



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

จากรางเหล็กสู่รางฟอง
ศึกษาข้อพิพาทโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง

จัดทำโดย

นาย ศุภเศรษฐ์ รุ่งทนต์กิจ
กรรมการ บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ – ๒๕๖๙
ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง



ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ

(นางสมฤดี ชัญญศิริ)

วันที่ ๑๓ กพ. ๒๕๖๘

จากรางเหล็กสู่รางฟ็อง

ศึกษาข้อพิพาทโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง

นาย ศุภเศรษฐ์ รุ่งทนต์กิจ
กรรมการ บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด
ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรม (บสป.) รุ่นที่ ๔

บทคัดย่อ

โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงเป็นโครงการโครงสร้างพื้นฐานระบบรางขนาดใหญ่ที่ดำเนินการภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลญี่ปุ่น โดยใช้เงินกู้เพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) และเลือกใช้สัญญามาตรฐานสากล FIDIC เป็นกรอบการบริหารสัญญา แม้สัญญาดังกล่าวจะมีความยืดหยุ่นในเชิงวิศวกรรมและการบริหารโครงการ แต่เมื่อถูกนำมาใช้ควบคู่กับระบบการคลังและกระบวนการอนุมัติของรัฐบาลไทยกลับก่อให้เกิดความตึงเครียดเชิงโครงสร้างซึ่งนำไปสู่ข้อพิพาทในประเด็นค่างานเพิ่มเติมและการขยายระยะเวลาดำเนินงาน

บทความนี้มุ่งศึกษาข้อพิพาทดังกล่าวในฐานะกรณีศึกษาทางกฎหมายมหาชน โดยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของที่ปรึกษาโครงการ (The Engineer) ตามสัญญามาตรฐาน FIDIC กับข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐบาลไทย ตลอดจนบทบาทของกระบวนการอนุญาโตตุลาการและศาลปกครองในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในฐานะคู่สัญญา

ผลการศึกษาพบว่า คณะอนุญาโตตุลาการและศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานสำคัญว่าหน่วยงานของรัฐเมื่อเข้าทำสัญญาและตกลงให้รับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ ย่อมต้องรับผิดชอบตามพันธกรณีที่ตกลงไว้ ข้อจำกัดภายในด้านงบประมาณไม่อาจใช้เป็นเหตุหลักเลี่ยงความรับผิดชอบตามสัญญาได้ อีกทั้งความล่าช้าในการปฏิบัติตามคำชี้ขาดยังส่งผลให้เกิดต้นทุนทางการเงินในรูปแบบของภาระดอกเบี้ยสะสม ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะเพิ่มเติม

กรณีศึกษาข้างต้นสะท้อนบทเรียนเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับการออกแบบและบริหารสัญญาโครงการของรัฐ ธรรมาภิบาลภาครัฐ และบทบาทของหลักนิติธรรมในการค้ำยันความมั่นคงแน่นอนของสัญญา อันเป็นรากฐานของความน่าเชื่อถือของรัฐในการดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐานภายใต้มาตรฐานสากลในระยะยาว

คำสำคัญ

- โครงการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ (Public Infrastructure Projects)
- สัญญาทางปกครอง (Administrative Contract)
- สัญญามาตรฐาน FIDIC (FIDIC Contract)
- อนุญาโตตุลาการ (Arbitration)
- ธรรมาภิบาลภาครัฐ (Public Governance)

บทนำ (Introduction)

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมของรัฐ โดยเฉพาะโครงการระบบรางขนาดใหญ่ มิได้เป็นเพียงภารกิจด้านวิศวกรรมหรือการลงทุน หากแต่เป็นกระบวนการเชิงสถาบันที่ต้องอาศัย การบูรณาการระหว่างนโยบายสาธารณะ การบริหารงบประมาณ และกรอบกฎหมายอย่างรอบคอบ โครงการลักษณะดังกล่าวจึงมักเป็นพื้นที่ที่สะท้อนความท้าทายของรัฐในการทำงานภายใต้บริบท ความร่วมมือระหว่างประเทศและมาตรฐานสัญญาสากล ซึ่งอาจก่อให้เกิดความตึงเครียดกับระบบ กฎหมายมหาชนและการคลังของรัฐภายในประเทศได้

โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงเป็นตัวอย่างสำคัญของความตึงเครียดเชิงโครงสร้าง ดังกล่าว โครงการนี้ดำเนินการภายใต้กรอบเงินกู้เพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) จากรัฐบาลญี่ปุ่น ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่ง ญี่ปุ่น (JICA) และกำหนดให้ใช้สัญญามาตรฐานสากล FIDIC เป็นกรอบการบริหารสัญญา โดยมอบ อำนาจสำคัญด้านเทคนิคและการบริหารโครงการให้แก่ที่ปรึกษาโครงการ (The Engineer) ตามแบบ สัญญา การออกแบบโครงสร้างดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นทางเทคนิคและ ประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

อย่างไรก็ดี เมื่อโครงการเข้าสู่ระยะดำเนินการ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบก่อสร้างและการขยายระยะเวลาดำเนินงาน อันมีสาเหตุสำคัญจากนโยบายของรัฐในการยกระดับสถานีกลางบางซื่อ ให้เป็นศูนย์กลางระบบรางแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแม้จะมีความจำเป็นในเชิงนโยบายและ วิศวกรรม แต่กลับก่อให้เกิดข้อพิพาททางสัญญาในประเด็นค่างานเพิ่มเติมและการขยายเวลา โดยมี ข้อโต้แย้งสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของ The Engineer ตามสัญญา FIDIC กับข้อจำกัด ด้านงบประมาณและระเบียบการเงินการคลังของรัฐไทย

ข้อพิพาทดังกล่าวได้พัฒนาไปสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ และต่อมาสู่การฟ้องร้องต่อ ศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนคำชี้ขาดตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยยืนยันว่า คำชี้ขาดของคณะ อนุญาโตตุลาการไม่เข้าเงื่อนไขการเพิกถอน และมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐในฐานะคู่สัญญา คำวินิจฉัยดังกล่าวมิได้มีนัยเพียงในเชิงผลแพ้-ชนะของคดี หากแต่สะท้อนบรรทัดฐานสำคัญเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐเมื่อเข้าทำสัญญาภายใต้มาตรฐานสากล

นอกจากนี้ การชะลอการปฏิบัติตามคำชี้ขาดยังส่งผลให้เกิดภาระดอกเบี้ยสะสมในอัตราสูง จากมูลค่าค่างานเพิ่มเติมหลายพันล้านบาท ซึ่งเป็นต้นทุนทางการเงินที่มิได้เกิดจากความจำเป็นของ งานก่อสร้างโดยตรง หากแต่เป็นผลจากความล่าช้าเชิงกระบวนการของรัฐ ประเด็นดังกล่าวจึงสะท้อน ปัญหาธรรมาภิบาลด้านการบริหารสัญญาและการคลังของรัฐในโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ อย่างชัดเจน

