

## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากสภาพปัญหาการระงับข้อพิพาทโทรคมนาคมระหว่างผู้ประกอบการที่เพิ่มมากขึ้น และมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยการเพิ่มขึ้นของข้อพิพาทดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นมาจากการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยีทำให้เกิดการละเมิดสิทธิระหว่างกัน ประกอบกับการออกประกาศของหน่วยงานกำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมอย่าง คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ในปัจจุบัน ที่ได้มีการกำหนดหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตฯ และผู้รับอนุญาตให้ดำเนินการให้บริการโทรคมนาคมจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย(บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)) ให้ต้องมีการกอนิติสัมพันธ์กับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วยกัน ได้แก่

(1) ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกันสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2556ที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ร่วมกันทั้งในส่วนภายในอาคารและภายนอกอาคาร

(2) ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน พ.ศ. 2556 ที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตขายบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้แก่ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน (Mobile Virtual Network Operator - MVNO) เพื่อนำไปให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แก่ผู้ใช้บริการในนามของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน

(3) ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การใช้บริการข้ามโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศพ.ศ. 2556 ที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ให้บริการข้ามโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศ คือ การให้บริการข้ามโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศของผู้รับใบอนุญาตที่ให้บริการข้ามโครงข่าย

(visited network) แก่ผู้รับใบอนุญาตที่ใช้บริการข้ามโครงข่าย (home network) เพื่อให้ผู้ใช้บริการของผู้รับใบอนุญาตที่ใช้บริการข้ามโครงข่ายสามารถใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในเขตพื้นที่ซึ่งไม่มีสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ของตนครอบคลุมถึงได้

(4) ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การประกอบกิจการโทรคมนาคม ประเภทการขายส่งบริการและบริการขายต่อบริการ ที่กำหนดเกี่ยวกับกรณีผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมขายส่งบริการ รายใดจัดทำข้อเสนอบริการขายต่อบริการ เพื่อเป็นการสนับสนุนกิจการโทรคมนาคมให้เป็นไปโดยเสรีและอย่างเป็นธรรมและส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่อันก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ใช้บริการโทรคมนาคม

(5) ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ.2556 ที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมมีหน้าที่ให้ผู้ประกอบการรายอื่นใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถติดต่อถึงกันได้ในอัตราที่สะท้อนต้นทุน

โดยที่ผ่านมากการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามสัญญา หรือตามที่กฎหมายกำหนด จะประสบปัญหาหลักๆ คือ ข้อจำกัดในการระงับข้อพิพาทที่สามารถระงับข้อพิพาทโทรคมนาคมได้เพียงบางประเภท หรือมีเงื่อนไขเฉพาะความเข้าใจในสภาพอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของผู้ระงับข้อพิพาท และความล่าช้าในการระงับข้อพิพาท

#### 1. เงื่อนไขในการนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท

วิธีการอนุญาโตตุลาการ ต้องมีสัญญาที่มอบอำนาจในการระงับข้อพิพาทให้แก่อนุญาโตตุลาการ ข้อพิพาทอื่นๆที่ไม่ได้เกิดจากสัญญา หรือสัญญาไม่ได้ระบุข้อสัญญาอนุญาโตไว้ จะไม่สามารถยื่นข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดได้

ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ กสทช. ทำได้เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่

- ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมร่วมกัน
- ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน
- ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้บริการข้ามโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในประเทศ
- ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการขายส่งบริการและบริการขายต่อบริการ
- ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม

จึงเป็นข้อจำกัดสำหรับการนำข้อพิพาทอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับกิจการโทรคมนาคม จะไม่สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ กสทช. ให้ทำการ

