเนื่อง และคณะกรรมการได้พิจารณาสั่งลงโทษปรับทางปกครอง ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับรายวันอีกในอัตราดังต่อไปนี้ นับแต่วันที่มีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองดังกล่าว ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง

1. กรณีโทษปรับทางปกครองชั้น 1 ให้ปรับวันละไม่เกินห้าพันบาท
2. กรณีโทษปรับทางปกครองชั้น 2 ให้ปรับวันละไม่เกินสองหมื่นบาท
3. กรณีโทษปรับทางปกครองชั้น 3 ให้ปรับวันละไม่เกินห้าหมื่นบาท

ให้คณะกรรมการดำเนินการบังคับให้มีการชำระค่าปรับรายวันทุกสิบห้าวัน”

2) คำสั่งปรับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง เป็นมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้บรรลุนิติวัตถุประสงค์คำสั่งทางปกครองในครั้งแรก กล่าวคือ ถ้าเป็นการปรับเพื่อใช้กฎหมายโดยตรง เป็นโทษปรับทางปกครองดังกล่าวข้างต้น แต่ถ้าเป็นการสั่งปรับเพื่อบีบบังคับให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้ออกไปก่อนหน้านั้น กรณีนี้เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

ด้วยเหตุผลที่ว่า สภาพการบังคับเป็นการควบคุมคนในรัฐไม่ให้ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งเป็นกระบวนการที่ทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ โดยสภาพการบังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนในสถานะที่เท่าเทียมกัน จะมีหลักตามกฎหมายแพ่งพาณิชย์ด้วยการฟ้องศาลยุติธรรมและมีสภาพบังคับโดยวิธีการบังคับคดี ส่วนสภาพการบังคับระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชน จะมีหลักการตามกฎหมายมหาชน ด้วยการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐออกคำสั่งทางปกครองและบังคับด้วยวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากการ

ดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีอำนาจพิเศษบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการบังคับทางปกครองได้ด้วยตนเอง โดยหากจำเป็นต้องให้ศาลบังคับแทน เช่น กรณีของพระราชบัญญัติการแข่งขันการค้า พ.ศ. 2542 กำหนดว่า เมื่อผู้ประกอบการธุรกิจฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมการย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้รับคำสั่งชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวันได้ เช่นเดียวกับกรณีของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 66 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเลขาธิการตามมาตรา 64 และพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 65 หรือคณะกรรมการวินิจฉัยยืนตามคำสั่งเลขาธิการ เมื่อเลขาธิการได้มีหนังสือเตือนแล้วยังไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ให้เลขาธิการพิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าสองหมื่นบาทต่อวัน”

3. อำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในการดำเนินคดีตามกฎหมาย

เมื่อมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ประกาศ หรือคำสั่งของ กสทช. หรือเจ้าหน้าที่ กสทช. ผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น สำนักงาน กสทช. ในฐานะหน่วยงานธุรการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้คลื่นความถี่ การประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมและวิทยุคมนาคม เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือเสนอความเห็นต่อ กสทช. ตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 57 โดยสำนักงาน กสทช. จะดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อมูลหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อเสนอกับเรื่องดังกล่าวเพื่อให้มีการระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยการดำเนินการมีหลายรูปแบบในการบังคับและการลงโทษ ซึ่งสามารถนำสภาพบังคับและบทลงโทษ ได้แก่ ความรับผิดทางอาญา ความรับผิดทางแพ่ง และความรับผิดทางปกครองมาปรับใช้

ในการกระทำผิดต่อกฎหมายที่อยู่ในกำกับดูแลของ กสทช. บางกรณีอาจจะเป็นความผิดทั้งทางอาญาทางแพ่ง และความรับผิดทางปกครองไปพร้อมกัน บางกรณีเป็นความรับผิดเฉพาะทางใดทางหนึ่งเท่านั้น ซึ่ง กสทช. และสำนักงาน กสทช. จะต้องพิจารณาว่าจะบังคับใช้กฎหมายอย่างไรให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และถูกต้องที่สุด ทั้งยังต้องถูกต้องในกระบวนการ ขั้นตอน อันเป็นสาระสำคัญด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.214/2548)⁶ มิฉะนั้นอาจถูกโต้แย้งว่าการปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดย

⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2548 เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลนั้นทราบ และให้โอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครอง โดยต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสโต้แย้งแก้ข้อกล่าวหาด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ไม่มีอำนาจนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และอาจถูกคุ้มครองฟ้องเพื่อให้กฏหรือคำสั่งที่ กสทช. ดำเนินการไปแล้วถูกเพิกถอน ทั้งอาจถูกฟ้องดำเนินคดีอาญาหรือคดีแพ่งในฐานที่ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. ทำให้คู่กรณีเสียหาย ตัวอย่างเช่นในคดีหมายเลขดำที่ 2128/2556 ของศาลปกครองกลาง กรณีบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราว ในกรณีสิ้นสุดการอนุญาตสัญญาสัมปทาน และเรียกค่าเสียหาย เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ การดำเนินคดีที่อยู่ในอำนาจของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. จึงต้องพิจารณาให้รัดกุม รอบคอบ ซึ่งมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

3.1 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางอาญา

กสทช. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคมและวิทยุคมนาคม โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับมีการกำหนดบท ความผิดและบทลงโทษไว้ชัดเจนตาม “หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” หากมีผู้ใดฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. พบเห็นและพิจารณาแล้วว่า การกระทำเข้าข่าย ที่เป็นความผิด จะต้องดำเนินคดีตามขั้นตอนของกฎหมาย มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดชอบเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 999/2527)⁷ หรือตามพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 79

การดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด มีขั้นตอนดังนี้

3.1.1 การร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน

เมื่อพบว่าได้มีการกระทำที่เป็นความผิดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือการกำกับดูแลของ กสทช. หรือ สำนักงาน กสทช. เกิดขึ้น อาจมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (7), (8) เพื่อให้พนักงานสอบสวน ทำการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือการพิสูจน์ความผิด และ

⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 999/2527 จำเลยเป็นเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาและจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย การที่จำเลยพบเห็นผู้กำลัง เล่นการพนันเอาทรัพย์สินกันแล้วจำเลยไม่ทำการจับกุมย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการกรมตำรวจ จำเลยจึงมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการ ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

เพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้อง โดยเมื่อพนักงานสอบสวนทำสำนวนการสอบสวนเสร็จและทำความเห็นในสำนวนว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลอาญาต่อไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (1)

3.1.2 การฟ้องคดีต่อศาลอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2) ให้อำนาจผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ด้วย ดังนั้น หากการกระทำความผิดทางอาญาใด กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. เป็นผู้เสียหายในเรื่องนั้นเอง อาจมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลอาญาเองโดยตรง หรือเข้าเป็นโจทก์ร่วมในคดีอาญาได้หากคดีอาญาเรื่องเดียวกันพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องในศาลไว้แล้ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30⁸ นอกจากนี้ยังอาจยื่นคำร้องเข้าไปในคดีอาญาเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับความเสียหายต่อชื่อเสียงหรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1⁹ ได้ด้วย

3.1.3 อำนาจระงับคดีอาญาโดยการเปรียบเทียบปรับ

ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. บางฉบับ ให้อำนาจ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. ที่จะระงับคดีอาญาโดยการเปรียบเทียบปรับ เพื่อไม่ต้องมีการฟ้องร้องดำเนินคดีผู้กระทำความผิดต่อศาลอาญา เช่น ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 77 บัญญัติว่า “บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้...” หรือตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 มาตรา 21 บัญญัติว่า “ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจทำการเปรียบเทียบได้” ซึ่งมีผลทำให้สิทธิการดำเนินคดีอาญาระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (3)¹⁰ ทำให้ไม่อาจดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิดต่อไปได้

ทั้งนี้ สำหรับคดีที่ไม่สามารถระงับคดีอาญาได้ดังกล่าว ทาง กสทช. และสำนักงาน กสทช. จะต้องร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อให้มีการสอบสวนการกระทำความผิด และส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลอาญา หรือดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลอาญาเองต่อไป ทั้งนี้ การกระทำใดจะเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

⁸ มาตรา 30 บัญญัติว่า “คดีอาญาใดซึ่งพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ในระหว่างพิจารณาคดีก่อนศาลชั้นต้นพิพากษาคดีนั้นก็ได้”

⁹ มาตรา 44/1 บัญญัติว่า “ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกาย ชื่อเสียง หรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย...”

¹⁰ มาตรา 39 บัญญัติว่า “สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปดังต่อไปนี้...(3) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา 37...”

ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้พิพากษา โดยจะมีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจวินิจฉัยความผิดที่เกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอยู่แล้ว เช่น มาตรา 141 ถึงมาตรา 145/1 มาตรา 193 และมาตรา 216 เป็นต้น ดังนั้น หาก กสทช. และสำนักงาน กสทช. พบเห็นการกระทำใดที่เข้าข่ายจะเป็นความผิดตามกฎหมายจะต้องร้องทุกข์กล่าวโทษ มิฉะนั้นอาจจะต้องมีความผิดฐานเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เสียเอง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3509/2549)

3.2 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางแพ่ง

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนบนพื้นฐานที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนบนพื้นฐานที่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกันด้วย ซึ่งรัฐมิได้มีการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญา สัญญาดังกล่าวจึงเป็นนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง มิใช่ทางปกครอง โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดนิติสัมพันธ์และความรับผิดชอบทางแพ่งไว้ 2 ประการ คือ

3.2.1 สัญญา

แม้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแต่ไปทำสัญญาทางแพ่งและพาณิชย์กับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนโดยมิได้มีลักษณะของสัญญาทางปกครองหรือสัญญาสัมปทาน สัญญานั้นจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง ต้องบังคับตามหลักของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถือว่าหน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ประกอบการธุรกิจในสัญญาดังกล่าว เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7198/2553 โจทก์ (กรมไปรษณีย์โทรเลข) เป็นหน่วยงานของรัฐ แต่การที่โจทก์จัดให้มีบริการเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคม โดยผู้เช่าจะต้องเสียค่าเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคม พร้อมทั้งต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่ รวมทั้งต้องชำระค่าตอบแทนเพิ่มในกรณีไม่ชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่ภายในกำหนด ถือได้ว่าโจทก์เป็นผู้ประกอบธุรกิจในการให้เช่าสังหาริมทรัพย์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 27/2544 การเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายประการ บางประการเป็นการใช้อำนาจรัฐดำเนินการ แต่วัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนเช่าซื้ออาคาร เป็นการดำเนินงานเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป และดำเนินการไปเช่นเดียวกับที่เอกชนกระทำกับเอกชน ข้อสัญญามีให้อำนาจรัฐกระทำการในทางปกครอง จึงมิใช่สัญญาทางปกครอง จึงมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

เมื่อต้องบังคับตามสัญญาเช่นเดียวกับสัญญาแพ่งและพาณิชย์ทั่วไปแล้ว คู่สัญญาก็ต้องเคารพความผูกพันนั้นประหนึ่งว่าเป็นกฎหมายที่สร้างขึ้นมาบังคับระหว่างกันด้วยเจตนาของคู่สัญญาเอง หน่วยงาน

จะต้องรักษาสีทธิประโยชน์ที่พึงได้รับตามสัญญาและสิทธิประโยชน์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งต้องระมัดระวัง ข้อจำกัดของสิทธิเรียกร้องด้วย เช่น ดอกเบี้ย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6136/2551)¹¹ มัดจำ เบี้ยปรับ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 854/2552)¹² และอายุความ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8335/2551)¹³ เป็นต้น

กล่าวได้ว่า การที่คู่สัญญาก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ทางสัญญาขึ้นจึงต้องเคารพความผูกพันนั้น และถูกบังคับให้ไปตามที่ตกลงกันได้ตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาที่มีผลบังคับระหว่างกัน และเกิดความรับผิดชอบแห่งหากผิดสัญญา กสทช. และสำนักงาน กสทช. จึงต้องพิจารณาสิทธิประโยชน์ที่กฎหมายหรือสัญญารับรอง เพื่อให้หน่วยงานได้รับประโยชน์อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และไม่เสียเปรียบ

3.2.2 ละเมิด

การฝ่าฝืนกฎหมายและทำให้ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ได้รับความเสียหาย หรือการกระทำละเมิด ผู้กระทำละเมิดต้องถูกบังคับให้คดีใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือถูกบังคับให้ชำระหนี้ในข้อพิพาทหรือละเมิดนั้น เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ประกอบมาตรา 438 เป็นต้น ซึ่งในเรื่องละเมิด จะมีข้อพิจารณาว่า ผู้กระทำละเมิดได้กระทำความผิดกฎหมายโดยการจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. และก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3753/2538 ที่ดินที่ตั้งโรงเรียนเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เมื่อจำเลยซึ่งเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างโรงเรียน ขุดดินในที่ราชพัสดุขึ้นมาโดยไม่ชอบ เป็นการกระทำละเมิดต่อที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลังจึงมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหาย

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6136/2551 ค่าขาดประโยชน์เป็นค่าเสียหายอย่างหนึ่งอันเนื่องมาจากการผิดสัญญาของจำเลย สิทธิเรียกร้องค่าขาดประโยชน์ของโจทก์ที่มีต่อจำเลยเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่จำเลยผิดสัญญา ดังนั้น โดยนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 224 โจทก์จึงชอบจะฟ้องเรียกดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีของต้นเงินค่าขาดประโยชน์นับแต่วันฟ้องซึ่งเป็นวันในระหว่างเวลาที่จำเลยผิดนัดได้

¹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 854/2552 แม้ พ.ร.บ. วิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 มาตรา 11 ทวิ จะให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดให้ผู้ให้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ และในกรณีที่ผู้ใช้ความถี่วิทยุไม่ชำระหรือชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเกินเวลาที่กำหนด ผู้ให้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มในอัตราร้อยละ 1 ของค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุที่ต้องชำระต่อวันนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดจนถึงวันที่ชำระแล้วเสร็จ ตามประกาศกระทรวงคมนาคมเรื่องกำหนดให้ผู้ให้ความถี่วิทยุต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ แต่ตามสัญญาเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมของกรมไปรษณีย์โทรเลขที่ อ. ทำสัญญาเช่าจากโจทก์ข้อ 4 ระบุว่า ผู้เช่าจะต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. วิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 กฎหมาย ระเบียบ และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด และต้องรับผิดชอบในกรณีที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดนั้น ๆ ด้วย เช่นนี้ประกาศกระทรวงคมนาคมดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเช่าข้อ 4 ด้วย และเมื่อจำเลยไม่ชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุ หรือชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเกินเวลาที่กำหนด จึงต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุในอัตราร้อยละ 1 ของค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุที่ต้องชำระต่อวันนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดจนถึงวันที่ชำระแล้วเสร็จตามที่กำหนดในสัญญาเช่าซึ่งการเสียค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุเพิ่มดังกล่าว เป็นการกำหนดค่าเสียหายในกรณีที่ผู้ใช้ความถี่วิทยุไม่ชำระหนี้หรือไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้องตามสมควรไว้ล่วงหน้าในลักษณะเป็นเบี้ยปรับตาม พ.ร.บ. มาตรา 379 เมื่อเบี้ยปรับสูงเกินส่วน ศาลย่อมมีอำนาจลดลงเป็นจำนวนพอสมควรได้ตาม พ.ร.บ. มาตรา 383

¹³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8335/2551 กรมไปรษณีย์โทรเลขโจทก์เป็นกรมในรัฐบาล รับเป็นผู้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมแก่เอกชนด้วย โดยให้เอกชนเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมในกิจการของเอกชนผู้เช่า ซึ่งผู้เช่าต้องเสียค่าเช่าตามที่ประกาศที่โจทก์กำหนด ทั้งมีหน้าที่ต้องชำระค่าตอบแทนในการใช้ความถี่วิทยุคมนาคม การที่โจทก์ให้เอกชนเช่าใช้เครื่องวิทยุคมนาคมและอุปกรณ์จึงเป็นกิจการอย่างอื่นที่สำคัญและไม่ใช่อำนาจการ ซึ่งโจทก์จัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบริหารความถี่วิทยุอันเป็นภารกิจของโจทก์ โจทก์จึงเป็นผู้ประกอบธุรกิจในการให้เช่าสิ่งสาธารณทรัพย์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 945/2520 โจทก์ (กรุงเทพมหานคร) ให้การไฟฟ้านครหลวงดูแลรักษาซ่อมแซมเสาและโคมไฟฟ้าของโจทก์ที่ติดตั้งตามถนน จำเลยขับรถยนต์ชนเสาและโคมไฟฟ้าของโจทก์เสียหาย ดังนี้ โจทก์เป็นเจ้าของมีกรรมสิทธิ์ในเสาและโคมไฟฟ้า มีอำนาจฟ้องเอาค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากจำเลย

แม้ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. จะสามารถฟ้องผู้กระทำละเมิดได้ แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด” หมายความว่าอายุความในการฟ้องคดีละเมิดจะค่อนข้างสั้น คือเพียงหนึ่งปี นับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน อย่างไรก็ตาม อายุความดังกล่าวจะเริ่มต้นนับเมื่อบุคคลที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานทราบเรื่องละเมิดและผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน มิใช่หมายถึงเจ้าหน้าที่อื่นในหน่วยงานทราบเรื่องละเมิดและผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2345/2550)¹⁴