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อพิพาทในโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ในฐานะกรณีศึกษาทางกฎหมายมหาชน โดยมุ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างสัญญา มาตรฐานสากล อำนาจของที่ปรึกษาโครงการตามสัญญา FIDIC และข้อจำกัดด้านการคลังของรัฐไทย ตลอดจนบทบาทของกระบวนการอนุญาโตตุลาการและศาลปกครองในการกำหนดขอบเขต

ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ อันนำไปสู่การสังเคราะห์บทเรียนเชิงโครงสร้างและเชิงธรรมาภิบาล
สำหรับการบริหารโครงการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐในอนาคต

ภูมิหลังโครงการและโครงสร้างสัญญา

โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง (Red Line Suburban Railway Project) เป็นหนึ่งในโครงการโครงสร้างพื้นฐานระบบรางที่มีความสำคัญสูงสุดของประเทศไทยในศตวรรษที่ ๒๑ และสะท้อนการเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างของระบบคมนาคมจากรถไฟทางไกลแบบดั้งเดิม สู่ระบบรางชานเมืองสมัยใหม่ที่เชื่อมโยงพื้นที่เมืองและปริมณฑลภายใต้มาตรฐานสากล โครงการดังกล่าวถูกกำหนดบทบาทเชิงนโยบายให้เป็น “แกนหลักของระบบรางชานเมือง” ของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความแออัดของการจราจรทางถนน เพิ่มประสิทธิภาพการเดินทาง และขยายการพัฒนาเมืองในแนวรัศมีด้านเหนือและตะวันตกของกรุงเทพมหานคร

แนวคิดการพัฒนาโครงการมีรากฐานมาตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ ๒๕๓๐ ภายใต้นโยบายการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ อย่างไรก็ตาม การผลักดันโครงการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ ๒๕๔๐ เมื่อรัฐบาลมอบหมายให้การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง โดยได้รับการสนับสนุนทางวิชาการและการเงินจากรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (JICA) ผลการศึกษาดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างโครงการเป็นสองแนวเส้นทางหลัก ได้แก่ แนวสายเหนือช่วงบางซื่อ-รังสิต และแนวสายตะวันตกช่วงบางซื่อ-ตลิ่งชัน โดยมีสถานีกลางบางซื่อเป็นจุดศูนย์กลางของระบบ

การกำหนดสถานีกลางบางซื่อเป็นศูนย์กลางมิได้เป็นเพียงการตัดสินใจเชิงผังเมือง หากแต่เป็นการยกระดับบทบาทของโครงการจากระบบขนส่งชานเมือง ไปสู่โครงสร้างพื้นฐานระดับชาติ ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นสถานีกลางกรุงเทพอภิวัฒน์ การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อขนาด ความซับซ้อน และการะความเสี่ยงของโครงการ ทั้งในด้านวิศวกรรม การเงิน และกฎหมาย

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๕ รัฐบาลไทยและ JICA ได้ลงนามในข้อตกลงเงินกู้เพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA Loan) เพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการ โดยกำหนดเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ได้แก่ การใช้สัญญามาตรฐานสากล FIDIC เป็นกรอบการบริหารสัญญา การแต่งตั้งที่ปรึกษาโครงการจากประเทศญี่ปุ่นทำหน้าที่เป็น The Engineer ซึ่งมีอำนาจควบคุมงาน ออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงงาน และรับรองการขยายระยะเวลาดำเนินงาน ตลอดจนการกำหนดให้ใช้เทคโนโลยีและระบบรางตามมาตรฐานของญี่ปุ่น

โครงสร้างสัญญาและเงินกู้ดังกล่าวสะท้อนความพยายามของรัฐบาลไทยในการยกระดับการบริหารโครงการให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันก็ได้วางโครงสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายที่มีความซับซ้อน โดยนำกลไกสัญญาระหว่างประเทศที่มีความยืดหยุ่นสูงในเชิงเทคนิค มาใช้ควบคู่กับระบบการคลังและการอนุมัติของรัฐไทยซึ่งมีลักษณะรวมศูนย์และเคร่งครัด ความไม่สอดคล้องเชิงโครงสร้างดังกล่าวจึงกลายเป็นปัจจัยพื้นฐานที่นำไปสู่ความตึงเครียดทางกฎหมายและข้อพิพาทในระยะต่อมา

วัตถุประสงค์เชิงนโยบายของโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง

โครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงได้รับการออกแบบโดยมีวัตถุประสงค์เชิงนโยบายที่สำคัญในสามมิติหลัก

ประการแรก เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบขนส่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ลดความแออัดของการจราจรบนโครงข่ายถนนสายหลัก และเพิ่มขีดความสามารถในการรองรับผู้โดยสารในระดับหลายแสนคนต่อวัน ผ่านการเปลี่ยนรูปแบบการเดินทางจากระบบถนนสู่ระบบรางอย่างยั่งยืน

ประการที่สอง โครงการมีเป้าหมายในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการใช้ประโยชน์ที่ดินรอบสถานีตามแนวคิดการพัฒนาเมืองรอบระบบขนส่งมวลชน (Transit-Oriented Development: TOD) เพื่อสร้างศูนย์กลางเศรษฐกิจใหม่และบูรณาการระบบคมนาคม ที่อยู่อาศัย และกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม โครงการมีบทบาทสำคัญในการยกระดับระบบรถไฟของประเทศไทยให้เข้าสู่มาตรฐานสากล ผ่านการนำเทคโนโลยีระบบรางสมัยใหม่จากประเทศญี่ปุ่นมาใช้ ทั้งในด้านระบบจ่ายไฟฟ้า ระบบควบคุมสัญญาณและความปลอดภัย รวมถึงมาตรฐานการออกแบบและการก่อสร้างทางวิศวกรรม ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญของการปฏิรูประบบรางไทยในเชิงโครงสร้าง

การเริ่มต้นโครงการและการดำเนินการก่อสร้าง

โครงสร้างการดำเนินโครงการถูกออกแบบให้แบ่งออกเป็นสามสัญญาหลัก โดยแยกตามลักษณะงานและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ได้แก่ (๑) งานโยธา (Civil Works) (๒) งานระบบไฟฟ้าและเครื่องกล (Electrical & Mechanical Works) และ (๓) งานจัดหาขบวนรถไฟ (Rolling Stock) ซึ่งสะท้อนแนวคิดการบริหารโครงการตามมาตรฐานสากลที่มุ่งกระจายความเสี่ยงและเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมคุณภาพในแต่ละมิติของงาน

สัญญาที่ ๑ เป็นงานโยธาในช่วงบางซื่อ-รังสิต และบางซื่อ-ตลิ่งชัน ดำเนินการโดยกิจการร่วมค้า เอส-ยู (Sino-Thai Engineering and Construction PCL และ UNIQ Engineering and Construction PCL) รับผิดชอบงานโครงสร้างทางยกระดับ อาคารสถานี สะพาน ทางลอด และระบบระบายน้ำ ครอบคลุมระยะทางรวมกว่า ๔๑ กิโลเมตร ซึ่งเป็นฐานโครงสร้างหลักของทั้งโครงการ

