

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนกระบวนการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ทำให้พบว่ามีข้อที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจของศาลในการพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยเฉพาะศาลปกครอง กรณีที่มีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลว่า ศาลจะมีอำนาจพิจารณาและออกคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หากคดีอยู่ระหว่างขั้นตอนกระบวนการพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 หรือไม่ จึงได้มีการค้นคว้าศึกษาหลักกฎหมาย เจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมถึงแนวคิดของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาปรับใช้ในการพิจารณาและหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวต่อไป

#### 5.1 บทสรุป

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข<sup>1</sup> และรับหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม โดยให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์กรหลักที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของไทยทั้งสามฝ่ายนั้นคือ สภานิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ และเนื่องจากระบบศาลในประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือ

<sup>1</sup> มาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนเป็นการเฉพาะ<sup>2</sup> แยกอิสระจากศาลยุติธรรมในลักษณะคู่ขนาน เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม และศาลได้รับคำฟ้องแล้ว ศาลจะดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลนั้น ๆ โดยศาลยุติธรรมจะใช้ระบบการพิจารณาแบบกล่าวหา ส่วนศาลปกครองใช้ระบบการพิจารณาแบบไต่สวน ทั้งนี้แต่ละศาลมีกระบวนการพิจารณาโดยให้คู่ความหรือคู่กรณีใช้สิทธิโต้แย้งและยกข้อต่อสู้เพื่อแก้ข้อกล่าวหา เช่น การยื่นคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำร้องที่ยื่นต่อศาลเพื่อตั้งประเด็นระหว่างคู่ความ เป็นต้น รวมถึงกระบวนการซึ่งเป็นขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาล เช่น การนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก การสืบพยาน เป็นต้น ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในเรื่องของขั้นตอนกระบวนการและระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนระหว่างคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมและคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยมีกระบวนการพิจารณาคดีแตกต่างกัน และเนื่องจากการที่ประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล หรือปัญหาเกี่ยวกับคำพิพากษาขัดกันระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหารได้ ดังนั้น จึงมีแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลขึ้นโดยพิจารณานำแนวคิดและแนวทางการจัดตั้งองค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้เป็นแนวทางในการจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในประเทศไทย ใน พ.ศ. 2542 และมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 248 วรรคหนึ่ง<sup>3</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และหลักเกณฑ์วิธีการนำคดีขึ้นสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ

<sup>2</sup> ศาลปกครอง เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีฐานะเทียบเท่าศาลยุติธรรมและมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ เป็นศาลที่ใช้ระบบไต่สวน โดยในแต่ละคดีจะมีการพิจารณาโดยองค์คณะของตุลาการ ต่างจากศาลยุติธรรมซึ่งใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งศาลปกครองแบ่งออกเป็น “ศาลปกครองชั้นต้น” และ “ศาลปกครองสูงสุด”

<sup>3</sup> มาตรา 248 ในกรณีที่มิมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด โดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นกรรมการ

หน้าที่ระหว่างศาล และกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลขัดกันซึ่งกระบวนการพิจารณาและขั้นตอนการพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 สรุปได้ว่า เมื่อคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลที่มีการฟ้องคดีดังกล่าว ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ศาลที่รับฟ้องจะต้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และจัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความอ้างว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลโดยเร็ว ซึ่งหากศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องต้องกัน ไม่ว่าจะเห็นว่าคดีนั้นควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน (ศาลที่รับฟ้อง) หรือเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอีกศาลหนึ่งที่คู่ความอ้าง ให้ศาลแจ้งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการคดีในศาลเดิม หรือเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลที่คู่ความกล่าวอ้าง หรือจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจศาล แล้วแต่กรณี แต่หากศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาล ให้ศาลที่ส่งความเห็น ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นที่สุด ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า เมื่อมีการโต้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาคดีปกครอง ไม่ว่าจะคดีนั้นจะอยู่ในกระบวนการขั้นตอนใด เช่น อยู่ระหว่างการส่งคำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม หรือขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงอื่น ๆ ของศาล เป็นต้น ศาลที่พิจารณาคดีดังกล่าวต้องรอการพิจารณาคดีไว้เป็นการชั่วคราว ดังนั้น สารนิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นศึกษาอำนาจของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลต้องรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวในระหว่างที่มีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล ประกอบแนวทางปฏิบัติของศาลว่า มีการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัด หรือไม่

