



รายงานผลการรับฟังความคิดเห็น
และรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก
ร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้ตุลาการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
นายวิรัช พันธ์ระผล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะ เป็นผู้เสนอ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร





รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างพระราชบัญญัติ

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลพื้นฐานของร่างพระราชบัญญัติ

๑. ร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้ศาลปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

☐ กฎหมายใหม่

☒ แก้ไขเพิ่มเติม

☐ ยกเลิก

๒. หลักการและเหตุผล

๒.๑ หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอนุญาตให้ศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ เพิ่มความมาตรา ๔๐/๑ โดยให้คู่พิพาทสามารถร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อคัดค้านคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในคดีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน

๒.๑.๒ ให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาไต่สวนคำร้องและมีคำสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

๒.๑.๓ คดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาพิพากษาโดยไม่เป็นตามบทบัญญัตินี้ คู่พิพาทอาจขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา พิพากษาใหม่ได้

๒.๒ เหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติอนุญาตให้ศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๕ ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เป็นธรรมต่อคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยเฉพาะการร้องคัดค้านคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ จึงสมควรเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถร้องคัดค้านคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในคดีปกครองได้ โดยให้ความเป็นอิสระต่อศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณา ไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยไม่ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในชั้นอนุญาโตตุลาการก็ได้ รวมถึงการเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถร้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา พิพากษาคดีที่ไม่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อภาคเอกชน

๓. ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ

☒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

☐ ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

นายวิรัช พันธะผล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ เป็นผู้เสนอ

ส่วนที่ ๒ การรับฟังความคิดเห็นและสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

๑. ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น

พระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครอง ได้ส่วน พิจารณาพิพากษา ได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับข้อพิพาทในคดี จึงควรให้โอกาสคู่พิพาทสามารถร้องต่อศาลปกครอง เพื่อได้ส่วน พิจารณา พิจารณา ได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยไม่คำนึงว่าข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนั้นได้ยกขึ้นในชั้นอนุญาตตุลาการหรือไม่ รวมถึงคู่พิพาทอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อได้ส่วน พิจารณา พิจารณา คดีใหม่ได้

สาระสำคัญ

เพิ่มความมาตรา ๔๐/๑ ของพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในคดีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาตตุลาการ โดยยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันได้รับสำเนาคำชี้ขาด โดยในการพิจารณาคำร้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาด ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจได้ส่วน พิจารณา พิจารณา ในคดีข้อพิพาทโดยไม่ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการพิจารณาชั้นอนุญาตตุลาการได้

คดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาพิพากษาโดยไม่เป็นตามมาตรา ๔๐/๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คู่พิพาทอาจขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้ส่วน พิจารณา พิจารณา ใหม่ได้ภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

๒. ผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ

๑. สำนักงานศาลปกครอง
๒. สำนักงานศาลยุติธรรม
๓. สถาบันอนุญาตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม
๔. สมาอนุญาตตุลาการ หอการค้าแห่งประเทศไทย
๕. กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ
๖. สมาหอการค้าแห่งประเทศไทย
๗. สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
๘. สมาคมผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

๓. ประเด็นการรับฟังความคิดเห็น

๓.๑ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่าในการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาตตุลาการในคดีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ควรเพิ่มกระบวนการในการคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาตตุลาการให้แตกต่างจากคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

๓.๒ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่าควรให้โอกาสคู่พิพาทสามารถร้องต่อศาลปกครอง เพื่อไต่สวนพิจารณา พิพากษา ได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยไม่คำนึงว่าข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนั้นได้ยกขึ้นในชั้นอนุญาโตตุลาการหรือไม่

๓.๓ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่าควรเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อไต่สวน พิพากษาคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาพิพากษาโดยไม่สอดคล้องกับกระบวนการตามกฎหมายนี้ ก่อนวันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยคู่พิพาทอาจขอให้ศาลปกครองสูงสุดไต่สวนพิจารณา พิพากษาใหม่ได้