อนึ่ง ในบางกรณีผู้กระทำผิดที่มีสภาพความรับผิดชอบทางแพ่งอาจกระทำผิดได้ในทั้งสองประการ คือกระทำความผิดสัญญาและกระทำละเมิดในคราวเดียวกันหรือซ้อนกัน เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3010/2552 จำเลยเป็นผู้ประกอบธุรกิจธนาคาร การจ่ายเงินตามเช็คเป็นธุรกิจต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำจึงย่อมมีความชำนาญในการตรวจสอบรายการในเช็คว่าถูกต้องหรือไม่ ทั้งจะต้องมีความระมัดระวังในการจ่ายเงินตามเช็คยิ่งกว่าวิญญูชนทั่วๆ ไป การที่จำเลยจ่ายเงินตามเช็คให้แก่ผู้นำมาเรียกเก็บเงินไป โดยที่ในเช็คมีความพิรุธปรากฏอยู่ จึงเป็นการขาดความระมัดระวังของจำเลย เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิดและผิดสัญญาฝากทรัพย์ต่อโจทก์

ดังนั้น กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. จึงอาจดำเนินคดีในสภาพความรับผิดชอบทางแพ่งได้ทั้งกรณีละเมิดและผิดสัญญา หรือดำเนินการทางใดทางหนึ่งก็ได้ แล้วแต่ทางใดจะทำให้ได้เปรียบในทางคดีมากกว่ากัน

3.3 อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางปกครอง

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะบรรลุผล ทำให้ฝ่ายปกครองสามารถบังคับเอกชนหรือฝ่ายปกครองด้วยกันเองให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งได้ โดยอาจแยกอำนาจของฝ่ายปกครองและความรับผิดชอบปกครองเป็น 2 ประการ ดังนี้

¹⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2345/2550 โจทก์ (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) เป็นนิติบุคคล ในระหว่างเกิดเหตุมี ส. เป็นผู้ว่าการ ส. จึงเป็นผู้มีอำนาจทำการแทนโจทก์ แต่เพียงผู้เดียว การที่ น. ซึ่งเป็นผู้อำนวยการกองกฎหมายอันเป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่างของโจทก์รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน จะถือว่าโจทก์รู้ด้วยหาได้ไม่ เพราะ น. มิใช่ผู้มีอำนาจทำการแทนโจทก์ ดังนั้น เมื่อ ส. ผู้ว่าการของโจทก์ได้ทราบเรื่องตามที่เจ้าหน้าที่เสนอมาและลงนามอนุมัติให้ดำเนินคดีกับจำเลย จึงต้องถือว่าโจทก์รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบในวันดังกล่าว โจทก์ฟ้องคดีในวันที่ 4 สิงหาคม 2543 ยังไม่พ้นกำหนด 1 ปี ป.พ.พ. มาตรา 448 วรรคแรก ฟ้องโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ

3.3.1 กฎหมาย ประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง

เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. จะต้องบังคับให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายหรือคู่กรณีปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยการออกคำสั่งทางปกครองไปยังผู้อยู่ในบังคับเพื่อให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งของ กสทช. ผู้อยู่ในบังคับจะเกิดความรับผิดทางปกครอง โดยกฎหมายให้อำนาจ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. ในการดำเนินการทางปกครอง ดังนี้

1) กรณีการประกอบกิจการโทรคมนาคม

เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง สำนักงาน กสทช. โดยเลขาธิการ กสทช. มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตรายนั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 64 และหากผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เลขาธิการ กสทช. จะพิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าสองหมื่นบาทต่อวัน และหากยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง หรือกรณีที่มีความเสียหายร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการมีอำนาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามมาตรา 66 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

2) กรณีการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

คณะกรรมการอาจพิจารณาสั่งลงโทษปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 หมวด 7 บทกำหนดโทษ ส่วนที่ 1 โทษทางปกครอง มาตรา 57 ถึงมาตรา 61 และอาจมีคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตระงับการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อป้องกันมิให้เกิดการฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดอย่างเดียวกันซ้ำอีก นอกจากนี้อาจพิจารณาสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ด้วย

3) กรณีกิจการวิทยุคมนาคม

เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต¹⁵ มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตของผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

¹⁵ ประกาศกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 เมื่อวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2548 กำหนดให้ประธานกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และให้กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่เฉพาะอย่างที่ประธานกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมอบหมาย

ตัวอย่าง กรณีที่ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่มีหน้าที่บำรุงรักษาซ่อมแซมโครงข่ายโทรคมนาคมและอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการโทรคมนาคมเพื่อให้ใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ต่อเนื่อง ตามมาตรฐานทางเทคนิคตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 33 และประกาศ กทช. เรื่องมาตรฐานและคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียง ข้อ 4 และข้อ 7 ซึ่งหากผู้ให้บริการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. สามารถออกคำสั่งทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครองกำหนดให้ผู้ให้บริการดำเนินการให้ถูกต้องตามวิธีการขั้นตอนที่กฎหมายให้อำนาจ ดังนี้

1. ผู้ให้บริการฝ่าฝืนหน้าที่บำรุงรักษาซ่อมแซมและแก้ไขปรับปรุงโครงข่ายโทรคมนาคมให้เป็นไปตามมาตรฐาน หรือการให้บริการโทรคมนาคมประเภทเสียงไม่เป็นไปตามมาตรฐาน เลขอาธิการ กสทช. มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติการแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 64
2. กรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวและพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 65 หรือคณะกรรมการวินิจฉัยยื่นตามคำสั่งเลขอาธิการ เมื่อเลขอาธิการได้มีหนังสือเตือนแล้วและไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง ให้เลขอาธิการพิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองในจำนวนที่สมควรตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าสองหมื่นบาทต่อวันโดยไม่ต้องรับฟังคู่กรณีก่อนหรือให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนมีการออกคำสั่ง เนื่องจากคำสั่งนี้เข้าข่ายยกเว้นเป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง
3. ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควร โดยคำเตือนนั้นจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองครั้งแรกก็ได้
4. การกำหนดค่าปรับทางปกครอง เลขอาธิการ กสทช. ต้องพิจารณาตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครองในกิจการโทรคมนาคม ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2557 เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับ
5. ถ้าถึงกำหนดชำระค่าปรับทางปกครองแล้วยังไม่มีการชำระให้ถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้รับใบอนุญาต นำมาขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาด ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

กรณีดังกล่าวเป็นการปรับทางปกครองเพื่อบังคับให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เรียกว่า “มาตรการบังคับทางปกครอง” หรือ “คำสั่งบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งอันแรก” ซึ่งแตกต่างกับกรณี “โทษปรับทางปกครอง” ซึ่งในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ไม่ได้กำหนดไว้อย่างกรณีของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ที่ฝ่ายปกครองตรวจพบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นความผิดและสามารถออกคำสั่งปรับตามโทษปรับทางปกครองได้เลย เช่น กรณีที่ประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์มีมติปรับทางปกครองช่อง Amarin TV HD เป็นจำนวนเงิน 250,000 บาท หลังจากเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2560 รายการทูบไต่ซ่า นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับคดีฆ่าหั่นศพที่จังหวัดขอนแก่น โดยรายการได้เปิดคลิปเสียงของผู้ต้องหาที่สื่อไปในเรื่องเพศ ซึ่งการเสนอเนื้อหาดังกล่าวส่งผลต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเป็นการต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 มาตรา 37 ประกอบมาตรา 59 เป็นต้น

อนึ่ง ในการดำเนินการทางปกครองตามที่กล่าวมาของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามวิธีการขั้นตอนทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.214/2548) และทางผู้อยู่ในบังคับหรือคู่กรณีนั้นย่อมมีอำนาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็สามารถดำเนินการตามวิธีการดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 65 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตซึ่งได้รับคำสั่งจากเลขาธิการตามมาตรา 64 ไม่พอใจในคำสั่งดังกล่าว ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

แต่หากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44¹⁶ หากไม่ใช่คำสั่งของคณะกรรมการโดยตรง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 48¹⁷

กรณีนี้ถือเป็นการขึ้นตอนการทบทวนคำสั่งทางปกครองและการตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งหน่วยงานทางปกครองจะต้องพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้น ทั้งนี้ หากหน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์หรือพิจารณาโดยล่าช้า

¹⁶ มาตรา 44 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

¹⁷ มาตรา 48 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา”

เกินสมควร คือไม่พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่ได้รับอุทธรณ์ จะถือว่าหน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องของคุณกรณีล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 466/2557)