สำหรับการพิจารณาคดีปกครองนั้น ถือว่าศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี ไม่ว่าจะเป็นจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมถึงคำชี้แจงอื่น ๆ โดยในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าว มิได้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสืบพยานหลักฐานที่เคร่งครัดและไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำมาสืบเท่านั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการรับฟังพยานหลักฐาน นอกจากนี้ ในระหว่างการพิจารณาคดีปกครอง คู่กรณีมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากศาล เพื่อมิให้คู่ความหรือคู่กรณีได้รับความเสียหายหรือเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย ในระหว่างการพิจารณาของศาล ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ บทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา อันมีลักษณะเป็นมาตรการเชิงป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากต่อการเยียวยาแก้ไข ในภายหลัง หากต่อมาศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ที่เป็นเช่นนี้ก็สืบเนื่องมาจากการฟ้องคดีปกครองไม่เป็นเหตุหรือมีผลให้เป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานี้ นอกจากจะปรากฏในวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว ยังปรากฏบทบัญญัติดังกล่าวในวิธีพิจารณาคดีแพ่งด้วย กล่าวคือ ในคดีปกครองกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมวด 4 ส่วนที่ 2 การดำเนินคดีปกครอง มาตรา 66 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ภาค 2 หมวด 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ข้อ 69 ถึง ข้อ 77 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเคร่งครัดของเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง และกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง รวมถึงมีอำนาจในการมีคำสั่งกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา สำหรับในคดีแพ่งกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่ง ภาค 4 ลักษณะ 1 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา ตั้งแต่มาตรา 253 ถึงมาตรา 270

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ และในระหว่างการพิจารณาคดี หากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลหรือคำพิพากษาของศาลแตกต่างกัน กระบวนการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การยุติข้อโต้แย้งดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ ซึ่งตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้เมื่อมีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลแล้ว ศาลต้องรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว แต่เมื่อได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าการพิจารณาคดีปกครองมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีระหว่างการพิจารณาคดี ดังนั้น หากกรณีที่คู่กรณียื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ในระหว่างที่มีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลนั้น ตามมาตรา 15<sup>4</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 บัญญัติให้นำมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไปใช้กับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยอนุโลมด้วย กล่าวคือ เมื่อคดีอยู่ระหว่างการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล แม้มีการยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในระหว่างนั้น ศาลก็ต้องรอการพิจารณาการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้ชั่วคราว เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เปิดช่องให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจที่จะไม่รอการพิจารณาคดีไว้เป็นการชั่วคราวเพื่อที่จะพิจารณาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาแล้ว

<sup>4</sup> มาตรา 15 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 10 ถึงมาตรา 14 ไปใช้กับวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา การยื่นคำร้องต่อศาลก่อนการฟ้องคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ การสืบพยานหลักฐานไว้ก่อนฟ้องคดี การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ประการอื่นของศาลโดยอนุโลม

จะเห็นได้ว่า มีขึ้นเพื่อคุ้มครองคู่กรณีในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หากศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ซึ่งบางกรณีคู่กรณีหรือผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองดังกล่าวจากศาลเป็นการเร่งด่วน เนื่องจากหากไม่ได้รับความคุ้มครองดังกล่าวแล้ว จะทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นยากต่อการเยียวยาแก้ไขในภายหลัง เช่น กรณีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้รื้ออาคารที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดี และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำลังใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการนำกำลังเข้าไปรื้อถอนอาคารดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากไม่มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวของฝ่ายปกครองแล้ว อาคารที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดี ก็จะถูกฝ่ายปกครองดำเนินการรื้อถอน ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับความเสียหายจากการใช้มาตรการบังคับของฝ่ายปกครอง แม้ว่าต่อมาศาลปกครองจะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครองก็ตาม ก็ไม่สามารถจะทำให้อาคารของผู้ฟ้องคดีที่ถูกรื้อถอนไปแล้วกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 236/2548) เป็นต้น ดังนั้น หากให้มีการรื้อการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว โดยศาลไม่มีอำนาจพิจารณาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ในระหว่างที่คดีที่มีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล ตามบทบัญญัติมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 แล้ว อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับความคุ้มครองในระหว่างการพิจารณาคดีได้ ประกอบกับจากการศึกษาแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า ได้มีความพยายามที่จะวางบรรทัดฐานในการให้อำนาจศาลในการพิจารณาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา แม้คดีดังกล่าวอยู่ระหว่างการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลก็ตาม โดยศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลไว้ว่า การยื่นคำร้องขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษตามมาตรา 66<sup>5</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 75<sup>6</sup>

<sup>5</sup> มาตรา 66 ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

<sup>6</sup> ข้อ 75 นอกจากกรณีดังกล่าวในข้อ 69 ในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้

แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นการใช้สิทธิทางศาลที่มาตรา 28 วรรคสอง<sup>7</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองไว้และผูกพันศาลในการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมาย ตามมาตรา 27<sup>8</sup> ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งเป็นศาลที่รับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงมีอำนาจมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพาทฯ ได้ ตามคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 914/2557 จากคำสั่งดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คดีนี้ มีการยื่นคำร้องเพื่อโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลจะต้องรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว ศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้วินิจฉัยให้ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอ กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพาทฯ ได้ จึงถือได้ว่ามิได้มีการตีความกฎหมายที่บัญญัติให้ศาลรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวโดยเคร่งครัด และจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องปรากฏว่า ไม่เพียงแต่ศาลปกครองสูงสุดเท่านั้นที่มีความพยายามในการตีความบทกฎหมายเพื่อให้ศาลมีอำนาจพิจารณาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพาทฯ ศาลแพ่งซึ่งเป็นศาลยุติธรรมยังได้วางบรรทัดฐานเพื่อให้ศาลมีอำนาจพิจารณา และมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอคุ้มครองชั่วคราวในเหตุฉุกเฉินไว้เช่นกัน แม้คดีดังกล่าวจะอยู่ระหว่างการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลก็ตาม ซึ่งการที่ศาลได้มีการวางบรรทัดฐานไว้เช่นนี้ เนื่องจากศาลคำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีที่จะเกิดขึ้นและยากต่อการเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หากไม่ได้รับความคุ้มครองในระหว่างการพิจารณาคดีอย่างทันที่ว่าเป็นการตีความเพื่อผ่อนปรนความเคร่งครัดของ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติให้ศาลรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว ประกอบกับประเทศไทยเป็นระบบ Civil Law ซึ่งการตัดสินหรือมีคำพิพากษาของศาลจำเป็นต้องยึดตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ มิใช่ยึดถือแนวคำพิพากษาของศาลที่ได้เคยตัดสินหรือวางหลักกฎหมายในการพิจารณาคดีไว้ อีกทั้งแนวบรรทัดฐานของศาลดังกล่าว มิใช่กฎหมายอันมีสถานะมั่นคงถาวรอันจะถือเป็นหลักประกันสิทธิ

<sup>7</sup> มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

๑๓๑

๑๓๑

<sup>8</sup> มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

ของคู่มือที่จะได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา จึงมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 เพื่อให้ศาลมีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา แม้ในระหว่างที่มีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลได้ รวมถึงมีหลักเกณฑ์หรือข้อปฏิบัติที่ศาลสามารถนำมาประกอบดุลพินิจเพื่อพิจารณาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาต่อไป

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลปกครองในการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลแล้ว ปรากฏว่ามีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาและควรได้รับการแก้ไขจำนวน 2 ประเด็น ได้แก่ (1) อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล (2) หลักเกณฑ์และผลผูกพันในการพิจารณาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในกรณีที่มีการข้อโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลในระหว่างที่มีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล มีฐานอำนาจตามกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน ประกอบกับมีหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่ศาลใช้เพื่อประกอบการพิจารณาอย่างเป็นธรรม โดยยึดแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ได้มีการวิเคราะห์ไว้แล้ว ดังนี้

### 5.2.1 ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล

เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล พร้อมทั้งมีการยื่นคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไม่ว่าจะยื่นคำขอมาก่อนหรือหลังที่มีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลก็ตาม มาตรา 10 ประกอบมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลต้องรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว โดยไม่มีบทบัญญัติใดเปิดช่องให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจที่จะไม่รอการพิจารณาคดีเพื่อที่จะพิจารณาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ในกรณีเช่นนี้ หากตีความตามบทบัญญัติดังกล่าว โดยเคร่งครัด ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจะไม่มีอำนาจพิจารณาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ภายหลังจากที่มีการยื่นคำร้องเพื่อโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล เนื่องจากศาลจะต้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และจัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่มีการร้องขอว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจ

โดยเร็ว แม้ทางปฏิบัติ จะปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยให้อำนาจศาลปกครองชั้นต้น สามารถพิจารณาคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ก็ตาม แต่เนื่องจากฐานอำนาจในการพิจารณาและมีคำสั่งของศาลเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นเพียงแนวบรรทัดฐานของศาลที่วางหลักไว้เท่านั้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการให้หลักประกันให้กับคู่กรณีที่จะได้รับความคุ้มครองประโยชน์ ในระหว่างการพิจารณาคดีก่อนที่คดีจะถึงที่สุดอย่างแท้จริง จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มเติม เหตุยกเว้นให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจที่จะไม่รอการพิจารณาคดีได้ หากปรากฏว่ามีการยื่นคำขอ คุ้มครองชั่วคราวในเหตุฉุกเฉิน กล่าวคือ โดยหลักตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการฟ้องคดี ต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้อง ต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น ในการนี้ให้ศาลที่รับฟ้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และ ให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ในกรณีเช่นว่านี้ให้ ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้ ... ซึ่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาถูกนำมาใช้ผ่านมาตรา 15 ซึ่งบัญญัติว่า ให้นำบทบัญญัติมาตรา 10 ถึงมาตรา 14 ไปใช้กับวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา การยื่นคำร้องต่อศาลก่อนการฟ้องคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ การสืบพยานหลักฐานไว้ก่อนฟ้องคดี การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ประการอื่น ของศาล โดยอนุโลม จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมาย โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเป็นบทบัญญัติมาตรา 15/1 โดยให้มี หลักการว่า

*“ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 15 หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่เป็นการยื่นคำขอ คุ้มครองชั่วคราวในเหตุฉุกเฉิน และศาลที่รับฟ้องเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของตน ประกอบกับ มีเหตุอันสมควรที่จะต้องมีการพิจารณาเป็นกรณีฉุกเฉิน ให้ศาลมีดุลพินิจไม่จำเป็นต้องรอการพิจารณาคดี ไว้ชั่วคราวตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยศาลมีอำนาจพิจารณารวมถึงมีคำสั่ง เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา”*

**5.2.2 ควรมีการกำหนดข้อปฏิบัติของศาลเป็นการภายในเกี่ยวกับการมีคำสั่งเกี่ยวกับ วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ในกรณีที่มีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล**

เนื่องจากประเด็นที่ศึกษานี้เป็นกรณีที่มีความเกี่ยวพันกันระหว่างศาลปกครองและ ศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง) ประกอบกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนกระบวนการพิจารณาคำขอเกี่ยวกับ วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาอาจมีความแตกต่างกันเล็กน้อย ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดความลักลั่นใน



การปฏิบัติ และเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปแนวทางเดียวกัน จึงเห็นควรกำหนดข้อปฏิบัติของศาล โดยอาจอยู่ในรูปแบบของคำแนะนำของประธานศาล ในประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 กรณีที่คดีอยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา กล่าวคือ ศาลได้มีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไม่ว่าจะส่งพฤติกรรมการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา (ซึ่งคำสั่งนี้สามารถอุทธรณ์ได้ต่อศาลปกครองสูงสุด ตามข้อ 73 วรรคสาม และข้อ 76 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543) และในระหว่างนั้นได้มีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล (ซึ่งตามหลักกฎหมายแล้วศาลต้องรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว) ต่อมา ผู้มีส่วนได้เสียได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะมีการยื่นอุทธรณ์ก่อนหรือหลังการยื่นคำร้องเพื่อโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลก็ตาม ดังนั้น จึงอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าหากคดีอยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ศาลต้องรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวหรือไม่ หรือศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว หรือไม่ จึงควรกำหนดแนวทางการปฏิบัติของศาลให้ชัดเจน กล่าวคือ ในคดีปกครอง ให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ โดยให้ดำเนินการตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 สำหรับในคดีแพ่งเห็นควรกำหนดให้ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ต่อไป โดยให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประเด็นที่ 2 ผลผูกพันของการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ในระหว่างที่มีข้อโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล กล่าวคือ เมื่อศาลที่รับฟ้องมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา จึงมีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไป แม้จะมีการโอนคดีไปให้อีกศาลหนึ่งพิจารณาพิพากษาก็ตาม ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 แต่เนื่องจากผลของคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามีความแตกต่างกันระหว่างคำสั่งของศาลปกครองและศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง) โดยเฉพาะกรณีที่ศาลมีคำสั่งยกคำขอในเหตุฉุกเฉิน กล่าวคือ หากเป็นคำสั่งของศาลปกครอง จะมีผลเฉพาะคำขอในเหตุฉุกเฉินเท่านั้น ดังนั้น หากต่อมาภายหลังศาลแพ่งซึ่งเป็นศาลที่รับโอนคดีมาก็มีอำนาจพิจารณาคำขอคุ้มครองชั่วคราวโดยดำเนินการกระบวนพิจารณาคำขอในกรณีปกติ จึงมีผลให้คำขอทั้งกรณีปกติและกรณีฉุกเฉินไม่มีผลใช้บังคับ แต่หากศาลแพ่งมีคำสั่งยกคำขอในเหตุฉุกเฉิน และมีการโอนคดีไปให้ศาลปกครองพิจารณา ศาลปกครองก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราว เนื่องจากคำขอทั้งกรณีปกติและกรณีฉุกเฉินตกไปตามคำสั่ง

ของศาลแพ่ง แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 13 ตอนท้าย ได้บัญญัติให้ศาลที่รับโอนคดีมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ดังนั้น คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทที่ศาลที่รับฟังได้เคยมีคำสั่งไว้ ศาลที่รับโอนคดีมีอำนาจพิจารณาและสั่งเป็นอย่างอื่นได้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แม้กฎหมายจะบัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจสั่งเป็นอย่างอื่นได้ แต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงเห็นควรกำหนดกรอบการพิจารณา เพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้กับทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม ดังนี้

(1) กรณีศาลแพ่งรับโอนคดีที่ศาลปกครองเคยมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวในเหตุฉุกเฉินไว้แล้ว ศาลแพ่งยังคงต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาคำขอคุ้มครองชั่วคราวในกรณีปกติ

(2) กรณีศาลปกครองรับโอนคดีที่ศาลแพ่งเคยมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวในเหตุฉุกเฉินไว้แล้ว ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอคุ้มครองชั่วคราวในกรณีปกติ เนื่องจากคำขอดังกล่าวได้ตกไปแล้ว

ดังนั้น จากข้อเสนอข้างต้น จึงเป็นการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติของศาลให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้อำนาจศาลในการพิจารณาหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท การแนวทางการปฏิบัติมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ป้องกันมิให้เกิดการตีความกฎหมายหรือแนวทางการปฏิบัติ อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้กรณีในการดำเนินคดีมากยิ่งขึ้นด้วย