

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาเขตอำนาจศาล ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เป็นการศึกษาวิจัยปัญหาทางกฎหมายในระบบศาลไทยซึ่งเป็นศาลคู่ ที่มีปัญหาว่าข้อพิพาทอยู่ในอำนาจศาลปกครอง หรืออยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล กระทบต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างยิ่ง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ปัญหาเสร็จสิ้นจึงสรุปผลการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหา ที่เป็นบูรณาการใหม่ที่จะเป็นประโยชน์ ทั้งในด้านการใช้กฎหมาย และการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนของไทยในเรื่องนี้ต่อไป ดังนี้

1. บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า การใช้อำนาจทางปกครองที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน มีปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลมาก ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล วินิจฉัยเป็นแนวมาตลอดว่า การวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดินหรือไม่ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ทั้งที่บางคดีเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจทางปกครองโดยตรง จึงกระทบต่อเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีศาลปกครอง เป็นกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สำหรับการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ในคดีพิพาทข้างต้น สามารถแยกสรุปประเด็น ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วินิจฉัยวัตถุแห่งคดีในคดีพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครองที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน จากการศึกษาพบว่า

(1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจศาลหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มีเพียงหลักเกณฑ์การหาข้อยุติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ซึ่งมีใช้หลักเกณฑ์ที่ใช้วินิจฉัยวัตถุแห่งคดีได้ จึงต้องใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 223 และมาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเพียงพอที่จะชี้ว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองหรือไม่ แต่ก็ได้มีกฎหมายบังคับคณะกรรมการจึงพิจารณาเรื่องสิทธิในที่ดินเป็นหลัก คดีจึงไม่อาจขึ้นสู่ศาลปกครองได้

(2) เขตอำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง มิได้ใช้วินิจฉัยวัตถุแห่งคดีอย่างเคร่งครัด เพราะมิได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ให้ศาลปกครองเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐ แต่การไม่มีหลักเกณฑ์บังคับให้พิจารณาเขตอำนาจศาลตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อมีประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินด้วย คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จึงวินิจฉัยให้เรื่องสิทธิในที่ดินเป็นประเด็นหลักแห่งคดี อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

(3) การไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์ตามลำดับศักดิ์กฎหมาย วินิจฉัยวัตถุแห่งคดีทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองตามหลักนิติรัฐไม่อาจเกิดขึ้นได้นิติสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนจะไม่อยู่บนหลักความเสมอภาค เพราะฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์เหนือเอกชน เมื่อมีข้อพิพาทจึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ที่จะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของเอกชน แต่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน จึงไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครอง ที่มีประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินได้ ซึ่งกระทบต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครอง

2) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วินิจฉัยเนื้อหาคดีพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครองที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เพื่อพิจารณาว่าเนื้อหาของคดีพิพาทเป็นเรื่องของระบบกฎหมายใด ควรจะให้ศาลในระบบกฎหมายใดมีอำนาจเหนือข้อพิพาท ได้แก่

(1) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วินิจฉัยเนื้อหาคดี ว่าเป็นเรื่องใช้อำนาจมหาชน ตามทฤษฎีกฎหมายปกครองหรือไม่ การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลโดยมิได้ ยึดโยงกระบวนการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องของเนื้อหาคดีที่เกิดขึ้นว่าเป็นเรื่องการใช้ อำนาจมหาชน ตามทฤษฎีกฎหมายปกครองหรือไม่ คดีพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจ ของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน จึงมีเนื้อหาจากการใช้อำนาจมหาชน แต่เมื่อ ไม่มีหลักเกณฑ์บังคับให้พิจารณาถึงทฤษฎีกฎหมายปกครองด้วย จึงไปให้ความสำคัญ กับหลักกฎหมายเอกชนในเรื่องสิทธิในที่ดิน คำวินิจฉัยจึงกระทบต่อหลัก ประกันสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ที่คดีไม่ได้รับการพิจารณาในศาลปกครองโดยระบบได้ส่วน