๓.๔ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น

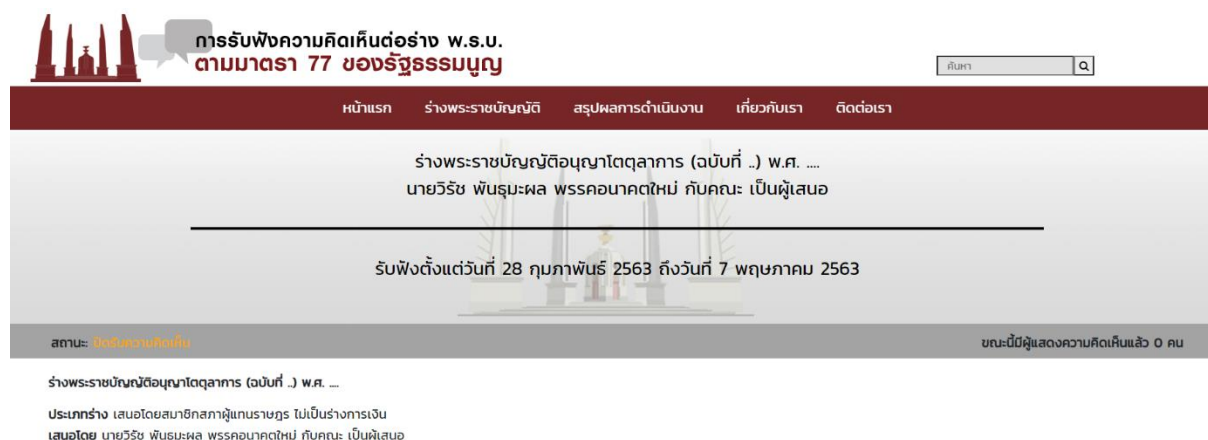
๔. ระยะเวลาและวิธีการการรับฟังความคิดเห็น

๔.๑ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น

ตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ถึงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๓ รวมระยะเวลา จำนวน ๖๙ วัน

๔.๒ วิธีการรับฟังความคิดเห็น

(๑) ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา www.parliament.go.th



(๒) ส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ประกอบด้วย

๑. สำนักงานศาลปกครอง
๒. สำนักงานศาลยุติธรรม
๓. สถาบันอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม
๔. สภาอนุญาโตตุลาการ หอการค้าแห่งประเทศไทย
๕. กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ
๖. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
๗. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
๘. สมาคมผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย

๕. สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

๕.๑ ข้อมูลทั่วไปผู้ร่วมแสดงความคิดเห็น

จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา www.parliament.go.th จำนวน ๐ ราย

จากการส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน ที่ได้แสดงความคิดเห็นมี จำนวน ๓ ราย ประกอบด้วย

- ๑) สำนักงานศาลยุติธรรม
- ๒) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
- ๓) สถาบันอนุญาโตตุลาการ

๕.๒ ผลการรับฟัง

ผลการรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา www.parliament.go.th และจากการส่งประเด็นไปรับฟังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง สรุปได้เป็นรายประเด็นดังนี้

๑ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่าในการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการในคดีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ควรเพิ่มกระบวนการในการคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการให้แตกต่างจากคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

การเพิ่มกระบวนการคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในคดีปกครองให้แตกต่างจากคดีที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมสามารถทำได้เนื่องจากคดีปกครองเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐอื่นเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ แต่การเพิ่มกระบวนการดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติ เพราะเป็นการเพิ่มความซับซ้อนในกระบวนการระงับข้อพิพาทและลดความนิยมในการใช้ออนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทในภาพรวมของประเทศ เช่น หากคู่สัญญาจะกำหนดให้ใช้ออนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทต้องพิจารณาว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ เพราะจะส่งผลให้กระบวนการคัดค้านคำชี้ขาดมีความแตกต่างจากคดีในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ปัญหาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ ผู้ทำสัญญาต้องพิจารณาคำสั่งศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล หากสัญญาใดยังไม่เคยมีคำสั่งศาลหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ก็ย่อมก่อให้เกิดความ

ไม่แน่ใจว่าสัญญานั้นจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ แม้แต่ในการวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ในบางสัญญา ก็ยังมีความเห็นแตกต่างกัน เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๔๕ เกี่ยวกับสัญญาที่ว่าจ้างให้เอกชนก่อให้เกิดอาคารของโรงพยาบาล คณะกรรมการฯ มีคำวินิจฉัยอย่างไม่เป็นเอกฉันท์ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นคดีปกครอง แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่เป็นคดีปกครอง