สัญญาที่ ๒ เป็นงานระบบไฟฟ้าและเครื่องกล ดำเนินการโดยกิจการร่วมค้า MHSC (Mitsubishi Heavy Industries, Hitachi และ Sumitomo Corporation) รับผิดชอบระบบเดินรถ ระบบสัญญาณ ระบบไฟฟ้า และระบบความปลอดภัยทั้งหมดของโครงการ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการเดินรถตามมาตรฐานสากล

สัญญาที่ ๓ เป็นงานจัดหาขบวนรถไฟ ดำเนินการโดยบริษัท Hitachi Ltd. ประเทศญี่ปุ่น รับผิดชอบการออกแบบ ผลิต และส่งมอบขบวนรถไฟรุ่นใหม่ตามมาตรฐานญี่ปุ่น เพื่อให้สอดคล้องกับระบบรางและระบบควบคุมที่ใช้ในโครงการ

รัฐบาลไทยได้อนุมัติวงเงินรวมของโครงการประมาณ ๙๖,๘๖๘ ล้านบาท ภายใต้กรอบเงินกู้เพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) จากรัฐบาลญี่ปุ่น

ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (JICA) โดยกำหนดเงื่อนไขให้โครงการต้องใช้มาตรฐานทางวิศวกรรมและระบบเทคโนโลยีของญี่ปุ่นทั้งหมด พร้อมแต่งตั้งบริษัท Nippon Koei Co., Ltd. ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหลัก (The Engineer) ตามสัญญามาตรฐาน FIDIC

ภายใต้โครงสร้างดังกล่าว The Engineer มีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกกลางของการบริหารโครงการ โดยมีอำนาจในการตรวจสอบและอนุมัติแบบก่อสร้าง ออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงงาน (Variation Orders: VO) และรับรองการขยายระยะเวลาดำเนินงาน (Extension of Time: EOT) เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามกรอบคุณภาพ ความปลอดภัย และมาตรฐานสากล บทบาทและอำนาจดังกล่าว แม้จะเป็นหัวใจของความต่อเนื่องทางเทคนิคของโครงการ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้สร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายที่ซับซ้อนระหว่างกลไกสัญญาระหว่างประเทศกับระบบการคลังและการตัดสินใจภายในของประเทศไทย ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นประเด็นแกนกลางของข้อพิพาทในโครงการนี้

การเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการและการชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงแบบก่อสร้างและการขยายระยะเวลาดำเนินงานในโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง ซึ่งก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมและความล่าช้าในหลายส่วน การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) และกิจการร่วมค้าเอส-ยู (Sino-Thai Engineering and Construction PCL และ UNIQ Engineering and Construction PCL) ไม่สามารถหาข้อยุติได้ภายในกรอบการเจรจา ระหว่างคู่สัญญา ความขัดแย้งดังกล่าวจึงพัฒนาไปสู่การใช้กลไกระงับข้อพิพาทตามที่กำหนดไว้ในสัญญามาตรฐาน FIDIC ซึ่งคู่สัญญาได้ตกลงยอมรับไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจน

ภายใต้โครงสร้างของสัญญา FIDIC กระบวนการระงับข้อพิพาทถูกออกแบบให้ดำเนินไปเป็นลำดับขั้น โดยเริ่มจากการเสนอข้อเรียกร้องต่อที่ปรึกษาโครงการ (The Engineer) การเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี (Amicable Settlement) และหากไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้ จึงเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ซึ่งเป็นกลไกสุดท้ายในการชี้ขาดข้อพิพาทตามสัญญา

ในกรณีนี้ The Engineer ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งเปลี่ยนแปลงงาน (Variation Orders) ที่เกิดขึ้นเป็นไปตามขอบเขตอำนาจตามสัญญา และผู้รับเหมามีสิทธิได้รับค่าชดเชยและการขยายระยะเวลาดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขสัญญา อย่างไรก็ตาม การรถไฟแห่งประเทศไทย ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามความเห็นดังกล่าว โดยให้เหตุผลเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านงบประมาณและกระบวนการอนุมัติทางการคลังของรัฐ ส่งผลให้ข้อพิพาทไม่อาจยุติได้ในระดับการบริหารโครงการ

เมื่อกลไกภายในตามสัญญาไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ ผู้รับเหมาจึงใช้สิทธิตามสัญญายื่นคำร้องต่อ Thailand Arbitration Center (THAC) เพื่อขอให้มีการแต่งตั้งคณะอนุญาโตตุลาการขึ้นพิจารณาและชี้ขาดข้อพิพาท กระบวนการดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนผ่านของข้อพิพาทจากระดับการบริหารโครงการ ไปสู่ระดับการวินิจฉัยทางกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบ โดยมีคำถามเชิงหลักการสำคัญว่า ผลทางกฎหมายของการใช้อำนาจตามสัญญามาตรฐานสากลจะผูกพันหน่วยงานของรัฐไทยเพียงใด เมื่อปะทะกับข้อจำกัดด้านงบประมาณและกฎหมายการคลังภายในของรัฐ

การเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการในคดีนี้จึงมิได้เป็นเพียงการใช้กลไกระงับข้อพิพาทตามสัญญา หากแต่เป็นจุดเปลี่ยนเชิงโครงสร้างที่ทำให้ข้อขัดแย้งระหว่าง “กลไกสัญญาระหว่างประเทศ” และ “ระบบการคลังและอำนาจตัดสินใจของรัฐ” ถูกนำขึ้นพิจารณาอย่างเป็นทางการ

ในเวทีตุลาการ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นฐานสำคัญของการวินิจฉัยทั้งในชั้นอนุญาโตตุลาการและศาลปกครอง

ประเด็นข้อพิพาทหลัก

ข้อพิพาทที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการในโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง มิได้เป็นเพียงความขัดแย้งเชิงปริมาณเกี่ยวกับมูลค่างานหรือระยะเวลาดำเนินโครงการ หากแต่เป็นข้อพิพาทเชิงหลักการที่ทดสอบขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐภายใต้สัญญามาตรฐานสากล โดยสามารถจำแนกสาระสำคัญออกเป็นสามประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

ประการแรก ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่างานเพิ่มเติมจากคำสั่งเปลี่ยนแปลงงาน (Variation Orders: VO) ผู้รับเหมาเรียกร้องให้การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (รฟท.) ชำระค่างานที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงแบบก่อสร้างตามคำสั่งของที่ปรึกษาโครงการ (The Engineer) รวมมูลค่ากว่า ๔,๒๐๔ ล้านบาท โดยอ้างว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นไปตามกรอบอำนาจที่กำหนดไว้ในสัญญามาตรฐาน FIDIC และสอดคล้องกับเงื่อนไขเงินกู้ของ JICA ประเด็นข้อพิพาทในส่วนนี้จึงมีได้อยู่ที่ “ความจำเป็นของงาน” หากแต่อยู่ที่คำถามเชิงกฎหมายว่า **ขอบเขตอำนาจ**ของ The Engineer ภายใต้สัญญา สามารถก่อให้เกิดผลผูกพันทางการเงินต่อหน่วยงานของรัฐในฐานะคู่สัญญาได้เพียงใด