3.2.2 สัญญาทางปกครอง

กรณีฝ่าฝืนหรือผิดสัญญาทางปกครองต่อ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. ลักษณะจะเหมือนกับการผิดสัญญาทางแพ่ง คือจะต้องบังคับให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาโดยเคร่งครัด โดยการให้คู่สัญญาปฏิบัติตามชำระหนี้ตามมูลหนี้แห่งสัญญา โดยอาศัยอำนาจแห่งมูลหนี้สัญญาและความเป็นเจ้าหนี้มีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้¹⁸ หรือใช้สิทธิเลิกสัญญาเมื่ออีกฝ่ายผิดสัญญาโดยนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ¹⁹ ประกอบกับในสัญญาทางปกครองมักมีข้อกำหนดในสัญญาที่ให้อำนาจรัฐหรือให้เอกสิทธิ์แก่รัฐเหนือเอกชนที่ไม่ค่อยพบในทางแพ่งต่างๆ ไป เช่น ให้อำนาจรัฐเข้าดำเนินการแทนเอกชนได้ กรณีเอกชนละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญา หรือให้ดุลพินิจฝ่ายปกครองที่จะบอกเลิกสัญญาเมื่อใดก็ได้ แต่อาจต้องชดใช้ค่าทดแทนให้แก่เอกชนในความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นต้น โดยเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาทางปกครอง มีดังนี้

1. อำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติตามสัญญา
2. อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามสัญญา
3. อำนาจแก้ไขข้อกำหนดแห่งสัญญาได้ฝ่ายเดียว
4. อำนาจในการเลิกสัญญาฝ่ายเดียว

ดังนั้น กสทช. อาจใช้อำนาจรัฐหรือเอกสิทธิ์บังคับเอกชนให้ปฏิบัติตามสัญญาหรือเข้าดำเนินการแทนเอกชน เรียกเบี้ยปรับ หรือเลิกสัญญาได้ หากคู่สัญญาผิดสัญญาทางปกครองนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายแก่การให้บริการสาธารณะหรือการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 19692/2557)²⁰

อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าสัญญาทางปกครองกำหนดว่า กรณีมีข้อพิพาทหรือการผิดสัญญา ให้เสนอต่อคณะอนุญาโตตุลาการก่อน ก็ต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการก่อน และบังคับตาม

¹⁸ มาตรา 194 บัญญัติว่า “ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้นยอมมีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้...”

มาตรา 208 บัญญัติว่า “การชำระหนี้จะให้สำเร็จผลเป็นอย่างไร ลูกหนี้จะต้องขอปฏิบัติตามการชำระหนี้ต่อเจ้าหนี้เป็นอย่างนั้นโดยตรง”

¹⁹ มาตรา 386 บัญญัติว่า “ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาโดยข้อสัญญาหรือโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเลิกสัญญาเช่นนั้นย่อมทำด้วยแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง”

²⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 19692/2557 โจทก์มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ ในฐานะคู่สัญญาได้ใช้สิทธิเลิกสัญญาซื้อขายก๊าซแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิมตาม ป.พ.พ. มาตรา 391 วรรคหนึ่ง แต่กรณีก็เป็นการเลิกสัญญาเพราะจำเลยเป็นฝ่ายผิดสัญญา โจทก์จึงมีสิทธิเรียกร้องให้จำเลยชำระเบี้ยปรับซึ่งเป็นค่าเสียหายจากการผิดสัญญาซื้อขายก๊าซของจำเลย ซึ่งได้เกิดขึ้นและยังมิได้ยุติไปจนกว่าโจทก์จะได้รับชำระหนี้จากจำเลยโดยสิ้นเชิง การเลิกสัญญาดังกล่าวหาได้ทำให้สิทธิเรียกร้องเอาเบี้ยปรับจากจำเลยระงับไปไม่ ดังนั้น โจทก์จึงมีสิทธิเรียกเอาเบี้ยปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญาได้

คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10212-10215/2553)

กล่าวโดยสรุป เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง รวมทั้งสัญญาทางปกครองแล้ว กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. มีอำนาจบังคับทางปกครองเพื่อให้บรรลุดำเนินการแห่งกฎหมายหรือสัญญาที่กำหนดไว้ นั่น แต่หาก กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. ละเลยหรือล่าช้าเกินสมควร หรือไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กสทช. หรือสำนักงาน กสทช. อาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิด เช่น ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดทางวินัย และความรับผิดในทางอาญาตามมา

