

การระงับข้อพิพาทในกิจการโทรคมนาคมระหว่าง ผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคม มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Dispute Resolution in Telecommunications Between Service Providers, Sripatum University

นลินทิพย์ เทวรักษ์พิทักษ์*
ดร. ชาญวิทย์ สุวรรณบุญ**

บทคัดย่อ

ความจำเป็นของการวิจัยเนื่องมาจากในทุกวันนี้มีข้อพิพาทในกิจการโทรคมนาคมเพิ่มมากขึ้น และมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นเรื่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นในกลุ่มผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมด้วยกันเอง หรือระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคม โดยการเพิ่มขึ้นของข้อพิพาทดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นมาจากหลายสาเหตุไม่ว่าจะเป็นการ พัฒนาอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยีทำให้เกิดการละเมิดสิทธิระหว่างกัน ประกอบกับการออกประกาศของหน่วยงานกำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม อย่างคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ในปัจจุบันที่ได้มีการกำหนดหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตฯ และผู้รับอนุญาตให้ดำเนินการให้บริการโทรคมนาคม จาก องค์กรโทรศัพทแห่งประเทศไทย (บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย(บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)) ให้ต้องมีการก่อนติดสัมพันธกับผู้ประกอบการ

กิจการโทรคมนาคมด้วยกัน ตัวอย่างเช่น การใช้โครงข่ายโทรคมนาคม, การเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (Interconnection), การใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกันสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Telecom infrastructure sharing), บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน (MVNO) หรือการใช้บริการข้ามโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศ (National Roaming) เป็นต้น

โดยในปัจจุบันการระงับข้อพิพาทในกิจการโทรคมนั้นทำได้ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ศาลปกครอง การเสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ การเสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติหรือการไกล่เกลี่ยกันในชั้นคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แต่วิธีการระงับข้อพิพาทที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ก็ยังมีปัญหาในการพิพากษา หรือการตัดสินชี้ขาด ไม่ว่าจะเป็นความล่าช้าในกระบวนการ

*นักศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

** อาจารย์ที่ปรึกษา

พิจารณา ซึ่งสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (The International Telecommunication Union : ITU) ได้เคยทำการศึกษาพบว่า ความล่าช้าในการระงับข้อพิพาทสามารถส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อตลาดโทรคมนาคม เนื่องจากเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เงินทุนในภาคธุรกิจไม่มีความคล่องตัวซึ่งอาจก่อให้เกิดการชะงักงันทางการลงทุน ในขณะที่เทคโนโลยีวิ่งไปอย่างรวดเร็ว หรือจะเป็นการขาดผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เข้าใจธรรมชาติของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และข้อสำคัญอีกประการหนึ่งคือ สภาพบังคับของคำชี้ขาดหรือคำตัดสิน ซึ่งเมื่อมีคำชี้ขาดออกมาแล้ว ยังไม่สามารถบังคับ คู่กรณีได้อย่างแท้จริง หรือเป็นคำชี้ขาดที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของธุรกิจโทรคมนาคม เป็นต้น

ที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติได้เคยออกประกาศ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พุทธศักราช 2556 ที่มีการกำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทไว้เป็นการเฉพาะ แต่ก็ใช้บังคับกับกรณีพิพาทในเรื่องการเจรจาที่เกี่ยวกับสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม เท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงข้อพิพาทอื่นๆในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมด้วย

ดังนั้น จากปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้นการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคมควรจะเป็นองค์การในการดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ย และวินิจฉัยข้อพิพาทโดยเฉพาะ ซึ่งมีการกำหนดทั้งคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย และผู้นิฉัย รวมไปถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ชัดเจน

คำสำคัญ : การระงับข้อพิพาท, โทรคมนาคม, ผู้ประกอบการ, มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Abstract

The rationale for carrying out this research is, nowadays, disputes in telecommunications sector have been increasing which seems to us that it tends to be much higher accordingly; whether they are between business operators, or business operators and consumers. There are a number of reasons explaining such increase trend of disputes. For instance, the fast changing technological advancement; furthermore, the regulations and notifications issued by the regulators – so to speak, the National Telecommunications Commission or National Broadcasting and Telecommunications Commission, the current regulator, which prescribe the duties of the telecommunications business licensee and any person who has been granted permission, concession or contract from Telephone Organization of Thailand (TOT Public Company Limited) or from Communications Authority of Thailand (CAT Telecommunications Public Company Limited) to have legal relations among telecommunications operator, e.g. the use in telecommunications networks, the connection of telecommunications networks (Interconnection), the sharing of telecommunications infrastructure (Telecom Infrastructure Sharing), the mobile virtual network service (MVNO), or the use of each other networks to provide services in geographic areas where they have no coverage in the Thailand (National Roaming),

etc. These may lead to infringements between parties involved.