(2) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ที่ใช้วินิจฉัยเนื้อหาคดีจากการ ใช้อำนาจทางปกครองที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ซึ่งต้องใช้รัฐธรรมนูญแห่ง- ราชอาณาจักรไทย มาตรา 223 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่มิได้มีกฎหมายบังคับไว้ คณะกรรมการวินิจฉัย- ชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จึงพิจารณาเนื้อหาคดีจากเรื่องสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย เอกชน และชี้ว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน กระบวนการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐโดยศาลปกครองอย่างมาก

(3) ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยเนื้อหาคดี เกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิที่มีการ โต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างเอกชนด้วยกัน ข้อพิพาทจะอยู่ในอำนาจศาลใดหากข้อพิพาท เกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน ที่อ้างเหตุผลทางกฎหมายที่มีใช้ข้อเท็จจริงเรื่อง สิทธิในที่ดิน และประเด็นหลักแห่งคดีที่นำมาฟ้อง เป็นเรื่องโต้แย้งการใช้อำนาจทาง ปกครองโดยตรง แม้จะเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ก็ชอบที่ศาลปกครองจะตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายได้ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่าง ศาล- พิจารณาเนื้อหาคดีพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นผลของการใช้อำนาจด้วย จึงวินิจฉัย ให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งมีความเห็นทาง กฎหมายแย้งคำวินิจฉัยนี้อยู่มากเช่นกัน

(4) ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยเนื้อหาคดี ในคดีโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่าง เอกชนด้วยกันแต่มีการกระทำทางปกครอง เมื่อฝ่ายปกครองออกคำสั่งโดยอาศัยเหตุผล อื่น ที่มีใช้ข้อเท็จจริงเรื่องสิทธิในที่ดิน เช่น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหรือ

ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง หากผู้ฟ้องคดีมุ่งโต้แย้งหักล้างเหตุผลในการใช้อำนาจ กรณีที่ไม่มีเหตุผลใดที่จะปฏิเสธว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เพราะหากเจ้าพนักงานที่ดินออกคำสั่งโดยอาศัยเหตุผลอย่างอื่นแล้ว การโต้แย้งการออกคำสั่งก็เป็นการโต้แย้งใช้อำนาจฝ่ายปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองเช่นกัน แต่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล วินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

(5) ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยเนื้อหาคดีละเมิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ในคดีโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจตามกฎหมายมาเป็นประเด็นฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 223 ประกอบมาตรา 9 (3) ที่เกี่ยวเนื่องจากการกระทำตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยหลักแล้วอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แต่แนวคำวินิจฉัยให้วินิจฉัยสิทธิครอบครองที่ดินเสียก่อน แล้วจึงพิจารณาว่าการกระทำเป็นละเมิดหรือไม่ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ศาลปกครองจึงไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้

(6) ปัญหาเกี่ยวกับการบูรณาการปรับใช้หลักกฎหมาย เพื่อวินิจฉัยเนื้อหาคดีของผู้ใช้กฎหมาย การไม่มีกฎหมายบังคับให้ใช้หลักเกณฑ์เรื่องอำนาจศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะ จึงไปปรับใช้หลักกฎหมายเอกชนเรื่องสิทธิในที่ดินโดยมิได้พิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่จะช่วยอธิบายเหตุผลในการปรับใช้กฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงที่เป็นเนื้อหาคดี มิให้ข้อพิพาทในระบบกฎหมายหนึ่งถูกชี้ขาดให้ไปอยู่ในอีกระบบกฎหมายหนึ่ง ซึ่งต้องพิจารณาทั้งวัตถุประสงค์และเนื้อหาคดีว่าเป็นเรื่องใดและศาลจะวินิจฉัยประเด็นใดก่อน หากมีการโต้แย้งการใช้อำนาจให้ศาลปกครองตรวจสอบการใช้อำนาจเป็นประเด็นหลัก ซึ่งมีเรื่องสิทธิในที่ดินเกี่ยวข้อง การใช้อำนาจนั้นจะได้รับการตรวจสอบโดยวิธีใด หากวินิจฉัยให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน กรณีจึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญยิ่ง ที่กระทบต่อหลักนิติรัฐที่การใช้อำนาจจะต้องอยู่บนหลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครอง

3) ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาท จากการใช้อำนาจเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน การดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ไม่ได้อยู่ในตรรกเดียวกันกับสิทธิในที่ดินของเอกชน เป็นเรื่องการใช้อำนาจอรรถมหาชน โดยแท้ แต่เมื่อมีข้อพิพาทและมีการโต้แย้งเขตอำนาจศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ให้วินิจฉัยชี้ขาดเรื่องสิทธิในที่ดินก่อน จึงกระทบต่อหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชน ในการจัดการทรัพย์สินของแผ่นดิน จึงต้องวิเคราะห์ว่าโดยเหตุผลใดตามกฎหมายใดที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ใช้อ้างเป็นเหตุผลวินิจฉัยให้คดีพิพาทเกี่ยวกับระบบทรัพย์สินของแผ่นดิน อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งพบว่าปัญหาเหล่านี้มาจากเรื่องเหล่านี้ คือ

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีอยู่วินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 223 และมาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จึงวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ทั้งที่ทรัพย์สินของแผ่นดินจะมีกฎหมายเฉพาะ และไม่ได้อยู่ในตรรกเดียวกันกับสิทธิในที่ดินของเอกชน เป็นเรื่องการใช้อำนาจอรรถมหาชนหากมีข้อพิพาทแล้วให้คดีอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมจึงไม่สมเหตุผลสมผล และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะ มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัย

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการไม่ได้นำกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินมาวินิจฉัยเขตอำนาจศาล เมื่อไม่ได้นำกฎหมายเฉพาะมาวิเคราะห์เจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงวินิจฉัยให้คดีอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งหากนำกฎหมายเฉพาะมาวิเคราะห์แล้วจะพบว่าทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นเนื้อหาสำคัญของกฎหมายมหาชน กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน จึงให้ใช้อำนาจอรรถมหาชนจัดการทรัพย์สินนั้น ทั้งการใช้อำนาจอจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น มิได้อยู่ในบริบทเดียวกันกับที่ดินเอกชน มิได้อยู่ในตรรกของกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินในระบบกฎหมายเอกชน ทั้งการใช้อำนาจเกี่ยวกับที่ดินของรัฐเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ที่หากไปกระทบต่อสิทธิในที่ดินของเอกชนจะไปบังคับตามกฎหมายเอกชนไม่ได้ การวินิจฉัยให้คดีเกี่ยวกับระบบทรัพย์สินของ

แผ่นดินอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม จึงไม่สอดคล้องกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในระบบกฎหมายมหาชนอย่างยิ่ง

4) ปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยเขตอำนาจศาล ในคดีใช้อำนาจทางปกครองที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน กระทบต่อหลักการสำคัญของกฎหมายทั้งระบบ ได้แก่

(1) การวางหลักเกณฑ์ว่าถ้ามีประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินจะอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม จะกระทบต่อหลักการสำคัญของกฎหมายทั้งระบบ ขาดปรัชญาเชิงทฤษฎี ขาดตรรกแห่งความยุติธรรมแต่ก็ต้องเคารพในคำวินิจฉัย จึงมีความพยายามจะแสวงหามาตรการทางกฎหมาย เป็นหลักเกณฑ์วินิจฉัยเขตอำนาจศาล ที่มีปรัชญาเชิงทฤษฎีและตรรกที่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อวางหลักเกณฑ์ทั้งในเชิงรูปแบบหรือวัตถุแห่งคดีและในเชิงเนื้อหาของคดี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

(2) การวางหลักเกณฑ์เรื่องเขตอำนาจศาล ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าถ้าเป็นเรื่องที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินแล้วจะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม โดยที่ไม่ได้พิจารณาเหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับเอกสารสิทธิในที่ดิน หรือการพิจารณาเหตุผลในคำสั่งไม่ออกเอกสารสิทธิว่าเป็นเหตุผลใด เป็นเรื่องการใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่ หรือเป็นเหตุผลจากข้อเท็จจริงเรื่องสิทธิในที่ดิน จะมีผลต่อเขตอำนาจศาล เพราะคดีพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครองที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน บางคดีฝ่ายปกครองไม่ได้ใช้เหตุผลเรื่องสิทธิในที่ดินในการใช้อำนาจเสมอไป อาจเป็นเหตุผลทางกฎหมาย เช่น ผู้ยื่นคำขอไม่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. 2) ตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่ออกโฉนดที่ดินให้ เมื่ออุทธรณ์คำสั่งไม่เป็นผล จึงฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะปฏิเสธว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจศาล-ปกครอง ก็ยังทำให้เห็นว่าการให้คดีพิพาทที่มีประเด็นเกี่ยวกับที่ดินด้วย ให้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมทั้งหมด ก็ยังขัดต่อหลักทฤษฎีในกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ



ดังนั้น หากประเด็นหลักแห่งคดีมุ่งโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง แม้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน ก็จะเป็นคดีปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 223 ประกอบมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่แนวคำวินิจฉัยที่ผ่านมาให้คดีอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งเกิดจากการมิได้พิจารณาเหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครอง

(3) การวางหลักเกณฑ์โดยมิได้พิจารณาว่ามีกฎหมายใดให้คดีที่มีประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม และไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เพราะไม่มีกฎหมายใดให้คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง หรืออยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม แม้มีการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างเอกชนด้วยกัน แต่มีการกระทำทางปกครองด้วยก็อาจเป็นคดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 223 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ที่ข้อเท็จจริงในคดีอาจไม่ใช่เรื่องสิทธิในที่ดินเป็นเหตุในการใช้อำนาจ แต่มีการใช้เหตุอื่นและข้อพิพาทเป็นเรื่องโต้แย้งการใช้อำนาจทางปกครองเป็นประเด็นหลัก ศาลที่จะมีอำนาจเหนือคดีจะต้องเป็นศาลปกครอง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจึงมีบางคดีเท่านั้นที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

(4) การวางหลักเกณฑ์ให้คดีพิพาทเกี่ยวกับระบบทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ทั้งที่ทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นเรื่องของกฎหมายเฉพาะ ซึ่งมีได้ อยู่ในตรรกเรื่องสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน หากมีข้อพิพาทจึงต้องวินิจฉัยโดยศาลในระบบกฎหมายมหาชน เพราะฝ่ายปกครองต้องดูแลทรัพย์สินของรัฐที่ต้องใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ หากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อบริการสาธารณะ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงไม่อาจนำกฎหมายเอกชนเรื่องสิทธิในที่ดินมาใช้แก้กรณีนี้ได้ แนวคำวินิจฉัยที่ให้ข้อพิพาทเรื่องนี้อยู่ในบริบทเดียวกับสิทธิในทรัพย์สินตามกฎหมายเอกชน จึงกระทบต่อระบบการใช้อำนาจในทางมหาชนเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินของรัฐอย่างรุนแรงยิ่ง

(5) แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ไม่อาจเป็นบรรทัดฐานในคดีที่มีเนื้อหาคดีคล้ายกันได้ เพราะขาดความสมเหตุสมผล ทั้งเหตุผลเชิงปรัชญาทางทฤษฎี หรือเหตุผลตามกฎหมายเฉพาะ ศาลปกครองจึงไม่ใช่เป็นบรรทัดฐานในคดีอื่น การโต้แย้งเขตอำนาจศาลในคดี จึงเป็นความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม ที่ทำให้การ

เยียวาสีทึ่ถูกรณิลาซ่า ทั้งไม่สามารถสร้างหลักกฎหมายให้เป็นบรรทัดฐาน ให้เป็นที่ยอมรับขององค์กรตุลาการทางปกครอง และส่งผลกระทบต่อหลักกฎหมายทั้งระบบ

(6) การวางหลักว่าถ้ามีประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินจะอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม จะไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้ ผลแห่งคำวินิจฉัยกระทบต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่จะให้ศาลปกครองเป็นกลไกในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง เพราะคดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 223 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่อาจพิจารณาในศาลปกครองได้ เพราะหากมีการโต้แย้งเขตอำนาจศาล คดีก็จะไปสู่ศาลยุติธรรมตามคำวินิจฉัยเพราะคำวินิจฉัยเป็นที่สุด

