

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายของการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ ในสัญญาสัมปทานกิจการโทรคมนาคม” ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาด้วยความสนใจและตระหนักในประเด็นดังกล่าว ทั้งความสำคัญในแง่ของกฎหมาย ความสำคัญในแง่ภาวการณ์ของโลกที่ก้าวหน้า ทั้งการติดต่อสื่อสารที่ไร้พรมแดน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ผนวกรวมจึงเกิดเป็นความสนใจได้ศึกษา โดยผู้วิจัยได้ค้นคว้า รวบรวม ทบทวน และวิเคราะห์ สังเคราะห์องค์ความรู้เรื่องทั้งในส่วนของการหลักการ แนวคิดทฤษฎีและกฎหมายในประเทศและต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงหลักการเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนในส่วนของกฎหมายปกครองภายใต้รูปแบบของการทำสัญญาทางปกครองประเภทสัมปทาน หลักการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาโดยอนุญาโตตุลาการ แนวคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและอนุญาโตตุลาการ เพื่อศึกษาถึงลักษณะและหลักเกณฑ์ของการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัมปทานกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยและของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายของการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัมปทานกิจการโทรคมนาคม

ในการศึกษาและวิจัยครั้งนี้จะครอบคลุมถึงหลักเกณฑ์ในสัญญาทางปกครอง และหลักเกณฑ์การอนุญาโตตุลาการ ว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไร โดยศึกษาอยู่ภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2545 และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เรื่องการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัมปทานกิจการโทรคมนาคม

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาถึงเรื่องดังกล่าว จะเห็นได้ว่า หลักการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นหลักการระงับข้อพิพาททางกฎหมายเอกชนที่มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาล รวดเร็ว สะดวก และประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาล โดยหลักการอนุญาโตตุลาการดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในกฎหมายปกครองของประเทศไทย เพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครอง ซึ่งสัญญา

ทางปกครองเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม และมีความแตกต่างกับการทำสัญญาทางแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนและมีวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม โดยวัตถุประสงค์ของการนำหลักการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการมาใช้ในสัญญาทางปกครองนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีที่ปัจจุบันมีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นจำนวนมากและเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว สะดวก และประหยัดค่าใช้จ่ายในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

ทั้งนี้ การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองของต่างประเทศนั้น ก็ได้มีการพิจารณาถึงความเหมาะสมจากการนำหลักการอนุญาโตตุลาการมาใช้ในการระงับข้อพิพาทในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสนั้นโดยกฎหมายทั่วไปที่เป็นหลักของกฎหมายมหาชนนั้นบัญญัติห้ามมิให้มีการนำหลักการอนุญาโตตุลาการมาใช้ในกฎหมายมหาชน โดยถือว่าหลักการระงับข้อพิพาทดังกล่าวเป็นหลักการของระบบกฎหมายเอกชนที่เกิดจากการแสดงเจตนาเข้าสู่ผูกพันตนตามสัญญาระหว่างเอกชนกับเอกชนที่อยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการทำสัญญาเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนเอง โดยมีข้อยกเว้นที่ถือเป็นการเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปบางประการและในการทำสัญญาทางปกครองบางประเภทเท่านั้น เช่น สัญญาทางปกครองของทางรถไฟ ไปรษณีย์ และการโทรศัพท์ เป็นต้น ให้สามารถนำหลักการอนุญาโตตุลาการมาใช้ในสัญญาทางปกครองได้ โดยได้มีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อรองรับและควบคุมให้การนำหลักอนุญาโตตุลาการมาใช้ในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองดังกล่าว เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายมหาชน และประโยชน์สาธารณะ

ในส่วนของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น แม้ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะยอมรับนำหลักการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการมาใช้ในสัญญาทางปกครองก็ตาม แต่ก็ยังเป็นระบบการเข้าทำสัญญาทางแพ่งของเอกชนเท่านั้น และได้เห็นว่าการนำหลักการอนุญาโตตุลาการมาใช้ในกฎหมายมหาชนหรือสัญญาทางปกครองนั้น จะเป็นการลดรอนอำนาจของศาลปกครองและอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาธารณะประโยชน์ได้ แต่ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะยอมรับหลักการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการภายใต้กฎหมายเอกชนเท่านั้น แต่ก็ได้มีข้อยกเว้นในการนำหลักการระงับข้อพิพาทดังกล่าวมาใช้ในสัญญาที่ระหว่างภาครัฐกับเอกชน หรือสัญญาทางปกครอง โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบังคับว่าหากภาครัฐมีความประสงค์จะแสดงเจตนาโดยการเข้าทำสัญญากับภาคเอกชนแล้วนั้น ภาครัฐหรือฝ่าย

