

บทความวิจัย (Research Article)

การหายไปของบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจทั่วไปของศาลปกครองไทย*

The Absence of Provisions Regarding the General Jurisdiction
of Thai Administrative Court

กิตติคุณ ห่วงเพียร**

นักศึกษาระดับปริญญาโท

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

603 ถนนเรวดี ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000

อีเมล: Kittikun.wa@gmail.com

Kittikun Wangpain

Master Student in Law

Faculty of Law, Thammasat University

603 Raewadee Road, Talat Khwan Subdistrict, Mueang Nonthaburi District,

Nonthaburi Province, 11000

Email: Kittikun.wa@gmail.com

วันที่รับบทความ 23 กรกฎาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 11 กันยายน 2568; วันที่ตอบรับบทความ 11 กันยายน 2568

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง “เขตอำนาจศาลปกครอง: ศึกษาข้อจำกัดในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ” โดยมีศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ เป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

** นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาข้อพิพาททางปกครองในหลายแง่มุมผ่านมุมมองในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อจำกัดอำนาจศาลปกครองในระบบกฎหมายไทย ตลอดจนแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและการใช้การตีความของศาลต่อไป จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองไทยเกิดขึ้นมาท่ามกลางความขัดแย้งทางความคิดของนักนิติศาสตร์ที่ได้รับการศึกษามาจากประเทศที่มีระบบกฎหมายและระบบศาลที่แตกต่างกัน ปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้นักกฎหมายบางกลุ่มพยายามที่จะกำหนดให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจอย่างจำกัดผ่านการยึดโยงเขตอำนาจของศาลปกครองไว้กับ “ประเภทคดี” และถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” อีกทั้งความผิดพลาดในกระบวนการร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็เป็นส่วนหนึ่งของปัญหานี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบแล้วไม่พบแต่อย่างใดว่าในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ ศาลปกครองจะมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองเช่นนี้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวผ่านการใช้การตีความกฎหมายด้วยวิธีการตีความตามระบบและโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ ควบคู่ไปกับการเสนอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองไทยมีแนวโน้มที่จะมีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครอง

คำสำคัญ: ศาลปกครอง; ระบบศาล; เขตอำนาจศาล; ข้อจำกัดเขตอำนาจศาล

Abstract

This article aims to study the body of knowledge regarding the jurisdiction of administrative court over administrative disputes from multiple perspectives through a comparative legal approach. The objective is to analyze the issues arising from the limitations of the administrative court's jurisdiction under the Thai legal system, as well as to explore potential legal reforms and interpretative approaches that the court may adopt in the future. The study reveals that Thailand's administrative court emerged amid conflicting ideologies among legal scholars educated in countries with differing legal systems and judicial structures. This divergence has led some groups of legal professionals to attempt to limit the jurisdiction of administrative courts by tying it strictly to the "types of cases" and the phrase "as provided by law." Additionally, flaws in the drafting process of the Administrative Procedure Law have inevitably contributed to this issue. A comparative analysis reveals that in countries operating under a dual court system, such restrictive interpretations of administrative court jurisdiction are uncommon. Accordingly, the author proposes that these problems be addressed through constitutional interpretation based on the systematic and structural framework of the Constitution. This should be pursued in tandem with legislative amendments relating to the jurisdiction of administrative courts, with the aim of establishing a general jurisdiction for Thailand's administrative court.

Keywords: Administrative Court; Court Systems; Jurisdiction; Jurisdictional Limitations

1. บทนำ

ในอดีตก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับไม่ได้มีการแบ่งแยกระบบศาลของประเทศไว้อย่างแน่ชัดดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบางฉบับได้กล่าวถึงศาลปกครองเอาไว้ก็เป็นการบัญญัติไว้เพียงหลักการ¹ แต่ก็ไม่สามารถจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาได้ในทางความเป็นจริง ส่งผลให้ข้อพิพาททางปกครองจึงตกอยู่ภายใต้การพิจารณาของศาลยุติธรรมเรื่อยมา จนกระทั่งในปีพุทธศักราช 2540 รัฐบาลได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและนำมาซึ่งการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในระบบกฎหมาย² ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยจึงถูกแปรเปลี่ยนจากระบบศาลเดี่ยว (Single Court System) มาเป็นระบบศาลคู่ (Dual Court System) ซึ่งเป็นการพลิกโฉมกระบวนการยุติธรรมของประเทศไปโดยสิ้นเชิง

ในทางทฤษฎีระบบศาลคู่เป็นระบบศาลที่มีการแบ่งแยกเขตอำนาจในการวินิจฉัยคดีปกครองออกจากเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและส่งผลให้มี “องค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง” เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะในระบบศาลนี้ โดยองค์กรดังกล่าวจะมีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งจะพบได้มากในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law System)³ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองในระบบกฎหมายไทยแล้วอาจพบความคลุมเครือในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีว่ากฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวนั้นได้กำหนดให้องค์กรเช่นว่ามีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาข้อพิพาททางปกครองหรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้เป็นปัญหาในเชิงการตีความกฎหมายและส่งผลให้นักนิติศาสตร์ไทยบางท่านเห็นว่าศาลปกครองไทยมีอำนาจพิจารณาคดีปกครองได้อย่างจำกัดโดยมีต้นธารของเรื่องมาจาก “ถ้อยคำทางกฎหมาย” ที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁴ อย่างไรก็ตาม การตีความกฎหมายในลักษณะนี้อาจนำไปสู่ปัญหาความมั่นคงแน่นอนในนิติฐานะของเขตอำนาจศาลปกครองซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติและอาจเป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแก้ไขกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองในทาง

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 212 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 195 มาตรา 195 ทวิ และมาตรา 195 ตรี

² อัครราชทูต จุฬารัตน์, *กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2552), หน้า 160.

³ อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายอาจไม่ใช่สิ่งบ่งชี้ระบบศาลของประเทศนั้น ๆ เสมอไป เพราะในแต่ละประเทศอาจมีความจำเป็นในการเลือกใช้ระบบศาลที่แตกต่างกันไปซึ่งขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเหล่านั้นด้วย ดู กิตติคุณ หว่างเพียร, *เขตอำนาจศาลปกครอง: ศึกษาข้อจำกัดในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ*, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2567), หน้า 18-22.

⁴ ชีระ สุธีวรานุรักษ์, *ระบบศาลและการพิจารณาคดีของศาลในทางกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), หน้า 163-164.

ที่เป็นการลดทอนขอบอำนาจของศาลปกครองให้แคบลงไปจากสิ่งที่ควรจะเป็นได้ บทความนี้จะชี้ให้เห็นถึงที่มาของปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขโดยใช้วิธีการศึกษาในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบและการวิเคราะห์ในทางประวัติศาสตร์กฎหมาย

2. ระบบศาล: การเกิดขึ้นของระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่

เมื่อระบบกฎหมายแห่งชาติ⁵ (National Legal System) ได้ถือกำเนิดขึ้นมาราวศตวรรษที่ 20 นานาประเทศต่างพยายามสร้างความเป็นอารยะให้แก่ชนชาติของตนผ่านการหยิบยืมหรือรับระบบกฎหมายต่างประเทศเข้ามาปรับใช้ในประเทศของตน ซึ่งในช่วงเวลานั้นประเทศที่มีความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบกฎหมายมากกว่าประเทศอื่น คือ อังกฤษ และประเทศในภาคพื้นยุโรป ส่งผลให้แนวความคิดในการจัดระบบกฎหมายจึงผูกพันอยู่กับประเทศเหล่านี้เป็นหลัก⁶ และนำมาซึ่งการเกิดขึ้นของการจัดโครงสร้างของระบบศาลซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นสองระบบ กล่าวคือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่

2.1 ระบบศาลเดี่ยว

ระบบศาลเดี่ยวถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในอังกฤษโดยมีจุดเริ่มต้นมาจากความต้องการที่จะลดทอนอำนาจของกษัตริย์ผ่านการจัดตั้งรัฐสภา (Parliament) ขึ้นมา⁷ ซึ่งในช่วงเวลานั้นกษัตริย์มีความพยายามที่จะใช้อำนาจทางตุลาการโดยอาศัยการจัดตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี⁸ แนวความคิดดังกล่าวจึงถูกต่อต้านจากนักกฎหมายในประเทศ เนื่องจากการยอมให้กษัตริย์อ้างว่าตนนั้นมีพระราชอำนาจพิเศษเพื่อพิจารณาข้อพิพาทย่อมทำให้ทำให้พระองค์สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจโดยไม่ต้องอาศัยกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาเป็นฐานของการใช้อำนาจ ส่งผลโดยตรงต่อทัศนคติของนักกฎหมายกลุ่มดังกล่าวซึ่งเห็นว่ากษัตริย์และฝ่ายปกครองนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายที่ใช้ร่วมกัน (Common Law) เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป อีกทั้งองค์กรตุลาการจะมีวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกันไม่ได้ ดังนั้น การมีอยู่ของศาลพิเศษจึงไม่เป็นที่นิยมมากนักในหมู่นักกฎหมายอังกฤษ โดยร่องรอยของข้อความคิดดังกล่าวได้ปรากฏในคดี Prohibitions del Roy ที่เอ็ดเวิร์ด คูก (Edward Coke; ค.ศ. 1552-1634) ประธานศาลคอมมอนลอว์ได้วินิจฉัยไว้โดยสรุปได้ว่า กษัตริย์ไม่อาจเข้ามาวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ เพราะกษัตริย์

⁵ ในบทความนี้คำว่า “ระบบกฎหมายแห่งชาติ” ผู้เขียนมุ่งหมายใช้กับระบบกฎหมายสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นมาจากการศึกษากฎหมายเอกชนโรมันและการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศในภาคพื้นยุโรปอันนำมาสู่การเกิดขึ้นของระบบกฎหมายซีวิลลอว์และระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ในเวลาต่อมา

⁶ มุนินทร์ พงศาปาน, ระบบกฎหมายซีวิลลอว์: จากกฎหมายสิบสองโต๊ะสู่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564), หน้า 44.

⁷ สุนัย มโนมัยอุดม, ระบบกฎหมายอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 53.

⁸ Radcliffe and Cross, *The English Legal System*, 4 ed. (London: Butterworths, 1964), p. 111.

ไม่เคยเรียนรู้วิธีทางกฎหมายที่ใช้อยู่ในอังกฤษ การวินิจฉัยคดีจึงเป็นงานของผู้พิพากษาที่ได้ศึกษาวิชากฎหมายมาเท่านั้น คดีทุกคดีจึงต้องถูกพิจารณาโดย “ศาลยุติธรรม” (Ordinary Court)⁹

ด้วยอิทธิพลของแนวความคิดดังกล่าวทำให้ต่อมาจึงมีการปฏิรูประบบศาลของอังกฤษ โดยควรวรมเขตอำนาจของศาลต่าง ๆ ในระบบกฎหมายเข้ามาอยู่ในระบบเดียวกันผ่านการตรากฎหมายที่มีชื่อว่า The Judicature Acts¹⁰ อีกทั้งข้อความคิดที่สำคัญเหล่านี้ยังได้ถูกอ้างถึงในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญของอัลเบิร์ต เวนน ไคซี (Albert Venn Dicey; ค.ศ. 1835-1922) ผู้พิพากษาและศาสตราจารย์ทางกฎหมายชาวอังกฤษว่า ภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) บุคคลทุกคนล้วนอยู่ภายใต้กฎหมายและเขตอำนาจศาลเดียวกัน ด้วยข้อความคิดนี้เองจึงเป็นสิ่งที่ต่อยอดให้ระบบศาลของประเทศอังกฤษไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้ และผลักดันให้ศาลปกครอง (ศาลพิเศษ) กลายเป็น “ศาลอภิสิทธิ์” ที่ไม่ควรมิอยู่ในระบบกฎหมายของประเทศ แม้ในเวลาต่อมาอังกฤษจะได้มีการปฏิรูประบบศาลอีกครั้งในปี ค.ศ. 2005 เพื่อจัดตั้งศาลสูงสุดแห่งสหราชอาณาจักร (The Supreme Court of the United Kingdom) ขึ้นมาแทนที่ศาลสภาขุนนาง (House of Lords) แต่การปฏิรูปดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้สาระสำคัญในการจัดโครงสร้างของระบบศาลในอังกฤษเปลี่ยนแปลงไปจากระบบศาลเดี่ยวแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ในระบบศาลดังกล่าว ศาลยุติธรรมจึงมีเขตอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทได้ทั้งปวงนั่นเอง

2.2 ระบบศาลคู่

จุดเริ่มต้นของการจัดโครงสร้างของศาลในระบบศาลคู่ นั้นเกิดขึ้นมาจากการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ ในกระบวนการยุติธรรมของฝรั่งเศสซึ่งเริ่มต้นขึ้นราวศตวรรษที่ 18 สืบเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับศาลยุติธรรม (Parlements) โดยขุนนางในศาลยุติธรรมนั้นได้พยายามเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและผูกขาดการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองไว้ที่ตนเอง ซึ่งทำให้ในช่วงเวลานั้นกษัตริย์ไม่สามารถบริหารบ้านเมืองเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจและปากท้องให้แก่ประชาชนผ่านการดำเนินนโยบายปฏิรูประบบภาษีให้มีความเท่าเทียมได้ จนเป็นสาเหตุให้คนในชนชั้นรากหญ้าถูกเอารัดเอาเปรียบจากการเรียกเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม นานวันเข้าเมื่อปัญหายิ่งทวีความรุนแรงขึ้นจนประชาชนไม่สามารถอดทนกับการทุจริตภาษีที่เกิดขึ้นต่อไปได้ ในปี ค.ศ. 1789 การปฏิวัติฝรั่งเศส (French Revolution) จึงได้ถือกำเนิดขึ้น¹¹

⁹ เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, พัฒนาการของหลักนิติธรรมในอังกฤษ ใน นิติรัฐนิติธรรม ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาเปรียบเทียบ, บรรณาธิการโดย เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, (กรุงเทพมหานคร: อิลลุมิเนชันส์ เอ็ดิชั่นส์, 2567), หน้า 11-12.; ดูประกอบ อภิศักดิ์ พรหมสวัสดิ์, ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 9-10.

¹⁰ สุรัชดา รีศรี, เอควิตี้: หลักแห่งความยุติธรรมในกฎหมายอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565), หน้า 111.

¹¹ ปิยบุตร แสงกนกกุล, ภูมิปัญญาปฏิวัติฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มติชน, 2565), หน้า 34.; ดูประกอบ L.neville Brown and J.F. Garner, **French Administrative Law**, 2 ed. (London: Butterworths, 1973), pp. 18-22.

เมื่อเกิดการปฏิวัติ คณะปฏิวัติได้เล็งเห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เกิดขึ้นมาจากศาลยุติธรรม คณะบุคคลดังกล่าวจึงดำเนินการออกกฎหมายเพื่อตัดอำนาจไม่ให้องค์กรเช่นว่าเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองได้อีกและกำหนดให้อำนาจในการพิจารณาคดีปกครองตกเป็นของฝ่ายปกครองด้วยกันเอง¹² ซึ่งต่อมาองค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าวได้ถูกพัฒนาไปเป็น “สภาแห่งรัฐ” (Conseil d'État) หรือที่รู้จักกันดีในชื่อ “ศาลปกครอง” และเมื่อฝรั่งเศสมีการแผ่ขยายอิทธิพลไปยังประเทศต่าง ๆ ผ่านการล่าอาณานิคม องค์ความรู้เกี่ยวกับการแบ่งแยกระบบศาลในลักษณะดังกล่าวได้ถูกนำไปปรับใช้กับประเทศที่อยู่ภายใต้บังคับ¹³ ผ่านการกำหนดให้ประเทศเหล่านี้มีการจัดโครงสร้างของศาลโดยมีศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครองแยกออกจากเขตอำนาจของศาลยุติธรรม พร้อมทั้งมีการแบ่งแยกระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลของศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรมอย่างเป็นเอกเทศ และกำหนดให้มีตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชนเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ ในประเทศที่มีการจัดโครงสร้างของศาลในระบบศาลคู่ การมีอยู่ของศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครองจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการพิจารณาว่าประเทศนั้นมีการจัดโครงสร้างของศาลในระบบศาลคู่หรือไม่ ทั้งนี้ ระบบศาลในรูปแบบดังกล่าวส่วนมากจะพบได้ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law System) เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐอิตาลี สาธารณรัฐโปรตุเกส หรือสาธารณรัฐออสเตรีย เป็นต้น¹⁴

3. เขตอำนาจศาล: ความเบื้องต้นเกี่ยวกับศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

โดยทั่วไปแล้วข้อความคิดว่าด้วยระบบศาลย่อมมีความสัมพันธ์กับเขตอำนาจศาลอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะเขตอำนาจศาลเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจำแนกระบบศาลของรัฐ อีกทั้งหากไม่มีกฎหมายกำหนดเขตอำนาจศาลไว้ ศาลซึ่งเป็นองค์กรของรัฐจะไม่มีทางรับรู้ได้เลยว่าตนจะมีอำนาจในการรับข้อพิพาทไว้พิจารณาได้เพียงใดซึ่งอาจทำให้ศาลรับข้อพิพาทต่าง ๆ ไว้พิจารณาไปตามอำเภอใจและอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนภายในรัฐได้ในท้ายที่สุด เมื่อเป็นเช่นนี้ เขตอำนาจศาลจึงเป็นเสมือนหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าศาลจะใช้อำนาจทางตุลาการได้เท่าที่กฎหมายกำหนดให้ไว้เท่านั้น หากข้อพิพาทใดไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตที่ศาลมีอำนาจรับข้อพิพาทไว้พิจารณาได้ ศาลจะต้องปฏิเสธไม่รับข้อพิพาทเช่นว่าไว้พิจารณาเสมอ ซึ่งถ้าหากพิจารณาในทางตำราเขตอำนาจศาลในความหมายอย่างกว้างอาจหมายถึงเขตอำนาจศาลตามพื้นที่ (*compétence territoriale*) เขตอำนาจศาลตามกลไกหรือหน้าที่ (*compétence fonctionnelle*)

¹² รัฐบัญญัติลงวันที่ 16-24 สิงหาคม ค.ศ. 1790 มาตรา 13

¹³ อิศระ นิติรัตน์ประภาส, คำอภิปรายในการประชุมทางวิชาการเรื่องปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในไทย, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (2524), หน้า 89.

¹⁴ บรรเจิด สิงคนดี, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563), หน้า 263-264.

และเขตอำนาจศาลเหนือวัตถุแห่งคดี (*compétence matérielle*)¹⁵ โดยในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะอธิบายเฉพาะข้อความคิดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในลำดับสุดท้ายซึ่งเป็นวัตถุแห่งการศึกษาวิจัยของบทความ

3.1 ความหมายของเขตอำนาจศาลเหนือวัตถุแห่งคดี

เขตอำนาจศาลเหนือวัตถุแห่งคดี คือ ขอบอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งจะยึดโยงกับวัตถุแห่งคดีหรือประเภทของคดีที่ศาลมีอำนาจพิจารณาเป็นหลัก โดยเขตอำนาจศาลจะเป็นสิ่งที่จัดแบ่งศาลในระบบกฎหมายนั้น ๆ ออกจากกันซึ่งมักจะใช้ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะพิเศษของคดีหรือความสำคัญของคดีเป็นเหตุผลหลักในการจัดแบ่ง ทั้งนี้ ศาลจะมีเขตอำนาจเพียงใดนั้นเรื่องดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด¹⁶ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนกฎอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครอง¹⁷ ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าในสายตาของกฎหมายนั้นคดีฟ้องเพิกถอนกฎเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษจึงมีความจำเป็นจะต้องให้คดีประเภทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีวิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับข้อพิพาทและมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว เป็นต้น

3.2 ประเภทของเขตอำนาจศาลเหนือวัตถุแห่งคดี

โดยหลักแล้วประเภทของเขตอำนาจศาลเหนือวัตถุแห่งคดีอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทตามหลัก *de lege ferenda* กล่าวคือ ศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีและศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการเฉพาะในการพิจารณาคดี ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนำมาสู่การเกิดขึ้นของ “ศาลที่มีเขตอำนาจสำรอง”¹⁸ เพราะถ้าหากเกิดกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ข้อพิพาทนั้น ๆ อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดข้อพิพาทเช่นว่าก็จะตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลเหล่านี้ กรณีจึงเป็นการจัดความคลุมเครือที่มีอยู่ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาให้หมดสิ้นไป อีกทั้งเกณฑ์ดังกล่าวยังสามารถนำมาปรับใช้เคียงคู่กับข้อความคิดว่าด้วยระบบศาลได้อีกด้วย ซึ่งในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่เช่นฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศเช่นว่ามักจะนำหลัก *de lege ferenda* มาปรับใช้โดยกำหนดให้ศาลในระบบศาลยุติธรรมและศาลในระบบศาลปกครองต่างมีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปและเขตอำนาจเป็นการเฉพาะในการพิจารณาคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง

¹⁵ วรรณชัย บุญบำรุง และธนภุต วรรณชชากุล, *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566), หน้า 255.

¹⁶ ชีระ สุธีวรารุง, *ระบบศาลและการพิจารณาคดีของศาลในทางกฎหมายมหาชน*, หน้า 165.

¹⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)

¹⁸ ในบทความนี้ “ศาลที่มีเขตอำนาจสำรอง” ผู้เขียนมุ่งหมายใช้กับศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดี เช่น ศาลแพ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีแพ่งในอีกสถานะหนึ่งศาลแพ่งจึงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจสำรองในการพิจารณาคดีดังกล่าวอีกด้วย

ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามนโยบายของแต่ละประเทศ¹⁹ โดยในส่วนนี้ผู้เขียนจะขออธิบายเฉพาะศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองเท่านั้น

3.2.1 ศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครอง

ศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครอง คือ ศาลที่มีกฎหมายกำหนดให้ศาลนั้นมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทุกประเภท แต่อาจมีกฎหมายอื่นกำหนดให้คดีปกครองบางประเภทอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นได้ เช่น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกฎหมายพื้นฐาน (*Grundgesetz; Basic law*) ได้รับรองสิทธิของประชาชนให้สามารถฟ้องคดีพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจทางมหาชนของฝ่ายปกครองต่อศาลเอาไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าว ส่งผลให้ประชาชนภายในรัฐสามารถฟ้องคดีเช่นว่าต่อศาลภายในประเทศได้ โดยคดีที่มีลักษณะดังกล่าวนี้จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเสมอ เว้นแต่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้คดีเช่นว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นตามนัยมาตรา 40 (1) ของประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1960 ซึ่งบัญญัติว่า “*Recourse to the administrative courts shall be available in all public-law disputes of a non-constitutional nature insofar as the disputes are not explicitly allocated to another court by a federal statute. Public-law disputes in the field of Land law may also be assigned to another court by a Land statute.*” [ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจทางมหาชนทั้งปวง เว้นแต่ข้อพิพาทนั้นเกิดจากการใช้อำนาจทางรัฐธรรมนูญหรือมีกฎหมายอื่นกำหนดให้ข้อพิพาทเช่นว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น] หรือในสาธารณรัฐอิตาลี มาตรา 7 (1) แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองอิตาลี ค.ศ. 2010 ก็ได้บัญญัติไว้ว่า “*The administrative court are competent to deal with any dispute over legitimate interests and, in the particular matters laid out by law, of individual rights, concerning the exercise or non-exercise of administrative power, related to measures, acts, agreements or behaviour, also indirectly related to the exercise of that power, adopted by public administrations. ...*” [ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทใด ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ อันชอบด้วยกฎหมายและในกรณีเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงสิทธิส่วนบุคคลอันเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการไม่ใช้อำนาจนั้นที่เกี่ยวเนื่องกับมาตรการ การกระทำ ข้อตกลง หรือพฤติกรรม ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการใช้อำนาจดังกล่าวซึ่งกระทำโดยหน่วยงานของรัฐ]

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐอิตาลีได้มีการตรากฎหมายรับรองให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางปกครองอย่างเป็นทางการทั่วไปโดยอาศัยการใช้ “ถ้อยคำทางกฎหมาย” ที่แสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองสามารถรับข้อพิพาททางปกครองไว้พิจารณาได้ทุกกรณีผ่านคำว่า *all public-law disputes* [คดีที่เกิดจากการใช้อำนาจทางมหาชนทั้งปวง] หรือ *any dispute over legitimate interests* [ข้อพิพาทใด ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์

¹⁹ วรณชัย บุญบำรุง และธนกฤต วรณชชากุล, *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1*, หน้า 256.

อันชอบด้วยกฎหมาย] ซึ่งส่งผลให้หากมีกรณีที่เกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้นในสังคมและข้อพิพาทนั้นไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดเป็นการเฉพาะ ศาลปกครองในประเทศเหล่านี้ย่อมสามารถพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ในฐานะที่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจสำรองในการพิจารณาคดีปกครอง และในอีกแง่หนึ่งก็เป็นการอุดช่องว่างทางกฎหมายเพื่อให้คดีปกครองถูกพิจารณาโดยศาลปกครองอยู่เสมอซึ่งสอดคล้องกับข้อความคิดว่าด้วยระบบศาลคู่ที่มุ่งหมายให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครอง

อย่างไรก็ดี เมื่อกลับมาพิจารณาห้วงบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลปกครองไทยจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าผู้ร่างกฎหมายนั้นไม่ได้บัญญัติกฎหมายโดยใช้ “ถ้อยคำทางกฎหมาย” ที่ทำให้ผู้ใช้ผู้ตีความกฎหมายสามารถตีความได้ว่าศาลปกครองไทยเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครอง เพราะหากพิจารณาจากถ้อยคำทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองจะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ศาลปกครองไทยมีเขตอำนาจยึดโยงอยู่กับ “คดีปกครองบางประเภท” เท่านั้น²⁰ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดปัญหาต่อการตีความกฎหมายว่านักนิติศาสตร์ไทยจะสามารถตีความกฎหมายให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครองได้เช่นเดียวกับศาลปกครองในประเทศภาคพื้นยุโรปหรือไม่ เพราะเมื่อใดก็ตามที่มีคดีปกครองที่อยู่นอกเหนือไปจากถ้อยคำที่ถูกกำหนดอยู่ในบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองไทยเกิดขึ้นมา กรณีอาจทำให้ข้อพิพาทเช่นว่าหลุดพ้นไปจากการตรวจสอบของศาลปกครองได้ ทั้งที่โดยทั่วไปแล้วข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นล้วนแล้วแต่เป็นข้อพิพาทที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง ปัญหานี้เองจึงก่อให้เกิดความคลุมเครือต่อสถานะของศาลปกครองไทยต่อการเป็นศาลที่มีเขตอำนาจสำรองในการพิจารณาคดีดังกล่าว จนอาจทำให้นักนิติศาสตร์ไทยตีความเขตอำนาจศาลผ่านถ้อยคำทางกฎหมายที่เป็นอยู่ไปในทิศทางที่ทำให้องค์กรเช่นว่ากลายเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองอย่างจำกัดอันเป็นการลดทอนคุณค่าของข้อความคิดว่าด้วยระบบศาลคู่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมุ่งคุ้มครอง เนื่องจากภายใต้ข้อความคิดดังกล่าวศาลปกครองจะต้องเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครองนั่นเอง โดยตัวอย่างข้อพิพาททางปกครองที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติว่าด้วยเขตอำนาจศาลปกครอง ได้แก่ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามฐานลามิควรได้²¹ หรือข้อพิพาท

²⁰ ผู้เขียนเห็นว่า ด้วยถ้อยคำทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอาจทำให้นักนิติศาสตร์ตีความได้ว่าศาลปกครองไทยมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายนั้นได้แก่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้ข้อพิพาททางปกครองหรือข้อพิพาทอื่น ๆ อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และอาจส่งผลให้คดีปกครองที่อยู่นอกเหนือจากที่บทบัญญัติเหล่านี้กำหนดไว้ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมในฐานะที่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีทั้งปวง ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 194 วรรคหนึ่ง มาตรา 197 วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง

²¹ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 7/2558

เกี่ยวกับการฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้หน่วยงานทางปกครองใช้เงินแก่เอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจาก การจัดการงานนอกสั่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง²² เป็นต้น

3.2.2 ศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการเฉพาะในการพิจารณาคดีปกครอง

ศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการเฉพาะในการพิจารณาคดีปกครอง คือ ศาลที่มีกฎหมายกำหนดให้ พิจารณาพิพากษาคดีปกครองประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยศาลเหล่านี้จะมีเขตอำนาจ ในการพิจารณาคดีปกครองได้อย่างจำกัดเท่าที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เท่านั้นซึ่งจะมีสถานะเป็น “ศาลปกครอง ชำนาญพิเศษ” ในระบบของศาลปกครองนั้น ๆ เช่น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กฎหมายได้กำหนดให้มี ศาลสังคม (*Sozialgerichte*) และศาลภาษี (*Finanzgerichte*) ขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีการประกันสังคม การเยียวยาความเสียหายจากสงคราม หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งเป็นคดีปกครองที่มีความเฉพาะ ด้าน²³ ส่วนในระบบกฎหมายฝรั่งเศสก็ได้กำหนดให้ศาลคดีวินัยของผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น สภามหาวิทยาลัย (*Conseil de l'Université*) หรือคณะกรรมการตุลาการสูงสุด (*Conseil Supérieur de la Magistrature*; CSM) มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะ²⁴ นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายอิตาลีก็ได้กำหนดให้มีศาลบัญชีภูมิภาค (*Sezioni regionali della Corte dei Conti*) ขึ้นเป็นศาลปกครองชำนาญพิเศษชั้นต้นที่มีเขตอำนาจเป็นการเฉพาะในการตรวจสอบคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐอีกด้วย²⁵

อย่างไรก็ดี เมื่อผู้ร่างกฎหมายสามารถกำหนดให้ศาลใดศาลหนึ่งมีเขตอำนาจ เป็นการเฉพาะในการพิจารณาคดีปกครองได้ ในระบบศาลคู่จึงมีกรณีที่ผู้ร่างกฎหมายอาจกำหนด นิตินโยบายให้ “ศาลในระบบศาลยุติธรรม” เป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการเฉพาะในการพิจารณาคดีปกครอง ได้เช่นเดียวกัน แม้เรื่องดังกล่าวอาจจะกระทบต่อคุณค่าของข้อคิดว่าด้วยระบบศาลคู่ก็ตาม ทั้งนี้ก็เพราะ ความจำเป็นในการบริหารจัดการกิจการยุติธรรมให้เกิดผลที่ดี²⁶ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

²² ปรียานุช มหาวรรณ, ปัญหาการปรับใช้หลักกฎหมายว่าด้วยการจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 87-88.

²³ Anke Freckmann and Thomas Wegerich, *The German Legal System*, (London: Sweet & Maxwell, 1999) pp. 133-134.

²⁴ โกคิน พลกุล, *คดีปกครองฝรั่งเศส*, (กรุงเทพมหานคร: เอกสารประกอบการบรรยาย บัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิชาปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน, 2525), หน้า 131.; ดูประกอบ สุพล นิธิไกรพจน์ และคณะ, *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*, สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร: 2545), หน้า 178-179.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ. 1947 มาตรา 103 ประกอบประมวลกฎหมายศาลบัญชีอิตาลี มาตรา 1 และมาตรา 9

²⁶ เจตน์ สถาวรศิลป, ปัญหาการใช้บทบัญญัติตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543: ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัย ก่อนที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นที่มีใช้ศาลปกครอง, (รายงานการศึกษาค้นคว้าส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง สำนักงานศาลปกครอง, 2557) หน้า 15-17.

ได้กำหนดให้ข้อพิพาทที่เกิดจากการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับภาษีทางอ้อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม²⁷ หรือในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีฝ่ายนิติบัญญัติก็มีการกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้พิพากษาอยู่ในเขตอำนาจของศาลในระบบดังกล่าว²⁸ เป็นต้น โดยเรื่องเหล่านี้เป็นข้อจำกัดเขตอำนาจศาลปกครองประการหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งอาจแปรผันได้ตามพลวัตรของสังคม

สำหรับประเทศไทยนั้น ผู้ร่างกฎหมายก็ได้กำหนดให้มีศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการเฉพาะในการพิจารณาคดีปกครองขึ้นในระบบกฎหมายโดยเรียกศาลดังกล่าวว่า “ศาลชำนาญพิเศษ” แต่มีข้อน่าสังเกตว่า องค์การวินิจฉัยคดีปกครองเช่นว่ากลับเกิดขึ้นในระบบของศาลยุติธรรม เช่น การกำหนดให้ศาลภาษีอากรมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งประเมินภาษี²⁹ หรือการกำหนดให้ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศมีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า³⁰ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ในระบบกฎหมายไทยจึงไม่มีศาลปกครองชำนาญพิเศษทำหน้าที่เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการเฉพาะในระบบของศาลปกครองเหมือนเช่นในประเทศภาคพื้นยุโรปนั่นเอง

3.3 การแบ่งแยกประเภทคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลในระบบศาลคู่และกฎเกณฑ์ที่ศาลใช้บังคับกับคดี

ในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ ปัญหาหนึ่งที่นักนิติศาสตร์มักจะมีการถกเถียงกันเป็นอย่างมากเพื่อหาผลึกทางความคิด คือ ปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานในการแบ่งแยกข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง เพื่อแก้ไขคำตอบของปัญหานี้ นักนิติศาสตร์หลายท่านได้พยายามคิดค้นหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ทางกฎหมายมาใช้ในการอธิบายคำตอบ แต่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่สมบูรณ์ไปเสียทีเดียว เพราะข้อพิพาทเหล่านี้มีความเป็นพลวัตรสูงและอาจมีความเกี่ยวเนื่องกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในแดนของกฎหมายเอกชนจนบางครั้งก็ยากที่จะระบุได้ว่าข้อพิพาทในลักษณะนี้ควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การแบ่งแยกข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครองนั้นจะอาศัยหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนเป็นหลักการสำคัญในการแบ่งแยกประเภทคดีและเขตอำนาจศาล ส่งผลให้ข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายเอกชนจึงไม่ใช่ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของ

²⁷ L.neville Brown and J.F. Garner, **French Administrative Law**, p. 74.

²⁸ รัฐบัญญัติว่าด้วยผู้พิพากษา มาตรา 62 (DRiG)

²⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 มาตรา 7 และมาตรา 12

³⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 และมาตรา 11

ศาลปกครอง³¹ เช่น การฟ้องให้ข้าราชการรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดต่อบุคคลที่สาม เป็นต้น³²

ส่วนสาธารณรัฐอิตาลีจะอาศัยหลัก *Criterio di causa petendi* เป็นหลักการสำคัญในการแบ่งแยกข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครองออกจากกัน โดยพิจารณาจากธรรมชาติของข้อพิพาท หากข้อพิพาทใดเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลของเอกชน (*Diritto soggettivo*) ข้อพิพาทนั้นจะไม่ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง³³ เช่น การฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครอง อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสนใจว่าในอิตาลีได้เกิดปัญหาการแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลเกี่ยวกับข้อพิพาทประเภทดังกล่าวขึ้นมา เนื่องจากข้อพิพาทเช่นว่ามีจุดเกาะเกี่ยวกันระหว่างการขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและการฟ้องขอให้ศาลคุ้มครองสิทธิของเอกชนซึ่งยากแก่การกำหนดเขตอำนาจศาลว่าข้อพิพาทดังกล่าวควรจะอยู่ในเขตอำนาจศาลใด ในเวลาต่อมาฝ่ายนิติบัญญัติของอิตาลีจึงได้กำหนดให้คดีลักษณะนี้กลายเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองซึ่งส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวจึงหมดสิ้นไป แต่มีข้อน่าสังเกตว่าการบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ทำให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองในบางกรณีเท่านั้น เพราะโดยหลักแล้วในอิตาลีคดีพิพาทลักษณะนี้ย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมนั่นเอง³⁴

เมื่อพิจารณาจากสิ่งที่ผู้เขียนได้พรรณนาไปจะเห็นได้ว่า ในประเทศต่าง ๆ นักนิติศาสตร์ได้พยายามค้นหาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลยุติธรรมกับศาลปกครองออกจากกันเพื่อประโยชน์ในการจำแนกข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอันเป็นการป้องกันไม่ให้ศาลที่อยู่ในต่างระบบพิจารณาข้อพิพาทที่มีลักษณะเดียวกันทับซ้อนกันได้ อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะที่แน่นอนตายตัวเสมอไป เพราะอาจมีบางกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดกฎหมายให้ข้อพิพาทที่อยู่ในศาลต่างระบบนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอีกระบบหนึ่งได้เป็นการเฉพาะ เช่น การกำหนดให้ข้อพิพาททางแพ่งหรือข้อพิพาททางอาญายู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือการกำหนดให้ข้อพิพาททางปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีและนโยบายของผู้ร่างกฎหมาย เพียงแต่ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีเช่นว่าจะต้องตัดสินข้อพิพาทโดยอาศัยหลักกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพของเรื่องเป็นเครื่องมือในการตัดสินคดีด้วย

³¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย*, (วิทยานิพนธ์ปริญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 21.

³² ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 839.

³³ Jürgen Schwarze, *European Administrative Law*, 2 ed. (London: Sweet & Maxwell, 2006), pp. 134-135.

³⁴ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์, *เขตอำนาจศาลในคดีความรับผิดของฝ่ายปกครอง: เปรียบเทียบระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป* [ออนไลน์] 24 สิงหาคม 2568. แหล่งที่มา: <https://www.krisdika.go.th>

4. ศาลปกครองไทย: การเกิดขึ้นขององค์กรและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยเขตอำนาจทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครอง

4.1 การเกิดขึ้นของศาลปกครองในระบบกฎหมายไทย

เมื่อสยาม (ปัจจุบัน คือ ประเทศไทย) ได้รับผลกระทบจากสนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขต พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องการปรับปรุงประเทศให้มีความทันสมัยและเป็นอารยะทัดเทียมกับประเทศอื่น ๆ ในทางสากลพระองค์จึงมีพระราชดำริให้ส่งชนชั้นนำไปศึกษาเล่าเรียนในต่างประเทศเพื่อนำความรู้ดังกล่าวกลับมาพัฒนาบ้านเมือง เมื่อกล่าวถึงเฉพาะการปรับปรุงการศาลและระบบกฎหมายของไทยนั้น ล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ได้ส่งปัญญาชนไปศึกษาวิชากฎหมายในอังกฤษ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าในประเทศดังกล่าวจะมีศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาททั้งปวงที่เกิดขึ้นในสังคมและเมื่อชนชั้นนำเหล่านั้นกลับมายังประเทศก็ได้นำความรู้ดังกล่าวมาเผยแพร่ต่อนักเรียนกฎหมายไทยต่อไป อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจเช่นนั้นกลับเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับระบบกฎหมายที่พระองค์ทรงเลือกใช้ เพราะในเวลานั้นสยามได้เลือกที่จะนำระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law System) มาปรับใช้กับระบบกฎหมายไทย ซึ่งนำมาสู่ปัญหาความไม่สอดคล้องกันของระบบกฎหมายของประเทศกับความรูของผู้บังคับใช้กฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ความคิดทางกฎหมายของบรรดาประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law System) จึงถูกนักกฎหมายไทยนำมาศึกษาและกล่าวอ้างอยู่เสมอและส่งผลโดยตรงต่อความรู้ทางกฎหมายมหาชนตามแบบอย่างประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ไม่ค่อยแพร่หลายมากนักในหมู่นักนิติศาสตร์ไทย แต่เมื่อเวลาผ่านไปความคิดในการเปลี่ยนแปลงแหล่งศึกษากฎหมายของนักเรียนหลวงให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายของประเทศจึงเกิดขึ้นผ่านการเสนอความเห็นของยอร์ช ปาดูซ์ (Georges Padoux; พ.ศ. 2410-2504; ค.ศ. 1867-1961) ที่ปรึกษาการร่างกฎหมายชาวฝรั่งเศสของรัฐบาลไทยในขณะนั้น ช่วงเวลานี้เองที่ทำให้นักเรียนกฎหมายไทยได้ไปศึกษาวิชากฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรปมากยิ่งขึ้นและทำให้นักนิติศาสตร์ไทยในช่วงเวลาหลังได้รับอิทธิพลทางความคิดและนิติวิธีทางกฎหมายในประเทศเหล่านั้นมา³⁵

กระทั่งภายหลังสยามได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ปรีดี พนมยงค์ หนึ่งในผู้ก่อการปฏิวัติประเทศ ได้มีนโยบายที่จะจัดตั้งสถาบันที่มีอำนาจในการให้คำปรึกษาในทางกฎหมายแก่รัฐบาลและปกครองที่สามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองที่มีลักษณะเหมือนกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ตามแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่ด้วยผลพวงจากสนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่รัฐไทยได้ทำไว้กับชาติตะวันตก รัฐบาลจึงเห็นวาทะไม่เหมาะสมที่จะเรียกองค์กรดังกล่าวว่า “ศาลปกครอง” เพราะเกรงว่าประเทศมหาอำนาจจะอาศัยเหตุการณ์เช่นว่าเข้ามาแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดิน³⁶ ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองขึ้นมา

³⁵ ชาญชัย แสงวงศ์, พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 126-133.

³⁶ อัคราทร จุฬารัตน์, กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง, หน้า 121.

โดยให้องค์กรดังกล่าวมีชื่อว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา”³⁷ โดยมุ่งหวังให้องค์กรนี้ทำการเป็นศาลปกครองได้ในอนาคต อย่างไรก็ตาม แม้จะจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นมาได้แต่องค์กรเช่นว่ากลับไม่สามารถวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้ในทางความเป็นจริง เพราะมีความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาและพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครองขึ้นมาเสียก่อน

ต่อมารัฐบาลจึงมอบหมายให้เรอเน กียอง (René Guyon; พ.ศ. 2419-2506; ค.ศ. 1876- 1963) ที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลในขณะนั้นจัดทำบันทึกการศึกษาในหัวข้ออำนาจศาลในทางปกครองอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2476 เพื่อพิจารณาแนวทางและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากมีการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้นมา โดยกียองเห็นว่าหากประเทศไทยสามารถตราพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาและพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในคดีปกครองขึ้นได้จะส่งผลให้เกิดศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรกโดยศาลดังกล่าวจะมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้³⁸ เช่น มีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีอำนาจในการพิจารณาฎีกาที่อุทธรณ์ ฎายตพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหรือที่ยื่นต่อรัฐบาล เป็นต้น³⁹ อย่างไรก็ตาม กฎหมายเช่นว่าก็ไม่สามารถถูกตราขึ้นมาใช้บังคับได้ เพราะมีปัจจัยสำคัญมาจากสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลานั้นประกอบกับความเห็นที่ไม่ลงรอยกันของนักกฎหมายไทยที่ได้ศึกษาเล่าเรียนกฎหมายมาจากแหล่งศึกษาต่างสำนักกัน⁴⁰

จนกระทั่งผ่านไปราวกว่าครึ่งศตวรรษ เมื่อบรรหาร ศิลปอาชา ขณะการเลือกตั้งและได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ได้มีการแก้ไขใหม่ โดยโกศล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นได้มอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม และให้แยกศาลปกครองออกจากคณะกรรมการกฤษฎีกา อย่างไรก็ตามก่อนที่จะเสนอเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี บรรหารได้ประกาศยุบสภาในวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539 เสียก่อน จึงทำให้แผนงานที่จะจัดตั้งศาลปกครองหยุดชะงักลงแต่เมื่อผู้นำรัฐบาลต่อมาได้เข้ามาบริหารประเทศ

³⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 มาตรา 5 (3)

³⁸ เรอเน กียอง, บันทึกการศึกษาในเรื่องอำนาจศาลในทางปกครองที่จะได้จัดตั้งขึ้นเป็นผลเนื่องมาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476, วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 (2537), หน้า 61.

³⁹ ร่างขึ้นต้นพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจคณะกรรมการกฤษฎีกา (ทำการเป็นศาลปกครอง) พุทธศักราช 2476 มาตรา 3 และมาตรา 4

⁴⁰ กิตติคุณ หว่างเพียร, เขตอำนาจศาลปกครอง: ศึกษาข้อจำกัดในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ, หน้า 129-138.

ผู้นำเหล่านี้ต่างให้ความสำคัญกับการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในระบบกฎหมายไทยจึงได้สานต่อนโยบายดังกล่าวจนสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งท้ายที่สุดก็ได้มีการประกาศและมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2542⁴¹ และนำมาสู่การเกิดขึ้นของ “ศาลปกครอง” ในระบบกฎหมายไทยอันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงให้ประเทศไทยมีการจัดโครงสร้างศาลใน “ระบบศาลคู่” นับแต่นั้นเป็นต้นมา

4.2 การหายไปของบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจทั่วไปของศาลปกครองไทย

จากที่ผู้เขียนได้อธิบายไปแล้วว่า ภายใต้ข้อความคิดว่าด้วยระบบศาลคู่ ศาลปกครองจะต้องเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง ด้วยเหตุนี้ ในชั้นยกร่างกฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เราจึงได้เห็นความพยายามในการบรรจุหลักการดังกล่าวเข้าไปในกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างได้มีการแก้ไขบทบัญญัติเช่นว่าด้วยกันหลายครั้งซึ่งเป็นผลมาจากการต่อรองกับกระทรวงยุติธรรมที่ต้องการให้ศาลปกครองไทยมีเขตอำนาจอย่างจำกัด⁴² แต่ท้ายที่สุดความพยายามของผู้ยกร่างกฎหมายก็ประสบผลสำเร็จผ่านการบัญญัติหลักการนี้ไว้ในมาตรา 11 ของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. โดยมีเนื้อความว่า “บรรดาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ศาลอื่นใดจะรับไว้พิจารณาไม่ได้”

อย่างไรก็ตาม มีข้อควรสังเกตว่าบทบัญญัติที่ได้กล่าวไปนั้นกลับมีเนื้อความที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติเดิมที่เคยอยู่ในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ฉบับก่อนซึ่งใช้ถ้อยคำทางกฎหมายว่า “คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ได้แก่ แต่ไม่รวมถึงคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ศาลทหาร และศาลอื่น”⁴³ กรณีจึงแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าก่อนที่จะมีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวนี้ ผู้ร่างได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองโดยรวมถ้อยคำที่แสดงถึงความทั่วไปของเขตอำนาจศาลปกครองกับประเภทคดีปกครองเข้าด้วยกัน แต่ต่อมาผู้ร่างกฎหมายกลับร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองให้มีเนื้อความแตกต่างไปจากเดิมโดยแยกบทบัญญัติเกี่ยวกับประเภทคดีปกครองซึ่งถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 8 (ปัจจุบัน คือ มาตรา 9) กับบทบัญญัติว่าด้วยความทั่วไปของเขตอำนาจศาลปกครอง (มาตรา 11) ออกจากกัน⁴⁴ ทั้งที่แต่ก่อนนั้นบทกฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าวก็เป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติเดียวกัน

ต่อมาเมื่อกฎหมายฉบับนี้ได้เข้าสู่ขั้นการพิจารณาร่างกฎหมายแล้วนั้น กรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายถึงประเด็นความทั่วไปและความเฉพาะของเขตอำนาจศาลปกครอง

⁴¹ อักษรพร จุฬารัตน์, *กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง*, หน้า 155-160.

⁴² สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กองวิชาการ, หนังสือกระทรวงยุติธรรม ที่ ยธ 0503/3894 เรื่อง ประเด็นในการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2540

⁴³ สำนักงานศาลปกครอง, *รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เล่ม 6*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2548), หน้า 542.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 603-604.

ผ่านบทบัญญัติในมาตรา 11 นี้ โดยสรุปได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวอาจทำให้เกิดความสับสน เพราะถ้าหากมีคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการเฉพาะเกิดขึ้น เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งประเมินภาษีต่อศาลภาษีอากร ด้วยถ้อยคำที่บัญญัติในมาตรานี้อาจทำให้ศาลภาษีอากรไม่สามารถรับคดีเช่นว่าไว้พิจารณาได้ เพราะข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งประเมินภาษียังเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 8 ได้เช่นเดียวกัน อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเพียงบทกฎหมายที่เขียนขึ้นเพื่อรองรับเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 8 ดังนั้น เมื่อการบัญญัติมาตรา 11 เป็นเพียงการบัญญัติกฎหมายเพื่อสะท้อนความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการดังกล่าว ผู้พิจารณาร่างกฎหมายจึงเห็นควรให้ตัดบทบัญญัติมาตรา 11 ออกจากร่างกฎหมายฉบับนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสนต่อการฟ้องคดีปกครองในศาลอื่น ๆ⁴⁵

จากการอภิปรายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ผู้พิจารณาร่างกฎหมายไม่เข้าใจถึงความสำคัญของการมีอยู่ของบทบัญญัติที่มีถ้อยคำทางกฎหมายว่าด้วยความทั่วไปของเขตอำนาจศาล ผลของการอภิปรายดังกล่าวได้นำไปสู่การตัดข้อความในบทบัญญัติมาตรา 11 ออกจากร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. โดยผู้พิจารณาร่างกฎหมายไม่ได้กลับมาพิจารณาถึงผลของการกระทำดังกล่าวอีกเลย ซึ่งอาจเป็นเพราะผู้พิจารณาร่างกฎหมายได้หลงเข้าใจไปเสียแล้วว่า การมีอยู่ของบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดประเภทคดีปกครองกับการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความทั่วไปของเขตอำนาจศาลนั้นเป็นสิ่งเดียวกัน และเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ถูกประกาศใช้บังคับจึงส่งผลให้กฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองที่ไม่สมบูรณ์เนื่องจากขาดสาระสำคัญของบทบัญญัติว่าด้วยความทั่วไปของเขตอำนาจศาลไป ด้วยเหตุนี้เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจศาลได้ตามที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ กรณีจึงส่งผลโดยตรงต่อการพิจารณาเขตอำนาจทั่วไปของศาลปกครองไทยและนำมาซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการใช้การตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาลที่มีเขตอำนาจสำรองในการพิจารณาคดีปกครองในปัจจุบัน

5. บทวิเคราะห์ปัญหาความไม่ชัดเจนของศาลที่มีเขตอำนาจสำรองในการฟ้องคดีปกครอง

เมื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาความไม่ชัดเจนของศาลที่มีเขตอำนาจสำรองในการฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทยผู้เขียนเห็นว่า สภาพการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นมาจากปัญหาในเชิงมูลฐานซึ่งมีที่มาจากการปรับปรุงระบบกฎหมายของประเทศใหม่มีความทันสมัย เหตุการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลโดยตรงต่อการบ่มเพาะองค์ความรู้ทางกฎหมายของนักนิติศาสตร์ไทย เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้ชนชั้นนำสยามไปศึกษาวิชากฎหมายในอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ และใช้ระบบศาลในรูปแบบศาลเดี่ยว เมื่อชนชั้นนำสยามเหล่านี้กลับมาเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายให้นักเรียนในโรงเรียนกฎหมายก็จะอธิบายคำสอนวิชากฎหมายตามแบบฉบับของประเทศที่ตนได้เคยเรียนมา

⁴⁵ สำนักงานศาลปกครอง, รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เล่ม 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2548), หน้า 141-149.

อีกทั้งเมื่อภายหลังรัฐบาลได้มีการเปลี่ยนแปลงแหล่งศึกษาวิชากฎหมายของนักนิติศาสตร์ไทยไปเป็นประเทศในภาคพื้นยุโรป การกระทำดังกล่าวกลับยิ่งสร้างความขัดแย้งทางความคิดให้กับนักนิติศาสตร์ไทย เนื่องจากองค์ความรู้ทางกฎหมายที่นักเรียนหลวงเหล่านี้ได้รับมาจากแต่ละประเทศนั้นย่อมมีความแตกต่างกันจนทำให้เกิดปัญหาที่ถกเถียงกันมาอย่างยาวนานว่า ประเทศไทยจะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในระบบศาลใด ซึ่งท้ายที่สุดแล้วรัฐไทยก็ได้เลือกที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในระบบศาลคู่ แต่ด้วยเหตุที่ได้กล่าวไปจึงทำให้ศาลปกครองที่เกิดขึ้นมาในระบบกฎหมายไทยนั้นได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ผ่านการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางส่วนได้อาศัยหลักวิชาที่ตนได้เล่าเรียนมาจากประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวมาเป็นฐานทางความคิดในการร่างรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งส่งผลให้การบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองในรัฐธรรมนูญบิดเบี้ยวไปจากสิ่งที่ควรจะเป็นและส่งผลโดยตรงต่อหลักคิดของนักนิติศาสตร์ไทยว่าแท้จริงแล้วศาลใดในระบบกฎหมายที่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครอง

ในทัศนะของผู้เขียน การบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นความพยายามของผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางกลุ่มที่จะนำข้อคิดว่าด้วยระบบศาลเดียวกับระบบศาลคู่มาผสมผสานกันโดยไม่ได้นึกถึงว่าเมื่อประเทศไทยเลือกใช้การจัดโครงสร้างของศาลในระบบศาลคู่แล้ว ศาลปกครองที่เกิดขึ้นมาในระบบกฎหมายนั้นจะต้องเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครอง ปัญหาเช่นว่าจึงเกิดขึ้นมาจากความตั้งใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะสถาปนาอำนาจให้ศาลยุติธรรมกลายเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครองผ่านการทำให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจเป็นการเฉพาะโดยยึดโยงเขตอำนาจของศาลดังกล่าวไว้กับ “คดีปกครองบางประเภท”

นอกจากนั้น หากพิจารณาจากพัฒนาการของการเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยแล้วจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาที่มีการยกร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองฉบับนี้ นักนิติศาสตร์จากฝั่งศาลยุติธรรมต่างไม่เห็นด้วยกับการบัญญัติกฎหมายให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครองจึงพยายามเรียกร้องให้คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แก้ไขถ้อยคำในบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองเสียใหม่เพื่อให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองอย่างจำกัด แต่ขอเรียกร้องดังกล่าวก็ไม่อาจเปลี่ยนความตั้งใจของผู้ยกร่างกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม ในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้กลับเกิดเหตุการณ์สำคัญขึ้น เพราะบทบัญญัติว่าด้วยความทั่วไปของเขตอำนาจศาลปกครองนั้นได้ถูกตัดออกไปในขั้นนี้และเหลือไว้แต่เพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดประเภทคดีที่มีข้อความคล้ายกับถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁴⁶ ซึ่งผู้พิจารณาร่างกฎหมายอาจคาดไม่ถึงว่าการยกร่างกฎหมายในลักษณะดังกล่าวจะนำมาซึ่งปัญหาในการตีความกฎหมายของศาลปกครองเพื่อรับข้อพิพาทที่โดยสภาพแล้วมีลักษณะเป็นคดีปกครองไว้พิจารณา

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276

หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่านักนิติศาสตร์กลุ่มหนึ่งในระบบกฎหมายไทยนั้นมีความต้องการที่จะทำให้ศาลปกครองไทยมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอย่างจำกัดและมีความพยายามที่จะทำให้ศาลยุติธรรมกลายเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครองผ่านการบัญญัติกฎหมายที่มีความบิดเบี้ยวไปจากข้อความคิดว่าด้วยระบบศาลคู่ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งความผิดพลาดจากการตีความบทบัญญัติว่าด้วยความทั่วไปเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองออกจากร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งของปัญหาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁴⁷ กรณีจึงส่งผลโดยตรงต่อการใช้การตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาข้อพิพาททางปกครองจนถึงขนาดที่อาจทำให้ศาลยุติธรรมกลายเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเช่นว่าได้ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณค่าของข้อความคิดว่าด้วยระบบศาลคู่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมุ่งคุ้มครอง ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอทางออกให้แก่ปัญหาดังกล่าวด้วยการใช้วิธีการตีความกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองตามระบบหรือโครงสร้างของรัฐธรรมนูญเพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักการที่รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐได้บัญญัติรับรองไว้ เพราะถ้าหากมีการตีความบทบัญญัติในทางกฎหมายมหาชนสามารถตีความได้หลายนัย หลักการนี้ได้กำหนดให้นักนิติศาสตร์จะต้องตีความกฎหมายเช่นว่าไปในทางที่สอดคล้องกับสิ่งที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครอง⁴⁸ ด้วยเหตุนี้เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามบทกฎหมายที่เป็นอยู่แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองให้ประเทศไทยมีการจัดโครงสร้างของศาลขึ้นใน “ระบบศาลคู่” เช่นนี้ เมื่อปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความทั่วไปของเขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง กรณีจึงต้องตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อความคิดว่าด้วยระบบศาลคู่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ ซึ่งส่งผลให้นักนิติศาสตร์จึงไม่อาจตีความกฎหมายให้ศาลยุติธรรมในระบบกฎหมายไทยเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครองไปได้ เพราะโดยหลักแล้วในระบบศาลคู่นั้นศาลปกครองจะเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีดังกล่าว ฉะนั้น ในระบบศาลนี้ศาลยุติธรรมจึงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น แม้ในทางข้อเท็จจริงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะกำหนดถ้อยคำทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นการสถาปนาอำนาจให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงก็ตาม ดังนั้น หากนักนิติศาสตร์ไทยตีความกฎหมายให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครองได้ กรณีอาจเป็นการตีความกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับระบบหรือโครงสร้างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้บัญญัติคุ้มครองการจัดโครงสร้างของศาลในระบบศาลคู่เอาไว้แน่นอน ด้วยเหตุนี้เองทำให้อย่างน้อยที่สุดจึงอาจตีความเขตอำนาจของศาลปกครองในระบบกฎหมายไทยได้ว่า **ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณา**

⁴⁷ ดู หัวข้อ 4.2

⁴⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564), หน้า 452.

คดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ทั้งนี้ หากมีคดีปกครองที่เกิดขึ้นนอกเหนือไปจากที่กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดและคดีเชื่อว่าไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติจัดตั้งอำนาจศาลปกครองในการเข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท คดีปกครองเหล่านี้ก็ย่อมตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองไปโดยปริยาย โดยผู้เขียนเห็นว่า การตีความเขตอำนาจของศาลปกครองในลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นการตีความกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายปกครองและคงไว้ซึ่งคุณค่าของข้อความคิดว่าด้วยระบบศาลคู่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมุ่งคุ้มครองและทำให้ศาลปกครองมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเป็นการสำรองในการพิจารณาคดีปกครอง อีกทั้งยังสร้างความกระจ่างให้นักกฎหมายไทยได้ทราบบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายเฉพาะที่มีถ้อยคำทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองไว้นั้นไม่อาจถูกตีความให้เป็นข้อยกเว้นเขตอำนาจศาลปกครองได้นั่นเอง

6. บทส่งท้าย

จากที่ผู้เขียนได้พรรณนาไปในข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาความคลุมเครือของศาลที่มีเขตอำนาจสำรองในการพิจารณาคดีปกครองในระบบกฎหมายไทยนั้นเกิดขึ้นมาจากปัจจัยที่สำคัญสองประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง การรับเอาอิทธิพลทางความคิดจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์มาปรับใช้กับการบัญญัติถ้อยคำทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลในระบบกฎหมายไทย และประการที่สอง ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของผู้พิจารณาร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ต่อการตีบทบัญญัติว่าด้วยความทั่วไปของเขตอำนาจศาลปกครองออกจากร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ปัจจัยเช่นนี้ได้ส่งผลโดยตรงต่อการตีความกฎหมายในเรื่องนี้ ซึ่งผู้เขียนได้เสนอทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวผ่านการตีความกฎหมายด้วยวิธีการตีความตามระบบและโครงสร้างของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลปกครองไทยมีแนวโน้มที่จะมีเขตอำนาจเป็นการทั่วไปในการพิจารณาคดีปกครองอันเป็นการสอดคล้องกับข้อความคิดว่าด้วยระบบศาลคู่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้

อย่างไรก็ดี ในทัศนะของผู้เขียนการตีความกฎหมายในลักษณะดังกล่าวอาจไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาในระยะยาวและด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ทำได้ยากประกอบกับกฎหมายเช่นว่าได้เปิดช่องให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกำหนดเขตอำนาจศาลปกครองผ่านการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติได้ ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงกฎหมายวิธีสบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย กล่าวคือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้มีข้อความดังต่อไปนี้แทนที่บทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

“ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาททางปกครองทั้งปวง เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดให้ข้อพิพาททางปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น”

ทั้งนี้ การปรับปรุงกฎหมายในลักษณะเช่นว่า ย่อมไม่กระทบต่อสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด อีกทั้งยังทำให้บทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองไทยมีความสมบูรณ์และสอดคล้องกับข้อความคิดพื้นฐานว่าด้วยระบบศาลคู่ตนเอง อนึ่ง ผู้เขียนทราบดีว่าปัญหาดังกล่าวอาจไม่หมดสิ้นไปด้วยการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองเพียงอย่างเดียว การพิจารณาตำแหน่งแห่งที่ของอำนาจฟ้องคดีปกครองและอำนาจของศาลในการออกคำบังคับก็เป็นประเด็นที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ด้วยเหตุนี้ข้อเสนอของผู้เขียนจึงเพียงแต่ทำให้ปัญหาการตีความเขตอำนาจของศาลปกครองไทยเบาบางลงไปเท่านั้นและหวังเป็นอย่างยิ่งว่าปัญหาที่เหลืออยู่จะถูกนำมาศึกษาต่อในทางวิชาการเพื่อนำมาซึ่งองค์ความรู้ที่บริบูรณ์เกี่ยวกับเงื่อนไขในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองไทยต่อไป

รายการอ้างอิง

- กิตติคุณ หว่างเพียร, **เขตอำนาจศาลปกครอง: ศึกษาข้อจำกัดในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2567).

- เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, **พัฒนาการของหลักนิติธรรมในอังกฤษ ใน นิติรัฐนิติธรรม ประวัติศาสตร์ ภูมิปัญญาเปรียบเทียบ**, บรรณาธิการโดย เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, (กรุงเทพมหานคร: อิลูมินันซ์ เอ็ดดิชั่นส์, 2567).

- เจตน์ สถาวรศีลพร, **ปัญหาการใช้บทบัญญัติตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543: ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นที่มีใช้ศาลปกครอง**, (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง สำนักงานศาลปกครอง, 2557).

- ชาอู๋ชัย แสงศักดิ์, **พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538).

- ชีระ สุธีวรานุ, **ระบบศาลและการพิจารณาคดีของศาลในทางกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565).

- บรรเจิด สิงคนติ, **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563).

- บรรเจิด สิงคนติ, **อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534).

- ปิยะบุตร แสงกนกกุล, **ภูมิปัญญาปฏิวัติฝรั่งเศส**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2565).

- ปรียานุ มหาวรรณ, **ปัญหาการปรับใช้หลักกฎหมายว่าด้วยการจัดการงานนอกสั่งในระบบกฎหมายปกครองไทย**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557).

- โภคิน พลกุล, **คดีปกครองฝรั่งเศส**, (เอกสารประกอบการบรรยาย บัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิชาปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน, 2525).

- มุรินทร์ พงศปาน, **ระบบกฎหมายซีวิลลอว์: จากกฎหมายสิบสองโต๊ะสู่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564).

- เรอเน กียอง, **บันทึกการศึกษาในเรื่องอำนาจศาลในทางปกครองที่จะได้จัดตั้งขึ้นเป็นผลเนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476** วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 13 เล่มที่ 1 (2537).
- วรเจตน์ ภาคิรัตน์, **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564).
- วรรณชัย บุญบำรุง และชนกฤต วรรณชชากุล, **หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566).
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, **เขตอำนาจศาลในคดีความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง: เปรียบเทียบระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป** [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <https://www.krisdika.go.th>
- สำนักงานศาลปกครอง, **รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เล่ม 2**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2548).
- สำนักงานศาลปกครอง, **รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. เล่ม 6**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2548).
- สุนัย มโนมัยอุดม, **ระบบกฎหมายอังกฤษ**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, **หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**, สำนักงานศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร: 2545).
- สุรัชดา ธีศรี, **เอกวิธีกฎแห่งความยุติธรรมในกฎหมายอังกฤษ**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565).
- อภิศักดิ์ พรหมสวัสดิ์, **ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534).
- อักษราทร จุฬารัตน์, **กว่าจะมาเป็นศาลปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2552).
- อิสระ นิติทัศน์ประภาส, **คำอภิปรายในการประชุมทางวิชาการเรื่องปัญหาการจัดตั้งศาลปกครองในไทย**, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (2524).
- Anke Freckmann and Thomas Wegerich, **The German Legal System**, (London: Sweet & Maxwell, 1999).
- Jürgen Schwarze, **European Administrative Law**, 2 ed. (London: Sweet & Maxwell, 2006).

- L.neviile Brown and J.F. Garner, **French Administrative Law**, 2 ed. (London: Butterworths, 1973).
- Radcliffe and Cross, **The English Legal System**, 4 ed. (London: Butterworths)