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดความรับผิดแก่เจ้าหน้าที่เฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น เพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดมากเกินไป ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจหรือดำเนินงาน ดังนั้น กรณีการกระทำผิดที่เกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นเพียงความประมาทเลินเล่อ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในการชดเชยค่าเสียหายโดยตรง แต่ยังคงมีความรับผิดทางวินัยและความรับผิดในทางอาญา

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาระบบสภาพบังคับและบทลงโทษของกฎหมายไทยอันประกอบไปด้วยกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง และกฎหมายปกครอง ทำให้เห็นภาพกระบวนการขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินคดีในอำนาจหน้าที่ของ กสทช. และสำนักงาน กสทช. ซึ่งต้องนำมาปรับใช้กับการอนุญาตและการกำกับดูแลการใช้งานคลื่นความถี่หรือการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการโทรคมนาคม และวิทยุคมนาคม โดยการศึกษากฎหมาย ระบบขั้นตอนวิธีการ และแนวคำพิพากษาของศาลตามที่มีผู้เขียนนำเสนอ จะทำให้ผู้ที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง บังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อ กสทช. สำนักงาน กสทช. และประเทศชาติ

การดำเนินคดีในอำนาจหน้าที่ของ กสทช. มีหลายประการ กฎหมายจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม จึงได้กำหนดให้มีทั้งสำนักงาน กสทช. คณะอนุกรรมการและคณะทำงาน เพื่อช่วยรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พิจารณาและเสนอความเห็นในการกำกับดูแล ให้เกิดความรอบคอบ ถูกต้อง ซอบธรรมที่สุด อีกทั้งไม่ให้ผู้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายรอดพ้นจากการถูกดำเนินคดีตามสภาพบังคับและบทลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด แต่จากสภาพสังคมปัจจุบัน ความรวดเร็วในการสื่อสารและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้ลักษณะการกระทำความผิดเปลี่ยนแปลงไปมาก ทั้งยังสร้างผลประโยชน์เป็นจำนวนมากให้กับผู้กระทำความผิด เป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิด

ได้พยายามหาวิธีการกระทำความผิดรูปแบบใหม่ แยกย่อย และซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กสทช. จึงต้องเข้าใจสภาพบังคับต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ชัดเจน ถูกต้อง เพื่อนำไปปรับใช้กับรูปแบบการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิด และยังเป็นไปเพื่อการปราม ให้ผู้อื่นเกรงขามและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอีกด้วย

ดังนั้น หากมีผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอันเข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมายที่อยู่ภายใต้ ความรับผิดชอบของ กสทช. กสทช. และสำนักงาน กสทช. จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ประกอบกับกฎระเบียบของ กสทช. อย่างเคร่งครัด ถูกต้อง และรวดเร็ว เพื่อให้เป็นไปตามสภาพบังคับและ วัตถุประสงค์ของบทลงโทษทางกฎหมาย ซึ่งจะช่วยบรรลุเป้าหมายในการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุ กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช. ควรให้ความรู้หรือจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเพิ่มเติม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงาน มีความรู้และความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์. (2542). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: กองวิชาการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2559). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1*. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ทรงพล สงวนจิตร, (2558). การกำหนดค่าปรับทางปกครองของสำนักงาน กสทช. โดยวิธีนิติเศรษฐศาสตร์. *Telecom Status* 5(5), 4-13.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2560). *ประมวลกฎหมายฉบับอ้างอิง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ธานีศ เกศพิทักษ์. (2549). กฎของกฎหมาย (Rule of Law). ใน *รพี'50* (น. 14-31). กรุงเทพฯ: จุปีตัส.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *สัญญาทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พิศิษฐ์ ขวาลาธวัช. (2555). *รวมพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- โกคิน พลกุล. (2553). สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย. ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *สัญญาทางปกครอง* (น. 540-550). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- มานิต จุมปา. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฤทัย หงษ์สิริ. (2553). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วนิดา แสงสารพันธ์. (2557). *หลักกฎหมายสื่อสารมวลชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. (2558). *คำอธิบายนิติกรรม สัญญา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ศรีสุวรรณ โขตินิมิตรคุณ. (2549). *หมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3647/2549*. สืบค้น 22 กรกฎาคม 2560, จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>
- ศักดิ์ สอนองชาติ. (2557). *คำอธิบายนิติกรรมและสัญญา*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- สมยศ เลี้ยงบำรุง. (2560). *มาตรการบังคับทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักมาตรการบังคับทางปกครอง.

สุขุม ศุภนิത്യ. (2553). คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

หยุด แสงอุทัย. (2548). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ: ประกายพรีก.