

หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง:
ศึกษากรณีพระราชกฤษฎีกาค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่น
ของประธานกรรมการนโยบายกรรมการนโยบาย และกรรมการบริหารอื่นของ
องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551

อารีย์ สิงห์โต*
ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

ปัญหาที่เกี่ยวกับการที่ผู้อำนวยการองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้นำสูงสุดของฝ่ายบริหารขององค์การออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานให้แก่ประธานกรรมการนโยบาย กรรมการนโยบาย และกรรมการบริหารอื่นขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (Thai Public Broadcasting Service) หรือเรียกย่อๆ ว่า “ส.ส.ท.” ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 เป็นปัญหาสำคัญที่ควรศึกษาและหาทางแก้ไข

ส.ส.ท. มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะโดยทำหน้าที่เป็นองค์การสื่อสารสาธารณะด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ โทรทัศน์ โดยมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มุ่งดำเนินการกิจอย่างปราศจากอคติทางการเมืองและผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ และยึดถือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ รายได้หลักขององค์การมาจากเงินบำรุงจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และกฎหมายว่าด้วยยาสูบในอัตราร้อยละหนึ่งจุดห้า

คณะกรรมการนโยบายเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการองค์การ การแต่งตั้งจะทำเป็นสัญญาจ้าง อำนาจดังกล่าวจึงอาจทำให้เกิดประโยชน์ทับซ้อนการดำเนินการของผู้ผู้อำนวยการองค์การตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ค่าตอบแทนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการนโยบาย กรรมการนโยบาย และกรรมการบริหารอื่นนั้น บทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการนโยบาย กรรมการนโยบาย และ

* นักศึกษาหลักสูตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

กรรมการบริหารอื่นขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มอบอำนาจคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด โดยให้มีกลไกการตรวจสอบและการคานอำนาจ (Checks and Balances) ในการบริหารกิจการขององค์การ

การที่ผู้อำนวยการองค์การมาเป็นผู้ให้ผลประโยชน์ โดยอนุมัติให้เงินค้ำรถ และค่าโทรศัพท์ ในลักษณะที่เป็นการเหมาจ่ายประจำรายเดือนแก่คณะกรรมการนโยบาย จึงอาจทำให้เกิดการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างองค์กรทั้งสองกลุ่มขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม การที่ผู้อำนวยการองค์การอนุมัติผลประโยชน์ตอบแทนอื่นดังกล่าวไปแล้ว อาจทำให้คณะกรรมการนโยบายซึ่งเป็นผู้รับประโยชน์มีความเชื่อโดยสุจริตในความดำรงคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง แม้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คณะกรรมการนโยบาย กรรมการบริหารอื่น ถ้ามีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวให้มีผลย้อนหลังนั้น ให้นำหลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้มาใช้พิจารณา

เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าว การสร้างเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครองให้แก่บุคลากรขององค์การก็จะเป็นการป้องกันปัญหาได้ทางหนึ่ง หรือถ้าองค์การมีความจำเป็นต้องอนุมัติค่าใช้จ่ายใดๆ เพิ่มเติมให้แก่คณะกรรมการนโยบายก็ควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสมต่อไป

ที่มา ความสำคัญของปัญหา และการศึกษาวิจัย

ในปัจจุบันสังคมมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินการกิจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และขณะเดียวกันกฎหมายก็จำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิให้ใช้ตามอำเภอใจ และรับรองสิทธิหรือประกันสิทธิของประชาชน ดังคำกล่าวที่ว่า การกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

องค์กรฝ่ายปกครองจึงมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นมาบังคับใช้ และกฎหมายลำดับรองที่องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้ออกมาบังคับใช้ให้มีผลเป็นการทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการกระทบสิทธิหรือให้ประโยชน์ต่อประชาชน องค์กรฝ่ายปกครองไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือบิดเบือนการใช้อำนาจให้ผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองจึงเป็นหลักสำคัญหลักหนึ่งในระบบนิติรัฐที่รัฐนำมาใช้บังคับ และเครื่องมือที่สำคัญในการจัดทำภารกิจทางปกครองให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายคือ คำสั่งทางปกครอง ถือเป็นเครื่องมือสำคัญขององค์กรฝ่ายปกครองที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะและรักษาความสงบเรียบร้อย หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์หรือให้เงินโดยขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้

ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ประชาชนผู้รับประโยชน์หรือรับเงินตามคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว มีความเชื่อโดยสุจริตในความดำรงคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์หรือให้เงินย่อมได้รับความคุ้มครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองจึงขัดแย้งกับหลักคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์หรือให้เงิน องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความดำรงคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับหลักประโยชน์สาธารณะ มาเป็นหลักในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง มุ่งคุ้มครองปัจเจกบุคคลผู้สุจริตที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์หรือรับเงินในความดำรงคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน หากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ประโยชน์หรือให้เงินแล้วไม่เกิดประโยชน์อันใดต่อสาธารณะ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ต้องเคารพในความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความดำรงคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองคือ เพิกถอนไม่ได้ หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงเป็นหลักย่อยของหลักนิติรัฐที่สำคัญอีกหลักหนึ่ง โดยให้ความคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองที่สุจริต ดังนั้น การศึกษาสถานะของหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะมีการศึกษาแนวคิด ความเป็นมา สถานะของหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมถึงศึกษาแนวทางการบังคับใช้หลักกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้การปฏิบัติราชการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย อันสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง และยังสอดคล้องกับหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย (Legal Certainty) ในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้ภารกิจทางปกครองบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย รวมไปถึงการต่อยอดทางความรู้เกี่ยวกับหลักนิติรัฐดังกล่าว เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางความรู้ในลักษณะของการพัฒนาจากสิ่งที่เป็นอยู่ (What it is) ไปสู่สิ่งที่ควรจะเป็น (What it ought to be)

หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มาตรา 49 ถึงมาตรา 53 สำหรับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้บัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยกฎหมายให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับเงินหรือรับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองพิจารณาชั่งน้ำหนัก

กับประโยชน์สาธารณะในการพิจารณาเพิกถอน โดยหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เป็นหลักกฎหมายที่ประกันสิทธิให้แก่ปัจเจกบุคคลผู้สุจริตที่มีความเชื่อถือในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออก หากไม่มีหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินหรือให้ประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบหรือเนื้อหา องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ผู้รับเงินหรือประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้นำเงินไปดำเนินงานหรือใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว ย่อมได้รับผลกระทบอย่างแน่นอน หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง จึงเข้ามาให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่รับเงินหรือประโยชน์โดยสุจริต และในการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวหรือไม่จะต้องนำหลักประโยชน์สาธารณะมาซึ่งน้ำหนักประกอบการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย แม้คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ผิดต่อกฎระเบียบของหน่วยงาน หากผู้รับเงินหรือประโยชน์สุจริต และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินหรือประโยชน์ ไม่เกิดประโยชน์อันใดต่อสาธารณะก็เพิกถอนไม่ได้ แต่หากประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักหรือความสำคัญมากกว่า จึงจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ หลักการดังกล่าวนี้จะนำมาใช้ในลักษณะของการประกันสิทธิแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ฉะนั้น หลักการคุ้มครองความเชื่อและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองจะไม่คุ้มครองความเชื่อถือหรือไว้วางใจผู้รับคำสั่งทางปกครองกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่สุจริต และไม่อาจนำหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตมาอ้างได้ ดังนี้ (1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อันใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย (2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ (3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้เช่นนั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สำหรับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้เงินหรือประโยชน์โดยให้มีผลย้อนหลังนั้น ในการเรียกคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ถ้าผู้รับประโยชน์สุจริตไม่รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองก็คืนเท่าที่เหลืออยู่ในขณะเรียกคืน ยกเว้นผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่สุจริตก็ต้องคืนเต็มจำนวน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 412 และยิ่งกว่านั้นบทบัญญัติในมาตรา 51 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังบัญญัติให้หลักสุจริตมีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยนอกจากผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องไม่รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว ยังขยายไปถึงกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองควรรู้ถึงความไม่ชอบ

ด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หากผู้นั้นมีได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หลักสุจริตจึงเป็นหลักสำคัญหลักหนึ่งในการนำมาพิจารณาในการเรียกคืนเงินหรือประโยชน์จากผู้รับคำสั่งทางปกครอง ดังที่ท่านศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์¹ ได้เคยกล่าวว่า “ราชาของหลักการทั่วไปในกฎหมายแพ่ง” คือ “หลักสุจริต” หรือ “หลักความเชื่อถือและไว้วางใจ” (Treu und lauben) หรือ “หลักการห้ามใช้สิทธิที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น” และถ้าสังเกตต่อไปให้ดีแล้วจะพบว่าในกฎหมายปกครองก็ปรากฏหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกัน คือ การคุ้มครองความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากปรากฏว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองสุจริตและใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหมดสิ้นไปแล้ว แม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าในทางกฎหมายมหาชนหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจะต้องนำมาค้ำประกันประกอบด้วยเสมอ¹

