

ปัญหาในการรักษาความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย: ศึกษากรณีพิพาท
เกี่ยวกับสัญญาโครงการก่อสร้างทางรถไฟยกระดับ
ในเขตกรุงเทพมหานคร (คดีโฮปเวลล์)*

THE PROBLEMS OF MAINTAINING CONFIDENCE IN THAILAND'S
LEGAL SYSTEM: A CASE STUDY OF DISPUTES REGARDING
CONTRACTS FOR ELEVATED RAILWAY CONSTRUCTION
PROJECTS IN BANGKOK. (HOPEWELL CASE)

สุทธิพงษ์ บุญพอ

Suttipong Boonpoh

ศิริินทร์ อินทระวิชะ

Sirin Intaravicha

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, ประเทศไทย

Laws Division, Faculty of Humanities and Social Sciences, Thailand

E-mail: Suttipongboonpoh@Gmail.Com

บทคัดย่อ

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐเป็นกลไกสำคัญในการรักษาความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการรักษาความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย และวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายของประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า การกระทำขององค์กรของรัฐต่างมีข้อดีและข้อบกพร่องดังต่อไปนี้ (1) ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับคดีที่ยังไม่มีการยื่นฟ้องต่อศาล (2) การบัญญัติกฎหมายให้ “ข้อเท็จจริง” หรือ “ข้อกฎหมาย” ที่เปลี่ยนแปลงในอนาคตซึ่งไม่ใช่ข้อบกพร่องจากการพิจารณาคดีของศาลมาเป็นข้ออ้างในการขอพิจารณาคดีปกครองใหม่ถือว่าขัดต่อหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (Res Judicata) (3) การขาดประสิทธิภาพในการทำงานของคู่สัญญา



ฝ่ายรัฐส่งผลให้การดำเนินการตามสัญญาไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย (4) การที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐไม่ยอมรับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการและยังมีความพยายามในการร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าวย่อมกระทบต่อความเชื่อถือไว้วางใจ (5) ศาลปกครองใช้วันที่ศาลปกครองเปิดทำการวันแรกเป็นวันเริ่มระยะเวลาที่อาจฟ้องคดี และใช้ระยะเวลาฟ้องคดี 5 ปีตามกฎหมายใหม่ (6) ในการร้องขอพิจารณาคดีใหม่ครั้งแรกศาลปกครองไม่รับคำร้องขอ แต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2545 ศาลปกครองจึงได้มีคำสั่งรับคำร้องขอพิจารณาคดีใหม่ (7) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางตุลาการถูกออกแบบให้มีการตรวจสอบกันเองโดยศาลต่างระดับมิใช่โดยศาลหรือองค์กรอื่น

คำสำคัญ: ความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย, การพิจารณาคดีปกครองใหม่, คดีโฮปเวลล์

Abstract

The performance of government organizations is a crucial mechanism in maintaining confidence in the legal system. This academic article aims to study theoretical concepts related to maintaining confidence in the legal system and to analyze issues concerning the confidence in Thailand's legal system. The study found that the actions of government organizations have the following advantages and disadvantages which were 1) The Administrative Court Act and Administrative Court Procedure Act B.E. 2542 (1999) did not specify transitional provisions for cases that have not yet been filed with the court, 2) The enactment of laws that consider 'facts' or 'legal issues' that change in the future—rather than flaws in the court's consideration—as grounds for requesting the Reopening of Administrative Court Proceeding is considered contrary to the principle of the sanctity of judgments (*Res Judicata*), 3) the lack of efficiency in the performance of state party contractors, which results in improper execution of contracts, 4) the refusal of state party contractors to accept arbitral awards and their attempts to request court annulment of such awards negatively impact trust and confidence, 5) the Administrative Court used the first day of operation as the starting point for the period within which a case might be filed and applied a 5-year period for filing cases according to the new law, 6) in the first request for the Reopening of Administrative Court Proceeding, the Administrative Court did not accept the petition, but after the Constitutional Court ruled to annul the decision of the Grand Meeting of Judges in the Supreme Administrative Court



(Case No. 18/2545), the Administrative Court subsequently accepted the request for the Reopening of Administrative Court Proceeding, and 7) the Constitutional Court has established a precedent that it has the jurisdiction to review the judicial actions of the Administrative Court.

Keywords: Confidence in the legal system, The Reopening of Administrative Court Proceeding, Hopewell Case

บทนำ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาโครงการก่อสร้างทางรถไฟยกระดับในเขตกรุงเทพมหานคร หรือคดีโฮปเวลล์ (Hopewell Case) เป็นกรณีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหลายองค์กร ทั้งในระดับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ และในระดับหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม และสถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (ประเทศไทย) โดยใช้ข้อเท็จจริงที่เป็นแหล่งข้อมูลสำคัญ ได้แก่ สัญญาสัมปทานระบบการขนส่งทางรถไฟและถนนยกระดับใน กทม. และการใช้ประโยชน์จากที่ดินของ รฟท. (ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2533) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 3/2553 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 241/2553 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.221-223/2562 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 241-243/2563 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2564 คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 366-368/2557 ซึ่งเป็นคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ในคดีโฮปเวลล์ (ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2564) คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 366-368/2557 ซึ่งเป็นคำพิพากษาพิจารณาคดีใหม่ (ลงวันที่ 18 กันยายน 2566) อันจะเป็นได้ว่ากรณีดังกล่าวเกิดปัญหาต่อเนื่องและมีการต่อสู้คดีกันมาอย่างยาวนาน

ในสายตาของต่างชาติแล้วไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการ รวมกันแล้วก็คือ “ประเทศไทย” แม้ว่าประเทศไทยจะพยายามพิสูจน์ให้เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยมีมาตรฐานและยืนยันด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจว่าการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของไทยไม่ได้มีอิทธิพลเหนืออีกองค์กรหนึ่ง ดังนั้น การแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นเพียงวิธีการหนึ่งในการถ่วงดุลอำนาจรัฐไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจอันอาจก่อให้เกิดการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิของปัจเจกบุคคลเท่านั้น มิได้มีผลโดยตรงต่อความน่าเชื่อถือในมุมมองของต่างชาติแต่อย่างใด เห็นได้ชัดเจนในกรณีที่มีการลงทุนหรือประกอบกิจการขนาดใหญ่ มักจะใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือก คือ อนุญาโตตุลาการ ถึงแม้วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการจะไม่ได้กล่าวถึงหรือให้ความสำคัญกับเรื่องความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าการที่ต่างชาติเลือกใช้อนุญาโตตุลาการก็เพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับตามกฎหมายและการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของรัฐใดรัฐหนึ่ง การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐแต่ละองค์กรจึงเป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งในการ



รักษาความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายทั้งในมิติภายในประเทศและในมิติระหว่างประเทศ เพราะตราบไต่ที่ประเทศไทยยังมีความสัมพันธ์กับต่างประเทศไม่ว่าในด้านใดก็ตาม เราไม่อาจกล่าวอ้างความเป็น “ประเทศเอกราช” เพื่อที่จะปฏิเสธหรือไม่คำนึงถึงข้อทักท้วงต่าง ๆ ที่ได้รับจากต่างประเทศ เพราะหากเสียความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายย่อมจะส่งผลกระทบต่อมหาดศาล

บทความวิชาการนี้มีความมุ่งหมายที่จะนำเสนอแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการรักษาความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย และวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายของประเทศไทย โดยตีกรอบการศึกษาในกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาโครงการก่อสร้างทางรถไฟยกระดับโฮปเวลล์ หรือคดีโฮปเวลล์ (Hopewell Case) เพื่อสะท้อนมุมมองทางวิชาการต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐและหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนสำคัญในการรักษาความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการรักษาความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย

“ความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย” หมายถึง ความเชื่อมั่นของบุคคลที่มีต่อกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรของรัฐในระดับปฏิบัติการซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

หากจะกล่าวถึงการรักษาความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายนั้น มีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องของหลายประการ ซึ่งมีทั้งหลักที่ส่งผลโดยตรงและโดยอ้อม โดยมีสถาบันหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลายองค์กรและหลายหน้าที่ ในส่วนนี้จะขอกล่าวถึงสถาบันหรือองค์กรหลัก ๆ และหลักกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

1. การกระทำของรัฐ (Act of State)

“การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย” หรือที่นิยมเรียกกันว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” (Separation of Powers) นั้น แบ่งอำนาจและแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1.1 การกระทำทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วการกระทำที่มีผลเป็นการออกกฎหมายเพื่อรับรองหรือคุ้มครองสิทธิของพลเมือง รวมทั้งกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของพลเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ คือ รัฐสภา

1.2 การกระทำทางบริหาร กล่าวคือ การกระทำทางบริหารอาจแยกได้เป็น 2 ระดับ คือ (1) การกระทำทางบริหารตามรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำทางการเมือง หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การกระทำทางรัฐบาล โดยองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ คือ รัฐบาล และ (2) การกระทำทางบริหารตามกฎหมาย เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายและการจัดทำบริการสาธารณะ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ คือ ฝ่ายปกครอง

1.3 การกระทำทางตุลาการ กล่าวคือ การพิจารณาพิพากษาคดี รวมถึงการออกกฎหมายทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ คือ ศาล



2. หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ (Principle of legal certainty)

หลักนี้เป็นองค์ประกอบในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ (Legal State) โดยหลักนี้ส่วนมากแล้วจะให้ความสำคัญกับองค์กรที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายและองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ส่วนคำพิพากษาของศาลก็ไม่ใช่ว่าจะไม่มีผลต่อความมั่นคงแห่งนิติฐานะ หากแต่เทียบกับองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามองค์กรแล้วย่อมถือได้ว่าฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรสุดท้ายในกระบวนการที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของพลเมือง และผลที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลจะมีผลเฉพาะรายต่างจากองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรบริหาร ซึ่งการกระทำต่าง ๆ มีผลกระทบเป็นวงกว้างหรือเป็นการทั่วไป ดังนั้น แนวความคิดหรือคำสอนต่าง ๆ จึงให้ความสำคัญกับองค์กรตุลาการน้อยที่สุด ในส่วนนี้ขอแยกอธิบายดังนี้

2.1 หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะในด้านการตรากฎหมาย กล่าวคือ การตรากฎหมายไม่ให้มีผลย้อนหลังไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลในข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต และต้องให้อีกาสผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายได้มีโอกาสปรับตัวโดยการประกาศใช้กฎหมายแล้วมีระยะเวลาที่มีผลบังคับเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่ง หรือฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะกำหนดบทเฉพาะกาลในช่วงเปลี่ยนผ่านเอาไว้ (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2556)

2.2 หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะในด้านการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะในด้านนี้ให้ความสำคัญไปที่ “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองจะมีผลตราบเท่าที่ยังไม่ถูกเพิกถอน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขณะเดียวกันประชาชนก็เชื่อโดยสุจริตว่าคำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมาย หากในภายหลังพบว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ใช้ความผิดของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่ง รัฐจะต้องคุ้มครองความเชื่อสุจริตของบุคคลนั้นด้วย (วรรณาริ สิงห์โต, 2553) อาทิ การให้การเพิกถอนคำสั่งมีผลไปในอนาคต หรือย้อนหลังไปเท่าที่จำเป็น

2.3 หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะในด้านการตัดสินข้อพิพาท กล่าวคือ ความไม่แน่นอนทางกฎหมายอาจเกิดจากคำพิพากษาของศาล โดยเฉพาะการกลับแนวคำพิพากษาหรือการที่ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่ง โดยปกติแล้วในศาลจะมีกระบวนการบริหารจัดการค่อนข้างสูงเนื่องจากหลายกรณีกฎหมายให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจไว้กว้าง อาทิ ระวังโทษ ซึ่งศาลมักจะมีแนวทางในการกำกับการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษหรือการใช้ดุลพินิจของศาลในเรื่องต่าง ๆ (ยี่ตอก) เอาไว้ หรือกรณีที่ศาลเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หากให้มีผลย้อนหลังก็อาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่ใช้สิทธิโดยสุจริต ศาลอาจกำหนดค่าบังคับให้คำพิพากษามีผลไปในอนาคตก็ได้ (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2556)

2.4 หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (Res Judicata) กล่าวคือ คำพิพากษาของศาลแม้ว่าจะมีลักษณะเด็ดขาดแล้วก็อาจถูกแก้ไขเพิ่มเติมได้ ซึ่งคำพิพากษามีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ (Mlle Célia VEROT, 2548) ได้แก่



(1) ลักษณะคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด หมายถึง สิ่งที่กำหนดไว้ในคำพิพากษามีลักษณะเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตาม トラบเท่าที่ยังไม่มีการกลับหรือแก้ไขเพิ่มเติมโดยศาลชั้นอุทธรณ์หรือศาลชั้นฎีกา