ประการที่สอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาดำเนินงาน (Extension of Time: EOT) ผู้รับเหมาขอให้รับรองการขยายเวลาเพิ่มเติมกว่า ๖๐ เดือน โดยให้เหตุผลว่างานก่อสร้างได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงแบบและเหตุการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้รับจ้าง ประเด็นข้อพิพาทในส่วนนี้อยู่ที่การตีความเหตุแห่งความล่าช้า ว่าเป็นเหตุอันเจ้าของงานต้องรับผิดชอบตามสัญญา FIDIC หรือเป็นความล่าช้าที่ตกอยู่ในความรับผิดชอบของผู้รับเหมาเอง ซึ่งมีผลโดยตรงต่อสิทธิในการเรียกร้องค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมและการยกเว้นความรับผิดในค่าปรับ

ประการที่สาม ข้อพิพาทเกี่ยวกับการคืนหลักประกันและการเรียกค่าปรับความล่าช้า (Retention & Liquidated Damages) ผู้รับเหมาเรียกร้องให้ รฟท. คืนหลักประกันผลงานและยกเลิกการเรียกค่าปรับ โดยอ้างว่าความล่าช้าส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากคำสั่งและการตัดสินใจของฝ่ายเจ้าของโครงการเอง มิใช่จากความบกพร่องของผู้รับเหมา ประเด็นนี้จึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักการจัดสรรความเสี่ยงตามสัญญา (Allocation of Contractual Risk) และขอบเขตการใช้สิทธิเรียกค่าปรับของเจ้าของงานในกรณีที่ความล่าช้าเกิดจากฝ่ายเจ้าของโครงการเป็นสำคัญ

โดยสรุป ประเด็นข้อพิพาททั้งสามประการมีลักษณะเชื่อมโยงกันในเชิงโครงสร้าง และสะท้อนคำถามทางกฎหมายแกนกลางเดียวกัน คือ เมื่อหน่วยงานของรัฐยอมรับโครงสร้างสัญญามาตรฐานสากลและมอบอำนาจการบริหารโครงการให้แก่ The Engineer แล้ว รัฐจะยังสามารถอ้างข้อจำกัดภายในด้านงบประมาณหรือกระบวนการอนุมัติทางการคลัง เพื่อหลีกเลี่ยงผลผูกพันตามสัญญาได้หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่คณะอนุญาโตตุลาการและศาลปกครองต้องเข้ามาวินิจฉัยในลำดับถัดไป

เหตุผลการคัดค้านของการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย

ในการเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (รฟท.) ได้ยื่นคัดค้านข้อเรียกร้องของผู้รับเหมาโดยตั้งอยู่บนกรอบความคิดทางกฎหมายมหาชนและการคลังของรัฐไทย

มิใช่เพียงการโต้แย้งเชิงข้อเท็จจริงเฉพาะคดี หากแต่เป็นการยืนยันหลักการเชิงโครงสร้างเกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐและวินัยการคลังภาครัฐ ซึ่งสะท้อนความตึงเครียดระหว่างกลไกสัญญามาตรฐานสากลกับระบบกฎหมายการคลังภายในของประเทศ

ประการแรก รฟท. คัดค้านในประเด็น **ขอบเขตอำนาจของที่ปรึกษาโครงการ (The Engineer)** โดยเห็นว่าอำนาจของ The Engineer ตามสัญญามาตรฐาน FIDIC เป็นเพียงอำนาจทางเทคนิคและการบริหารโครงการ มิใช่อำนาจทางกฎหมายในการผูกพันงบประมาณของรัฐ การออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงงาน (Variation Orders) ที่ส่งผลให้มูลค่าโครงการเพิ่มขึ้นเกินกรอบวงเงินที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงไม่อาจก่อให้เกิดผลผูกพันทางการเงินต่อ รฟท. ในฐานะหน่วยงานของรัฐได้ตามกฎหมายมหาชน ข้อโต้แย้งดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการสำคัญว่า การใช้อำนาจใด ๆ ที่มีผลผูกพันงบประมาณของรัฐ ต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ประการที่สอง รฟท. โต้แย้งถึง **ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเปลี่ยนแปลงงานในเชิงกระบวนการ** โดยอ้างว่าคำสั่งเปลี่ยนแปลงงานบางรายการมิได้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ รวมถึงมิได้รับการอนุมัติล่วงหน้าจากหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายก่อนเริ่มดำเนินการจริง รฟท. จึงเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวขาดความชอบด้วยกฎหมายในเชิงกระบวนการ และไม่อาจใช้เป็นฐานในการเรียกร้องค่าจ้างเพิ่มเติมหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดตามสัญญาได้ แม้การเปลี่ยนแปลงนั้นจะมีความจำเป็นในเชิงเทคนิคก็ตาม

ประการที่สาม รฟท. คัดค้านในประเด็น **การขยายระยะเวลาดำเนินงาน (Extension of Time: EOT) และความรับผิดในความล่าช้า** โดยเห็นว่าความล่าช้าบางส่วนได้เกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือเหตุอันอยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้รับเหมา หากแต่เกิดจากการบริหารจัดการโครงการของผู้รับเหมาเอง การขยายเวลาและการเรียกร้องค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในส่วนดังกล่าวจึงไม่เข้าเงื่อนไขความรับผิดของเจ้าของโครงการตามกฎหมายไทย และไม่อาจถือเป็นเหตุที่ผู้รับเหมาจะได้รับ การชดเชยตามสัญญาได้

โดยสรุป เหตุผลการคัดค้านของ รฟท. สะท้อน **กรอบความคิดทางกฎหมายมหาชนแบบรวมศูนย์ (centralized public finance mindset)** ที่ให้ความสำคัญกับ (๑) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ (๒) วินัยการคลังและการควบคุมงบประมาณ และ (๓) การแยกอำนาจทางเทคนิคออกจากอำนาจผูกพันทางการเงิน กรอบความคิดดังกล่าว แม้จะมีเหตุผลในเชิงการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะและวินัยการคลังของรัฐ แต่เมื่อถูกนำมาใช้ภายใต้โครงสร้างสัญญามาตรฐานสากลที่ออกแบบให้การตัดสินใจเชิงเทคนิคของ The Engineer มีผลผูกพันต่อคู่สัญญาโดยตรง ก็ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งเชิงโครงสร้างซึ่งพัฒนาไปสู่ข้อพิพาทในกระบวนการอนุญาโตตุลาการและการพิจารณาของศาลปกครองในลำดับถัดไป

การชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ

ภายหลังการไต่สวนพยานหลักฐาน เอกสารทางเทคนิค และข้อโต้แย้งของคู่กรณีอย่างครบถ้วน คณะอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยข้อพิพาทในโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงโดยอาศัยการตีความสัญญามาตรฐาน FIDIC ประกอบกับหลักกฎหมายสัญญาและกฎหมายอนุญาโตตุลาการ

