

ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจ
หรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน:
ตัวอย่างแนวทางแก้ไขปัญหาของประเทศฝรั่งเศส

Conflicts of Jurisdiction Over Disputes on Activities of Administrative Agency
Relating to Land Title: French Model

สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: somkiatwora@yahoo.com

Somkiat Worapunyanun²

Faculty of Law, Thammasat University

2 Prachan Road, Phraborommaharajwang, Phranakorn, Bangkok 10200, Thailand

Email: somkiatwora@yahoo.com

Received: August 23, 2019; Revised: October 30, 2019; Accepted: November 10, 2019

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน ซึ่งมีข้อโต้แย้งว่าเป็นคดีพิพาทตามกฎหมายเอกชนหรือเป็นคดีพิพาททางปกครอง และควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกปริมาณทางกฎหมายระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนเป็นเรื่องยากทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติ โดยประเทศฝรั่งเศสใช้วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการจัดตั้งศาลชี้ขาดคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) เพื่อวางเป็นแนววินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และมีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้ศาลที่พิจารณาประเด็นแห่งคดีนั้นที่มีอำนาจพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกันไปให้ตลอดในศาลเดียวกัน ซึ่งในประเทศไทยมีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่สอดคล้องกับพัฒนาการในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส โดยหากมีประเด็นสำคัญเป็นเรื่องปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิในที่ดินแล้วนั้น ย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

คำสำคัญ: ปัญหาเขตอำนาจศาล; การดำเนินการทางปกครอง; สิทธิในที่ดิน; ประเทศฝรั่งเศส

¹ รองศาสตราจารย์, อาจารย์.

² Associate Professor, Lecturer.

Abstract

This article aimed to provide how to solve the conflicts of jurisdiction over disputes on activities of administrative agency relating to land title, on the much often discussed problem of private-public law divide and conflicts of jurisdiction, ordinary court or administrative court ?

The finding of this research found that the problem of private-public law divide was one of the most difficult and complicate bundle of problems. In French legal system, Tribunal des Conflits is established to decide on conflicts of jurisdiction. The Tribunal des Conflits has laid down the ruling that the court of jurisdiction over the matter in dispute shall decide the connecting issues. In Thailand was getting along with the way the French legal systems have been developed. If ownership is matter in dispute, the case will fall under ordinary court jurisdiction.

Keywords: Conflicts of Jurisdiction; Activities of Administrative Agency; Land Title; French

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บทความฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันเป็นปัญหาที่ศาลปกครองและศาลยุติธรรมมีความเห็นไม่ลงรอยกันนับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา เป็นเหตุให้มีคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเข้าสู่การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลซ้ำกันเป็นจำนวนมาก เช่น ในคดีฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินร่วมกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงรังวัดที่ดินรुक้า ความเห็นของศาลปกครองกลางซึ่งอ้างความชอบธรรมในการพิจารณา “สิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ” เนื่องจากศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ ในฐานะที่เป็นประเด็นเกี่ยวพันกับประเด็นหลักเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ในการพิจารณารับเรื่องซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 28/2547 และศาลปกครองได้มีความเห็นในทำนองเดียวกันในคดีที่มีประเด็นพิพาทว่าผู้ฟ้องมีสิทธิครอบครองที่พิพาทหรือไม่ ในคำวินิจฉัยที่ 61/2547 ที่ดินพิพาทเป็นทางสาธารณะหรือไม่ ในคำวินิจฉัยที่ 52/2547 และคำวินิจฉัยที่ 101/2559

ในส่วนของประเทศไทยที่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ได้อาศัยแนวทางตามแบบอย่างของระบบฝรั่งเศสในการดำเนินการดังปรากฏได้จากรายงานการประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลระหว่างปี พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2560 ที่ได้มีการอ้างอิงหลักกฎหมายฝรั่งเศสอยู่หลายครั้ง

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงต้นเหตุของปัญหา และลักษณะต่าง ๆ ของปัญหา

1.2.2 เพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาลดจนวิธีการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในปัญหาอำนาจพิจารณาของศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน

1.3 สมมติฐาน

ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินในประเทศไทยว่าควรอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองนั้น แม้จะได้มีความพยายามทางวิชาการที่จะแยกแยะข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนมาเป็นเวลานานแล้ว ก็ยังไม่ได้ความชัดเจนทางวิชาการชนิดเป็นที่น่าพอใจ จึงจำเป็นต้องพัฒนาองค์ความรู้ขึ้นเพื่อวางแนวทางในทางปฏิบัติในการแยกแยะว่ากรณีใดควรขึ้นศาลใด

1.4 ขอบเขตการวิจัย

บทความฉบับนี้ มุ่งศึกษาวิจัยถึงปัญหาในกฎหมายในคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ในเรื่องอำนาจพิจารณาของศาลในคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เพื่อที่จะได้ให้ความหมายและกำหนดขอบเขตของคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายฝรั่งเศสที่เกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะใช้วิธีการศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลในลักษณะงานวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบและศึกษาพัฒนาการของระบบกฎหมาย หลักเกณฑ์ และแนวทางพิจารณาเขตอำนาจศาล และการแก้ไขปัญหาคัดค้านข้อขัดข้องเกี่ยวกับการพิจารณาเขตอำนาจศาลในประเทศฝรั่งเศส แล้วนำผลการศึกษามาเป็นแนวในการศึกษาวิเคราะห์แนวทางแก้ปัญหาลดจนในประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงต้นเหตุของปัญหา และลักษณะต่าง ๆ ของปัญหา

1.6.2 ทำให้ได้แนวทางแก้ปัญหาลดจนวิธีการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในปัญหาอำนาจพิจารณาของศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน

2. ผลการวิจัย

ปัญหาอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เป็นปัญหาความคาบเกี่ยวระหว่างอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง นอกจากนี้ หลักกฎหมายสารบัญญัติของแต่ละประเทศอาจมีบริบทที่แตกต่างกันได้ในเรื่องหลักกฎหมายที่ดิน

โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา (Domaine Prive) และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Domaine Public) ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงแบ่งหัวข้อในการศึกษาดังนี้

2.1 การแบ่งแยกเขตอำนาจศาล

การจัดระบบศาลแบบศาลคู่ขนาน โดยแยกศาลออกเป็นศาลยุติธรรมกับศาลปกครองของฝรั่งเศส เป็นผลมาจากทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจของมงเตสกีเยอ (Montesquieu) ซึ่งถือหลักว่า อำนาจตุลาการเป็นอำนาจ วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและสิทธิในทรัพย์สินระหว่างเอกชน เป็นอำนาจที่แยกออกจากอำนาจฝ่ายบริหาร และ อำนาจนิติบัญญัติ³ อำนาจตุลาการจึงไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในระยะ เริ่มแรกหลังการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ใหม่ ๆ คณะปฏิวัติได้พยายามแยกอำนาจตุลาการออกจากการตรวจสอบ อำนาจของฝ่ายบริหาร⁴ ด้วยการตรากฎหมายฉบับลงวันที่ 16 และ 24 สิงหาคม ค.ศ. 1790 ห้ามมิให้ผู้พิพากษา ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษา หรือใช้อำนาจตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ในฐานะที่ฝ่ายบริหารควร เป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายตุลาการ

ในการพิจารณาปัญหาข้อพิพาท โดยแยกออกเป็นเรื่องทางกฎหมายปกครองกับเรื่องทางกฎหมาย เอกชน อาจมีปัญหาที่โต้แย้งกันได้ว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายใด เช่น ปัญหาความรับผิดชอบของเจ้า หน้าที่ ย่อมต้องพิจารณาว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่หรือไม่ หรือว่าเป็นการกระทำ ในฐานะส่วนตัว และคดีควรจะได้รับพิจารณาจากสภาแห่งรัฐ หรือจากศาลยุติธรรม เพื่อแก้ปัญหาคือโต้แย้ง เรื่องนี้จึงได้มีการตรากฎหมายจัดตั้ง “ศาลชี้ขาดคดีขัดกัน” (Tribunal des Conflits) ขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1828⁵ เพื่อ ทำหน้าที่ชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

2.2 เรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

เงื่อนไขสำคัญ คือ ข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง หรือการ ละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝรั่งเศส ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับกันว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจ พิจารณาคดีที่มุ่งจะฟ้องร้องเอกชน หรือรัฐต่างประเทศ หรือการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการกระทำ ทางการเมืองของรัฐบาล หรือการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรม

ข้อจำกัดสำคัญของเงื่อนไขข้างต้นนี้ก็คือ การกระทำทางปกครองบางประการอาจไม่อยู่ในเขต อำนาจพิจารณาของศาลปกครองก็ได้ เช่นความพยายามแยกแยะการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจปกครอง (Actes d'Autorité) กับการกระทำในทางจัดการ (Actes de Gestion) ออกจากกัน ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 โดยเน้นว่าการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจปกครองในลักษณะเป็นการใช้อำนาจรัฐเหนือคู่กรณีเท่านั้นที่เป็นการ

³ Leon Duguit, “The French Administrative Courts,” *Political Science Quarterly* 29, no. 3 (September 1914): 386, 387.

⁴ Amorn Chantarasomboon, “Should we already have Administrative Courts ?,” *Thammasat Law Journal* 2, no. 4 (March 1971): 29. [In Thai]

⁵ Hans Gerald Crossland, “Rights of the Individual to Challenge Administrative Action before Administrative Courts in France and Germany,” *International & Comparative Law Quarterly* 24 (1975): 714.

กระทำที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ในขณะที่การกระทำทางจัดการเป็นการกระทำที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายเอกชน และอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรมเว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁶

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ได้มีการขยายขอบเขตของคดีปกครองออกไปอย่างกว้างขวาง โดยละ ออกจากการแยกแยะปัญหาว่าเป็นการใช้อำนาจปกครองโดยมีอำนาจเหนือคู่กรณีหรือเป็นการจัดการอย่างเอกชน หรือไม่ ดังที่ปรากฏให้เห็นได้ในคำวินิจฉัยของศาลชี้ขาดคดีขัดกัน เมื่อ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1873 ดังในคดีกรณีที่ เด็กหญิงอายุ 5 ปีคนหนึ่งถูกรถเข็นสินค้าของโรงงานยาสูบประจำเมืองบอร์โดซ์ที่เข้ามาโดยกรรมกรโรงงานสีคน ชนลุ่มลงเป็นเหตุให้ได้รับบาดเจ็บสาหัส⁷ และมีคำวินิจฉัยศาล (Conseil d'Etat) เมื่อ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1903 ในกรณีคดีกรณีที่เทศบาลให้รางวัลแก่ผู้ทำการล่างูพิษซึ่งเป็นอันตรายแก่ประชาชนในเขตเทศบาล แต่ต่อมางด การจ่ายเงินรางวัลเนื่องจากไม่มีงบประมาณเหลืออยู่ ซึ่งทั้งสองคดีนี้สภาแห่งรัฐได้วางแนวว่า คดีพิพาทที่มีมูลมา จากการให้บริการสาธารณะของรัฐ (l'Organization et le Fonctionnement d'un Service Public) ย่อมอยู่ ใต้บังคับกฎหมายมหาชน และอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง แต่การกระทำที่เป็นเรื่องการกระทำ การให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยทั่วไปเป็นเรื่องที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายเอกชน และอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ข้อความคิดดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับว่าน่าพอใจ สำหรับยุคที่รัฐมีบทบาททางเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น เรื่อย ๆ ในศตวรรษที่ 20

หลักเกณฑ์อันเป็นข้อพิจารณาในเรื่องที่อาจอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง มีดังนี้

- 1) บริการสาธารณะทางปกครอง
- 2) สัญญาทางปกครอง
- 3) มูลเหตุของความเสียหายเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย
- 4) การวินิจฉัยว่าทรัพย์สินที่พิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ แต่มีข้อยกเว้นในบาง กรณีซึ่งคดีอยู่ในอำนาจวินิจฉัยของศาลยุติธรรม⁸ ได้แก่

4.1) คดีไม่มีข้อยุ่งยากเพราะมีประเด็นหลักที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยหลักการใหม่ที่ศาลปกครองยังไม่เคยวินิจฉัยมาก่อนหรือเป็นกรณีที่ประเด็นหลักไม่ใช่ปัญหาเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

4.2) คดีที่มีประเด็นหลักที่ศาลยุติธรรมสามารถได้ข้อยุติด้วยการวินิจฉัยเรื่องหลักกรรมสิทธิ์ เอกชนหรืออาศัยหลักกฎหมายเอกชนเป็นหลักในการวินิจฉัย

4.3) คดีอาญาอันเกี่ยวด้วยสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

4.4) นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบ (Acte Administratif - Exces de Pouvoir)

4.5) การตีความและการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

⁶ Duguit, 389 (The French Administrative Courts n.d.).

⁷ Blanco, TC, Rec. 61 (Court of Justice of the European Union 1873).

⁸ Auby J. M. and Drago R., *Traite de Contentieux Administrative* (Paris: LGDJ, 1984), 426-482, quoted in Jean Dufau, *Le Domaine Public*, 4th ed. (Paris: Le Moniteur, 1993), 135-142.

2.3 เรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

2.3.1 ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมและคดีอาญา โดยศาลชี้ขาดคดีขัดกันตัดสินวางหลักว่า ศาลยุติธรรมในคดีอาญามีเขตอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นมูลฐานแห่งความรับผิดชอบทางอาญาหรือในการต่อสู้คดี แต่มีข้อจำกัดว่าศาลยุติธรรมในคดีอาญาไม่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นปัญหาที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม⁹ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งทางวิชาการที่ไม่ยอมรับแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว

ในที่สุด ประเทศฝรั่งเศสได้ใช้วิธีการบัญญัติกฎหมายพิเศษแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดไว้โดยชัดแจ้งในประมวลกฎหมายอาญฉบับใหม่ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 1994 และมาตรา 111-5 ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการตีความและพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการออกกฎหมายหรือการออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่

2.3.2 การจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา (Gestion du Domaine Prive) หากฝ่ายปกครองทำสัญญากับเอกชนเพื่อจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เช่น นำทรัพย์สินออกให้เช่า นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นถือเป็นปัญหาทางกฎหมายเอกชนและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการในฐานะที่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในกฎหมายเอกชน (Gestion Privee)

อย่างไรก็ดี ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาตามกฎหมายฝรั่งเศสมีความหมายกว้างกว่าตามที่ปรากฏในกฎหมายไทย เนื่องจากประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยทรัพย์สินแห่งนิติบุคคลมหาชน มาตรา L2211-1 บัญญัติว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้แก่ ทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชนที่ไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในภาค 2 บรรพ 1 ลักษณะ 1 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าสงวนและอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่เป็นสำนักงาน เว้นแต่อสังหาริมทรัพย์ส่วนที่แบ่งแยกไม่ได้จากส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

นอกจากนี้ ยังมีมาตรา L2212-1 บัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาตามบทบัญญัติเฉพาะ ได้แก่

(1) ทางชนบท

(2) ป่าของนิติบุคคลมหาชนตามกฎหมายป่าไม้

2.3.3 การจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

2.3.4 การสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินเอกชนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยการจำกัดตรอนกรรมสิทธิ์ที่ดินตามหลักกฎหมายฝรั่งเศสจากมูลกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าถือเอาอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยมิชอบ (Emprise Irreguliere) อันได้แก่กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ายึด แยกการครอบครอง จัดการ ใช้สอย

⁹ Avanches v. Desmarets, TC, no. 01187 (1951).

หรือรื้อทำลายอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยปราศจากอำนาจ หรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีเช่นนี้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาความเสียหายที่เกิดจากฝ่ายปกครองคือศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปที่ตกทอดกันมาว่า ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคดีเพื่อพิทักษ์สิทธิในเสรีภาพและทรัพย์สินของเอกชน¹⁰

2.3.5 การกระทำนอกอำนาจ โดยการจำกัดตรอนกรรมสิทธิในที่ดินตามหลักกฎหมายฝรั่งเศส ด้วยมูลเหตุการกระทำนอกอำนาจ (Voie de Fait) อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม แนวคิดนี้เป็นผลมาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลชี้ขาดคดีขัดกันของประเทศฝรั่งเศส¹¹ ซึ่งวางหลักการหรือแนวทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของฝ่ายปกครองที่ปราศจากฐานตามกฎหมายหรือการกระทำนอกอำนาจ (Voie de Fait) ว่าอาจมีได้ 2 กรณี ได้แก่

1) เมื่อการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองขาดความเชื่อมโยงกับอำนาจของฝ่ายปกครอง อย่างเด่นชัดและการวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อเสรีภาพหรือกรรมสิทธิ์

2) เมื่อฝ่ายปกครองกระทำการภายใต้เงื่อนไขอันผิดปกติในการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง และการบังคับการนี้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเสรีภาพหรือกรรมสิทธิ์

2.4 ศาลชี้ขาดคดีขัดกัน

ในการวินิจฉัยขอบเขต ความหมาย เขตอำนาจศาลของคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ประเทศฝรั่งเศส ยังคงใช้ระบบการวินิจฉัยโดย “ศาลชี้ขาดคดีขัดกัน”¹² (Tribunal des Conflits) อย่างไรก็ตาม ได้มีการปฏิรูปศาลเขตอำนาจศาลขัดกันเป็นระยะ ศาลชี้ขาดคดีขัดกันมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากรณีที่มีการขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจของศาลและการขัดแย้งกันของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในระบบศาลยุติธรรมกับศาลในระบบศาลปกครอง เพื่อมิให้เกิดกรณีของการปฏิเสธความยุติธรรม (Le Deni de Justice) โดยศาลเพียงจะมีอำนาจหน้าที่ประการหลังนี้ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 20 เมษายน ค.ศ. 1932 เป็นต้นมา

ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการในเรื่องการส่งประเด็นไปให้อีกศาลหนึ่งวินิจฉัยเพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้นไปอีกตามกฎหมายที่ 2015-233 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2015 ซึ่งมีผลเป็นการแก้ไขประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง มาตรา R321-1 มาตรา R432-2 มาตรา R611-23 มาตรา R771-2 มาตรา R811-1 และเพิ่มมาตรา R771-2-1 และมาตรา R771-2-2 รวมทั้งแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยแก้ไขมาตรา 49 และเพิ่มมาตรา 126-14 และมาตรา 126-15 สรุปได้เป็นหลักการว่า จะมีการส่งประเด็นไปให้อีกศาลหนึ่งวินิจฉัยก็ต่อเมื่อประเด็นรองที่ต้องวินิจฉัยนั้นมีความยุ่งยากอย่างมากในการวินิจฉัย (Difficulté Sérieuse) ในกรณีที่มีได้มีความยุ่งยากอย่างมากในการวินิจฉัย ศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นหลักสามารถตัดสินคดีนั้นไปได้เลยโดยไม่ต้องส่งประเด็นไปให้อีกศาลหนึ่งวินิจฉัยอีก

¹⁰ Barinstein, TC (1947), quoted in Crossland, “Rights of Individual to Challenge Administration before Administrative Court,” n.d.

¹¹ Francaise, TC, no. 00822 (1935).

¹² Pokin Palakul, “Dispute on the Competent Jurisdictions,” *Administrative Courts Journal* 2, no. 2 (May-August 2002): 1-94. [In Thai]

ด้วยเหตุนี้ การส่งประเด็นไปให้อีกศาลหนึ่งตัดสินจึงไม่สมควรกระทำหากไม่มีความจำเป็น ปัญหาว่าเกิดความจำเป็นเมื่อใดนั้น จึงต้องพิจารณาว่าประเด็นแห่งคดีเรื่องนั้นจะต้องมีความยุ่งยาก จะเห็นได้ว่าแนวโน้มใหม่ในปัจจุบันจึงแตกต่างไปจากอดีต เพราะเกิดพัฒนาการในการยอมรับคำตัดสินซึ่งกันและกันของศาลยุติธรรมและศาลปกครองนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้กล่าวว่า ในประเทศฝรั่งเศส ได้เกิดยุคเปลี่ยนผ่านจากเดิมที่เป็น “สงครามระหว่างศาล” ไปสู่ “ความร่วมมือ” ที่แท้จริงระหว่างศาล¹³

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

ปัญหาสำคัญในงานวิจัยนี้คือการพิจารณาข้อโต้แย้งในปัญหาว่า เขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินภายใต้กรอบของกฎหมายนั้น ศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเรื่องเหล่านี้ในขอบเขตใด

ในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้น มีหลักทั่วไปว่า อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและทรัพย์สินว่าเป็นของเอกชนหรือเป็นของรัฐเป็นของศาลยุติธรรม ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์อันเป็นนิติสัมพันธ์ในแดนของกฎหมายเอกชน เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายรับรองไว้โดยเฉพาะหรือเป็นสิทธิอันมีฐานที่ตั้งอยู่บนนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน เมื่อได้ความว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐแล้วการจะวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐประเภทใด หรือการแปรสภาพหรือถอนสภาพเกิดผลเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นแดนของกฎหมายมหาชน แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของไทย ที่ถือว่าอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามกฎหมายเอกชนเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ส่วนในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น ในคำวินิจฉัยที่ 2/2546 วัดฟ้องว่ารัฐออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินมือเปล่าที่วัดครอบครองอยู่ก่อน ซึ่งในกรณีนี้ศาลยุติธรรมเห็นว่าเป็นปัญหาละเมิดทางปกครอง ส่วนศาลปกครองเห็นว่าเป็นปัญหาพิพาทว่ากรรมสิทธิ์เป็นของผู้ใด และยอมอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม และปัญหาคล้ายกันในคำวินิจฉัยที่ 3/2546 และ 4/2546 ซึ่งเอกชนฟ้องว่ารัฐออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ครอบครองของตน ซึ่งศาลยุติธรรมเห็นว่าเป็นการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ในขณะที่ศาลปกครองเห็นว่าเป็นปัญหาโต้แย้งเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งในที่สุดคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วางแนวไว้ในทั้งสามคดีว่าประเด็นพิพาทหลักอยู่ที่ปัญหาว่ากรรมสิทธิ์เป็นของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการที่ว่าศาลยุติธรรมเป็นผู้พิทักษ์กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

¹³ Questiaux N. “La Collaboration du Juge Administratif Avec un Juge International: Quelques Remarques sur l’Application par le Conseil d’Etat Français de l’Article 177 du Traite de Rome,” in *Melanges en l’Honneur du Professeur Michel Stassinopoulos* (Paris: LGDJ, 1974), 395, quoted in Lecourt R., *L’Europe des Juges: Collection Droit de l’Union Europeenne; Grands Ecrits Reed* (Bruxelles: Bruylant, 2008), 266.