(2) ลักษณะคำพิพากษาที่มีค่าบังคับ หมายความว่า คำพิพากษามีค่าบังคับทันที แม้ขณะนั้นจะมีการอุทธรณ์หรือฎีกาก็ตาม แต่ก็มีอยู่บ้างที่การอุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษา

หลัก Res Judicata หรือหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา หรือหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา ถือเป็นหลักการสำคัญเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับจากการพิจารณาคดีของศาลให้เกิดความมั่นคงแน่นอนหรือมีความน่าเชื่อถือว่าจะไม่ถูกยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงอันจะเป็นผลกระทบต่อสิทธิที่ได้รับการรับรองโดยผลของคำพิพากษา กล่าวคือ หลักนี้ห้ามศาลที่พิจารณาคือเท็จจริงของคู่กรณีที่เป็นข้อยุติแล้วในกระบวนการพิจารณาซ้ำอีกครั้ง และคู่กรณีไม่อาจยกข้อเท็จจริงที่ได้มีการพิจารณาและเป็นข้อยุติแล้วขึ้นว่ากล่าวต่อศาลอีกครั้ง (วรนาธิ สิงห์โต, 2553)

บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายของประเทศไทย

เพื่อให้เกิดการสะท้อนปัญหาทั้งระบบในมุมมองทางวิชาการ จึงขอวิเคราะห์ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ รวมไปถึงหน่วยงานที่อยู่ในระดับปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

1. การกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติต่อความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย

1.1 การกำหนดบทเฉพาะกาลในกฎหมายใหม่

ความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองมิใช่เพิ่งจะมีขึ้นหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีการกล่าวถึงการเชื่อมต่อหรือการเปลี่ยนผ่านของกฎหมายเกี่ยวกับ “อายุความฟ้องคดี” โกล้เคียงที่สุดมีเพียง “การโอนคดี” บรรดาเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือที่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้วแต่นายกรัฐมนตรียังมิได้สั่งการโดยให้โอนไปเป็นคดีของศาลปกครองกลางตามมาตรา 103 คดีที่ได้ยื่นฟ้องหรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอื่นอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนการและมีคำพิพากษาต่อไปจนคดีนั้นถึงที่สุดตามมาตรา 105 ทั้งที่ฝ่ายนิติบัญญัติทราบดีอยู่แล้วว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 (4) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังเป็นให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 4 แห่ง



พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 โดยที่ในวันที่มีการทำสัญญาพิพาท วันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการบอกเลิกสัญญา และวันที่บริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาซึ่งถือว่าวันนี้เป็นวันที่ทราบถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีล้นเป็นช่วงเวลาที่ยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาที่มีอายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากศาลปกครองใช้ระยะเวลาฟ้องคดีตามกฎหมายเดิม โดยวันที่ 30 มกราคม 2541 ที่บริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัดได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญาเป็นวันที่ทราบถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ระยะเวลาฟ้องคดีย่อมครบ 1 ปี ในวันที่ 30 มกราคม 2542 (31 มกราคม 2541 – 30 มกราคม 2542)

บทเฉพาะกาลดังกล่าวข้างต้นครอบคลุมเฉพาะคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ส่วนคดีที่ยังไม่ยื่นฟ้องต่อศาลย่อมต้องบังคับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ 11 ตุลาคม 2542 อันเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในขณะนั้นศาลปกครองยังไม่มีเปิดทำการ โดยศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จะเห็นได้ว่า ในวันที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้กฎหมายมีผลโดยที่ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการนั้น เท่ากับว่าคู่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไม่สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้ แต่ก็ไม่สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้เช่นเดียวกัน

ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาจากความมุ่งหมายของบทเฉพาะกาล (คณะทำงานโครงการปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมาย, 2551) จะเห็นได้ว่า การกำหนดบทเฉพาะกาลเฉพาะการโอนคดีไปศาลปกครองของคดีที่อยู่ระหว่างพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กับคดีระหว่างพิจารณาของศาลอื่น โดยไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับคดีที่ยังไม่มีการยื่นฟ้องต่อศาลย่อมส่งผลกระทบต่อ

(1) ความต่อเนื่องของเขตอำนาจศาลที่เปิดทำการระหว่างการถ่ายโอนอำนาจจากศาลยุติธรรมไปยังศาลปกครอง

(2) ไม่มีบทรับรองผลกระทบเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีที่เปลี่ยนจาก 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็น 1 ปีตามมาตรา 51 (เดิม) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(3) ไม่มีบทรองรับการดำเนินการใด ๆ ที่มีขึ้นก่อนกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับ กล่าวคือสัญญาพิพาททำขึ้นวันที่ 9 พฤศจิกายน 2533 และวันที่บริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัดได้รับหนังสือบอกเลิกสัญญา ซึ่งถือว่าวันนี้เป็นวันที่บริษัททราบถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ วันที่ 30 มกราคม 2541 ล้นแต่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 11 ตุลาคม 2542 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับ



(4) กลไกหรือมาตรการทางกฎหมายใช้บังคับเป็นการชั่วคราวในวาระแรกหรือในระยะแรกของการใช้บังคับกฎหมาย ไม่ครอบคลุมกรณีที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว แต่ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายยังไม่เปิดทำการ

(5) บทบัญญัติเรื่องอายุความหรือระยะเวลาฟ้องคดี เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคล การที่กฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับแล้วส่งผลให้อายุความหรือระยะเวลาฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงจาก 10 ปี เหลือเพียง 1 ปี ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ที่จะใช้สิทธิอย่างชัดเจน

1.2 การบัญญัติกฎหมายให้สามารถนำ “ข้อเท็จจริง” หรือ “ข้อกฎหมาย” ที่เปลี่ยนแปลงในอนาคตมาเป็นข้ออ้างในการขอพิจารณาคดีใหม่

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 54 (4) ได้ระบุเหตุที่อาจขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาใหม่ไว้ว่า “ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์ต่อคู่กรณี” ซึ่งเป็นหลักการปกติทั่วไปที่ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของตนเองได้เสมอ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจบรรลุผลและสนองต่อความต้องการของประชาชน