การแก้ไขร่าง พ.ร.บ. อนุญาโตตุลาการตามแนวทางที่เสนอจะส่งผลให้การคัดค้านคำชี้ขาด มีความแตกต่างระหว่างสองระบบ ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนและเป็นปัญหากับคู่สัญญาที่ต้องการใช้การระงับข้อพิพาทด้วยอนุญาโตตุลาการว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ จึงไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขดังกล่าว **(สถาบันอนุญาโตตุลาการ)**

๒ ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่าควรให้โอกาสคู่พิพาทสามารถร้องต่อศาลปกครอง เพื่อไต่สวนพิจารณา พิพากษา ได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยไม่คำนึงว่าข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนั้นได้ยกขึ้นในชั้นอนุญาโตตุลาการหรือไม่

การกำหนดให้มีกระบวนการไต่สวนทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายย่อมเป็นการกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่สวนใหม่ทั้งหมดและลบล้างการรับฟังข้อเท็จจริงในชั้นอนุญาโตตุลาการ การอนุญาโตตุลาการมีหลักการและคุณค่าแตกต่างจากการฟ้องคดีต่อศาล กล่าวคือ การอนุญาโตตุลาการเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยความสมัครใจของคู่สัญญาและถือเป็นเจตนาของคู่พิพาทที่ต้องการให้แต่งตั้งคนกลางที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาท โดยคำนึงถึงความรวดเร็วในการพิจารณาที่เป็นความลับและคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการสามารถบังคับใช้ในประเทศอื่นได้ หลักการและคุณค่าของสัญญาอนุญาโตตุลาการมีความเป็นสากลเป็นที่ยอมรับกันมานานอารยประเทศ ดังนั้น หลักการและคุณค่าของสัญญาอนุญาโตตุลาการจึงไม่ควรถูกลบล้างโดยการใช้อำนาจศาลด้วยการไต่สวนใหม่ทั้งหมด

การกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่สวนใหม่ทั้งหมดส่งผลให้อนุญาโตตุลาการกลายเป็นเสมือนศาลชั้นต้น ทั้งที่มีหลักการและแนวคิดที่แตกต่างกัน และยังลบล้างคุณค่าและจุดเด่นของการระงับข้อพิพาทด้วยอนุญาโตตุลาการจนกลายเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ อันเป็นการขัดต่อหลักการอนุญาโตตุลาการและไม่เคารพเจตนารมณ์ของคู่สัญญาที่ต้องการคำตัดสินจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านและต้องการความรวดเร็วในการระงับข้อพิพาทเพื่อลดความสูญเสียโอกาสทางธุรกิจจากความล่าช้าในการระงับข้อพิพาท และยังขาดความเป็นสากล อีกทั้งมาตรฐานด้านกฎหมายในการรับรองและบังคับตามคำชี้ขาด ก็ไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ ซึ่งอาจกล่าวได้โดยสังเขป ดังต่อไปนี้

๑. ในประเทศฝรั่งเศส การเพิกถอนคำชี้ขาดและการอุทธรณ์คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ในประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Code de procedure civile) ซึ่งใช้เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการภายในประเทศทั้งคดีปกครองและคดีตามกำหนดเอกชน บทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ (Lappel) และเพิกถอนคำชี้ขาด (Le recours en annulation) มาตรา ๑๔๘๙-๑๕๐๓ ไม่ได้กำหนดให้ศาลที่มีอำนาจเพิกถอนหรือพิจารณาอุทธรณ์คำชี้ขาด สามารถพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้แตกต่างจากชั้นอนุญาโตตุลาการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิกถอนคำชี้ขาดได้บัญญัติไว้เพียงสามมาตราได้แก่ มาตรา ๑๔๙๑-๑๔๙๓ สามมาตราดังกล่าวกำหนดเพียงเหตุแห่งการเพิกถอนและ

แนวทางการพิจารณาของศาลในการเพิกถอนไว้เท่านั้น และการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของฝรั่งเศสครั้งล่าสุด (ประกาศใช้ในวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๓) ได้แก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ แต่ไม่ได้กำหนดให้ศาลสูงหรือหน่วยงานที่พิจารณาคดีปกครองมีอำนาจในการไต่สวน พิจารณาข้อเท็จจริงใหม่ โดยไม่ต้องอาศัยข้อเท็จจริงในชั้นอนุญาโตตุลาการ