คำชี้ขาดดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการตัดสินข้อพิพาทเฉพาะกรณี หากแต่ได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับผลผูกพันของหน่วยงานของรัฐภายใต้สัญญามาตรฐานสากลไว้อย่างชัดเจน

ประเด็นแรก คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยว่า **ที่ปรึกษาโครงการ (The Engineer) มีอำนาจออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงงาน (Variation Orders)** ได้โดยชอบตามสัญญามาตรฐาน FIDIC เนื่องจากการรถไฟแห่งประเทศไทยได้มอบอำนาจดังกล่าวไว้ในสัญญาอย่างชัดแจ้ง การออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงงานดังกล่าวเป็นไปเพื่อความจำเป็นทางเทคนิคและความปลอดภัยของโครงการ มิใช่การเพิ่มงานโดยพลการหรือปราศจากเหตุอันสมควร อำนาจของ The Engineer จึงเป็นอำนาจที่ผูกพันเจ้าของโครงการในฐานะคู่สัญญาโดยตรง

ประเด็นที่สอง คณะอนุญาโตตุลาการเห็นว่า **ผู้รับเหมาได้ปฏิบัติงานครบถ้วนและถูกต้องตามคำสั่งของเจ้าของงานและ The Engineer** โดยมีหลักฐานการรับรองจากที่ปรึกษาโครงการในทุกขั้นตอน เมื่อผู้รับเหมาได้ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกโดยชอบตามสัญญาแล้ว ย่อมมีสิทธิได้รับชำระค่างานเพิ่มเติมและสิทธิประโยชน์อื่นตามที่สัญญากำหนดไว้

ประเด็นที่สาม ซึ่งเป็นแก่นของข้อพิพาท คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยว่า **ข้อจำกัดด้านงบประมาณหรือกระบวนการอนุมัติทางการคลังภายในของรัฐ ไม่อาจใช้เป็นเหตุปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาได้** เนื่องจากการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นคู่สัญญาในฐานะนิติบุคคลของรัฐ มิใช่หน่วยงานงบประมาณของรัฐโดยตรง และได้ยอมรับเงื่อนไขของสัญญามาตรฐาน FIDIC และกรอบเงินกู้เพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการตั้งแต่ต้น ผลทางกฎหมายและทางการเงินที่เกิดจากการใช้อำนาจตามสัญญาของ The Engineer จึงผูกพันและตกเป็นความรับผิดชอบของ รฟท. ในฐานะคู่สัญญา

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะอนุญาโตตุลาการจึงมีคำชี้ขาดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยชำระเงินแก่ผู้รับเหมาในส่วนของค่างานเพิ่มเติมและสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง พร้อมดอกเบี้ยตามที่กำหนดไว้ในคำชี้ขาด ทั้งนี้ คณะอนุญาโตตุลาการได้ให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า การเปลี่ยนแปลงแบบก่อสร้างที่เกิดขึ้นทั้งหมดเป็นงานที่มีความจำเป็นทางเทคนิคและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐและกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ การไม่ปฏิบัติตามผลของสัญญาโดยอ้างข้อจำกัดภายในด้านงบประมาณ จึงเป็นการบั่นทอนหลักความมั่นคงแน่นอนของสัญญา (contractual certainty) และความน่าเชื่อถือของรัฐในฐานะคู่สัญญาโครงการระหว่างประเทศ

คำชี้ขาดดังกล่าวจึงมีนัยสำคัญในเชิงหลักการ โดยยืนยันว่า **เมื่อหน่วยงานของรัฐได้เลือกใช้สัญญามาตรฐานสากลและมอบอำนาจการบริหารโครงการให้แก่กลไกตามสัญญาแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมต้องรับผิดชอบผลของสัญญาเช่นเดียวกับคู่สัญญาอื่น** มิอาจอ้างข้อจำกัดภายในด้านงบประมาณหรือกระบวนการอนุมัติของรัฐมาเป็นเหตุหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบได้ หลักการดังกล่าวเป็นฐานสำคัญที่นำไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองในลำดับถัดไป

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ภายหลังจากคณะอนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาดเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๕ ให้การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ชำระเงินแก่กิจการร่วมค้าเอส-ยู การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ใช้สิทธิตามกฎหมายยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง โดยมีคำขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ การยื่นฟ้องดังกล่าวมิได้เป็นเพียง

การโต้แย้งผลแห่งคดี หากแต่เป็นความพยายามนำข้อพิพาทกลับเข้าสู่กรอบการตรวจสอบของกฎหมายมหาชนและอำนาจศาลปกครอง

ในการยื่นคำร้อง รพท. อ้างเหตุผลทางกฎหมายว่า คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการขัดต่อหลักกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะระเบียบการเงินการคลังของรัฐ และมีลักษณะเป็นการชี้ขาดที่เกินขอบเขตอำนาจของที่ปรึกษาโครงการ (The Engineer) รวมถึงเกินขอบเขตอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการเอง เนื่องจากการเพิ่มภาระทางการเงินของโครงการมิได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด รพท. จึงเห็นว่าการบังคับให้ปฏิบัติตามคำชี้ขาดดังกล่าว จะกระทบต่อหลักวินัยการคลังและโครงสร้างอำนาจของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ รพท. ยังอ้างบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ เพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งว่าคำชี้ขาดดังกล่าวก่อให้เกิดภาระทางการเงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงอ้างว่าการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในคำชี้ขาดเป็นการกำหนดอัตราที่ไม่เป็นธรรมและเกินสมควรแก่กรณี อันอาจส่งผลกระทบต่อหลักการคลังของรัฐในภาพรวม

บนฐานเหตุผลดังกล่าว รพท. เห็นว่าคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการมีลักษณะเป็นคำชี้ขาดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเข้าข่ายเป็นเหตุแห่งการเพิกถอนตามบทบัญญัติมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงขอให้ศาลปกครองกลางใช้อำนาจเพิกถอนคำชี้ขาดดังกล่าว

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางในกรณีนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการทดสอบเชิงหลักการที่มีนัยสำคัญต่อระบบกฎหมายไทย กล่าวคือ ศาลปกครองจะมีอำนาจตรวจสอบและแทรกแซงคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้เพียงใด เมื่อคำชี้ขาดนั้นเกิดขึ้นภายใต้สัญญามาตรฐานสากลและกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ และข้อจำกัดด้านงบประมาณ ระเบียบการเงินการคลังของรัฐ หรือกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จะสามารถถูกยกขึ้นเป็นเหตุเพิกถอนคำชี้ขาดได้หรือไม่ ในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นคำถามเชิงระบบที่ศาลปกครองต้องตอบในลำดับถัดไป