ผู้เขียนเห็นว่า ในการยกเว้นกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่ ซึ่งใช้มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นแนวทางในการยกเว้นนั้น พบว่าการพิจารณาคดีปกครองใหม่ในฝรั่งเศส เบลเยียม และเยอรมันไม่มีบทบัญญัติในลักษณะนี้ การที่กฎหมายบัญญัติเหตุอันเป็นข้ออ้างในการร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75 (4) ว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น” ไม่ถือว่าเป็นข้อบกพร่องที่เกิดจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง แต่เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคตมีผลขัดแย้งกับคำตัดสินของศาลปกครอง ซึ่งกระทบต่อหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (Res Judicata) หากมองในมุมของความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไม่ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายก็ตาม ถ้ายอมให้สามารถใช้เป็นข้ออ้างในการขอพิจารณาคดีใหม่ได้ย่อมเห็นได้ชัดว่ามีผลกระทบต่อหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ (Principle of legal certainty) อย่างแน่นอน (สุทธิพงษ์ บุญพอ, 2558) ซึ่งเป็นคนละกรณีการขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่อีกครั้ง

2. การกระทำของฝ่ายบริหารต่อความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย

การกระทำของฝ่ายบริหาร ขอพิจารณาทั้งในมิติของการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาและในมิติของการดำเนินการระงับข้อพิพาท โดยขอแยกวิเคราะห์ดังต่อไปนี้



2.1 ความน่าเชื่อถือต่อการทำงานของฝ่ายบริหาร

ข้อโต้แย้งว่าบริษัท โฮปเวลส์ (ประเทศไทย) จำกัดดำเนินการตามสัญญาล่าช้าและขาดสภาพคล่องทางการเงินนั้น เป็นข้อกล่าวอ้างของคู่สัญญาฝ่ายรัฐเอง แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏแก่ศาลกลับเป็นเรื่องความล่าช้าที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้บริษัทสามารถเข้าปฏิบัติงานในพื้นที่ได้ ซึ่งคู่สัญญาฝ่ายรัฐก็ยอมรับข้อบกพร่องในส่วนนี้จนมีการขยายระยะเวลาดำเนินงาน เห็นได้จากความพยายามแก้ปัญหาโดยการตราพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535 โดยให้เพิ่มเติมมาตรา 15 ทวิ ในพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 เพื่อเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการมีอำนาจสั่งให้บุคคลซึ่งปลูกสร้างสิ่งใดโดยไม่มีเหตุอันชอบด้วยกฎหมาย รื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างนั้น อีกทั้ง ยังมีปัญหาหรือข้อขัดข้องในการที่กรมทางหลวงไม่อนุมัติให้เชื่อมต่อจุดสิ้นสุดโครงการกับทางหลวงหมายเลข 346 ทั้งที่กรมทางหลวงก็เป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงคมนาคม จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าปัญหานี้เกิดจากประสิทธิภาพในการทำงานของคู่สัญญาฝ่ายรัฐทั้งสิ้น

2.2 การไม่ยอมรับคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ

อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นบุคคลที่คู่สัญญาตกลงกันยอมรับอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งกฎหมายไทยให้การรับรองไว้ และคู่สัญญาก็เลือกใช้สถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (ประเทศไทย) จะเห็นได้ว่า กระทรวงคมนาคม การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และสถาบันอนุญาโตตุลาการ ล้วนแต่เป็นหน่วยงานรัฐของประเทศไทยทั้งสิ้น การที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐไม่ยอมรับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการและยังมีความพยายามในการนำข้อพิพาทไปสู่ศาลปกครองเพื่อให้ศาลเพิกถอนคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ ย่อมจะส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นจากบุคคลทั่วไปได้ว่า “คำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการไม่สามารถบังคับใช้ได้ในประเทศไทย และอาจถูกเพิกถอนโดยศาลไทยได้ แม้กระทั่งการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดในนามของสถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (ประเทศไทย) ก็ตาม” ดังนั้น กรณีนี้อาจจะส่งผลถึงความน่าเชื่อถือต่อการทำงานมีผลบังคับทางกฎหมายต่อคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการของไทยในอนาคตได้

2.3 การไม่เคารพคำตัดสินของศาลปกครองสูงสุดและความพยายามในการร้องขอให้พิจารณาคดีปกครองใหม่

สืบเนื่องจากกรณีของการไม่ยอมรับคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการข้างต้น โดยต่อมามีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด แต่คู่สัญญาฝ่ายรัฐไม่ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และได้ร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ (ครั้งที่ 1) โดยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำร้องขอพิจารณาคดีใหม่ ต่อมามีการยื่นข้อร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อนำเรื่องเข้าร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญจน



นำมาสู่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2564 ว่า “มติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2545 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2545 เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกกระเปียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44 แต่ไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 197 วรรคสี่” จนนำมาสู่การร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ (ครั้งที่ 2) จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า คดีนี้ผ่านการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดมาแล้วจำนวนทั้งสิ้น 2 ครั้ง คือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.221-223/2562 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 241-243/2563 ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2545 จนนำมาสู่การขอพิจารณาคดีใหม่อีกครั้ง ดังนั้น กรณีนี้อาจจะส่งผลถึงความเชื่อมั่นต่อการมีผลบังคับตามคำพิพากษาศาลปกครองของไทยในอนาคตได้

3. การกระทำของฝ่ายตุลาการต่อความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย

ในส่วนของการกระทำของฝ่ายตุลาการมีทั้งศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีส่วนเกี่ยวกับกับกรณีนี้ โดยขอแยกวิเคราะห์เป็นคนละส่วนกัน ดังนี้

3.1 การกระทำทางตุลาการของศาลปกครอง

(1) กรณีการวินิจฉัยในประเด็นของระยะเวลาฟ้องคดี

ตามประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง สถานที่ตั้งและวันเปิดทำการของศาลปกครองกลาง และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง สถานที่ตั้งและวันเปิดทำการของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2544 กำหนดให้ศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 อันเป็นการเปิดทำการหลังวันที่ข้อพิพาทในคดีนี้เริ่มต้นขึ้นแล้ว

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.221-223/2562 ศาลวินิจฉัยว่า เนื่องจากศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ 9 มีนาคม 2544 จึงต้องเริ่มนับระยะเวลาฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว และนับระยะเวลาฟ้องคดีตามบทบัญญัติที่ใช้บังคับในขณะพิจารณาคดี คือ ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 เมื่อบริษัท โฮปเวลส์ (ประเทศไทย) จำกัด เสนอข้อพิพาทหมายเลขดำที่ 119/2547 ต่ออนุญาโตตุลาการเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2547 อันเป็นการยื่นภายในกำหนดระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มิข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญา จึงเป็นข้อพิพาทที่เสนอต่ออนุญาโตตุลาการภายในระยะเวลาโดยชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ซึ่งประเด็นเรื่องระยะเวลา



ฟ้องคดีนี้วินิจฉัยโดยที่โดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ที่ 18/2545 เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีปกครอง

หากนับจากวันที่ 30 มกราคม 2541 ซึ่งเป็นวันที่ถือว่าเกิดข้อพิพาท ถึงวันที่ 10 ตุลาคม 2542 ซึ่งเป็นวันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ย่อมถือว่าในช่วงเวลานั้นอายุความฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาย่อมมีอายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตรา 51 ให้อำนาจฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี หากตีความตามตัวบทกฎหมายย่อมถือได้ว่าระยะเวลาฟ้องคดีย่อมครบ 1 ปี ในวันที่ 30 มกราคม 2542 ซึ่งกรณีนี้สามารถวิเคราะห์แยกเป็น 2 กรณี

กรณีแรก การวินิจฉัยตามตัวบทกฎหมายโดยเคร่งครัด แม้ศาลปกครองจะไม่เปิดทำการก็ตาม เพราะเป็นการใช้สิทธินำคดีเสนอต่ออนุญาโตตุลาการ ส่วนการนำคดีมาฟ้องให้ศาลปกครองบังคับให้นั้นเป็นกระบวนการภายหลัง เห็นว่า ช่วงเวลานับแต่วันที่เกิดข้อพิพาทวันที่ 30 มกราคม 2541 ถึงวันที่ 10 ตุลาคม 2542 เป็นช่วงที่ข้อพิพาทมีอายุความ 10 ปี และวันที่ 11 ตุลาคม 2542 ซึ่งเป็นวันที่กฎหมายใหม่มีผลบังคับใช้ถึงวันที่ 30 มกราคม 2542 เป็นช่วงที่ข้อพิพาทมีระยะเวลาฟ้องคดีแค่ 1 ปี จะเห็นได้ว่าเป็นการเริ่มนับระยะเวลาฟ้องคดีตั้งแต่กฎหมายเก่าใช้บังคับ หากเคร่งครัดตามกฎหมายใหม่ย่อมเป็นใช้กฎหมายย้อนหลังอันจะส่งผลกระทบต่อหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ (Principle of legal certainty)

ส่วนประเด็นที่อาจมองว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติซึ่งสามารถใช้บังคับได้ทันทีนั้น เห็นว่า การใช้กฎหมายย้อนหลังไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสารบัญญัติหรือกฎหมายวิธีสบัญญัติก็ไม่ใช่ข้อยกเว้นที่จะบังคับใช้ให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลที่เกิดขึ้นจากการกระทำในอดีต อีกทั้ง อายุความฟ้องคดี 10 ปี อยู่ในมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติ หากการนำอายุความมาบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วถือว่าเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติและสามารถใช้บังคับกับการกระทำในอดีตได้ย่อมจะเกิดความไม่แน่นอนอนในระบบกฎหมาย ทั้งที่เป็นเรื่องเดียวกัน อีกทั้ง กฎหมายของประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับ “สัญญาทางปกครอง” ที่จะสามารถบัญญัติอายุความหรือระยะเวลาฟ้องคดีเอาไว้ได้ จึงไม่ควรเอาเรื่องนี้มาเป็นเหตุยกเว้นการบังคับใช้กฎหมาย

กรณีที่สอง การนับระยะเวลาฟ้องคดีนับแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดเปิดทำการ จะเห็นได้ว่าเป็นการใช้กฎหมายที่ดูขัดแย้งกับตัวอักษรอย่างชัดเจน แต่เป็นการที่ศาลมีความพยายาม (ครั้งที่ 1) ที่จะใช้กฎหมายไม่ให้เกิดกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัดมากจนเกินเหตุอันสมควรอย่างไรก็ตาม ระยะเวลาฟ้องคดีย่อมครบ 1 ปี ในวันที่ 8 มีนาคม 2545 การที่บริษัท โฮปเวลล์



(ประเทศไทย) จำกัด นำข้อพิพาทมาเสนอต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม ในวันที่ 24 พฤศจิกายน 2547 เป็นข้อพิพาทหมายเลขดำที่ 119/2547 ย่อมถือว่าเสนอข้อพิพาทเมื่อพ้นระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา 51 (เดิม) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองใช้ระยะเวลาฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ห้าปีตามมาตรา 51 (ใหม่) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 จึงเป็นการที่ศาลปกครองใช้กฎหมายในขณะที่มีการยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ มิใช่การใช้กฎหมายที่มีผลในขณะที่มีการเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ จึงเท่ากับว่าศาลปกครองมีความพยายาม (ครั้งที่ 2) ที่ศาลใช้กฎหมายไม่ให้กระทบกระเทือนต่อสิทธิของบริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด มากจนเกินเหตุอันสมควร เมื่อเทียบกับอายุความเดิม 10 ปีย่อมถือว่าศาลใช้กฎหมายในช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อลดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอย่างมาก หากนับเวลาตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม 2541 ถึงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2547 ที่บริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด เสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (ประเทศไทย) รวมเวลา 6 ปี 9 เดือน 24 วัน ซึ่งหากถือตามอายุความฟ้องคดี 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 193/30 ย่อมไม่ขาดอายุความ แต่เมื่อกฎหมายใหม่ในขณะที่ศาลพิจารณาคดีใช้ระยะเวลาฟ้องคดี 5 ปี ซึ่งต้องถือว่าพ้นระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา 51 (ใหม่) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว

ศาลยุติธรรมตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3185/2541 และศาลปกครองตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1142/2564 วินิจฉัยเกี่ยวกับอายุความหรือระยะเวลาที่อาจเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการโดยยึดถือเป็นแนวเดียวกันตั้งแต่ก่อนและหลังมีการพิจารณาคดีนี้ว่า “คู่กรณีต้องเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการภายในระยะเวลาที่อาจเสนอคำฟ้องต่อศาล” หากพิจารณาบทวิเคราะห์กรณีเริ่มนับระยะเวลาฟ้องคดี “นับแต่วันที่เกิดข้อพิพาทวันที่ 30 มกราคม 2541” กับ “นับแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดเปิดทำการ” ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการวิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น แต่หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้นจะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ได้แยก “ศาล” กับ “อนุญาโตตุลาการ” ออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะมาตรา 9 และมาตรา 10 ยิ่งเห็นได้ชัดว่าคู่สัญญาที่มีสิทธิเลือกที่จะเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการตามที่ตกลงกันไว้หรือเสนอข้อพิพาทต่อศาลโดยตรง เพราะหากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่คัดค้านเรื่องขั้นตอนการระงับข้อพิพาทย่อมไม่มีเหตุที่ศาลจะจำหน่ายคดีการใช้อุญาโตตุลาการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นเพียง “กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก”



ของคู่สัญญาเท่านั้น จากเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลว่าในวันที่คู่สัญญาเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการจะต้องมีศาลที่พร้อมจะพิจารณาคดี ซึ่งอาจจะมีการยื่นฟ้องต่อศาลโดยตรง หรือการร้องขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ จุดนี้จึงอาจจะเป็นเหตุผลสำคัญที่ศาลปกครองใช้ “วันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดเปิดทำการ” เป็นวันที่คู่สัญญาอาจเสนอข้อพิพาทต่อศาลและเป็นการเริ่มนับระยะเวลาฟ้องคดี หากนับถึงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2547 ที่บริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด เสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (ประเทศไทย) รวมระยะเวลาประมาณ 3 ปี 7 เดือน 16 วัน ดังนั้น การที่ศาลปกครองมีความพยายาม (ทั้งสองครั้ง) ในการปรับใช้กฎหมายไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบริษัท โฮปเวลล์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีมากจนเกินไปเมื่อเทียบกับอายุความเดิม 10 ปี โดยการเริ่มนับระยะเวลาที่อาจฟ้องคดีในวันที่ 9 มีนาคม 2544 และใช้ระยะเวลาฟ้องคดี 5 ปีตามกฎหมายใหม่ จึงต้องถือว่ายังไม่พ้นระยะเวลาฟ้องคดี

(2) กรณีการร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่

กระทรวงคมนาคม และการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ได้มีการร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ถึง 2 ครั้งด้วยกัน คือ

ครั้งที่หนึ่ง คู่สัญญาฝ่ายรัฐร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ โดยใช้ข้ออ้างว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 221-223/2562 นั้น ศาลรับฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดในประเด็นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาฟ้องคดี และมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม โดยศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำร้องขอพิจารณาคดีใหม่ไว้พิจารณา ทั้งนี้ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 241-243/2563

ครั้งที่สอง คู่สัญญาฝ่ายรัฐร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ หลังจากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2545 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2545 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยใช้ข้ออ้างว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น” ตามมาตรา 75 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ไว้พิจารณา ทั้งนี้ ตามคำสั่งศาลปกครองกลาง ที่ 366-368/2557 ซึ่งเป็นคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2564 อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 4 มีนาคม 2565 ศาลปกครองสูงสุด โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งในคดีคำร้องที่ 394-396/2564 มีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำร้องขอให้ศาลพิจารณาคดีใหม่ของกระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ไว้พิจารณา (ข่าวศาลปกครอง, 2565) ต่อมา



วันที่ 18 กันยายน 2566 ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษา (พิจารณาคดีใหม่) ให้เพิกถอนคำสั่งขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ 64/2551 ทั้งหมด และมีคำสั่งปฏิเสธไม่รับบังคับตามคำสั่งขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ 64/2551 กับให้งดการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 221-223/2562 ไว้ในระหว่างพิจารณาคดีใหม่ ทั้งนี้ ตามคำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ 366-368/2557 ซึ่งเป็นคำพิพากษาพิจารณาคดีใหม่ เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2566 โดยปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

จากพฤติการณ์ทั้งสองกรณีข้างต้น เห็นได้ว่า ศาลปกครองวินิจฉัยข้อกฎหมายตามข้ออ้างในการร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่โดยเคร่งครัด อันเป็นไปตามหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (Res Judicata) ซึ่งเป็นการรักษาความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายโดยศาล แต่เมื่อมีการนำประเด็นปัญหาข้อกฎหมายตามมติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2545 ที่ศาลปกครองใช้เป็นหลักในการวินิจฉัยไปเป็นข้ออ้างในการร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ว่า “...ข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น” ตามมาตรา 75 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในผลบังคับของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งอาจจะเป็นเหตุผลที่ศาลปกครองจำต้องรับพิจารณาคดีนี้ใหม่

3.2 การกระทำทางตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ 17 มีนาคม 2564 ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 5/2564 วินิจฉัยว่า “มติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2545 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2545 เรื่องปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44 แต่มิได้ดำเนินการตามมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 197 วรรคสี่” โดยคดีนี้กระทรวงคมนาคม และการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ไปยื่นข้อร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินนำเรื่องเข้าร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญมาตรา 210 มี 3 กรณี ได้แก่ (1) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย (2) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์การอิสระ (3) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการกระทำของศาลปกครองหรือไม่ เห็นว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” (Separation of Powers) มีขึ้นเพื่อให้เกิดการดุลและคาน



อำนาจกันระหว่างองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ไม่ได้มีความมุ่งหมายให้องค์กรตุลาการตุลและคานอำนาจกันเอง เพราะไม่ว่าจะเป็นระบบศาลเดี่ยวหรือศาลคู่ องค์กรเหล่านี้ถูกจัดรวมเป็นกลุ่มเดียวกัน คือ องค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งยังไม่เคยพบว่าไม่มีแนวคิดทฤษฎีใด ๆ มารองรับผลของการตรวจสอบการกระทำของศาลอื่น จากที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยมีกระบวนการแก้ไขข้อโต้แย้งอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเท่านั้น

ประเด็นที่สอง การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า ในการพิจารณาคดีของศาลก็อาจเกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายหรือปัญหาข้อเท็จจริงก็ตาม แต่ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางตุลาการถูกออกแบบมาเป็นพิเศษเพื่อประกันความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการโดยให้องค์กรศาลมีกระบวนการตรวจสอบกันเองระหว่างชั้นศาล คือ หลักการพิจารณาคดีโดยศาลต่างระดับ หรือหลักการพิจารณาคดีโดยศาลสองระดับ (The principle of double degree of jurisdiction) กล่าวคือ โดยหลักแล้วในการพิจารณาคดีจะต้องมีองค์คณะอย่างน้อย 2 คนขึ้นไป เพราะการพิจารณาคนเดียวอาจเกิดความลำเอียงได้ซึ่งการใช้องค์คณะอย่างน้อย 2 คนจะเป็นหลักประกันว่าองค์คณะที่ร่วมพิจารณาคดีจะไม่เกิดความลำเอียงไปพร้อมกัน แต่คดีเล็กน้อยอาจใช้องค์คณะพิจารณาคดีเพียงคนเดียว นอกจากหลักการดังกล่าวแล้วยังมีแนวความคิดอีกว่า การมิให้ศาลพิจารณาคดีระดับเดียวนั้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนและขจัดความผิดพลาดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในศาลระดับแรก ไม่ว่าจะด้วยอคติหรือเหตุผลอื่นใด ซึ่งการพิจารณาคดีโดยศาลต่างระดับเป็นการประกันว่าศาลสองศาลต่างระดับกันจะไม่กระทำความผิดร่วมกัน อีกทั้งเป็นการทบทวนการใช้ดุลพินิจของศาลล่างและเป็นการรักษาระบบกฎหมายโดยผู้พิพากษาที่มีความรู้และประสบการณ์สูงกว่า (โกคิน พलगู, 2529) จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นข้อสนับสนุนว่าการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรศาลจะถูกตรวจสอบโดยระบบศาลต่างระดับ ไม่ใช่การตรวจสอบโดยศาลอื่น การที่ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่า “มติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2545 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2545 เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีปกครอง เป็นการออกระเบียบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 44 แต่มิได้ดำเนินการตามมาตรา 5 และมาตรา 6 วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 197 วรรคสี่” จึงเป็นการวางหลักเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 210 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 ซึ่งจะมีผลโดยนัยว่า การกระทำต่าง ๆ ของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร หากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียแล้ว ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ซึ่งอาจรวมไปถึงการกระทำของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ด้วย



ผลกระทบที่ได้รับจากการกระทำต่อความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย

นักลงทุนต่างชาติในโครงการใหญ่ ๆ ย่อมมีความคาดหวังว่าการลงทุนของเขาจะไม่สูญเปล่า ไม่ว่าจะเป็นผลกำไร หรือความเชื่อมั่นต่อระบบกฎหมายของประเทศที่ตนไปลงทุน หากนักลงทุนเกิดความเชื่อไปแล้วว่าการลงทุนในประเทศไทยไม่ได้มีความเสี่ยงแค่ด้านกำไรขาดทุน แต่มีความเสี่ยงด้านกระบวนการยุติธรรมเมื่อเกิดข้อพิพาท สิ่งเหล่านี้ก็จะเป็นการเพิ่มปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่จะส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของนักลงทุนต่างชาติ

การที่นักลงทุนต่างชาติเลือกใช้อุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทแทนศาลไทย ก็อาจจะเป็นไปเพื่อความสบายใจอย่างหนึ่งของนักลงทุนนอกเหนือเหตุผลเรื่องความรวดเร็วและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่ถ้านักลงทุนยังมีความเสี่ยงเพิ่มเติมมากกว่า แม้อุญาโตตุลาการจะมีคำวินิจฉัยข้อพิพาทไปแล้วก็เชื่อว่าจะเป็นที่ยุติเสมอไปเพราะศาลไทยอาจจะไม่มีคำสั่งบังคับคดีให้หรือศาลมีคำสั่งบังคับให้แต่ไม่สามารถบังคับคดีได้ในทางปฏิบัติ สิ่งเหล่านี้อาจเป็นปัญหาต่อการตัดสินใจของนักลงทุนได้ เพราะเป็นความเสี่ยงที่อยู่นอกเหนือการควบคุม ซึ่งไม่รวมปัญหาเศรษฐกิจ ภัยพิบัติ หรืออื่น ๆ

กรณีตัวอย่าง การแก้ปัญหาของนักลงทุนต่างประเทศ คือ กรณีพิพาทสัญญาสัมปทานทางหลวง ในทางหลวงหมายเลข 31 ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ตอนเมือง ระหว่าง กรมทางหลวง กับบริษัท ดอนเมืองโวลต์เวย์ จำกัด อนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดให้ราชอาณาจักรไทยชำระเงินจำนวน 29.21 ล้านยูโร ซึ่งเป็นการโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานโดยอ้างสิทธิในฐานะนักลงทุนตามสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี้เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนต่างตอบแทน พ.ศ. 2545 จึงไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณา ทั้งนี้ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 883/2556 (ประชุมใหญ่) อย่างไรก็ตาม บริษัท วอลเตอร์ บาว เอจี จำกัด เลือกที่จะใช้วิธีการยื่นฟ้องรัฐบาลไทย (ราชอาณาจักรไทย) ต่อศาลที่นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา (USA) เพื่อบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ (ผู้จัดการออนไลน์, 2554) และต่อมามีการยื่นคำร้องต่อศาลที่เยอรมนีให้มีคำสั่งอายัดเครื่องบินโบอิง 737 ที่จอดอยู่ที่สนามบินในนครมิวนิค เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2554 (ไทยพีบีเอส, 2554) เป็นข่าวดังไปทั่วโลกก็ว่าได้ โดยเป็นการใช้สิทธิตามอนุสัญญานิวยอร์ก (New York Convention 1958) ซึ่งเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการยอมรับนับถือและการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการต่างประเทศ จากตัวอย่างดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

- (1) นักลงทุนต่างชาติไม่กล้าลงทุนโครงการใหญ่ที่หน่วยงานของรัฐไทยเป็นคู่สัญญา
- (2) หากนักลงทุนต่างชาติจะเข้ามาลงทุนในไทยจะดำเนินการภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศ และจะต้องเป็นนักลงทุนจากประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญานิวยอร์ก (New York Convention 1958)



(3) หากไม่ใช่นักลงทุนตามข้อ 1. หรือ 2. อาจจะเป็นนักลงทุนจากประเทศที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจเหนือกว่าประเทศไทย เพื่อจะใช้เป็นข้อต่อรองหรือบีบบังคับประเทศไทยด้วยนโยบายต่างประเทศ

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการต่างมีมีข้อบกพร่องมากน้อยแตกต่างกันไป ดังนี้

1.1 การกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติต่อความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย

1.1.1 การกำหนดบทเฉพาะกาลในกฎหมายใหม่ กล่าวคือ ในการกำหนดบทเฉพาะการมีการกำหนดให้การโอนคดีไปศาลปกครองของคดีที่อยู่ระหว่างพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กับคดีระหว่างพิจารณาของศาลอื่น โดยไม่ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับคดีที่ยังไม่มีการยื่นฟ้องต่อศาล

1.1.2 การบัญญัติกฎหมายให้สามารถนำ “ข้อเท็จจริง” หรือ “ข้อกฎหมาย” ที่เปลี่ยนแปลงในอนาคตมาเป็นข้ออ้างในการขอพิจารณาคดีใหม่ กล่าวคือ การบัญญัติกฎหมายให้สามารถนำ “ข้อเท็จจริง” หรือ “ข้อกฎหมาย” ที่เปลี่ยนแปลงในอนาคตมาเป็นข้ออ้างในการขอพิจารณาคดีใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75 (4) เป็นกรณีที่ข้อบกพร่องไม่ได้เกิดจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง แต่เป็นการใช้เงื่อนไขในอนาคตมาเป็นข้ออ้างในการร้องขอพิจารณาคดีใหม่ ซึ่งกระทบต่อหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (Res Judicata)

1.2 การกระทำของฝ่ายบริหารต่อความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย

1.2.1 ความน่าเชื่อถือต่อการทำงานของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ความล่าช้าที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนสามารถเข้าปฏิบัติงานได้ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าปัญหานี้เกิดจากประสิทธิภาพในการทำงานของคู่สัญญาฝ่ายรัฐทั้งสิ้น ส่งผลให้การดำเนินการตามสัญญาไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

1.2.2 การไม่เคารพคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ กล่าวคือ กระทรวงคมนาคม การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และสถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (ประเทศไทย) ล้วนแต่เป็นหน่วยงานของประเทศไทยทั้งสิ้น การที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐไม่ยอมรับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการและยังมีความพยายามในการเสนอข้อพิพาทเพื่อให้ศาลเพิกถอนคำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ ย่อมกระทบต่อความไว้วางใจจากบุคคลทั่วไปได้

1.3 การกระทำของฝ่ายตุลาการต่อความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย

1.3.1 การกระทำทางตุลาการของศาลปกครอง



(1) กรณีการวินิจฉัยในประเด็นของระยะเวลาฟ้องคดี กล่าวคือ ศาลปกครองมีความพยายามถึง 2 ครั้งในการปรับใช้กฎหมายไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของเอกชน โดยการเริ่มนับระยะเวลาที่อาจฟ้องคดีในวันที่ 9 มีนาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ศาลปกครองเปิดทำการ และใช้ระยะเวลาฟ้องคดี 5 ปีตามกฎหมายใหม่

(2) กรณีการร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ กล่าวคือ ในการร้องขอพิจารณาคดีใหม่ครั้งแรก ศาลปกครองวินิจฉัยข้อกฎหมายตามข้ออ้างในการร้องขอโดยเคร่งครัด ซึ่งเป็นการรักษาความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายโดยศาลตามหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (Res Judicata) แต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2545 แล้วมีการนำมาเป็นข้ออ้างในการขอพิจารณาคดีใหม่อีกครั้ง ศาลปกครองจึงได้มีคำสั่งรับพิจารณาคดีใหม่

1.3.2 การกระทำทางตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ โดยหลักแล้วในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางตุลาการถูกออกแบบมาเป็นพิเศษเพื่อประกันความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการโดยให้องค์กรศาลมีกระบวนการตรวจสอบกันเองระหว่างชั้นศาล คือ หลักการพิจารณาคดีโดยศาลต่างระดับ หรือหลักการพิจารณาคดีโดยศาลสองระดับ (The principle of double degree of jurisdiction) การที่ศาลรัฐธรรมนูญวางบรรทัดฐานว่ามิใช่เขตอำนาจในการตรวจสอบการกระทำทางตุลาการของศาลปกครอง จึงไม่สอดคล้องตามทฤษฎีหรือหลักการดังกล่าว และการวินิจฉัยว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายถือว่าเป็นการขัดรัฐธรรมนูญเป็นการวางหลักขยายอำนาจที่เกินหลักการตรวจสอบถ่วงดุล

2. ข้อเสนอแนะ

(1) องค์กรนิติบัญญัติ ควรศึกษาให้รอบครอบถึงผลกระทบในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างกฎหมายใหม่กับกฎหมายเก่าที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้มีการกำหนดบทเฉพาะกาลอันจะนำมาซึ่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย

(2) องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการ และหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย ควรมีกระบวนการสื่อสารกันให้เกิดความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่จะมีผลบังคับใช้

(3) องค์กรบริหาร รวมถึงหน่วยงานทางปกครอง ควรแสดงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากกระบวนการทำงานขององค์กรบริหาร และหากเกิดข้อพิพาทขึ้นแล้วจนมีการพิจารณาพิพากษา องค์กรบริหารต้องแสดงถึงความเคารพต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล มิฉะนั้นแล้วจะกลายเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือโดยองค์กรบริหารเอง

(4) ควรยกเลิกข้ออ้างในการขอพิจารณาคดีใหม่ใน (4) ของมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะเป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นในอนาคต ไม่ใช่ข้อบกพร่องจากการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

(5) ควรกำหนดกรอบอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน



บรรณานุกรม

- ข่าวศาลปกครอง. (2565). ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้
รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ (คดีโฮปเวลล์) ไว้พิจารณา. เรียกใช้เมื่อ 20 เมษายน
2567 จาก www.admincourt.go.th.
- คณะกรรมการโครงการปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมาย. (2551). คู่มือแบบการร่างกฎหมาย.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ไทยพีบีเอส. (2554). ศาลเยอรมันให้ฝ่ายไทย-บริษัทเอกชนยื่นหลักฐานเพิ่ม ก่อนนัดตัดสินคดี
ยึดเครื่องบิน. เรียกใช้เมื่อ 16 มิถุนายน 2567 จาก <https://www.thaipbs.or.th>.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2556). กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป. กรุงเทพมหานคร:
โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2554). ศาลฯ ยันไทยแพค จ่ายค่าโง่ 1.5 พัน ล. ให้วอลเตอร์บาว. เรียกใช้
เมื่อ 16 มิถุนายน 2567 จาก <https://mgronline.com>.
- โกคิน พลกุล. (2529). เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา กฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร:
คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยเทคนิคสยาม.
- วรนาธิ์ สิงห์โต. (2553). การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตกรณียกเลิกฟ้องคำสั่งทางปกครอง
ในระบบกฎหมายเยอรมัน. วารสารกฎหมายปกครอง. 27(2), 85-132.
- สุทธิพงษ์ บุญพอ. (2558). การพิจารณาคดีปกครองใหม่. ใน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.
- Mlle Célia VEROT. (2548). ผลของคำพิพากษา. ใน สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาล
ปกครอง (บรรณาธิการ). รวมบทความวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครองวิธีสบัญญัติ
และกฎหมายอื่น ๆ. (หน้า 283-292). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.