๒. ในประเทศอังกฤษ การเพิกถอนคำชี้ขาดและการอุทธรณ์คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในประเทศอังกฤษตาม Arbitration Act 1996 จะบัญญัติไม่อนุญาตให้ศาลพิจารณาข้อเท็จจริงใหม่ คู่ความมีสิทธิอุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ประเด็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงให้ถือเป็นที่ยึดตามการพิจารณาในชั้นอนุญาโตตุลาการ

มาตรา ๘๑ (๒) บัญญัติว่า “ไม่มีความใดตามพระราชบัญญัตินี้อันอาจตีความให้อำนาจใด ๆ แก่ศาลในการเพิกถอนหรือยกเลิกคำชี้ขาดโดยอาศัยเหตุความบกพร่องในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ปรากฏในคำชี้ขาด”

มาตรา ๖๙ (๑) ซึ่งบัญญัติว่า “เว้นแต่คู่พิพาทจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น” คู่พิพาทอาจอุทธรณ์ต่อศาลในปัญหาข้อเท็จจริงอันเกิดจากคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ”

ศาลอังกฤษได้มีคำพิพากษาวางหลักไว้หลายคดีว่าคู่พิพาทไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำชี้ขาดในปัญหาข้อเท็จจริง เช่นคดี The Chrysalis (1983) 1 Lloyds Rep 503, The Baleares (1993) 1 Lloyds Rep 215. และในคดี The Baleares แม้คู่พิพาทจะตกลงไว้ในข้อสัญญาอนุญาโตตุลาการให้ศาลมีอำนาจพิจารณาข้อเท็จจริงได้ ศาลก็ไม่มีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงในชั้นอุทธรณ์ได้เพราะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖๙ (๑)

จะเห็นได้จากบทบัญญัติในการรับรองและบังคับการตามคำชี้ขาดของประเทศทั้งสองดังกล่าวจะไม่อนุญาตให้ศาลมีอำนาจทบทวนคำชี้ขาดใหม่ทั้งหมด เพราะการให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่สวนใหม่ทั้งหมดเป็นการผลักให้คู่สัญญาชาวต่างชาติมีอำนาจต่อรองสูง (เช่น ในด้านเทคโนโลยี) ใช้การอนุญาโตตุลาการในต่างประเทศแทนการใช้อนุญาโตตุลาการไทยและใช้กฎหมายต่างประเทศบังคับกับสัญญาเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้คำชี้ขาดถูกไต่สวนใหม่ทั้งหมดโดยศาลปกครอง และนำคำชี้ขาดมาขอให้ศาลไทยบังคับตามอนุสัญญาว่าด้วยการยอมรับและบังคับตามคำชี้ขาดอนุญาโตตุลาการต่างประเทศ (New York Convention) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีในกรณีดังกล่าวศาลปกครองไม่มีอำนาจเพิกถอนคำชี้ขาดจากต่างประเทศ มีเพียงอำนาจใช้ดุลพินิจว่าจะบังคับหรือไม่บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการต่างประเทศเท่านั้น การส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นสถานที่ในการดำเนินการอนุญาโตตุลาการ (Seat of Arbitration) ย่อมเป็นผลดีต่อประเทศมากกว่าการผลักให้คู่สัญญาดำเนินการระงับข้อพิพาทในต่างประเทศ (สถาบันอนุญาโตตุลาการ)

๓. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่าควรเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อไต่สวน พิจารณา พินิจพิเคราะห์ที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาพิพากษาโดยไม่สอดคล้องกับกระบวนการตามกฎหมายนี้ ก่อนวันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ โดยคู่พิพาทอาจขอให้ศาลปกครองสูงสุดไต่สวน พิจารณา พินิจพิเคราะห์ใหม่ได้

ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ได้สอบถามมานั้น ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอให้ศาลปกครองพิจารณาคดีใหม่ ซึ่งแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาตรา ๗๕ ว่าด้วยการขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคดีใหม่

หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (Res ludicata) เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรม เมื่อศาลสูงสุดมีคำพิพากษาแล้วแล้วคดีย่อมถึงที่สุด คู่ความไม่มีสิทธินำคดีดังกล่าวมารื้อร้องฟ้องกันอีก การรื้อร้องฟ้องกันในคดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดไปแล้ว เป็นการไม่เคารพคำพิพากษาของศาลอันจะก่อให้เกิดความวุ่นวายในสังคมอย่างไม่มีสิ้นสุดและกระทบต่อความน่าเชื่อถือของระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศ การออกกฎหมายเพื่อยกเว้นหลักดังกล่าวต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๕ จึงได้กำหนดกฎเกณฑ์ไว้อย่างเข้มงวดเกี่ยวกับการร้องขอให้ศาลรื้อฟื้นคดีพิจารณาคดีใหม่ว่าต้องเป็นกรณีที่

(๑) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(๓) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

(๔) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่มีการสอบถามดังกล่าว ได้เพิ่มเติมหลักการในการให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดสามารถพิจารณาและพิพากษาใหม่ในคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาใหม่ในคดีที่ศาลปกครองได้มีพิพากษาถึงที่สุดไปแล้ว จึงเป็นการฝ่าฝืนหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (Res ludicata) โดยไม่ได้กำหนดข้อจำกัดในการร้องขอให้พิจารณาใหม่ทั้งยังไม่สอดคล้องกับมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้ให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาคดีใหม่ไว้แล้ว จากคำพิพากษาที่ผ่านมาจะพบว่า แม้ศาลปกครองจะมีอำนาจในการทบทวนคำพิพากษาของตนเองใหม่ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นไปด้วยความระมัดระวัง ยกตัวอย่างเช่น ศาลปกครองกลางได้เคยวินิจฉัยการยื่นขอพิจารณาคดีใหม่ในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๓๖-๓๖๘/๒๕๕๗ (โฮปเวลล์) ว่าไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นเหตุให้ขอพิจารณาคดีใหม่

การที่ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๔ มิได้มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการทบทวนคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วแต่อย่างใด จึงถือเป็นการให้อำนาจศาลอย่างกว้างขวางยิ่งกว่ามาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะส่งผลให้คดีที่ไม่มีพยานหลักฐานใหม่ก็สามารถถูกรื้อฟื้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ ทำให้กระบวนการยุติธรรมมีความล่าช้า ขาดความเด็ดขาด และจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของไทยในที่สุด สถาบันอนุญาโตตุลาการจึงไม่เห็นด้วยกับหลักการและแนวทางดังกล่าว **(สถาบันอนุญาโตตุลาการ)**

๔ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น

๑) หลักการในร่างพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังกล่าว มีหลักการหลายประการที่ไม่เป็นการส่งเสริมให้ประเทศไทยมีมาตรฐานในด้านการอนุญาโตตุลาการที่ไม่เป็นที่ยอมรับในทางสากล และจะกระทบต่อความเชื่อมั่นในการที่คู่พิพาทจะเลือกใช้ประเทศไทยเป็นสถานที่ในการดำเนิน

กระบวนการอนุญาโตตุลาการ ซึ่งหากกำหนดไว้เช่นนี้ ในอนาคตหากจะมีการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของ รัฐบาลเอกชนผู้ลงทุนก็จะเห็นว่าการทำสัญญาดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงมากขึ้น ซึ่งอาจกระทบต่อต้นทุนในการ ลงทุนในประเทศไทย และนอกจากนั้น เมื่อระบบอนุญาโตตุลาการไทยไม่สอดคล้องกับระบบที่เป็น มาตรฐานสากล ผู้ลงทุนก็จะเลือกไม่ใช้ประเทศไทยเป็นสถานที่ในการดำเนินกระบวนการอนุญาโตตุลาการ ซึ่ง ขัดกับแนวยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรมที่มุ่งส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางในการระงับข้อพิพาท ทางเลือกของภูมิภาคนี้ และขัดกับการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นการตรา พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือเรื่อง Smart visa ที่มุ่งส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้ชาวต่างชาติในการเข้ามาดำเนินกระบวนการอนุญาโตตุลาการในประเทศไทยให้มากขึ้นด้วย