การพิจารณาของศาลปกครองและผลของคดี

ศาลปกครองกลางได้พิจารณาข้อเท็จจริง เอกสารสัญญามาตรฐาน FIDIC ที่คู่กรณีลงนามร่วมกัน ตลอดจนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการแล้ว เห็นว่า การเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการเป็นไปตามข้อตกลงที่คู่สัญญาได้ยอมรับไว้ล่วงหน้าอย่างชัดแจ้ง คณะอนุญาโตตุลาการจึงมีเขตอำนาจในการพิจารณาและชี้ขาดข้อพิพาทได้โดยชอบตามกฎหมาย

ศาลวินิจฉัยว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่างานเพิ่มเติมจากคำสั่งเปลี่ยนแปลงงาน (Variation Orders: VO) และการขยายระยะเวลาดำเนินงาน (Extension of Time: EOT) เป็นประเด็นที่อยู่ในขอบเขตของสัญญาโดยตรง คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่เป็นการชี้ขาดเกินขอบเขตแห่งข้อตกลงให้ชี้ขาดตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ และมีได้ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒)(ข) เนื่องจากเป็นเพียงการบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามพันธกรณีที่ตนได้ตกลงไว้ตามสัญญา

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลปกครองกลางจึงมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๗ ให้ยกฟ้องคำร้องของการรถไฟแห่งประเทศไทย และรับรองให้คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการมีผลผูกพันและสามารถบังคับได้ตามกฎหมาย อันเป็นการยืนยันหลักการสำคัญว่า ศาลปกครองมิใช่กลไกอุทธรณ์คำชี้ขาดอนุญาโตตุลาการในเนื้อหาสาระ หากแต่มีอำนาจตรวจสอบได้เพียงภายใต้กรอบเหตุแห่งการเพิกถอนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างจำกัดและต้องตีความโดยเคร่งครัด

ต่อมา การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ อย่างไรก็ดี ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา โดยเห็นว่าไม่มีประเด็นข้อกฎหมายใหม่หรือข้อเท็จจริงที่แตกต่างจากที่ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยไว้แล้ว ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลเชิงหลักการว่า การที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ มิใช่การสูญเสียอำนาจอธิปไตยของรัฐ หากแต่เป็นผลโดยตรงจากการใช้สิทธิของรัฐในฐานะคู่สัญญา ซึ่งต้องผูกพันตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักสัญญาเป็นกฎหมายระหว่างคู่สัญญา (pacta sunt servanda)

ภายหลังจากคำชี้ขาดถึงที่สุด วันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๘ ศาลปกครองกลางได้ออกหมายบังคับคดี กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทยปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ และชำระเงินให้กิจการร่วมค้าเอส-ยู ภายในกำหนดเวลา ๖๐ วัน ซึ่งครบกำหนดในวันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๘ หากไม่ปฏิบัติตาม จะถือเป็นการฝ่าฝืนคำพิพากษาศาลปกครอง และอาจถูกบังคับคดีตามกระบวนการทางกฎหมายต่อไป

คดีนี้จึงเป็นกรณีตัวอย่างสำคัญที่ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานอย่างชัดเจนว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐเข้าทำสัญญาเพื่อดำเนินโครงการสาธารณูปโภค และได้ตกลงให้ใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการเป็นกลไกระงับข้อพิพาทแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมต้องผูกพันตามข้อตกลงดังกล่าว และรับผิดชอบผลของคำชี้ขาดเช่นเดียวกับคู่สัญญาอื่น โดยศาลจะเพิกถอนคำชี้ขาดได้เฉพาะในกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามกฎหมายซึ่งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น

ในกรณีนี้ ศาลยังได้ยืนยันลักษณะของสัญญาโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายสีแดงว่าเป็นสัญญาทางปกครอง (Administrative Contract) ซึ่งเป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำขึ้นเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะด้านคมนาคมทางราง อันเป็นกิจการสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์สาธารณะ แม้จะใช้กลไกทางสัญญาและการระงับข้อพิพาทในลักษณะเอกชนก็ตาม ศาลจึงยืนยันหลักการสำคัญว่า หน่วยงานของรัฐไม่อาจอ้างข้อจำกัดภายในด้านงบประมาณหรือกระบวนการอนุมัติทางการคลังมาเป็นเหตุหลักเลี่ยงพันธกรณีที่ตนได้ยอมผูกพันไว้ตามสัญญาได้

บทเรียนเชิงระบบจากข้อพิพาทรถไฟฟ้ามหานครสายสีแดง

ข้อพิพาทโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายสีแดงมิได้เป็นเพียงความขัดแย้งเชิงเทคนิคระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชน หากแต่เป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของการบริหารโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของประเทศไทยอย่างชัดเจน คดีนี้ชี้ให้เห็นในสามมิติสำคัญ ได้แก่ มิติหลักนิติธรรม ซึ่งยืนยันว่ารัฐไม่อาจอยู่เหนือพันธกรณีตามสัญญาที่ตนลงนามไว้ มิติธรรมาภิบาล ด้านการคลัง ซึ่งตอกย้ำว่าข้อจำกัดด้านงบประมาณเป็นความเสี่ยงภายในของรัฐ มิใช่ข้อยกเว้นจากความรับผิดชอบ

ตามสัญญา และมีมติเชิงสถาบัน ซึ่งสะท้อนความไม่พร้อมของระบบราชการไทยในการบูรณาการมาตรฐานสัญญาสากลและกรอบเงินกู้ระหว่างประเทศเข้ากับกลไกบริหารภายในของรัฐ

คำพิพากษาของศาลปกครองในคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มีผลสะท้อนเชิงระบบ โดยศาลยืนยันว่า คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐ และศาลจะเพิกถอนได้เฉพาะในกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเท่านั้น ข้ออ้างเรื่องการขาดงบประมาณ การเพิ่มวงเงินเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติ หรือผลกระทบต่อการคลังของรัฐ ไม่อาจใช้เป็นเหตุเพิกถอนคำชี้ขาดได้ นอกจากนี้ ศาลยังยืนยันว่าการใช้อำนาจของที่ปรึกษาโครงการ (The Engineer) ภายใต้สัญญา FIDIC เป็นการใช้อำนาจแทนเจ้าของโครงการตามที่รัฐยอมรับไว้ล่วงหน้า และผลทางการเงินที่เกิดขึ้นย่อมผูกพันรัฐในฐานะคู่สัญญาโดยตรง

ในเชิงโครงสร้าง คดีนี้เปิดโปงจุดอ่อนสำคัญของระบบบริหารโครงการภาครัฐ ได้แก่ (๑) ความไม่สอดคล้องระหว่างสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องการความยืดหยุ่นกับระบบงบประมาณที่เคลื่อนไหวช้า (๒) การขาดกลไกตัดสินใจระดับโครงการที่สามารถบูรณาการหลายสัญญาและหลายมิติได้อย่างทันทั่วทั้งที่ และ (๓) การไม่ปรับสมดุลการจัดสรรความเสี่ยงเมื่อโครงการถูกขยายขอบเขตจากนโยบายของรัฐเอง ผลลัพธ์คือ “ความล่าช้าเชิงระบบ” ที่ถูกแปลงเป็นภาระทางการเงินและดอกเบี้ยสะสม ซึ่งมีได้ก่อให้เกิดสินทรัพย์สาธารณะเพิ่มเติม แต่ย้อนกลับมาเป็นภาระทางการคลังและหนี้สาธารณะในอนาคต

ผลของคดีต่อวินัยการคลังและความรับผิดชอบเชิงสถาบัน

ภายหลังจากศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๗ และศาลปกครองกลางได้ออกหมายบังคับคดีเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๘ กำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ชำระเงินภายในกำหนดเวลา ภาระทางการเงินดังกล่าวมิได้เป็นเพียงค่าใช้จ่ายของ รฟท. ในฐานะนิติบุคคลรัฐวิสาหกิจเท่านั้น หากแต่ย่อมผูกโยงกลับไปสู่ภาระของรัฐในภาพรวมอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

ในเชิงโครงสร้าง ภาระดังกล่าวสามารถสะท้อนกลับสู่รัฐได้อย่างน้อยสองช่องทาง ได้แก่ (๑) การจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมหรือการจัดหาแหล่งเงินกู้เพื่อสนับสนุนรัฐวิสาหกิจในการชำระหนี้ตามคำพิพากษา และ (๒) การบันทึกผลขาดทุนหรือภาระสะสมของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในระยะยาวย่อมถูกสะท้อนกลับเป็นภาระทางการคลังและหนี้สาธารณะของประเทศโดยปริยาย

คดีนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความล่าช้าเชิงกระบวนการของรัฐมิได้เป็นเพียงปัญหาทางการบริหาร หากแต่มีผลเป็น “ต้นทุนทางการคลังที่จับต้องได้” ซึ่งสามารถถูกแปรเปลี่ยนเป็น **ภาระดอกเบี้ยสะสม** ในอัตราสูง โดยภาระดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดสินทรัพย์สาธารณะ ไม่เพิ่มขีดความสามารถของโครงการ และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เชิงนโยบายเพิ่มเติมใด ๆ หากแต่เป็นผลโดยตรงจากการตัดสินใจที่ล่าช้าหรือไม่เด็ดขาดของระบบบริหารภาครัฐเอง

กล่าวโดยสรุป คดีนี้สะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า เมื่อความล่าช้าเชิงบริหาร ความไม่ชัดเจนของโครงสร้างอำนาจในการตัดสินใจ และความขัดแย้งภายในภาครัฐเกิดขึ้นพร้อมกัน ผลลัพธ์มิได้หยุดอยู่เพียงในระดับข้อพิพาททางกฎหมาย หากแต่สามารถพัฒนาไปสู่ภาระหนี้สาธารณะที่ประชาชนต้องร่วมกันแบกรับในระยะยาว

ประเด็นดังกล่าวจึงมีใช้ปัญหาเฉพาะของการรถไฟแห่งประเทศไทย หากแต่เป็นสัญญาณเตือนเชิงระบบสำหรับการดำเนินโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นโครงการรถไฟความเร็วสูง มอเตอร์เวย์ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ หรือโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ว่าหากรัฐยังคงขาดกรอบการบริหารความเสี่ยงที่สอดคล้องกับมาตรฐานสัญญาสากล และขาดกลไกการตัดสินใจด้านการคลังที่ทันท่วงทีและรับผิดชอบ ผลลัพธ์สุดท้ายอาจมีใช้การกำหนดนโยบายโดยฝ่ายบริหาร หากแต่เป็นสถานการณ์ที่**ศาลต้องเข้ามาทำหน้าที่ “ตัดสินใจและปิดภาระทางการคลัง”** แทนฝ่ายบริหารโดยปริยาย

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

จากบทเรียนที่ปรากฏในข้อพิพาทโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายสีแดง สามารถสรุปข้อเสนอเชิงนโยบายเชิงโครงสร้างเพื่อการปรับปรุงระบบการบริหารโครงการโครงสร้างพื้นฐานของรัฐได้ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอที่ ๑: จัดทำมาตรฐานสัญญาสาธารณะรูปแบบผสม (Hybrid Public-International Contract Template) รัฐควรพัฒนาแม่แบบสัญญาสำหรับโครงการที่ใช้เงินกู้หรือความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้ชัดเจนตั้งแต่ต้นถึง (๑) ขอบเขตอำนาจในการออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงงาน (Variation Orders) (๒) เพดานความยืดหยุ่นของวงเงินโครงการ และ (๓) กลไกการอนุมัติทางการคลังที่สามารถดำเนินการได้อย่างทันท่วงที หากขาดการกำหนดโครงสร้างดังกล่าวตั้งแต่ระยะเริ่มต้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับ VO และ EOT ย่อมมีแนวโน้มเกิดซ้ำในทุกโครงการขนาดใหญ่

ข้อเสนอที่ ๒: จัดตั้ง “เจ้าภาพรวมโครงการ (Project Integrator)” ที่มีอำนาจเชิงบูรณาการ โครงการรถไฟฟ้ามหานครสายสีแดงมีการแบ่งสัญญาออกเป็นหลายส่วนโดยขาดหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบแบบเบ็ดเสร็จ (single point of accountability) ในระดับโครงการ รัฐควรกำหนดให้โครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่มีหน่วยงานหรือคณะเฉพาะกิจที่มีอำนาจตัดสินใจทั้งด้านวิศวกรรมและงบประมาณ เพื่อป้องกันความล่าช้าเชิงโครงสร้างและการโยนความรับผิดชอบระหว่างสัญญา

ข้อเสนอที่ ๓: ปรับปรุงระเบียบการคลังให้รองรับการเปลี่ยนแปลงงานที่มีความจำเป็นเชิงสาธารณะ ควรกำหนดกลไกงบประมาณรองรับกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงแบบอันจำเป็นต่อความปลอดภัย ระบบการเดินรถ หรือพันธกิจเชิงนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะในโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ทั้งนี้ ศาลได้วางหลักไว้แล้วว่าข้อจำกัดทางงบประมาณไม่อาจใช้เป็นเหตุปฏิเสธความรับผิดตามสัญญาได้ การขาดกลไกงบประมาณที่ยืดหยุ่นย่อมนำไปสู่การชำระเงินที่ล่าช้าและเพิ่มภาระดอกเบี้ยแก่รัฐในระยะยาว

ข้อเสนอที่ ๔: เสริมสร้างขีดความสามารถทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจในสัญญาระหว่างประเทศ หน่วยงานเจ้าของโครงการควรมีบุคลากรด้านกฎหมายที่เชี่ยวชาญสัญญามาตรฐานสากล เช่น FIDIC, JICA Loan, PPP หรือ EPC อย่างเป็นระบบ มิใช่อาศัยความเข้าใจที่ปรึกษาโครงการจะเป็นผู้รับผิดชอบแทนทั้งหมด เนื่องจากในทางกฎหมาย ศาลถือว่าการใช้อำนาจของ The

Engineer เป็นอำนาจที่รัฐได้ยอมรับและผูกพันตนเองไว้แล้วตั้งแต่ต้น การขาดความเข้าใจในพันธกิจดังกล่าวจึงเป็นความเสี่ยงเชิงสถาบัน มิใช่ความผิดพลาดเฉพาะบุคคล

ข้อเสนอที่ ๕: ปรับระบบตรวจสอบจากการควบคุมภายหลัง เป็นการกำกับเชิงป้องกัน
กลไกตรวจสอบภาครัฐควรถูกออกแบบให้เข้ามามีบทบาทตั้งแต่ระยะดำเนินโครงการ มิใช่เพียงการตรวจสอบย้อนหลังหลังเกิดข้อพิพาทแล้ว การจัดตั้งคณะกำกับร่วม (Oversight Board) ที่รับรู้และร่วมพิจารณาการเปลี่ยนแปลงงานระหว่างทาง จะช่วยลดแรงจูงใจในการชะลอการตัดสินใจ และป้องกันการสะสมภาระดอกเบี้ยและค่าเสียหายในอนาคต

บทสรุป

กรณีข้อพิพาทโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงเป็นกรณีศึกษาสำคัญที่สะท้อนความท้าทายของการบริหารโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของรัฐ ซึ่งมีความซับซ้อนในมิติทางเทคนิค การเงิน และกฎหมาย โครงการดังกล่าวเริ่มต้นจากนโยบายสาธารณะที่มุ่งยกระดับระบบรางของประเทศ ภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลญี่ปุ่น โดยเลือกใช้สัญญามาตรฐานสากล FIDIC ซึ่งมีความยืดหยุ่นสูงในเชิงวิศวกรรมและการบริหารโครงการ อย่างไรก็ตาม ความยืดหยุ่นดังกล่าวกลับก่อให้เกิดความตึงเครียดเชิงโครงสร้างเมื่อถูกนำมาใช้ควบคู่กับระบบการคลังและกระบวนการอนุมัติของรัฐไทยที่มีลักษณะรวมศูนย์และเคร่งครัด

การเปลี่ยนแปลงแบบก่อสร้างและการขยายระยะเวลาดำเนินงาน แม้จะมีความจำเป็นทางเทคนิคและเป็นผลโดยตรงจากนโยบายของรัฐเอง แต่กลับกลายเป็นชนวนของข้อพิพาทเมื่อหน่วยงานของรัฐต้องเผชิญข้อจำกัดด้านงบประมาณ ขณะที่ผู้รับเหมาปฏิบัติตามคำสั่งของที่ปรึกษาโครงการ (The Engineer) ซึ่งมีอำนาจตามสัญญาโดยชอบ ความขัดแย้งดังกล่าวจึงพัฒนาไปสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ และต่อเนื่องสู่การพิจารณาของศาลปกครอง

ศาลปกครองทั้งสองชั้นได้วางบรรทัดฐานไว้อย่างชัดเจนว่า คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการเป็นคำชี้ขาดที่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เกินขอบเขตแห่งข้อตกลงให้ชี้ขาด และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ หน่วยงานของรัฐในฐานะคู่สัญญาจึงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ตนได้ตกลงและลงนามไว้ ศาลได้ตอกย้ำหลักการสำคัญว่า ข้อจำกัดภายในด้านงบประมาณหรือกระบวนการอนุมัติของรัฐไม่อาจนำมาใช้เป็นเหตุหลักเลี่ยงความรับผิดตามสัญญาที่ได้ตกลงไว้แล้ว

ยิ่งไปกว่านั้น คดีนี้ยังสะท้อนให้เห็นว่า ความล่าช้าในการปฏิบัติตามคำชี้ขาดมิได้เป็น “ต้นทุนเป็นศูนย์” หากแต่ถูกแปรเปลี่ยนเป็นภาระดอกเบี้ยสะสม ซึ่งเป็นต้นทุนทางการคลังที่ไม่ก่อให้เกิดสินทรัพย์สาธารณะหรือประโยชน์เชิงโครงสร้างเพิ่มเติม และในท้ายที่สุดย่อมสะท้อนกลับเป็นภาระต่อรัฐวิสาหกิจและงบประมาณของรัฐโดยรวม

กรณีนี้จึงมิใช่เพียงข้อพิพาทเชิงสัญญา หากแต่เป็นบทเรียนเชิงโครงสร้างที่ตอกย้ำหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลว่า รัฐไม่อาจอยู่เหนือสัญญาที่ตนทำขึ้นเอง การเคารพและปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการมิใช่การสูญเสียอำนาจอธิปไตยของรัฐ หากแต่เป็นการธำรงความน่าเชื่อถือของรัฐในฐานะคู่สัญญาในเวทีระหว่างประเทศ และเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างยั่งยืนในระยะยาว

กล่าวโดยสรุป ข้อพิพาทโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดงมิได้เป็นเพียงคดีความเฉพาะกรณี หากแต่เป็นภาพสะท้อนของการเปลี่ยนผ่านจากระบบการบริหารภาครัฐแบบเดิม สู่ระบบที่ตั้งอยู่บนหลักความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และหลักนิติธรรม โดยมีข้อเตือนเชิงระบบว่า หากรัฐยังขาดกลไกการตัดสินใจและการบริหารสัญญาที่ทันท่วงทีและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ต้นทุนของความล่าช้าย่อมถูกผลักให้กลายเป็นภาระทางการคลังที่สังคมต้องร่วมกันแบกรับในที่สุด

บรรณานุกรม

- การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย. (๒๕๖๕). รายงานผลการดำเนินงานโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง. กรุงเทพฯ: การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย.
- คณะอนุญาโตตุลาการ. (๒๕๖๕). คำชี้ขาดคดีข้อพิพาทโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะวิศวกรรมศาสตร์. (๒๕๕๒). รายงานการศึกษาคือความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียดโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยระบบขนส่งทางราง.
- Japan International Cooperation Agency (JICA). (๒๐๑๓). *Project for the Construction of the Bangkok Suburban Railway (Red Line)*. Tokyo: Japan International Cooperation Agency.
- ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๔๕). พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕. เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๓๙ ก.
- ศาลปกครองกลาง. (๒๕๖๗). คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๘๒๔/๒๕๖๗. กรุงเทพฯ : ศาลปกครอง.
- ศาลปกครองสูงสุด. (๒๕๖๗). คำสั่งไม่รับอุทธรณ์คดีข้อพิพาทโครงการรถไฟฟ้าชานเมืองสายสีแดง. กรุงเทพฯ: ศาลปกครองสูงสุด.
- สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (๒๕๓๓). แผนแม่บทระบบขนส่งมวลชนทางราง. กรุงเทพฯ: กระทรวงคมนาคม.
- ธิติ ปิติมานะอารีย์. (๒๕๖๖). การบังคับคำชี้ขาดอนุญาโตตุลาการในคดีสัญญาภาครัฐ: ศึกษากรณีการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย. วารสารกฎหมายมหาชน, ๒๑(๓), ๔๕-๖๘.