ปกครองจะต้องปราศจากเอกสิทธิ์ทางปกครองที่ให้อำนาจแก่ภาครัฐหรือฝ่ายปกครองเหนือกว่าเอกชน หรือภาครัฐต้องลดอำนาจของตนในการทำสัญญาลงให้มีฐานะเท่ากับฝ่ายเอกชนที่ทำสัญญา จึงจะสามารถนำหลักการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการมาใช้ในสัญญาได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ข้อพิพาททางปกครองที่คู่กรณีสามารถระงับได้ต้องเป็นข้อพิพาททางปกครองที่เกิดจากความสัมพันธ์ของคู่สัญญาที่มีฐานะเท่าเทียมกัน และเฉพาะแต่คู่กรณีที่มีฐานะเท่ากันเท่านั้นจึงจะตกลงให้มีการอนุญาโตตุลาการได้ นอกจากนี้ใน “ข้อตกลงว่าด้วยอนุญาโตตุลาการในคดีพิพาททางปกครอง” จะตัดอำนาจไม่ให้ศาลปกครองตรวจสอบคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองเป็นเพียงเงื่อนไขของการฟ้องคดีเท่านั้น

ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ และเป็นระบบศาลเดี่ยวนั้น ไม่มีศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาคดีปกครองเป็นการเฉพาะ จึงทำให้เมื่อเกิดมีกรณีพิพาทขึ้นต้องนำข้อพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่ศาลยุติธรรมเท่านั้น โดยในส่วนของหลักการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนั้นทั้งในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาต้องกระทำภายใต้หลักกฎหมายเอกชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือปฏิเสธการนำสัญญาอนุญาโตตุลาการไปใช้ในการระงับข้อพิพาททางปกครอง การเข้าทำสัญญาระหว่างภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั้นต้องกระทำในฐานะที่เท่าเทียมกันหรือภายใต้หลักการแสดงเจตนาเข้าทำสัญญาของเอกชน ภาครัฐไม่มีเอกสิทธิ์เหนือกว่าเอกชนแต่อย่างใด โดยประเทศสหรัฐอเมริกานั้นการระงับข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐหรือฝ่ายปกครองกับเอกชน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยข้อเท็จจริงเบื้องต้น โดยนำเอาหลักของการบริการสาธารณะเป็นหลักเท่านั้น และไม่มีการลดอำนาจของศาลแต่อย่างใด ส่วนในประเทศอังกฤษเองก็ได้มีการยอมรับและนำเอาหลักการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการมาใช้อย่างกว้างขวางในสัญญาทางแพ่งระหว่างเอกชนกับเอกชน แต่ก็มีได้เป็นการลดอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยสัญญาอนุญาโตตุลาการที่ทำขึ้นระหว่างเอกชนและเอกชนนั้นเป็นเพียงเงื่อนไขของการฟ้องร้องคดีในประเทศอังกฤษเท่านั้น ซึ่งหากภาครัฐหรือฝ่ายปกครองจะเข้าทำสัญญาผูกนิติสัมพันธ์กับเอกชน และนำเอาหลักการอนุญาโตตุลาการมาใช้ในการระงับข้อพิพาทก็สามารถทำได้ แต่ต้องกระทำภายใต้หลักกฎหมายของการทำสัญญาทั่วไปหรือภายใต้หลักกฎหมายเอกชน โดยภาครัฐอาจมีเอกสิทธิ์ที่เหนือกว่าเอกชนเพียงแค่การกำหนดหลักการของสาธารณะประโยชน์ลงไปในการทำนิติกรรมเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งภาครัฐเข้าทำสัญญากับเอกชนภายใต้หลักกฎหมายเอกชน แต่หากการทำสัญญานั้นจะส่งผลให้เกิดความเสียหายขึ้นกับประโยชน์สาธารณะก็ให้เอกสิทธิ์แก่ภาครัฐในการบอกเลิกสัญญาอนุญาโตตุลาการได้