(สถาบันอนุญาโตตุลาการ)

๒) ร่างพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญเป็นการเปิดโอกาส ให้คู่พิพาทสามารถร้องคัดค้านคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในคดีปกครองได้ ทั้งนี้ ในการ พิจารณาไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาได้ทั้ง ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยไม่ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในชั้น อนุญาโตตุลาการก็ได้ รวมถึงการเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถร้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษา คดีที่ไม่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ใหม่ จึงมีความเห็นและข้อสังเกตว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณา ในชั้นอนุญาโตตุลาการมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่พิพาทและมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ทั้งเกิดขึ้น โดยอาศัยความยินยอมของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยการมอบอำนาจให้อนุญาโตตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งเป็นบุคคล ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาท ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อ พิพาทเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม สอดคล้องกับธรรมเนียมปฏิบัติทางการค้า และเมื่อพิจารณาจาก บทบัญญัติมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติฯ ก็ได้เปิดโอกาสให้คู่พิพาทมีสิทธิคัดค้านคำชี้ขาด ของอนุญาโตตุลาการต่อศาล ทั้งสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลได้ต่อไป อันเป็นหลักประกันว่าความ ถูกต้องและความเป็นธรรมของคำชี้ขาดจะได้รับการตรวจสอบโดยศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีอีกชั้นหนึ่งและ โดยศาลสูงสุด อันถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีมาตรฐานในการให้ความเป็นธรรมแก่คู่พิพาทและ สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยการยอมรับนับถือและการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการต่างประเทศ (Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards) หรืออนุสัญญากรุง นิวยอร์ก ๑๙๕๘ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก จึงมีข้อสังเกตว่าหากเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถคัดค้านคำ วินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ โดยศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาโดยไม่ต้องคำนึงถึง ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการ ย่อมไม่สอดคล้องกับกระบวนการทาง อนุญาโตตุลาการที่เป็นสากลและขัดกับอนุสัญญาดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อการค้าการลงทุนที่เอกชนเข้า เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐได้ **(สำนักงานศาลยุติธรรม)**

๓) การอนุญาโตตุลาการเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทอย่างหนึ่ง นอกเหนือจากการฟ้องร้องเป็น คดีต่อศาล ซึ่งเกิดจากความสมัครใจของคู่สัญญา ทั้ง ๒ ฝ่าย ที่ได้ตกลงกันทำสัญญาโดยให้นำข้อพิพาทของตน ทั้งที่เกิดขึ้นแล้ว หรือ อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เสนอให้บุคคลภายนอก ที่เรียกว่า “อนุญาโตตุลาการ” ทำการ

ชี้ขาด/ “อนุญาโตตุลาการ” หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท อาจกระทำได้ทั้งในศาล (อยู่ภายใต้บังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง) และนอกศาล (อยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕) และเมื่อคู่สัญญา ซึ่งเป็นคู่พิพาทตกลงกันให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาท หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นคู่พิพาทต้องนำข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อให้มีคำชี้ขาด ซึ่งคำชี้ขาดนี้มีผลเป็นที่สุด หรือ เสร็จเด็ดขาด และผูกพันคู่พิพาท ที่จะต้องปฏิบัติตาม/เมื่อคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการมีผลเป็นที่สุดและผูกพันคู่พิพาทแล้ว องค์กรตุลาการหรือศาลจะมีบทบาทในการตรวจสอบคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้เพียงใดนั้น เนื่องจากมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้สิทธิคัดค้านคำชี้ขาดโดยคู่พิพาทฝ่ายที่ไม่พอใจผลของคำชี้ขาด สามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ (โดยพิจารณาจากข้อมูลคดีซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรม หรือ ศาลปกครอง) เพื่อขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดนั้นได้ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันได้รับสำเนาคำชี้ขาด ซึ่งศาลจะเพิกถอนคำชี้ขาดได้ก็ต่อเมื่อ (๑) คู่พิพาทพิสูจน์ให้เห็นว่า คำชี้ขาดนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายตามเหตุที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือ (๒) มีกรณีหนึ่งกรณีใดตามที่กฎหมายกำหนดปรากฏต่อศาล