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษาเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็น การให้เงินแก่คณะกรรมการนโยบาย และกรรมการบริหารอื่นของ ส.ส.ท. โดยที่มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติตามที่กล่าวข้างต้น ได้บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นประธานกรรมการนโยบาย กรรมการบริหารอื่นขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 และให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า คุณภาพและความพึงพอใจของผู้รับบริการพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงกำหนดให้องค์การมีการบริหารงานในรูปแบบขององค์กรกลุ่ม และองค์กรเดี่ยว ซึ่งการบริหารและการดำเนินกิจการแบ่งออกเป็นสามส่วน กล่าวคือ คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการบริหาร และผู้อำนวยการองค์การ

ในช่วงเริ่มต้นดำเนินการตามภารกิจขององค์การ คือ ช่วงปี พ.ศ.2551 ผู้ปฏิบัติงานระดับผู้บริหารส่วนหนึ่งมาจากส่วนราชการและมีอำนาจขึ้นนำการบริหาร ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารองค์การมีแนวคิดและวิธีคิดโดยการนำกฎ ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติในการบริหารงานของส่วนราชการมาใช้ในการบริหารงานขององค์การ จึงไปนำระเบียบหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังใช้บังคับกับส่วนราชการมาเทียบเคียงอ้างอิง เพื่อจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการนโยบาย และกรรมการบริหารอื่น ในลักษณะเหมาจ่ายประจำเป็นรายเดือนในรูปแบบของค่ารถ และค่าโทรศัพท์ จึงก่อให้เกิดปัญหาว่า ผู้อำนวยการองค์การมีคำสั่งอนุมัติจ่ายเงินค่าใช้จ่ายอื่นที่ไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ออกตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่กล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นเจตนารมณ์

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553,กรกฎาคม-สิงหาคม). “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน”วารสารจตุรนิติ.

ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มุ่งหมายให้เกิดความสะดวกและมีความคล่องตัวในการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม และยังมีมุ่งให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจ (check and balance) ระหว่างคณะกรรมการนโยบายที่เป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารขององค์กร ในขณะที่ฝ่ายบริหารคือ คณะกรรมการบริหาร และผู้อำนวยการองค์กร ก็รับเอานโยบายที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด มาบริหารจัดการให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและเป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด และคณะกรรมการนโยบายยังเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์กรเข้าสู่ตำแหน่งโดยการทำเป็นสัญญาจ้างตามระยะเวลาที่กำหนดแต่คราวละไม่เกินสี่ปี ถ้าผู้อำนวยการองค์กรบริหารงานไม่เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดแล้ว คณะกรรมการนโยบายย่อมมีอำนาจบอกเลิกสัญญาจ้างผู้อำนวยการองค์กรได้ ดังนั้น หากให้ผู้อำนวยการองค์กรมีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายเงินค่ารถและค่าโทรศัพท์ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการนโยบายเพิ่มเติมได้อีก กลไกการตรวจสอบอาจถูกบิดเบือนได้

การที่ผู้อำนวยการองค์กรมีคำสั่งอนุมัติจ่ายเงินค่าใช้จ่ายอื่นที่มีได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาให้แก่คณะกรรมการนโยบาย โดยไปนำระเบียบของกระทรวงการคลังที่ใช้กับส่วนราชการมาใช้บังคับกับองค์กร โดยเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติ และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ไม่มีบทบัญญัติแห่งมาตราใดที่กำหนดให้ผู้อำนวยการองค์กรมีอำนาจกำหนดค่ารถและค่าโทรศัพท์ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาให้แก่คณะกรรมการนโยบายได้ กรณีดังกล่าวจึงต้องพิจารณาว่าคำสั่งที่ผู้อำนวยการองค์กรอนุมัติเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ที่ต้องการให้การบริหารงานขององค์กร ระหว่างคณะกรรมการนโยบายซึ่งเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายและตรวจสอบการทำงานของ ฝ่ายบริหารขององค์กร เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจกัน จึงมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้กำหนดค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอื่นให้แก่คณะกรรมการนโยบาย เพื่อเป็นการป้องกันการมิให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนั้น ค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการนโยบาย จึงต้องเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด กรณีที่ฝ่ายบริหารสูงสุดขององค์กรได้มีคำสั่งอนุมัติจ่ายเงินค่ารถ และค่าโทรศัพท์ที่พระราชกฤษฎีกาไม่ได้กำหนดไว้แล้ว ผลของคำสั่งอนุมัติที่ให้จ่ายเงินดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการนโยบายนั้น หากต่อมาปรากฏว่าคำสั่งอนุมัติจ่ายเงินดังกล่าวเป็นการจ่ายเงินที่ไม่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดปัญหากับผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ที่เป็นการให้เงิน หากผู้รับประโยชน์มีความสุจริตไม่ทราบถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินดังกล่าวย่อมอ้างหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองเพื่อไม่ต้องส่งคืนประโยชน์ที่เป็นการให้เงิน เนื่องจากได้ใช้ประโยชน์ที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองไปแล้ว บทบัญญัติของมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นำเอาหลักกฎหมายทั่วไปคือ หลักประโยชน์

