

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยให้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบศาลจากระบบศาลเดี่ยวซึ่งมีเฉพาะศาลยุติธรรมเป็นระบบศาลคู่ ซึ่งมีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองแยกจากกัน โดยศาลปกครองจะเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ

ก่อนหน้าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะมีผลใช้บังคับระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว ดังนั้น การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรฝ่ายตุลาการ จึงเป็นการควบคุมโดยศาลยุติธรรม ซึ่งไม่ได้แยกคดีปกครองออกจากคดีแพ่ง และคงใช้วิธีพิจารณาคดีเช่นเดียวกับคดีแพ่ง โดยศาลยุติธรรมได้ยึดหลักในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจโดยเฉพาะเจาะจง และหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองอย่างกว้างขวาง แต่ในอนาคต เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว โดยหลักศาลปกครองจะมีเขตอำนาจครอบคลุมคดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองทุกประเภท และศาลยุติธรรมหรือศาลอื่นจะไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอีกต่อไป เว้นแต่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

จากการศึกษาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองของประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ ซึ่งมีศาลปกครองสำหรับพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะแยกออกจากศาลยุติธรรม คือ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะเห็นได้ว่า โดยหลัก คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่ก็ไม่มีประเทศใดที่ศาลยุติธรรม

ถูกเพิกถอนอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองไปเสียทั้งหมด ศาลยุติธรรมยังคงมีอำนาจในการพิจารณาคดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองบางประเภทด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ เหตุผลด้านความเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการในศาลยุติธรรม โดยเหตุผลด้านความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของศาลยุติธรรม เหตุผลด้านจารีตประเพณี หรือโดยเหตุผลอื่น เช่น ความสะดวกรวดเร็ว เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากคดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ขึ้นสู่ศาลยุติธรรมของไทย จะเห็นได้ว่ามีนิติกรรมทางปกครองบางประเภทที่ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครองโดยแท้แต่เป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น เช่น รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นนิติกรรมทางปกครองที่สืบเนื่องมาจากกระบวนการยุติธรรมในคดีแพ่งหรือคดีอาญาซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับคดีตามกฎหมายพิเศษซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลชำนาญพิเศษในระบบของศาลยุติธรรม ดังนั้น จึงเห็นว่า หากมีการกำหนดให้นิติกรรมทางปกครองบางประเภทอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมอย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็นข้อยกเว้นของเขตอำนาจศาลปกครอง จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองในการที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจมหาชนของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐภายใต้หลักนิติรัฐเป็นไปด้วยความสมบูรณ์

จากผลการศึกษาในเรื่องดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรกำหนดให้คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองบางประเภทอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งจะเป็นข้อยกเว้นของเขตอำนาจศาลปกครองของประเทศไทย ดังนี้

1. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษในระบบของศาลยุติธรรม

โดยที่ศาลยุติธรรมได้จัดตั้งศาลชำนาญพิเศษขึ้นเป็นศาลชั้นต้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทโดยเฉพาะ คือ ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลล้มละลาย ซึ่งจะมีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและมีวิธีพิจารณาคดีโดยเฉพาะแตกต่างจากศาลยุติธรรม ดังนั้น จึงเห็นว่าคดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายเฉพาะดังกล่าวควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมโดยมีเหตุผลในด้านความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้พิพากษาศาลชำนาญพิเศษ ตลอดจนความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันในการดำเนิน

กระบวนการพิจารณาของคดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองและคดีตามกฎหมายเฉพาะซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นฎีกาพิเศษ ประกอบกับเพื่อให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และประหยัดค่าใช้จ่าย จึงควรกำหนดให้คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะเหล่านั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นฎีกาพิเศษที่อยู่ในระบบของศาลยุติธรรม ซึ่งจะใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายเฉพาะในการพิจารณาคดีโดยไม่ต้องให้นำคดีดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองซึ่งใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาคดี และไม่มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

1.2 คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งบางเรื่อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองบางเรื่องอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนี้

(1) กรณีการโต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเพิ่มชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 25

(2) กรณีโต้แย้งประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเพิ่มชื่อในประกาศของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา 34

เนื่องจากสิทธิในการเลือกตั้งและสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ โดยเนื้อหาที่แท้จริงของคดีจึงเป็นการตรวจสอบว่าผู้ที่น่าคดีขึ้นสู่ศาลนั้นมีสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ดังนั้น จึงไม่ควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่เฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ประกอบกับศาลยุติธรรมเป็นองค์กรตุลาการที่มีอยู่ทั่วประเทศ จึงเป็นความสะดวกที่จะให้ประชาชนนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งหรือรับสมัครเลือกตั้งได้ทันตามกำหนดวันเลือกตั้ง ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว

1.3 คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองในกระบวนการยุติธรรม

คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการของ

ศาลยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา เช่น คำสั่งคำวินิจฉัยหรือการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับคดีแพ่งหรือคดีอาญา ซึ่งคดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองประเภทนี้จะมี ความสัมพันธ์กับคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งการพิจารณาคดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องอาศัยพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดีเดิมมาประกอบการพิจารณาด้วย ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว จึงเห็นสมควรกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญา

#### 1.4 คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางแพ่ง

คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางแพ่ง คือ คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการจดทะเบียนที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ การจดทะเบียนมรดกในอสังหาริมทรัพย์ การจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์ การจดทะเบียนภาระจำยอมที่ได้มาโดยอายุความ เนื่องจากเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิที่บุคคลมีอยู่หรือได้มาโดยผลของกฎหมาย ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับนิติกรรมทางแพ่ง และการจดทะเบียนเป็นการช่วยให้เกิดความสมบูรณ์ขึ้นเท่านั้น ไม่ได้เป็นการกระทำที่รัฐใช้อำนาจเหนือประชาชน แต่เป็นการให้บริการของรัฐที่กรมที่ดินมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการควบคุมกิจการของรัฐ ประกอบกับอาจมีคดีข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกันขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมด้วย ดังนั้น เพื่อให้ผลของคดีเป็นไปด้วยความถูกต้องสอดคล้องกัน ประกอบกับศาลยุติธรรมเป็นศาลที่คุ้มครองสิทธิของเอกชนตามกฎหมายแพ่ง จึงเห็นสมควรให้คดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

#### 1.5 คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการโอนนักท่องเที่ยว

การโอนนักท่องเที่ยวเป็นการให้ความร่วมมือทางอาญาระหว่างประเทศซึ่งมีกฎหมายที่รองรับคือ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในของประเทศไทย หากคณะกรรมการพิจารณาการโอนตัวนักท่องเที่ยวไม่ให้ความเห็นชอบในการโอนนักท่องเที่ยวหรือนักโทษต่างประเทศ คำสั่งของคณะกรรมการ ฯ เป็นคำสั่งที่มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก กระทั่งสิทธิของนักท่องเที่ยวอันเป็นส่วนตัว ดังนั้น จึงเป็นนิติกรรมทางปกครอง ที่นักท่องเที่ยวสามารถฟ้องโต้แย้งคำสั่งต่อศาลได้ และโดยที่คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมและเกี่ยวข้องเนื่องกับการบังคับคดีอาญาซึ่งอยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

และมีความเกี่ยวข้องกับคดีอาญาเดิมที่ศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษนักโทษผู้นั้นซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น จึงควรให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว

#### 1.6 คดีฟ้องเรียกค่าทดแทนที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการที่รัฐใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อนำมาใช้ในการสาธารณูปโภคหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ฯลฯ โดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงอาจเกิดปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับราคาหรือค่าทดแทนของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นได้ ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนและได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้วสามารถโต้แย้งคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองโดยนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ แต่โดยที่กฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการกำหนดค่าทดแทนเพิ่มขึ้นพร้อมทั้งดอกเบี้ยและค่าฤชาธรรมเนียม ศาลจึงต้องพิจารณาว่าค่าทดแทนตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี ๙ มีความเหมาะสมหรือไม่ โดยจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมาย ราคาประเมิน ราคาท้องตลาด สภาพที่ตั้งและเหตุผลในการเวนคืนที่ดินและข้อเท็จจริงอื่น ๆ ประกอบการพิจารณาด้วย และโดยที่คดีฟ้องเรียกค่าทดแทนที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นคดีที่รัฐจะต้องพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องให้ชั้นสู่การพิจารณาของศาลที่มีอำนาจในการใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีได้กว้างเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานและข้อมูลประกอบการพิจารณา ดังนั้น จึงเห็นว่า คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะในส่วนของค่าทดแทนควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

## 2. คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองบางประเภทซึ่งควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น

### 2.1 คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

การโต้แย้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียนของนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นคดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองซึ่งมิได้มีเนื้อหาเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา แต่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง ดังนั้น จึงควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

2.2 คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

โดยที่ผู้นำคดีขึ้นสู่ศาลมีความประสงค์ที่จะให้วินิจฉัยในประเด็นที่ว่า การเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยชอบหรือไม่และขอให้สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือนับคะแนนใหม่ อันจะเห็นได้ว่าเป็นคดีที่มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญ มิได้มีเนื้อหาเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา ดังนั้น จึงไม่ควรให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ประกอบกับเนื้อหาของคดีเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ และเป็นการโต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงสมควรให้คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองบางประเภท โดยศาลยุติธรรมหรือศาลอื่น ศาลยุติธรรมหรือศาลอื่นนั้นย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาคดีให้สอดคล้องกับลักษณะของคดีปกครอง โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมในการพิจารณาคดีปกครองเพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้เอง ทั้งนี้ นอกจากจะยึดหลักการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณาคดีดังกล่าวแล้วยังควรยึดหลักกฎหมายปกครองเรื่องความมั่นคงแห่งสิทธิ การคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจของประชาชนผู้รับนิติกรรมทางปกครองต่อนิติกรรมทางปกครองประกอบการพิจารณาในเรื่องการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองและผลของการยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นด้วย

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองบางประเภท อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลอื่นโดยชัดเจนนั้นอาจไม่สามารถดำเนินการได้ในขณะนี้ ดังนั้น จึงอาจปล่อยให้พัฒนาการของศาลในการกำหนดเขตอำนาจของตนเอง และหากเกิดปัญหาโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองขึ้นระหว่างศาล

ยุติธรรมกับศาลปกครองหรือระหว่างศาลปกครองกับศาลอื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 248 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกา เป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. .... อยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นรัฐสภา