จากการพิจารณา ร่างมาตรา ๔๐/๑ ได้ความว่า ให้อำนาจศาลปกครองพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีข้อพิพาทได้ด้วย ซึ่งผลลัพธ์คือ

(๑) ขัดต่อหลักเสรีภาพในการทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ดังนั้น หากคู่สัญญาที่เป็นบริษัทต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย เมื่อทำการศึกษา Feasibility study ด้านกฎหมายแล้ว ก็จะไม่อยากที่จะลงทุนในประเทศไทย หรืออาจทำให้ผู้ลงทุนจากต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาทตามความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบในการต่อสู้คดีมากขึ้น

(๒) ขัดต่อแนวปฏิบัติของศาลต่าง ๆ ในต่างประเทศ ที่วางหลักว่าศาลจะไม่พิจารณาในเนื้อหาคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ แต่ศาลจะพิจารณาเฉพาะรูปแบบและกระบวนการทำคำชี้ขาดเท่านั้นว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่หากไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วศาลจึงจะสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดนั้น

(๓) อาจส่งผลกระทบต่อภาระจากความตกลงเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนหรือความตกลงการค้าเสรี โดยรัฐคู่เจรจาอาจไม่ประสงค์จะเจรจากับประเทศไทย หากไม่ยอมรับกระบวนการอนุญาโตตุลาการ เพราะเป็นการขัดกับหลักที่เป็นมาตรฐานสากลและเป็นหัวใจสำคัญของความตกลงที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการลงทุน (สภาพการค้ำแห่งประเทศไทย)

ส่วนที่ ๓ รายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากร่างพระราชบัญญัติ

๑. ความเป็นมา สภาพปัญหา ความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติ

โดยที่พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เป็นธรรมต่อคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยเฉพาะการร้องคัดค้านคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ จึงสมควรเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถร้องคัดค้านคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในคดีปกครองได้ โดยให้ความเป็นอิสระต่อศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณา ได้ส่วนเพื่อมีคำสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยไม่ต้องคำนึงถึง

ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในชั้นอนุญาโตตุลาการก็ได้ รวมถึงการเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถร้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา พิพากษาคดีที่ไม่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อภาคเอกชน จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คู่พิพาทสามารถร้องขอต่อศาลปกครองเพื่อคัดค้านคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ในคดีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน

(๒) ให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาไต่สวนคำร้องและมีคำสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

(๓) คดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาพิพากษาโดยไม่เป็นตามบทบัญญัตินี้ คู่พิพาทอาจขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา พิพากษาใหม่ได้

๒. ความสอดคล้องของร่างพระราชบัญญัติ

-

๓. ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เป็นการเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถร้องคัดค้านคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในคดีปกครองได้ โดยให้เป็นอิสระต่อศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณา ไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยไม่ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในชั้นอนุญาโตตุลาการ รวมทั้งเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถร้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา พิพากษาคดีที่ไม่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ใหม่

๔. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

ร่างพระราชบัญญัติฯ มีบทบัญญัติที่มีความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของกระบวนการดำเนินการในรูปแบบอนุญาโตตุลาการ

๕. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๕.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ไม่มี

๕.๒ ผลกระทบต่อสังคม ไม่มี

๕.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ ไม่มี

๕.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

หากเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถคัดค้านคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ โดยศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาโดยไม่ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการ ย่อมไม่สอดคล้องกับกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการที่เป็นสากลและขัดกับ

อนุสัญญาว่าด้วยการยอมรับนับถือและการบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการต่างประเทศ (Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards) หรืออนุสัญญากรุงนิวยอร์ก ๑๙๕๘ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก

๕. การกำหนดให้มีระบบอนุญาต อนุมัติหรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

☐ มี

☒ ไม่มี

เหตุผลและความจำเป็น

.....

๖. การกำหนดให้มีระบบคณะกรรมการ

☐ มี

☒ ไม่มี

เหตุผลและความจำเป็น

.....

๗. บทกำหนดโทษ

☒ ไม่มี

☐ โทษทางอาญา

☐ โทษทางปกครอง

☐ โทษปรับทางวินัย

☐ โทษอุปกรณ์

เหตุผลและความจำเป็น

.....

.....

คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
จากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร