

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทะเลาะเบาะแว้งตามคำสั่งทางปกครอง¹

กิริติ ชาญศิลป์²

ประเทศไทยเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือหลักนิติรัฐในการบริหารและปกครองประเทศ ประเทศไทยจึงใช้กฎหมายเป็นหลักในการบริหารและปกครองประเทศ ดังนั้น การดำเนินการของรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมาย และในขณะเดียวกันก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะและการบริหารงานของรัฐบรรลุผลอีกด้วย

เมื่อรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะและบริหารงานให้บรรลุผล รัฐบาลหรือฝ่ายปกครองจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมี “เครื่องมือ” ที่จะต้องใช้เพื่อให้วัตถุประสงค์ในการดำเนินการทางปกครองบรรลุผล ซึ่งเครื่องมือที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินการนั้น จะปรากฏออกมาในรูปแบบของการกระทำทางปกครอง

สำหรับการกระทำทางปกครองถือเป็นกระทำทางบริหารของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือระดับพระราชบัญญัติ และจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองมีความหลากหลาย รูปแบบและประเภทของการกระทำทางปกครองจึงต้องมีความหลากหลายตามไปด้วย เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะที่มีความหลากหลายสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ซึ่งในกรณีนี้ ผู้เขียนจะขอศึกษาเฉพาะ การกระทำทางปกครองที่ปรากฏออกมาในรูปแบบของ “คำสั่งทางปกครอง” เท่านั้น

คำสั่งทางปกครองถือเป็นการกระทำทางปกครองประเภทที่มุ่งต่อผลทางกฎหมาย และเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง ในกรณีของประเทศไทย คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ จึงอาจกล่าวได้ว่า คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทะเลาะเบาะแว้งตามคำสั่งทางปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ พัฒนะ เรือนใจดี และอาจารย์ ดร.ฐาตุร ศิริบุษย์วัฒนา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้รับคำสั่ง ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ในลักษณะที่มีผลบังคับเฉพาะกรณีโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

เมื่อฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว จะมีผลผูกพันตามกฎหมายต่อผู้รับคำสั่งตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และมีผลอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาหรือเหตุอื่น ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นทันที แม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม บุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็ไม่อาจกล่าวอ้างความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมาปฏิเสธการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ และหากไม่ปฏิบัติตามฝ่ายปกครองก็มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้เอง โดยอาศัยมาตรการที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องฟ้องต่อศาลหรือขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตก่อนแต่อย่างใด การออกคำสั่งทางปกครองจึงมีลักษณะเป็นการดำเนินการในรูปแบบของการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งให้เอกชนปฏิบัติตาม ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเอกชนโดยตรง

การที่บุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองใด ประสงค์ที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยกล่าวอ้างถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องนำข้อโต้แย้งดังกล่าวมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลโดยทั่วไปจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดข้อพิพาท ดังนั้น ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจึงยังคงอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่พิพาทได้ จึงอาจทำให้ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้นร้ายแรงและยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง เพื่อเป็นการป้องกันและบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี จึงได้กำหนดให้มีมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีในระหว่างกรพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีจะยังไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งพิพาทจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ในกรณีนี้ผู้เขียนมุ่งศึกษามาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาเฉพาะ มาตรการในการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการในการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ยังคงไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาจะพบว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของประเทศไทย ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น กล่าวคือ การฟ้องคดีไม่เป็นการระงับผลของคำสั่ง

ทางปกครองนั้นไว้เป็นการชั่วคราว ดังนั้น ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล คำสั่งทางปกครองที่พิพาทจึงยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตลอดเวลา ฝ่ายปกครองจึงสามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แต่ต่อมาศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นในภายหลังแล้วก็ตาม แต่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอาจไม่เกิดประโยชน์หรือไม่อาจเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้

แม้ในทางทฤษฎี คำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของศาลจะมีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นสิ้นผลลง รวมถึงเป็นการลบล้างผลที่เกิดขึ้นทุกอย่างจากคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนนั้นด้วย แต่ในทางปฏิบัติ ผลจากการที่ฝ่ายปกครองได้บังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองซึ่งเกิดขึ้นแล้ว ในบางกรณีย่อมไม่อาจลบล้างหรือไม่สามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ ตัวอย่างเช่น คำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งมีผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน หรือคำสั่งเกี่ยวกับการรื้อถอน การบูรณะซ่อมแซม หรือการทำลายโบราณสถาน ซึ่งมีผลกระทบต่อความคงอยู่ของโบราณสถาน เป็นต้น และแม้การกำหนดให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง จะมีวัตถุประสงค์ในการยับยั้งมิให้เอกชนผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองใช้การฟ้องคดีต่อศาลเป็นเครื่องมือ เพื่อที่จะประวิงมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองต้องหยุดชะงักลง ด้วยเล็งเห็นถึงความสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายปกครองที่ได้กระทำลงเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และมีลักษณะที่จะต้องจัดทำอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นเพียงมาตรการที่ต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีในเบื้องต้นไว้เป็นการชั่วคราว ในระหว่างที่ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาเท่านั้น ประกอบกับลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานะและสิทธิของปัจเจกบุคคล ซึ่งผลกระทบจากคำสั่งในบางกรณีอาจมีผลกระทบที่เป็นการยากที่จะแก้ไขเยียวยาให้กลับมาสภาพเดิม หรืออาจถึงขั้นที่ไม่สามารถแก้ไขหรือชดเชยให้กลับมาสภาพเดิมในภายหลังได้อีก จึงสมควรกำหนดให้การฟ้องคดีมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองพิพาทไว้โดยอัตโนมัติ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีของคำสั่งที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะยิ่งกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล เช่น คำสั่งเกี่ยวกับการรักษาทรัพยากรของรัฐ หรือคำสั่งเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น ก็ควรกำหนดเป็นข้อยกเว้นของหลักการฟ้องคดี

ดังกล่าวไว้ด้วย

ปัญหาประการต่อมา คือ ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความตามเงื่อนไขบางประการที่กฎหมายได้กำหนดไว้ก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความว่าคำสั่งทางปกครอง

ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง รวมทั้งการทูลเกล้าฯ ถวายตามคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวนี้ ส่งผลให้ศาลจำต้องใช้ระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นให้ได้ความตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน และทำให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลเกิดความล่าช้า

เมื่อพิจารณาเงื่อนไขที่ศาลจะต้องพิจารณาแล้วเห็นว่า เงื่อนไขประการแรกนี้กฎหมายกำหนดโดยใช้แต่เพียงถ้อยคำว่า “น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย” เท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ศาลไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยลงไปถึงเนื้อหาของคดีขนาดที่ว่าคำสั่งทางปกครองที่พิพาทนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างแน่นอน ซึ่งเป็นการยากที่ศาลจะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงอย่างไรและเพียงใดจึงจะเพียงพอและน่าเชื่อได้ว่าคำสั่งทางปกครองที่พิพาทในคดีน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก ข้อเท็จจริงที่จะทำให้เชื่อได้ว่าคำสั่งทางปกครองที่พิพาทในคดีน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่พิพาทในคดีถึงขนาดเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเลย เป็นข้อเท็จจริงที่มีความใกล้เคียงกันมาก อีกทั้ง ยังเป็นประเด็นที่ทับซ้อนกับประเด็นหลักแห่งคดีอีกด้วย ประกอบกับการพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามเงื่อนไขประการแรกนี้ ศาลจำต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและใช้พยานหลักฐานพอสมควร จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณามีคำสั่งสำหรับเงื่อนไขประการต่อมา คือ การพิจารณาว่าการที่จะให้คำสั่งทางปกครองที่พิพาทในคดีมีผลบังคับใช้ต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังหรือไม่ อันเป็นการกำหนดให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับเงื่อนไขประการสุดท้ายที่ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความ คือ การทูลเกล้าฯ ถวายตามคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ อันเป็นการกำหนดให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาเงื่อนไขทั้งสามประการที่ศาลจะต้องพิจารณาก่อนมีคำสั่งทูลเกล้าฯ ถวายตามคำสั่งทางปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลจำต้องอาศัยพยานหลักฐานในเบื้องต้นสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ทำให้ศาลต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ซึ่งทำให้การพิจารณามีคำสั่งของศาลเป็นไปด้วยความล่าช้า แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดเงื่อนไขสองประการหลังนี้ไว้ ก็เพื่อให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างความเดือดร้อนเสียหายของปัจเจกบุคคลและประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม เนื่องจาก ผลของคำสั่งทางปกครองในบางกรณีอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมหรือประโยชน์ของปัจเจกบุคคลแตกต่างกันออกไป ซึ่ง

ควรที่จะต้องมีการพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป จึงสมควรตัดเฉพาะเงื่อนไขเกี่ยวกับความน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีออกไปเท่านั้น

ปัญหาประการต่อมา คือ การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ต้องกระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว แม้จะเพื่อให้มีบททวนและตรวจสอบการใช้อำนาจในการพิจารณามีคำสั่งของศาลชั้นต้น เพื่อเป็นหลักประกันต่อความยุติธรรมก็ตาม แต่ขั้นตอนดังกล่าวก็จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการพอสมควร ทำให้กระบวนการพิจารณาล่าช้า ซึ่งอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและไม่ได้รับความคุ้มครองโดยเร็ว

เมื่อพิจารณารูปแบบและขั้นตอนในการมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่า มีรูปแบบและขั้นตอนเช่นเดียวกันกับการทำคำพิพากษา และแม้การพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการในรูปแบบขององค์คณะ โดยผ่านตุลาการผู้แถลงคดีอีกชั้นหนึ่ง จะเป็นรูปแบบและขั้นตอนที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความรอบคอบและความเป็นกลางในการพิจารณาคดีของตุลาการ อีกทั้ง ยังเป็นกระบวนการที่เป็นหลักประกันต่อสิทธิของคู่กรณีที่มีประสิทธิภาพก็ตาม แต่กระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการพอสมควร ไม่ว่าจะเป็นการปรึกษาหารือกันของตุลาการในองค์คณะ รวมถึงการทำความเข้าใจของตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งทำให้การพิจารณาของศาลต้องล่าช้าออกไป และเมื่อพิจารณาลักษณะของการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองแล้วเห็นว่า เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว เพื่อเป็นการยับยั้งความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในเบื้องต้นก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาคัดสินชี้ขาดคดีในชั้นต่อไป ประกอบกับคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเป็นเพียงคำสั่งที่มีผลเป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเท่านั้น ดังนั้น จึงควรกำหนดให้การมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเป็นอำนาจของตุลาการเพียงนายเดี่ยวก็เพียงพอแล้ว และเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนถือเป็นเป็นตุลาการที่มีความเข้าใจในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมถึงรายละเอียดในคดีที่รับพิชิตข้อคดีที่สุด จึงสมควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดี่ยวในการมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

ปัญหาสุดท้ายที่จะต้องพิจารณา คือ กฎหมายกำหนดให้คำสั่งไม่รับคำขอและคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับมีผลเป็นที่สุด กล่าวคือ ไม่อาจอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อไปได้ เมื่อคำสั่งของศาลชั้นต้นอาจมีข้อผิดพลาดหรือข้อผิดพลาด การที่ไม่เปิดโอกาสให้ศาลชั้นที่สูงกว่าพิจารณาทบทวนคำสั่งของศาลชั้นต้น จึงอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงได้

ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง หรือมีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง คำสั่งดังกล่าวล้วนมีผลเป็นที่สุดทั้งสิ้น แต่ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งอนุญาตให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ไม่ว่าจะอนุญาตทั้งหมดหรือ

บางส่วนก็ตาม กฎหมายกำหนดให้ “ผู้มีส่วนได้เสีย” มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ว่า ไม่รวมถึงผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นได้ในทุกกรณี เมื่อการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น อาจมีข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาหรือเนื้อหาของคดี ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณี และแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิยื่นคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองต่อศาลได้อีกก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นกรณีที่มิใช่ข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นใหม่ ซึ่งแตกต่างจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในคำขอเดิมที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นในครั้งก่อน ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่คู่กรณีด้วยความเป็นธรรมและสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างแท้จริง จึงสมควรกำหนดให้มีการทบทวนและกลั่นกรองดุลพินิจในการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น โดยกำหนดให้คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นสามารถอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปยังศาลปกครองสูงสุดได้

จากการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับมาตรการในการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ผู้เขียนพบว่ามีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1 ปัญหาการฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ผู้เขียนขอเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติในข้อ 69 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังต่อไปนี้

1.1 กำหนดให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

1.2 ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใดๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้

2 ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณามีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาล ผู้เขียนขอเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติในข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยกำหนดให้กรณีที่ศาลเห็นว่าการให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และการทุเลาการ

บังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร

3 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ผู้เขียนขอเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติในข้อ 72 วรรคแรก แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยกำหนดให้การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำโดยตุลาการเจ้าของสำนวนเพียงนายเดียว หรือในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมีเหตุทำให้ไม่อาจพิจารณา มีคำสั่งได้ ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของตุลาการคนใดคนหนึ่ง ในองค์คณะนั้นเป็นผู้รับผิดชอบ

4 ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ผู้เขียนขอเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติในข้อ 70 และข้อ 73 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังต่อไปนี้

4.1 ตัดข้อความที่กำหนดไว้ในตอนท้ายของข้อ 70 ที่ว่า “คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด” ออกไป

4.2 ตัดข้อความที่กำหนดไว้ในวรรคสองของข้อ 73 ที่ว่า “คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองให้เป็นที่สุด” ออกไป

4.3 กำหนดให้คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองสูงสุดได้

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 25. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการ

กระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549).

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง. การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง.

(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2551).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคณะ. รายงานวิจัย เรื่อง มาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา. สำนักงานศาลปกครอง.

กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ. สำนักงานศาล

ปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.