

บทที่ 5

สรุปและเสนอแนะ

1. สรุปการวิจัย

จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า ปัจจุบันคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล วินิจฉัยปัญหาเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน จากเกณฑ์สิทธิในที่ดิน โดยพิจารณาจากกฎหมายที่ศาลจะมาปรับใช้บังคับแก่คดีรวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยจากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ตลอดจนข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลย หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ การวินิจฉัยว่าข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเป็นเรื่องสิทธิในที่ดินถูกต้องหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชนมิใช่การโต้แย้งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน นอกจากนี้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ใช้สิทธิในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเช่นที่เอกชนทั่วไปใช้ในที่ดินที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อีกทั้ง สาธารณสมบัติของแผ่นดินแม้จะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนก็ตาม แต่โดยเนื้อหาของที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแล้วเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะตามหลักกฎหมายมหาชน การที่กฎหมายมหาชนบัญญัติอยู่ในกฎหมายเอกชนด้วยก็ไม่ทำให้เรื่องดังกล่าวกลายเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชนไปด้วยแต่อย่างใดไม่ นอกจากนี้ แม้สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดห้ามศาลปกครองนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้กับคดี ซึ่งในคดีปกครองอื่นๆ ศาลปกครองก็สามารถนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการวินิจฉัยคดี เช่น คดีละเมิด หรือสัญญาทางปกครอง เป็นต้น ทั้งการวินิจฉัยจากข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลย ไม่ใช่หลักเกณฑ์การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลที่ถูกต้องตามหลักวิชาการหรือจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ซึ่งส่งผลให้เขตอำนาจศาลไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ ข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลย และสร้างปัญหาให้ผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์และผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยว่าจะฟ้องคดีต่อศาลใด

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมทั้งของฝรั่งเศสและของไทย และไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนอีกด้วย

สาเหตุประการหนึ่งของปัญหาหลักเกณฑ์การวินิจฉัยดังกล่าวเกิดจากองค์ประกอบและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากศาลฎีกาสองคน จากศาลปกครองสูงสุดสองคน จากศาลทหารสองคน และกรรมการซึ่งมิได้มาจากศาลใดหนึ่งคน โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวมิได้คำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่จะวินิจฉัย จะเห็นได้จากไม่ว่าเรื่องที่จะวินิจฉัยจะเป็นเรื่องระหว่างศาลใดกรรมการซึ่งมาจากทุกศาลไม่ว่าจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือไม่ก็ต้องเป็นกรรมการในการวินิจฉัย และในบางคดีก็มีสองแนวคำวินิจฉัยทั้งนี้เป็นผลมาจากบุคคลซึ่งเป็นกรรมการ ส่วนวิธีพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งกำหนดไว้ในข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตลอดจนการเสนอความเห็นเบื้องต้นเป็นหน้าที่ของเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและผู้ช่วยเลขานุการดังกล่าว โดยทั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการมาจากผู้ที่ปฏิบัติงานในศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งมีได้มีหลักประกันถึงความเป็นกลางและความรู้ความสามารถในเรื่องของกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชนหรืออำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลในทุกๆ ศาล เมื่อประกอบกับคณะกรรมการซึ่งไม่มีหลักประกันความเป็นกลางและความรู้ในเรื่องดังกล่าวเช่นกันจึงทำให้คำวินิจฉัยมีปัญหาดังกล่าว

สำหรับหลักเกณฑ์การแบ่งแย่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองของฝรั่งเศสและของไทยซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปมีหลักเกณฑ์สำคัญโดยสรุปสามหลักเกณฑ์คือ หลักเกณฑ์ทางด้านองค์กร (Critere Organique) โดยพิจารณาว่าบุคคลที่ทำนิติกรรมนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและสังกัดองค์กรที่เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารหรือไม่ หลักเกณฑ์ทางด้านเนื้อหา (Critere Materiel) โดยพิจารณาจากเนื้อหาของงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำว่าเป็นงานทางปกครองหรือไม่ โดยงานดังกล่าวอาจจะเป็นเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครองก็ได้ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจสั่งการหรือทำนิติกรรมทางปกครองในการปฏิบัติงานดังกล่าว และหลักเกณฑ์ทางด้านรูปแบบ (Critere Formel) อันได้แก่กฎหมายที่ใช้บังคับ หรืออำนาจหน้าที่พิเศษ โดยพิจารณาว่ากฎหมายที่ใช้บังคับกับนิติกรรม

ดังกล่าวเป็นกฎหมายปกครองหรือไม่ การใช้อำนาจสั่งการหรือทำนิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นการใช้อำนาจอธิปไตย (Prerogatives de Puissance Publique) ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่สั่งการมีอำนาจหรือหน้าที่พิเศษแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายเอกชนหรือไม่ เช่น การใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น โดยหากนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาวินิจฉัยปัญหาเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ประกอบกับพิจารณาว่า วิธีพิจารณาของศาลปกครองนั้นเป็นวิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน รวมทั้ง หลักการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ซึ่งที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้น โดยเนื้อหาแล้วเป็นกฎหมายมหาชนแล้ว เห็นว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป กล่าวคือ หากเรื่องใดไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นเรื่องนั้นจะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ฉะนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้แล้วว่า หากมีปัญหาเขตอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น การพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรืออยู่ในเขตอำนาจศาลอื่นจะต้องพิจารณาว่าเรื่องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นหรือไม่ หากไม่ใช่จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น การวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมจึงต้องวินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายดังกล่าวแล้วจะพบว่าไม่ว่าเป็นการกระทำ การละเว้นการกระทำ หรือการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแล้วล้วนแต่เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

2. ข้อเสนอแนะ

เมื่อที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน ประกอบกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นวิธีพิจารณาคดีที่คำนึงถึงการคุ้มครองสาธารณประโยชน์และสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีที่จะทำให้ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกชนได้รับการคุ้มครองอย่างสอดคล้องสมดุล คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน จึงควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไม่ว่าในประเด็นใดก็ตาม และเพื่อให้เขตอำนาจศาลมีความชัดเจนจึงควรออกกฎหมายบัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมิอยู่ในกฎหมายมากมายหลายฉบับ ดังนั้น เพื่อสะดวกในการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าวจึงเห็นว่าควรดำเนินการโดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) เป็น “คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