## 2. ประสบการณ์ และความรู้ความเข้าใจในอุตสาหกรรมโทรคมนาคม ของผู้รับข้อพิพาท

ปัญหานี้ เป็น ปัญหาที่พบแทบทุกครั้งในการระงับข้อพิพาท เนื่องจากข้อพิพาทโทรคมนาคมส่วนใหญ่เป็นปัญหาทางเทคนิค ต้องมีการสืบพยาน ยื่นเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น เทคนิคโครงข่ายโทรคมนาคม บริการโทรคมนาคม อุปกรณ์โทรคมนาคม ที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเฉพาะด้านอย่างมาก โดยที่ผ่านมาเมื่อผู้รับข้อพิพาทขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ สิ่งที่มาคือ กระบวนการพิจารณาที่ล่าช้า เนื่องจากต้องมีการนำสืบให้ผู้รับข้อพิพาทสามารถเข้าใจถึงพื้นฐานโทรคมนาคม หรือปัญหาพิพาท ซึ่งบ่อยครั้งใช้เวลานาน และบางครั้งไม่เข้าใจถึงข้อพิพาทที่แท้จริง นำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดที่ไม่ตรง หรือสอดคล้องกับสภาพของอุตสาหกรรมโทรคมนาคม

วิธีการอนุญาโตตุลาการ แม้ว่าในกระบวนการอนุญาโตตุลาการจะสามารถเลือกอนุญาโตตุลาการที่มีความรู้เข้าใจเฉพาะเรื่องได้ แต่ยังพบว่าในทางปฏิบัติคู่พิพาทจะเลือกนักกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากคู่พิพาทอีกฝ่ายเป็นภาครัฐจะมีการตั้งพนักงานอัยการเป็นอนุญาโตตุลาการ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเมื่อมีการใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการแล้ว ส่วนใหญ่รัฐจะเป็นฝ่ายแพ้คดี หรือเป็นฝ่ายที่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย อีกทั้งคุณสมบัติความเป็นกลางที่เป็นสาระสำคัญในนำเนินวิธีการอนุญาโตตุลาการอันพิสูจน์ได้ยาก ซึ่งเป็นที่มาของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2547 ที่มีมติเห็นสมควรกำหนดข้อห้ามในการใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐ

ซึ่งโดยความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดข้อห้ามดังกล่าว ไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ เนื่องจากปัญหาการแพ้คดีของคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มิได้ขึ้นอยู่กับวิธีการระงับข้อพิพาท แต่อยู่ที่องค์ประกอบหลายอย่าง ได้แก่ ข้อเท็จจริงของเรื่องที่พิพาท ความรู้ความเข้าใจของผู้รับมอบอำนาจในการต่อสู้คดี และผู้รับข้อพิพาท การเสนอพยานหลักฐาน

ศาล กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยศาลนั้นเป็นที่แน่นอนว่าคู่พิพาทไม่สามารถเลือกผู้พิพากษาได้ ทำให้เกิดปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นการพิจารณาในข้อกฎหมายเป็นหลัก เนื่องจากการฟังข้อเท็จจริงด้านเทคนิคอาจเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจ โดยหากคู่พิพาทฝ่ายใดสามารถโน้มน้าว หรือกล่าวอ้างได้น่าเชื่อถือกว่าอาจได้เปรียบ

## 3. ระยะเวลาที่ใช้ในการระงับข้อพิพาท

ตามที่กล่าวไว้แล้วว่าในปัจจุบันบริการโทรคมนาคมนั้น เป็นสาขานโยบายที่จำเป็นในสังคม โดยมีส่วนในการขับเคลื่อน ธุรกิจ สังคม การศึกษา ดังนั้น การระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการ

โทรคมนาคมนั้นควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างรวดเร็ว เพราะการระงับข้อพิพาทที่ล่าช้าอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้บริการในวงกว้างได้ ซึ่งกระบวนการระงับข้อพิพาทในปัจจุบันต้องยอมรับว่ามีความล่าช้ากล่าวคือ

วิธีการอนุญาโตตุลาการ แม้ว่ากระบวนการอนุญาโตตุลาการจะมีกระบวนการและวิธีการที่คู่พิพาทสามารถกำหนด หรือปรับได้เอง โดยถือเป็นข้อดีของการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการข้อหนึ่ง ที่กล่าวถึงคือ ระยะเวลาที่รวดเร็ว โดยเทียบกระบวนการพิจารณาในศาล แต่ในความเป็นจริงจะพบว่า ในบางครั้งกระบวนการพิจารณาในอนุญาโตตุลาการนั้น ยาวกว่ากระบวนการพิจารณาในศาล เนื่องจากในกระบวนการอนุญาโตตุลาการได้เปิดช่องให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ จึงเท่ากับว่า ในระหว่างกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการจะมีกระบวนการทางศาลซึ่งกินระยะเวลานาน แทรกอยู่ด้วย และที่สำคัญเมื่อคณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดแล้ว ในข้อพิพาทโทรคมนาคมส่วนใหญ่คู่พิพาทจะยื่นขอเพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการแทบทั้งสิ้น ดังนั้นระยะเวลาที่แท้จริงในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการจึงเป็น กระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการพ.ศ. 2545 บวกด้วยกระบวนการพิจารณาทางศาลถึงแม้จะเพียง 2 ศาลแต่ก็ต้องถือว่ากินเวลานานมาก

ศาล เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ากระบวนการระงับข้อพิพาททางศาลนั้น เป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน เนื่องจากปัจจุบันมีคดีแพ่งขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก

ระดับชั้นศาล	ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณา (ค้างมา + รับใหม่)		ดำเนินคดีเสร็จไป		อยู่ระหว่างดำเนินการ	
	2555	2556	2555	2556	2555	2556
			จำนวนคดี	จำนวนคดี	จำนวนคดี	จำนวนคดี
ศาลฎีกา	26,681	25,681	9,809	10,434	16,872	15,516
ศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ ภาค 1-9	21,904	16,300	17,549	14,357	4,355	1,943
ศาลชั้นต้น	627,539	646,549	572,516	635,868	47,168	48,977

ที่มา: สำนักงานศาลยุติธรรม

จึงเห็นได้ในแต่ละปีนั้นมีคดีขึ้นสู่ศาลเฉพาะคดีแพ่งถึงกว่า 600,000 คดี และมีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อยๆ และด้วยบุคคลกรยังมีจำนวนจำกัด ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณา

ซึ่งหากพิจารณาจากข้อจำกัด ข้อดี และข้อเสีย แล้วเห็นว่า วิธีการระงับข้อพิพาทที่มีความเหมาะสมที่สุด ควรเป็นการดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วย หน่วยงานกำกับดูแล หรือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ และมีอำนาจหน้าที่กำกับ ดูแล ผู้รับใบอนุญาตโทรคมนาคม รวมถึงทิศทางการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโทรคมนาคม ซึ่งองค์กรดังกล่าวประกอบไปด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับกิจการโทรคมนาคมโดยเฉพาะ อีกทั้งมีอำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด ๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนะ ให้ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นระงับข้อพิพาท โดยมีการดำเนินการดังนี้

1. จัดตั้งหน่วยงานกลางทำหน้าที่ระงับข้อพิพาททางด้านโทรคมนาคมโดยตรง ทั้งการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน และระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค โดยอาจปรับปรุงจากสำนักกรับเรื่องร้องเรียนและคุ้มครองผู้บริโภคในกิจการโทรคมนาคม ที่มีอยู่เดิม แต่ให้เพิ่มอำนาจในการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ประกอบการ หรือผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมด้วยกัน

2. ออกประกาศ กสทช. เรื่อง กระบวนการระงับข้อพิพาทโทรคมนาคม โดย นำการ โกล่เกลี่ยจากระเบียบ 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 และ

ข้อกฎหมายโทรคม เพื่อเป็นหลักประกันว่าการตัดสินใจดี ข้อพิพาท นั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล  
ที่ถูกต้องทั้งในทางเทคนิค และ กฎหมาย กฎ หรือระเบียบ ทางด้านโทรคมนาคม