Presently, dispute resolution in telecommunications sector can be done in various ways. For example, submitting a case to the Court or Administrative Court, submitting a dispute to the Arbitration Institute or National Broadcasting and Telecommunications Commission, reconciling in the emerging issues by Telecommunications Consumer Protection Institute. Nevertheless, the above-mentioned dispute resolutions still have problems in delivering the verdict or award. For example, the delay in the dispute settlement processes, which has been found by International Telecommunications Unions (ITU) that the delay has considerable impact to the telecommunications market because it is one of the factors causing illiquidity in capital market which may lead to investment deadlock while the technology has been developed rapidly. Furthermore, lacking of experts who thoroughly understand the nature and mechanism of telecommunications industry is another serious factor as well. In addition, the enforcement of the verdict or award should be also taken into account since when the verdict or award has been delivered, it could not entirely enforce the other party or it does not fully conform to the nature of telecommunications industry.

Despite the fact that National Broadcasting and Telecommunications Commission has issued Notification of the

National Telecommunications Commission Re: Telecommunications Network Access and Interconnection, B.E. 2549 (2006) prescribing the procedures of dispute resolution, it is only applicable to the disputes arising from the negotiation regarding contract or network connection, not cover other disputes in telecommunications.

Hence, from the above-mentioned problems, in my perspective, the disputes in telecommunications among business operators should be settled by specific organization which will form a department to be the mediator resolving the disputes. Further, the qualifications of each mediator, arbitrator, and dispute settlement processes should be explicitly defined.

Keywords: Dispute Resolution, Telecommunications, Service Providers, Sripatum University

บทนำ

ในปัจจุบันนี้มีข้อพิพาทในกิจการโทรคมนาคมเพิ่มมากขึ้น และมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นเรื่อยๆ ไม่ว่าจะในกลุ่มผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมด้วยกันเอง หรือระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคม โดยการเพิ่มขึ้นของข้อพิพาทดังกล่าวนี้เกิดขึ้นมาจากหลายสาเหตุไม่ว่าจะเป็นการ พัฒนาอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยีทำให้เกิดการละเมิดสิทธิระหว่างกัน ประกอบกับการออกประกาศของหน่วยงานกำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งการระงับข้อพิพาทในกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบันมีหลายวิธีแต่ยังมีข้อจำกัด

ในการเข้าสู่กระบวนการรับข้อพิพาท และที่สำคัญคือ ความล่าช้าในกระบวนการพิจารณา เนื่องจากเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เงินทุนในภาคธุรกิจไม่มีความคล่องตัวซึ่งอาจก่อให้เกิดการชะงักงันทางการลงทุน ในขณะที่เทคโนโลยีวิ่งไปอย่างรวดเร็ว หรือจะเป็นการขาดผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เข้าใจธรรมชาติของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม และข้อสำคัญอีกประการหนึ่งคือ คำชี้ขาดที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของธุรกิจโทรคมนาคม เป็นต้น

ซึ่งในปัจจุบันการรับข้อพิพาทในกิจการโทรคมนั้นทำได้ในหลายรูปแบบ ได้แก่ การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม, การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง, การเสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ, การเสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และการไกล่เกลี่ยกันในชั้นคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยรูปแบบการรับข้อพิพาทนั้น ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้พิพาท และช่องทางที่กฎหมายกำหนด โดยส่วนใหญ่ในข้อพิพาททางโทรคมนาคมนั้น จะมีการตกลงให้ใช้สถาบันอนุญาโตตุลาการในสัญญาระหว่างผู้ประกอบการกิจการโทรคมนาคมด้วยกัน