สาธารณชน และหลักสุจริต ซึ่งทั้งสองหลักเป็นถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (Indefinite legal Concept) ที่สามารถนำไปใช้ได้ในแต่ละบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปให้เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ต้องมาแก้กฎหมายบ่อยๆ โดยหลักประโยชน์สาธารณะนั้นในทัศนะของกฎหมายมหาชนถือว่า มีคุณค่าในทางกฎหมายอยู่เหนือประโยชน์เอกชน แม้เอกชนจะสุจริตก็ตาม ดังที่บทบัญญัติของมาตรา 51 วรรคแรกบัญญัติไว้ว่า ให้นำประโยชน์สาธารณะมาพิจารณาประกอบการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน โดยพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่นอกจากพิจารณาถึงความเชื่อโดยสุจริตในความดำรงคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะประกอบด้วยว่าเมื่อเพิกถอนแล้วเกิดประโยชน์อันใดต่อสาธารณะหรือไม่

ถ้าคณะกรรมการนโยบายเห็นว่า คำตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นที่กำหนดไว้ตามพระราชกฤษฎีกาที่ตั้งไว้แล้วข้างต้น ยังไม่เหมาะสมตามภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย ที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติองค์การตามที่กล่าวมาแล้ว ก็สามารถที่จะให้ฝ่ายบริหารองค์การนำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณาแก้ไขพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อให้ครอบคลุมเกี่ยวกับรายละเอียดค่าใช้จ่ายถึงกรณีต่างๆ ได้ และหากประสงค์จะให้ผลย้อนหลังไปถึงวันที่ได้รับแต่งตั้ง ก็อาจบัญญัติไว้เป็นบทเฉพาะกาลเสียให้ชัดเจนในคราวเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานขององค์การมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เนื่องจากการกระทำใดๆ ตามภารกิจหน้าที่ว่าต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำปกครอง เพราะกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่มุ่งจัดระเบียบการปกครองภายในของรัฐ โดยเฉพาะกิจการของฝ่ายบริหาร ในการตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน กฎหมายปกครองจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และวางหลักว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐกับประชาชน กฎหมายปกครองประกอบด้วยสามส่วนที่สำคัญ กล่าวคือ การจัดโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองในโครงสร้างของวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองจะประกอบด้วยหลักการ 2 ประการ คือ ประการแรก มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐ และประการที่สองมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การตีความกฎหมายและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นเรื่องจำเป็นอย่างมาก หากมีการตีความกฎหมายและการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม เบี่ยงเบนไปจากความถูกต้อง หรือใช้กฎหมายโดยบิดเบือนยอมทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ อาจก่อให้เกิดปัญหาการฟ้องร้องดำเนินคดี ดังนั้น เพื่อให้การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมาย ณ เวลาที่ได้กระทำการนั้น จึงเห็นสมควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน

ข้อเสนอแนะ

องค์การเป็นองค์กรหนึ่งที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นมาใหม่ ทำหน้าที่เป็นองค์กรสื่อสารณะด้านวิฤกษ์กระจายเสียงและวิฤกษ์ โทรทัศน์ โดยให้มีภารกิจอย่างอิสระปราศการแทรกแซงทางการเมือง มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนราชการ มีลักษณะเป็นองค์กรมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งที่กำหนดขึ้น เพื่อให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องการประสิทธิภาพสูง โดยมีได้มุ่งแสวงหากำไรจากการดำเนินการตามภารกิจหน้าที่การให้บริการด้านวิฤกษ์กระจายเสียงและวิฤกษ์ โทรทัศน์ ที่มีวัฒนธรรมองค์กรเชิงภาคธุรกิจ ที่สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งมิอาจดำเนินการได้ในส่วนราชการซึ่งเป็นองค์กรที่มีขั้นตอนการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาหลายลำดับชั้น องค์กรมหาชนมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล เพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะหรือดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องดำเนินการและจัดให้มี หรือภาครัฐต้องมีบทบาทให้การสนับสนุนในเรื่องรายได้หรืองบประมาณเพื่อให้เกิดการดำเนินงาน เป็นบริการในส่วนที่รัฐต้องการส่งเสริม หรือเป็นบทบาทของรัฐในการให้บริการ การแทรกแซงตลาด หรือบริการที่ภาคเอกชนยังไม่สนใจ หรือไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการ

การที่บุคลากรขององค์กรยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐว่าสามารถที่จะดำเนินการบริหารกิจการโดยอาศัยกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของส่วนราชการมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ นั้น จะก่อให้เกิดปัญหาต่อองค์กรที่จะไม่ได้รับความไว้วางใจและความน่าเชื่อถือต่อประชาชนโดยรวม จึงต้องมีการดำเนินการที่จะสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากรขององค์กร เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายไม่ตรงตามเจตนารมณ์ จึงเห็นควรให้องค์กรดำเนินการ ดังนี้

(1) หากเห็นว่าค่าตอบแทนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการนโยบาย กรรมการนโยบาย และกรรมการบริหารอื่น ที่กำหนดตามมาตรา 8² แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าตอบแทนและ

² พระราชกฤษฎีกาค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการนโยบาย กรรมการนโยบาย และกรรมการบริหารอื่นขององค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 มาตรา 8 บัญญัติว่า

“ให้ประธานกรรมการนโยบาย กรรมการนโยบาย และกรรมการบริหารอื่น มีสิทธิได้รับค่าจ้างในการเดินทางไปปฏิบัติงาน

ให้นำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าจ้างในการเดินทางไปราชการและระเบียบกระทรวงการคลังซึ่งออกตามความในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาใช้บังคับแก่ค่าจ้างในการเดินทางไปปฏิบัติงานของประธานกรรมการนโยบาย กรรมการนโยบาย และกรรมการบริหารอื่นตามพระราชกฤษฎีกานี้โดยอนุโลม โดยให้ประธานกรรมการนโยบายได้รับสิทธิในอัตราเดียวกับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าและให้กรรมการนโยบายและกรรมการบริหารอื่นได้รับสิทธิในอัตราเดียวกับอธิบดีหรือเทียบเท่า

ประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการนโยบาย กรรมการนโยบาย และกรรมการบริหารอื่นของ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจตาม อำนาจหน้าที่ บริบทของสังคม เศรษฐกิจแล้ว ไม่เพียงพอ องค์การสมควรเสนอแก้ไขพระราชกฤษฎีกา ค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการนโยบายขององค์การให้มีความเหมาะสม

(2) จัดทำคู่มือของหน่วยงานในองค์การ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรับรู้ขั้นตอนเกี่ยวกับการ ปฏิบัติราชการทางปกครอง ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองอันจะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง และการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ คำว่า “การเดินทาง” ให้หมายถึงการเดินทางไปปฏิบัติงานตาม อำนาจหน้าที่หรือตามที่คณะกรรมการนโยบายหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย ไม่ว่าจะในประเทศหรือต่างประเทศ”.

บรรณานุกรม

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: तीอปัญหา.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์.(2557).**การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้
ออกคำสั่งทางปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมาย
ปกครองและการกระทำทางปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วิวรรธน์ เสวตอริยพงษ์. (2557). **รวมกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. (2550,มกราคม-เมษายน). “หลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตของ
ประชาชน.” **วารสารวิชาการปกครอง**.
- วรณาริ สิงห์โต. (2553). “การคุ้มครองความเชื่อ โดยสุจริตในกรณียกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองระบบ
กฎหมายเยอรมัน.” **วารสารกฎหมายปกครอง**,27.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553,กรกฎาคม-สิงหาคม). “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน.” **วารสารจลนิตี**.
- วันชัย โฉมิตมาศ. (2549). **หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง:ศึกษาเปรียบเทียบระบบ
กฎหมายเยอรมัน สหรัฐอเมริกา และไทย** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์.
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539
- พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551
- พระราชกฤษฎีกาคำตอบแทนและประ โยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการน โยบาย กรรมการนโยบาย
และกรรมการบริหารอื่น ขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.
2551.