การวิเคราะห์ปัญหาในทุกข้อที่กล่าวมาทั้งหมด มุ่งที่จะแสวงหาคำตอบว่า เมื่อการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในระบบกฎหมายไทย มีปัญหาอย่างมาก เช่นนี้แล้ว จะปล่อยให้ปัญหาดำรงอยู่เช่นนี้ หรือจะแสวงหามาตรการทางกฎหมาย ที่จะใช้เป็นหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล มิให้กระบวนการใช้กฎหมายเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เป็นไปโดยขาดปรัชญาเชิงทฤษฎี ขาดเหตุผลทางกฎหมายรองรับ และใช้กฎหมายโดยไม่คำนึงถึงเนื้อหาของคดีตามกฎหมายนั้น ๆ อีก

จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่มีสภาพบังคับ เพื่อให้ใช้หลักเกณฑ์ที่มีอยู่อย่างเคร่งครัดสำหรับชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ที่จะต้องกระทำโดยศาลปกครอง กับหลักการคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน ซึ่งก็คือสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนพร้อม ๆ กันไปได้

2. ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ในคดีพิพาทจากการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครอง ในเรื่องที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินข้างต้น ซึ่งพบว่าปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่าง

ศาลที่ไม่เป็นไปตามหลักทฤษฎีกฎหมายมหาชน ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการจัดตั้งศาลปกครอง ที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้เป็นกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง แต่ในคดีพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครอง ที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ที่มีการโต้แย้งเขตอำนาจศาล กลไกศาลปกครองก็ไม่อาจจะทำหน้าที่ได้ โดยสาเหตุสำคัญมาจากการไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ที่ใช้ในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล หลักเกณฑ์ที่มีอยู่ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจศาลหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 เป็นเพียงหลักเกณฑ์การหาข้อยุติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ไม่ใช่หลักเกณฑ์ในการแยกเขตอำนาจศาลปกครอง และอำนาจศาลยุติธรรมแต่อย่างใด การวินิจฉัยว่าคดีใดเป็นคดีปกครองหรือไม่ จึงต้องปรับใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 223 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 และพิจารณาคำขอท้ายฟ้องในการขอให้ศาลเยียวยาที่ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 ด้วย แต่การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ไปให้ความสำคัญกับประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเป็นหลัก ดังนั้น จึงควรสร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ทั้งหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรการในการบังคับให้พิจารณาเขตอำนาจศาลปกครองเป็นหลัก และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะแยกประเภทคดีให้สอดคล้องกับทฤษฎีและเนื้อหาของข้อพิพาท ให้ตรงกับระบบศาลนั้น ๆ ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วินิจฉัยเนื้อหาคดี ว่าเป็นเรื่องใช้อำนาจมหาชนตามทฤษฎีกฎหมายปกครองหรือไม่ แต่เมื่อไม่มีหลักเกณฑ์บังคับให้พิจารณาถึงทฤษฎีกฎหมายปกครองด้วย จึงไปให้ความสำคัญกับหลักกฎหมายเอกชนในเรื่องสิทธิในที่ดิน ในประเด็นนี้จึงควรมีมาตรการบังคับให้ใช้หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองเป็นหลัก

2) ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีพิพาท จากการใช้อำนาจเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน การดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ไม่ได้อยู่ในนัยเดียวกันกับสิทธิในที่ดินของเอกชน เป็นเรื่องการใช้อำนาจมหาชนโดยแท้ ในประเด็นนี้จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดให้คดีพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครอง เกี่ยวกับที่ดินของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองทั้งหมด

3) เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในพิจารณาเขตอำนาจศาลแต่ละศาล นอกจากใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์บังคับตามข้อ 1) แล้ว จะต้องมีการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มบทบัญญัติที่เป็นหลักเกณฑ์ว่าคดีใดอยู่ในเขตอำนาจศาลใด เป็นมาตรา 12/1 ดังนี้

“ในกรณีที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามมาตรา 10 (3) หรือมาตรา 12 ให้คณะกรรมการใช้หลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจศาลปกครองและบทบัญญัติเรื่องอำนาจศาลปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การวินิจฉัยก็ได้

ระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการจัดทำระเบียบว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก็ได้ ที่มีที่มาทั้งจากศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชานิติศาสตร์ ตามจำนวนที่เห็นสมควรเป็นผู้จัดทำระเบียบดังกล่าวก็ได้ โดยจะต้องเป็นไปตามกฎหมายที่มีบทบัญญัติเรื่องอำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นหลักเกณฑ์พิจารณาวัตถุแห่งคดี เนื้อหาแห่งคดี หรือประเภทคดีพิพาทก็ได้ ระเบียบดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการมีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์แล้ว เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ให้ใช้บังคับได้

