

บทนำ

เดิมระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยวโดยศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา โดยถือว่าคดีปกครองเป็นส่วนหนึ่งของคดีแพ่ง ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยมีระบบศาลและระบบผู้พิพากษาแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ซึ่งได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และได้มีการเปิดทำการศาลปกครองครั้งแรก (ศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด) เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ในปัจจุบันระบบศาลของประเทศไทยจึงเป็นระบบศาลคู่ ซึ่งแม้ว่ามาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทใดบ้างก็ตาม แต่ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมก็เกิดขึ้นได้ เช่น ปัญหาว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาของข้าราชการที่ลาไปศึกษาต่อ ซึ่งกำหนดไว้ว่า หากข้าราชการผู้นั้นไม่กลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ จะต้องชดใช้เงินให้แก่ราชการนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เป็นต้น ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลนี้เกิดขึ้นได้ทั้งในกรณีที่ศาลที่มีการยื่นฟ้องคดีเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของตน แต่คู่กรณีหรือคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้แย้งว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลนั้น หรือในกรณีที่ศาลที่มีการยื่นฟ้องคดีเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลตน โดยในกรณีที่มีการขัดแย้งกันในเรื่องเขตอำนาจศาลเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ในการวินิจฉัยชี้ขาดการขัดแย้งกันของเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลที่เกิดจากคดีที่มีประเด็นแห่งคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลเดียวกันทั้งคดีแล้ว ในกรณีที่คดีใดคดีหนึ่งมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมากกว่าหนึ่งประเด็น หากแต่ละประเด็นไม่มีความเกี่ยวพัน ก็จะต้องมีการแยกแต่ละประเด็นไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เช่น การฟ้องคดีว่าหน่วยงานทางปกครองกำหนดเงื่อนไขและกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ชดใช้เงินนั้น ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขและกำหนดจุดก่อสร้าง

สะพานลอยคนข้าม เป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ส่วนประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบจากการก่อสร้างสะพานลอยคนข้ามเป็นความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดทางแพ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 17/2545) แต่ถ้าหากเป็นคดีที่ประเด็นหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน โดยจะต้องมีการวินิจฉัยประเด็นใดประเด็นหนึ่งก่อนแล้วจึงจะวินิจฉัยอีกประเด็นหนึ่งที่เป็นผลสุดท้ายของการวินิจฉัยชี้ขาดคดีตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ได้ กรณีอาจเกิดปัญหาขึ้นได้

สำหรับกรณีที่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกันอยู่ในเขตอำนาจศาลระบบเดียวกันมักจะมีการกำหนดวิธีการในการแก้ไขปัญหไว้แล้ว เช่น ในกรณีของศาลยุติธรรม มาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติไว้ว่า ในการพิจารณาคดีส่วนแพ่ง ศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาส่วนอาญา หรือในกรณีของศาลปกครอง ข้อ 41 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับประเด็นนั้นไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของประเด็นที่อยู่ในอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าประเด็นที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ก่อนจนกว่าประเด็นที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลปกครองสูงสุดแล้ว ดังนั้น คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นในระบบเดียวกันจึงไม่ค่อยจะมีปัญหามากนัก

แต่ถ้าหากคดีนั้นมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นซึ่งเป็นศาลต่างระบบกัน เช่น กรณีเอกชนฟ้องว่ามีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงทับที่ดินของตนตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) จึงขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงและขอให้ได้สิทธิครอบครองในที่ดิน (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2547) ซึ่งคดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินของรัฐหรือเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการโต้แย้งสิทธิทางแพ่ง ส่วนประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดผลสุดท้ายของคดีที่ขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเป็นประเด็นพิพาททางปกครอง กรณีจึงมีปัญหว่าศาลใดจะเป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีนั้น หากถือหลักว่า ศาลย่อมมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นทุกประเด็นในคดีที่จำเป็นเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลตน ก็จะเป็นเหตุให้ศาลนั้นพิจารณาพิพากษาประเด็นที่ไม่ใช่ประเภทคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของตน

ซึ่งอาจจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดระบบศาลเป็นระบบศาลคู่ที่ประสงค์จะให้ศาลแต่ละระบบมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะด้าน แต่ถ้าให้ศาลที่มีเขตอำนาจในประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นทั้งคดี ก็อาจจะเกิดปัญหาว่าศาลนั้นไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยประเด็นวินิจฉัยชี้ขาดผลสุดท้ายของคดีตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์

แม้จะปรากฏว่าได้เคยมีแนวความคิดในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น โดยการส่งประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นไปยังศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อวินิจฉัยก่อนที่ศาลซึ่งรับคดีไว้จะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดที่บัญญัติในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ และแม้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดไว้ในข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นเพื่อให้สามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้ นั่นก็คือ หากในคดีของศาลปกครองมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครองย่อมอาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าวเพื่อวินิจฉัยประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมได้ แต่ก็มิได้มีการถือปฏิบัติตามระเบียบข้อนี้เสมอไป โดยในกรณีที่มีการฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นพิพาททางแพ่ง ศาลปกครองจึงมีแนวคิดว่าวินิจฉัยทั้งเป็นไปในแนวทางที่เห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และในแนวทางที่ว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม นอกจากนั้น คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นนั้นเกิดขึ้นได้ทั้งในคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองและที่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งศาลยุติธรรมย่อมมีความเห็นได้ทั้ง 2 ทางเช่นกัน จึงก่อให้เกิดปัญหาการขัดแย้งกันของเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมขึ้น ซึ่งได้มีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดปัญหานี้ และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดเป็นรายคดีว่าคดีนั้น ๆ อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งประสงค์เพื่อศึกษาถึงวิธีพิจารณาของศาลปกครองของต่างประเทศในกรณีที่มีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น โดยศึกษาจากประเทศที่เป็นต้นแบบในระบบศาลคู่ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน แต่จะมุ่งเน้นการศึกษาวิธีพิจารณาของประเทศฝรั่งเศสเนื่องจากวิธีพิจารณาคดีปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 คล้ายคลึงกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของ
ประเทศฝรั่งเศส และจะศึกษาถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัย
ชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเกี่ยวกับคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของ
ศาลอื่น เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่า ประเทศไทยควรจะกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับคดี
ที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นอย่างไร