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง หรือคดีพิพาทในกฎหมายมหาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอันเป็นสิทธิตามกฎหมายเอกชนจึงอยู่นอกเขตอำนาจของศาลปกครอง มีข้อพิจารณาสำคัญว่านิติสัมพันธ์ที่เป็นฐานที่ตั้งของข้อพิพาทเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนหรือตามกฎหมายมหาชน หากข้อพิพาทอันเกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินของเอกชนอันเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายในการดูแลรักษาหรือใช้สอย เช่น สิทธิอันเกิดจากการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรืออนุญาตให้ใช้สอยสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายมหาชน ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งสิทธิในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนอันเป็นผลจากความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากสัญญาทางปกครอง หรือจากความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ในคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินนั้น หากข้อพิพาทกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นกรณีที่มีการอ้างเรื่องสิทธิในที่ดินขึ้นเป็นฐานที่ตั้งแห่งข้อหาหรือคำขอหรือข้อโต้แย้งของคู่กรณีเป็นสำคัญ โดยประเด็นแห่งคดีไม่ใช่เป็นเรื่องโต้แย้งเรื่องการใช้อำนาจโดยมิชอบ ไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข หรือกระบวนการของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้ว ก็ย่อมต้องถือว่าเป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินเป็นประเด็นหลักในคดี ส่วนในคดีที่คู่ความประสงค์จะตรวจสอบการกระทำ หรือบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองเป็นสำคัญ แม้จะได้มีการอ้างถึงสิทธิในที่ดิน หากข้ออ้างเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินไม่ใช่เป็นประเด็นหลัก แต่ประเด็นหลักอยู่ที่การโต้แย้งการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ หรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ หรือต้องรับผิดตามกฎหมายเป็นประเด็นหลัก คดีก็อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น ในคำวินิจฉัยที่ 2/2549 เอกชนฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน (น.ส. 3 ก.) ไม่ถูกต้อง โดยทำระวางแผนที่ข้างเคียงผิดจากความเป็นจริง ขอให้ศาลสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้อง คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลชี้ขาดว่า ประเด็นแห่งคดีไม่ใช่เรื่องการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน แต่เป็นการฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ เป็นคดีพิพาททางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการพิจารณาข้อโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่เป็นเหตุให้ต้องนำคดีเข้าสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ผู้วิจัยพบว่าปัญหาหลักของข้อโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลนี้เป็นปัญหาความเข้าใจที่แตกต่างกันในทางวิชาการและหลักกฎหมายในการวิเคราะห์ประเด็นแห่งคดี หรือข้ออ้างอันอาศัยเป็นหลักแห่งคดี ซึ่งต้องพิจารณาตามนิติสัมพันธ์อันเป็นฐานที่ตั้งแห่งข้อพิพาท การจะแก้ปัญหารื่องนี้จำเป็นต้องอาศัยการทำความเข้าใจแนวคำวินิจฉัยอย่างจริงจัง พัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการ การวิพากษ์วิจารณ์ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นความเข้าใจพื้นฐานที่ต้องตรงกันในวงนักวิชาการและนักวิชาชีพทางกฎหมาย

References

- Amorn Chantarasomboon. "Should we already have Administrative Courts?." *Thammasat Law Journal* 2, no. 4, (March 1971): 29. [In Thai]
- Crossland, Hans Gerald. "Rights of the Individual to Challenge Administrative Action before Administrative Courts in France and Germany." *International & Comparative Law Quarterly* 24 (1975): 714.
- Dufau, Jean. *Le Domaine Public*. 4th ed. Paris: Le Moniteur, 1993.
- Duguit, Leon. "The French Administrative Courts." *Political Science Quarterly* 29, no. 3 (September 1914): 386-387.
- J., Morand-Deville. *Droit Administrative des Biens*. 5th ed. Paris: Montcrestien, 2007.
- J. M., Auby, and Drago R. *Traite de Contentieux Administrative*. Paris: LGDJ, 1984. Quoted in Dufau, Jean. *Le Domaine Public*. 4th ed. Paris: Le Moniteur, 1993.
- N., Questiaux. "La Collaboration du Juge Administratif Avec un Juge International: Quelques Remarques sur l'Application par le Conseil d'Etat Français de l'Article 177 du Traite de Rome." In *Melanges en l'Honneur du Professeur Michel Stassinopoulos*, 395. Paris: LGDJ, 1974.
- Pokin Palakul. "Dispute on the Competent Jurisdictions." *Administrative Courts Journal* 2, no. 2 (May-August 2002): 1-94. [In Thai]
- R., Lecourt. *L'Europe des Juges: Collection Droit de l'Union Europeenne; Grands Ecrits Reed*. Bruxelles: Bruylant, 2008.