โดยที่ผ่านมามีวิธีการรับข้อพิพาทที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ก็ยังมีปัญหาในการรับข้อพิพาทที่แตกต่างกันไป ดังนี้

1. การรับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในการรับข้อพิพาทโทรคมนาคมในปัจจุบันจะมีรูปแบบหลักๆ อยู่ 2 แบบ คือการไกล่เกลี่ยก่อนเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ กับการไกล่เกลี่ยตามประกาศ กสทช. ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. 2556 ซึ่งกำหนดให้ก่อนที่จะเข้าขั้นตอนการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดจากการปฏิเสธการการใช้ และเชื่อมต่อ

โครงข่ายโทรคมนาคม หรือการของใช้ และเชื่อมต่อเพิ่มเติม ให้สอบถามคู่พิพาทว่ามีความประสงค์จะดำเนินการไกล่เกลี่ย หรือไม่ โดยหากประสงค์จะไกล่เกลี่ยให้นำระเบียบคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมและผู้ร้องเรียน พ.ศ. 2555 มาใช้บังคับโดยอนุโลม จะเห็นได้ว่าการไกล่เกลี่ย มีลักษณะเป็นเพียงขั้นตอนที่หนึ่งของกระบวนการรับข้อพิพาท อีกทั้งยังจำกัดอยู่เพียงข้อพิพาทบางประเภทเท่านั้น

2. การรับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ

การที่คู่พิพาทจะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการได้นั้น ข้อพิจารณาอย่างแรกคือข้อพิพาทดังกล่าวต้องมาจากสัญญา เนื่องจากการจะรับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการได้นั้น ต้องมีสัญญาอนุญาโตตุลาการเพื่อเป็นการมอบอำนาจในการรับข้อพิพาทให้แก่อนุญาโตตุลาการ ดังนั้นข้อพิพาททางโทรคมนาคม อื่นๆ ที่ไม่ได้เกิดจากสัญญาที่มีข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการ อาทิ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการละเมิด

อีกทั้งระยะเวลาในการรับข้อพิพาทแม้ว่าจะสั้นกว่ากระบวนการทางศาล แต่ก็มีขั้นตอนกระบวนการที่กินเวลาโดยที่ผ่านประมาณ 1-2 ปีขึ้นไป ซึ่งตามข้อเท็จจริงนั้น คู่พิพาทสามารถควบคุมระยะเวลาได้ด้วยวิธีการพิจารณา เนื่องจากไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยชี้ขาดไว้แน่นอน ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เมื่ออนุญาโตตุลาการได้ทำคำชี้ขาดแล้ว คู่พิพาทสามารถขอเพิกถอนคำชี้ขาดได้โดยยื่นต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งข้อพิพาทโทรคมนาคมส่วนใหญ่

นั้น มีความเกี่ยวเนื่องกับการให้บริการต่อประชาชน ทำให้เข้าเหตุแห่งการเพิกถอนตามมาตรา 40 (2) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 กล่าวคือ การยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดนั้นจะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งหากเป็นสัญญาทางแพ่งก็จะมีการยื่นเพิกถอนที่ศาลแพ่งที่มีเขตอำนาจ หากเป็นสัญญาทางปกครองก็จะมี การเพิกถอนต่อศาลปกครอง เมื่อผลคดีออกมาเป็นอย่างไรก็จะมี การยื่นอุทธรณ์ฎีกาต่อ ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา หรือ ศาลปกครองสูงสุด ต่อไป

3. การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการทางศาล

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการทางศาลนั้น เป็นที่ทราบกันดีว่า คดีที่อยู่ในศาลนั้นมีจำนวนมาก ทำให้ใช้เวลาในการดำเนินกระบวนการที่นานกว่าการระงับข้อพิพาทประเภทอื่น ซึ่งกว่าจะมีคำพิพากษาศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และในชั้นศาลฎีกา หรือในกรณีคดีปกครองก็จะเป็นศาลปกครองกลาง ศาลปกครองสูงสุด ถึงแม้จะผลคดีที่เป็นที่สุด แต่ใช้เวลาหลายปี ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เนื่องจากศาลไม่สามารถเลือกผู้ระงับข้อพิพาท ได้เหมือนการระงับข้อพิพาทวิธีอื่น แต่ข้อพิพาททางโทรคมนาคมนั้น มีลักษณะเฉพาะตัวทั้งทางด้านเทคนิค สภาพตลาด ดังนั้นผู้ที่เป็ นผู้ระงับข้อพิพาทควรต้องเป็นมีความรู้ความเข้าใจ และมีประสบการณ์ในด้านนี้อย่างแท้จริงเพื่อให้สามารถมีการวินิจฉัยชี้ขาด หรือตัดสินได้สอดคล้องกับสภาพอุตสาหกรรมโทรคมนาคมอย่างแท้จริง

4. การระงับข้อพิพาทโดยหน่วยงานกำกับดูแล

ถึงแม้ว่าคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม โดยตรงได้เคยออกประกาศ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อ

โครงข่ายโทรคมนาคม พุทธศักราช 2556 ที่มีการกำหนดกระบวนการระงับข้อพิพาทไว้ เป็นการเฉพาะ แต่ก็ใช้บังคับกับกรณีพิพาทในเรื่องการเจรจาที่เกี่ยวข้องกับสัญญาการใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม เท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงข้อพิพาทอื่นๆ ในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมด้วย

จากปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า ปัญหาหลักๆ คือ ข้อจำกัดในการระงับข้อพิพาทที่สามารถระงับข้อพิพาทโทรคมนาคมได้เพียงบางประเภท หรือมีเงื่อนไขเฉพาะ ความเข้าใจในสภาพอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของผู้ระงับข้อพิพาท และความล่าช้าในการระงับข้อพิพาท ดังนั้น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้หน้าที่ในกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมโดยตรง มีบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจด้านโทรคมนาคมอย่างแท้จริง ควรเป็นองค์กรในการดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ย และวินิจฉัยข้อพิพาทโทรคมนาคมโดยเฉพาะ ซึ่งมีการกำหนดทั้งคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย และผู้วินิจฉัย รวมไปถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ชัดเจน และมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน โดยให้ถือว่าคำชี้ขาดดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยอาจนำขั้นตอนการระงับข้อพิพาทตาม ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ.2556 มาปรับใช้ โดยไม่จำกัดเฉพาะข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการเชื่อมต่อโครงข่าย

ถึงแม้ว่าในท้ายที่สุดบางส่วนจะมีการขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หรือคำสั่งดังกล่าวต่อศาล แต่คำชี้ขาดดังกล่าวก็จะมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในทางพิจารณาคดีของศาลว่า คำชี้ขาดดังกล่าว ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องทั้งในทางเทคนิค และกฎหมายโทรคมนาคม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาทฤษฎีการระงับข้อพิพาทและประเภทของผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม
2. เพื่อศึกษารูปแบบการระงับข้อพิพาทในกิจการโทรคมนาคมระหว่างผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมในต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการระงับข้อพิพาทในกิจการโทรคมนาคมระหว่าง ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมหรือการปรับใช้กฎหมายให้สามารถระงับข้อพิพาทในกิจการโทรคมนาคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และสอดคล้องกับสภาพของธุรกิจโทรคมนาคม

กรอบแนวคิด

การระงับข้อพิพาทในกิจการโทรคมนาคมระหว่างผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมในปัจจุบันนั้น แม้ว่าจะสามารถทำได้หลายวิธีดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นแต่การระงับข้อพิพาทดังกล่าวก็ยังมีข้อบกพร่องที่สำคัญอยู่หลายประการ ทั้งคุณสมบัติผู้ตัดสินชี้ขาดไม่ว่าจะเป็น ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับโทรคมนาคม ความเป็นกลาง ระยะเวลาในการระงับข้อพิพาท บรรทัดฐานคำชี้ขาดหรือคำพิพากษา และที่สำคัญที่สุดคือ สภาพบังคับของคำชี้ขาด ซึ่งจากข้อบกพร่องที่กล่าวมานั้น ก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการระงับข้อพิพาท สิ่งกีดขวางให้เกิดผลกระทบในการดำเนินธุรกิจ ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการระงับข้อพิพาท เป็นไปด้วยความรวดเร็วประหยัดค่าใช้จ่าย คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ จึงควรมีบทบาทในการดำเนินจัดตั้งหน่วยงาน หรือกำกับดูแลหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นหน่วยงานกลางในการไกล่เกลี่ยและวินิจฉัยข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้นเป็นการเฉพาะ

วิธีการศึกษา

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษารายงานวิจัยแนวคิดทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมยอมความ ประเภทของคดีปกครอง โดยเป็นการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Bibliography Research) ข้อมูลจากกฎหมาย หนังสือ ตำรา บทความ คำพิพากษา คำสั่งศาลปกครอง วิทยานิพนธ์ รายงานที่เกี่ยวข้อง และความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายปกครอง แล้วนำข้อมูลที่ได้รับ มาเรียบเรียงโดยใช้วิธีพรรณนา (Descriptive method) เปรียบเทียบคิดวิเคราะห์อย่างมีแบบแผน (Analytical method) เรียงเป็นรายบทตามลำดับ พร้อมทั้งสรุปและเสนอแนะ

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมในประเทศ ญี่ปุ่น, ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศไทย ว่ามีวิธีการอย่างไร และมีแนวโน้มในการระงับข้อพิพาทอย่างไร รวมไปถึงศึกษาวิเคราะห์ขอบเขตของกฎหมายไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่าครอบคลุมและมีประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม แค่ไหน เพียงใด

วิเคราะห์ข้อมูล

จากสภาพปัญหาการระงับข้อพิพาทโทรคมนาคมระหว่างผู้ประกอบการที่เพิ่มมากขึ้น และมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยการเพิ่มขึ้นของข้อพิพาทดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นมาจากการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยีทำให้เกิดการละเมิดสิทธิระหว่างกัน ประกอบกับการออกประกาศของหน่วยงานกำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมอย่าง คณะกรรมการกิจการ

กระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ในปัจจุบัน ที่ได้มีการกำหนดหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตฯ และผู้รับอนุญาตให้ดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมจาก องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)) ให้ต้องมีการก่อนติดสัมพันธัมภ์กับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วยกัน

โดยที่ผ่านมากการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามสัญญา หรือตามที่กฎหมายกำหนด จะประสบปัญหาหลักๆ คือ ข้อจำกัดในการระงับข้อพิพาทที่สามารถระงับข้อพิพาทโทรคมนาคมได้เพียงบางประเภท หรือมีเงื่อนไขเฉพาะ ความเข้าใจในสภาพอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของผู้ระงับข้อพิพาท และความล่าช้าในการระงับข้อพิพาท

จากการรวบรวมและศึกษาทำความเข้าใจถึงประเภทของข้อพิพาทโทรคมนาคมระหว่างผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคม แนวคิดและทฤษฎีของกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท รวมถึงศึกษาการระงับข้อพิพาทโทรคมนาคมของต่างประเทศ ในปัจจุบันพบว่า มีประเด็นปัญหาหลายประการเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในกิจการโทรคมนาคม ระหว่างผู้ประกอบการ ในบทนี้ผู้วิจัยจึงทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าวโดยแยกเป็นหัวข้อ ดังนี้

1. เงื่อนไขในการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท
2. ประสิทธิภาพ และความรู้ความเข้าใจในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ของผู้ระงับข้อพิพาท
3. ระยะเวลาที่ใช้ในการระงับข้อพิพาท

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาการระงับข้อพิพาทในกิจการโทรคมนาคมระหว่างผู้ประกอบการโทรคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ศาลปกครอง การเสนอข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ การเสนอข้อพิพาทต่อคณะกรรมการของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติหรือการไกล่เกลี่ยกันในชั้นคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แต่วิธีการระงับข้อพิพาทที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้น ยังมีข้อดีข้อเสีย และข้อจำกัดที่แตกต่างกันไป อาทิ ปัญหาในการพิพากษา หรือการตัดสินชี้ขาด ไม่ว่าจะเป็นความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาความเข้าใจในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม เป็นต้น

1. เงื่อนไขในการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท

วิธีการอนุญาโตตุลาการ ต้องมีสัญญาที่มอบอำนาจในการระงับข้อพิพาทให้แก่อนุญาโตตุลาการ โดยหากคู่กรณีพิพาทมิได้ตกลงกันให้ระงับข้อพิพาทโดยการอนุญาโตตุลาการ แม้จะมีการดำเนินการในการอนุญาโตตุลาการไปจนเสร็จสิ้น และมีการทำคำชี้ขาดแล้ว คำชี้ขาดดังกล่าวก็ใช้บังคับไม่ได้ เพราะไม่มีสัญญาอนุญาโตตุลาการที่ให้อำนาจอนุญาโตตุลาการที่จะระงับข้อพิพาท และทำคำชี้ขาด (เสาวนีย์ อัครโรจน์, 2554) ดังนั้น หากข้อพิพาทอื่นๆที่ไม่ได้เกิดจากสัญญา หรือสัญญาไม่ได้ระบุข้อสัญญาอนุญาโตไว้ จะไม่สามารถยื่นข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดได้

ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ กสทช.
 ทำได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่

- ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกัน

- ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน
- ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้บริการข้ามโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศ
- ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการขายส่งบริการและบริการขายต่อบริการ
- ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

จึงเป็นข้อจำกัดสำหรับการนำข้อพิพาทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริการโทรคมนาคม จะไม่สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ กสทช. ให้ทำการ

2. ประสบการณ์ และความรู้ความเข้าใจในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ของผู้ระงับข้อพิพาท

วิธีการอนุญาโตตุลาการ แม้ว่าในกระบวนการอนุญาโตตุลาการจะสามารถเลือกอนุญาโตตุลาการที่มีความรู้เข้าใจเฉพาะเรื่องได้ แต่ยังคงพบว่าในทางปฏิบัติคู่พิพาทจะเลือกนักกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากคู่พิพาทอีกฝ่ายเป็นภาครัฐจะมีการตั้งพนักงานอัยการเป็นอนุญาโตตุลาการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อมีการใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการแล้ว ส่วนใหญ่รัฐจะเป็นฝ่ายแพ้คดี หรือเป็นฝ่ายที่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย อีกทั้งคุณสมบัติความเป็นกลางที่เป็นสาระสำคัญในนำเนินวิธีการอนุญาโตตุลาการอันพิสุจน์ได้ยาก ซึ่งเป็นที่มาของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2547 ที่มีมติเห็นสมควรกำหนดข้อห้ามในการใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐ

ซึ่งโดยความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดข้อห้ามดังกล่าว ไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุเนื่องจากปัญหาการแพ้คดีของคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มิได้ขึ้นอยู่กับวิธีการระงับข้อพิพาท แต่อยู่ที่องค์ประกอบหลายอย่าง ได้แก่ ข้อเท็จจริงของเรื่องที่พิพาท ความรู้ความเข้าใจของผู้รับมอบอำนาจในการต่อสู้คดี และผู้ระงับข้อพิพาท การเสนอยานหลักฐาน

ศาล กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยศาลนั้นเป็นที่แน่นอนว่าคู่พิพาทไม่สามารถเลือกผู้พิพากษาได้ ทำให้เกิดปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นการพิจารณาในข้อกฎหมายเป็นหลัก เนื่องจากการฟังข้อเท็จจริงด้านเทคนิคอาจเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจ โดยหากคู่พิพาทฝ่ายใดสามารถโน้มน้าว หรือกล่าวอ้างได้น่าเชื่อถือกว่าอาจได้เปรียบ

3. ระยะเวลาที่ใช้ในการระงับข้อพิพาท

วิธีการอนุญาโตตุลาการ

แม้ว่ากระบวนการอนุญาโตตุลาการจะมีกระบวนการและวิธีการที่คู่พิพาทสามารถกำหนด หรือปรับได้เอง โดยถือเป็นข้อดีของการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการข้อหนึ่ง ที่กล่าวถึงคือ ระยะเวลาที่รวดเร็ว โดยเทียบกระบวนการพิจารณาในศาล แต่ในความเป็นจริงจะพบว่าในบางครั้งกระบวนการพิจารณาในอนุญาโตตุลาการนั้น ยาวกว่ากระบวนการพิจารณาในศาล เนื่องจากในข้อพิพาทจำนวนมากที่คู่พิพาทใช้เวลาในการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเป็นเวลานาน ทำให้การพิจารณาล่าช้า เนื่องจากมีการคัดค้านอนุญาโตตุลาการที่บางครั้งไปดำเนินการต่อที่ศาลชั้นต้นแล้วไม่สิ้นสุดมีการอุทธรณ์ต่อศาลสูง (ปรัชญา อยู่ประเสริฐ, 2549) อีกทั้งในกระบวนการอนุญาโตตุลาการได้เปิดช่องให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ จึงเท่ากับว่า ในระหว่างกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการจะมีกระบวนการทางศาลซึ่งกินระยะเวลา นาน แทรกอยู่ด้วย และที่สำคัญเมื่อคณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดแล้ว ในข้อพิพาทโทรคมนาคมส่วนใหญ่คู่พิพาทจะยื่นขอเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการแทบทั้งสิ้น ดังนั้นระยะเวลาที่แท้จริงในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการจึงเป็น กระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 บวกด้วยกระบวนการพิจารณาทางศาลถึงแม้จะเพียง 2 ศาลแต่ก็ต้องถือว่ากินเวลานานมาก

ศาล เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ากระบวนการรับข้อพิพาททางศาลนั้น เป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน เนื่องจากปัจจุบันมีคดีแพ่งขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก โดยในแต่ละปีนั้นมีคดีขึ้นสู่ศาลเฉพาะคดีแพ่งถึงกว่า 600,000 คดี และมีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อยๆ และด้วยบุคคลกรยังมีจำนวนจำกัด ทำให้เกิดความการในกระบวนการพิจารณา

ซึ่งหากพิจารณาจากข้อจำกัด ข้อดี และข้อเสีย แล้วเห็นว่า วิธีการรับข้อพิพาทที่มีความเหมาะสมที่สุด ควรเป็นการดำเนินการรับข้อพิพาทด้วย หน่วยงานกำกับดูแล หรือคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ และมีอำนาจหน้าที่กำกับ ดูแล ผู้รับใบอนุญาตโทรคมนาคม รวมถึงทิศทางการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม ซึ่งองค์กรดังกล่าวประกอบไปด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ อีกทั้งมีอำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอแนะ ให้ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นระดับข้อพิพาท โดยมีการดำเนินการดังนี้

1. จัดตั้งหน่วยงานกลางทำหน้าที่ระงับข้อพิพาททางด้านโทรคมนาคมโดยตรง ทั้งการระงับ

ข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน และระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค โดยอาจปรับปรุงจากสำนักรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภค ในกิจการโทรคมนาคม ที่มีอยู่เดิม แต่ให้เพิ่มอำนาจในการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการ หรือ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วยกัน

2. ออกประกาศ กสทช. เรื่อง กระบวนการระงับข้อพิพาทโทรคมนาคม โดย นำการไกล่เกลี่ยจากระเบียบ ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมและผู้ร้องเรียน พ.ศ.2555 และ กระบวนการระงับข้อพิพาทตามประกาศ กสทช. เรื่อง การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ.2556 มาใช้

3. แก้ไขประกาศ กสทช. ที่กำหนดให้ยื่นคำร้องต่อ กสทช. เป็นการยื่นข้อพิพาทตามประกาศนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถนำเสนอพยานหลักฐาน และข้อต่อสู้ได้อย่างเต็มที่ อันเป็นการยุติข้อพิพาทได้อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ แม้ว่าเมื่อ กสทช. มีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว คู่พิพาทที่ไม่พอใจอาจยื่นฟ้องคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวได้ แต่ก็จะเป็นการย่นระยะเวลาขั้นตอนการชี้ขาดในชั้นต้น เนื่องจากการระงับข้อพิพาทโดยคณะกรรมการ กสทช. นั้นมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน อีกทั้งศาลสามารถฟังข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายโทรคม เพื่อเป็นหลักประกันว่าการตัดสินคดี ข้อพิพาท นั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องทั้งในทางเทคนิค และ กฎหมาย กฎ หรือระเบียบ ทางด้านโทรคมนาคม

บรรณานุกรม

ปรัชญา อยู่ประเสริฐ .(2549). การอนุญาตตุลาการไทย : ปัญหาและข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ, รวมบทความ ข้อบังคับ ข้อตกลงระหว่างเขต กฎหมาย และคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องอนุญาตตุลาการเสาวนีย์ อัสวโรจน์.(2554). คำอธิบายวิชากฎหมายว่าด้วยวิธีการระงับข้อพิพาททางธุรกิจโดยการอนุญาตตุลาการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.