ในส่วนของประเทศไทยนั้นแม้ว่าหลักการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการจะเป็นหลักการของกฎหมายเอกชน แต่ก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับให้สามารถนำหลักการดังกล่าวมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองได้ โดยพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2545 มาตรา 15 ซึ่งแม้ว่าการใช้หลักการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัมปทานกิจการโทรคมนาคมดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์เพื่อความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลและเป็นการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลปกครอง แต่ในขณะเดียวกันการบังคับใช้หลักการและบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว นั้นกลับได้ผลตรงกันข้าม กล่าวคือ เกิดผลเสียที่กระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งการบังคับใช้พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัมปทานกิจการโทรคมนาคมก็มิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ซึ่งได้เกิดเป็นปัญหาต่อขั้นตอนการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2545 อยู่หลายประการ กล่าวคือ 1) ปัญหาการคัดค้านอนุญาโตตุลาการและระยะเวลาในการพิจารณาการคัดค้าน 2) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ และ 3) ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของอนุญาโตตุลาการในระหว่างรอการพิจารณาการคัดค้านอนุญาโตตุลาการของศาล

ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนในการใช้หลักอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัมปทานกิจการโทรคมนาคม ที่ส่งผลกระทบต่อหลักสาธารณะประโยชน์ และเจตนารมณ์ของการบังคับใช้พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2545 ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าว ได้มีแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในส่วนของข้อเสนอแนะต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายของการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัมปทานกิจการโทรคมนาคม ในส่วนของข้อเสนอแนะนั้น ได้มีแนวทางในการเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังนี้

จากปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการที่ประเทศไทยได้ยอมรับเอาหลักการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการมาใช้ในสัญญาทางปกครองนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองของประเทศไทย ทั้งในด้านผลประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งจากปัญหาทั้ง 3 ประการ กล่าวคือ ปัญหาการคัดค้านอนุญาโตตุลาการและระยะเวลาในการพิจารณาการคัดค้าน ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ และปัญหาเกี่ยวกับการ

ปฏิบัติหน้าที่ของอนุญาโตตุลาการในระหว่างรอการพิจารณาการคัดค้านอนุญาโตตุลาการของศาล ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้คู่กรณีใช้สิทธิคัดค้านอนุญาโตตุลาการเพื่อเป็นการประวิงเวลาในการพิจารณาประเด็นข้อพิพาทมิให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยประเด็นพิพาทตามสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัมปทานกิจการโทรคมนาคมไม่อาจกระทำได้อย่างรวดเร็วและทำให้คู่พิพาทสามารถใช้วิธีการคัดค้านดังกล่าวเป็นการประวิงเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้อีกด้วย ส่งผลกระทบให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2545 ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครอง โดยให้ผลตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นพิพาท ทำให้คู่พิพาทต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีในชั้นศาลมากขึ้นและเป็นการเพิ่มปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครอง เป็นต้น

ในส่วนของแนวทางการแก้ไขจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณากับกฎหมายของต่างประเทศแล้ว ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2545 โดยไม่ต้องมีการนำหลักการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการมาใช้ในสัญญาทางปกครอง ตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศสที่ปฏิเสธการใช้การระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครอง เมื่อมีการดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 15 ดังกล่าว ก็จะทำให้ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนของการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัมปทานกิจการโทรคมนาคมทั้ง 3 ประการไม่อาจเกิดขึ้นในสัญญาทางปกครองได้ ซึ่งเมื่อมีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวแล้วก็จะทำให้หากเกิดกรณีพิพาทในสัญญาทางปกครองขึ้นจะเป็นอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย รวมถึงการระงับข้อพิพาทด้วยเช่นกัน ทำให้เป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมากกว่าการนำวิธีระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการมาใช้ในสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากหลักการอนุญาโตตุลาการเป็นหลักการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางแพ่งที่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน ซึ่งแตกต่างกับกับเจตนารมณ์ของสัญญาทางปกครองที่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายมหาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ เพราะหากมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 15 แล้วนั้นก็จะไม่มีการนำการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการมาใช้ในสัญญาทางปกครอง ปัญหาดังกล่าวข้างต้นก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะในสัญญาทางปกครองนั้น ภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐย่อมมีเอกสิทธิ์มากกว่าฝ่ายเอกชนเนื่องจากต้องรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือหลักประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นรากฐานของกฎหมายปกครองภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายมหาชนอย่างแท้จริง