ให้นำความในมาตรา 5 มาตรา 6 และมาตรา 7 มาใช้บังคับกับคณะกรรมการจัดทำระเบียบว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลด้วยโดยอนุโลม”

ข้อเสนอดังกล่าวนี้ แม้จะเป็นเรื่องยากเพราะเป็นกระบวนการจัดทำกฎหมาย โดยกระบวนการนิติบัญญัติ แต่เมื่อมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเกิดขึ้นเช่นนี้ และมีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายอื่น ก็ต้องมีการผลักดันโดยองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อที่จะให้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง

4) หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นตามมาตรา 12/1 เป็นระเบียบว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลนั้น ในการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอำนาจศาลปกครอง จะต้องกำหนดตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติอำนาจศาลปกครองที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น ประกอบกับหลักเกณฑ์เรื่องอำนาจศาลปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ทั้งในด้านองค์กรซึ่งก็คือศาลปกครอง และศาลอื่น ศาลใดมีเขตอำนาจในคดีลักษณะใดบ้าง โดยอาศัยเนื้อหากฎหมายที่เป็นบทบัญญัติเขตอำนาจศาล และกำหนดหลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาที่เป็นการกำหนดลักษณะของข้อพิพาท

5) ระเบียบว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่จัดทำขึ้น จะต้องมีบทบัญญัติกำหนดประเภท และหรือลักษณะคดีที่อยู่ในอำนาจศาลใดศาลหนึ่งที่ชัดเจน รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการใช้เกณฑ์เรื่องข้อพิพาท ควบคู่กับการใช้ทฤษฎีหรือเนื้อหาแห่งกฎหมายต่อไปนี้ ในระเบียบว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลด้วย คือ

(1) คดีที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

ก. คดีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างเอกชนกับเอกชนอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม โดยไม่มีการกระทำทางปกครองรวมอยู่ด้วย

ข. คดีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ที่มีเอกชนรายอื่นได้แย่งสิทธิในที่ดิน ซึ่งจะต้องพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ที่เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนเปรียบเทียบแล้วส่งตามที่เห็นสมควร ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

(2) คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ก. คดีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ที่มีเอกชนรายอื่นได้แย่งสิทธิในที่ดิน แต่มีการกระทำทางปกครอง คือเจ้าพนักงานที่ดินใช้เหตุผลอย่างอื่น เป็นเหตุผลทางกฎหมายที่มีใช้เหตุผลที่เป็นข้อเท็จจริงเรื่องสิทธิในที่ดิน เช่น ที่ดินไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้เพราะเป็นที่หลวง หรือผู้ยื่นคำขอไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติครบถ้วน ฯลฯ อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ข. คดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน หรือใช้อำนาจตามกฎหมายกรณีออกเอกสารสิทธิไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ได้

ครอบครองทำประโยชน์ มาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับ หรือไม่ได้
แจ้งครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย-
ที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นคดีโต้แย้งการใช้อำนาจทางปกครอง อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ค. คดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีประเด็น
เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เป็นละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจาก
การใช้อำนาจตามกฎหมาย มาฟ้องเรียกค่าเสียหาย อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ง. คดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งทางปกครองหรือใช้อำนาจ
ตามกฎหมายจัดการทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่ดินของรัฐ ไม่ว่าตามประมวลกฎหมายที่ดิน
หรือตามบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะ อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

(3) กำหนดหลักเกณฑ์แบ่งแยกอำนาจศาล ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจ
หรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินในเรื่อง
หลักเกณฑ์ในการพิจารณาประเด็นหลักแห่งคดี หรือวัตถุแห่งคดีที่มีการนำมาฟ้องร้อง
เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าประเด็นแห่งคดีหรือวัตถุแห่งคดีใดเป็น
การใช้อำนาจทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และประเด็นแห่งคดีหรือ
วัตถุแห่งคดีใดเป็นเรื่องสิทธิในที่ดิน ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม