

ปัญหาขอบเขตอำนาจในการกำหนดค่าบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครอง¹

จิรา จินดาภู่²

จากการศึกษาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการกำหนดค่าบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักการที่สำคัญ และอำนาจในการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยในคดีปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งขอบเขตอำนาจในการกำหนดค่าบังคับดังกล่าวยังไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับคู่กรณีที่เป็นฝ่ายชนะคดีได้อย่างเหมาะสม อันเนื่องมาจากขอบเขตอำนาจในด้านเนื้อหา มีข้อจำกัดมากจนเกินไป โดยมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ทั้งหมด 5 ประเภท เท่านั้น เพื่อเป็นการรองรับการฟ้องคดีตามประเภทคดีในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่มีอยู่จำนวน 6 ประเภทคดี จึงทำให้ค่าบังคับของศาลปกครองนั้นยังมีช่องโหว่หรือสภาพบังคับทางกฎหมายที่ยังไม่ชัดเจนหรือไม่เคร่งครัดพอที่จะสามารถเยียวยาบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่ได้รับความสะดวกเสียหายได้ และด้วยขอบเขตอำนาจของศาลปกครองที่มีข้อจำกัดในด้านเนื้อหาจนเกินไปนั้น จึงควรจะต้องมีการวางกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจในการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น เพราะด้วยระบบการฟ้องคดีปกครองของศาลปกครองไทยมุ่งตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง มิใช่ระบบการฟ้องคดีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเป็นสำคัญ ทำให้ศาลปกครองไทยมีอำนาจจำกัดในการพิพากษาคดีอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองและส่งผลต่อการกำหนดค่าบังคับตามคำพิพากษาในที่สุด ศาลปกครองจึงควรจะมีการปรับปรุงข้อกฎหมายหรือมาตรการที่ยังคงเป็นปัญหาเพื่อการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองไทยมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเป็นธรรมรวมถึงเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่คู่กรณีได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจศาลปกครองกำหนดค่าบังคับไว้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นทำให้ค่าบังคับของศาลปกครองไม่มีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

จากการศึกษาปัญหาขอบเขตอำนาจในการกำหนดค่าบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวแล้วทำให้สามารถทราบถึงประเด็นปัญหาที่สรุปได้ ดังนี้

ปัญหาที่ 1 ประเด็นปัญหาขอบเขตการกำหนดค่าบังคับเพิกถอน ภายใต้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ การกำหนดค่าบังคับเพิกถอนจะเกิดขึ้นได้จากการฟ้องคดีเกี่ยวกับกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาขอบเขตอำนาจในการกำหนดค่าบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริดา ไชยธรรม และ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รอดทอง

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ด้วยกฎหมาย เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ลักษณะคดีพิพาทดังกล่าวส่งผลให้ศาลมีอำนาจโดยตรงในการสั่งเพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยศาลไม่มีอำนาจในการสั่งเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือมีคำสั่งแทนคำสั่งของฝ่ายปกครองได้ ขอบเขตอำนาจในการสั่งคดีของศาลในกรณีดังกล่าวจึงจำกัดเพียงการสั่งให้เพิกถอนหรือสั่งห้ามการกระทำเท่านั้น ประเด็นปัญหาคือ การกำหนดผลด้านเนื้อหาให้เพียงวิธีการเดียวคือ การสั่งเพิกถอน ซึ่งผลของคำสั่งบังคับตามคำพิพากษาอาจไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง โดยผู้ฟ้องคดีอาจไม่ได้เพียงต้องการให้ศาลนั้นมีคำสั่งเพิกถอนเท่านั้น แต่หากต้องการให้ตนได้รับสิทธิประโยชน์ที่เสียไปคืน แต่ศาลไม่สามารถกำหนดคำสั่งบังคับเช่นนั้นได้โดยตรง ศาลไม่อาจพิจารณาพิพากษาโดยยึดหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอหรือการกำหนดคำสั่งบังคับเกินคำขอได้เพียงอย่างเดียว แต่หากต้องพิจารณาด้วยว่าคำขอบังคับนั้นอยู่ภายใต้ขอบเขตการกำหนดคำสั่งบังคับของศาลปกครองตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วยหรือไม่ ซึ่งการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากผลของกฎหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้สิ้นสุดที่การเพิกถอนโดยคำพิพากษาของศาลเท่านั้น แต่ฝ่ายปกครองยังมีหน้าที่จะต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายนั้นต่อไป ซึ่งถ้าไม่มีการดำเนินการก็อาจเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นใหม่ได้ จึงทำให้ไม่ได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างเต็มที่หากฝ่ายปกครองละเว้นไม่กระทำการต่อเนื่องภายหลังจากที่ศาลมีคำสั่งเพิกถอนไปแล้ว อันเนื่องมาจากมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดให้เพียงศาลมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนเท่านั้น ดังนั้น อำนาจของศาลปกครองในการกำหนดคำสั่งบังคับให้เพิกถอนนี้จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรที่จะแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนได้อย่างเป็นธรรมและเหมาะสม

ปัญหาที่ 2 ประเด็นปัญหาการกำหนดคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ปัญหาการกำหนดคำสั่งบังคับในกรณีนี้เกิดจากการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ประกอบกับ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มูลเหตุของการฟ้องคดีประเภทนี้เกิดขึ้นจากสองสาเหตุคือ การละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งมีวัตถุประสงค์สองลักษณะคือ ลักษณะแรกเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และลักษณะที่สองเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ล่าช้าเกินสมควร ทั้งสองลักษณะนี้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่จะไม่สามารถกำหนดคำสั่งบังคับเป็นประการอื่นอีกได้ เนื่องจากขอบเขตการกำหนดคำสั่งบังคับกำหนดไว้เพียงให้ดำเนินการหรือปฏิบัติตามภายในเวลาที่ศาลกำหนดเท่านั้น ประเด็นปัญหาก็คือ การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับของศาลหรือปฏิบัติแต่เกิดความล่าช้าอันส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อผู้ที่ถูกระทบสิทธิจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งในบางลักษณะคดีนั้นศาลจะต้องพิจารณาการกำหนดคำสั่งบังคับด้วยว่าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัตินั้นเป็น

หน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจผูกพันหรือกำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจ หากเป็นในเรื่องอำนาจผูกพันที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำการ ศาลสามารถกำหนดคำบังคับโดยผลของเนื้อหาของการกระทำไว้อย่างชัดเจนได้ แต่หากเป็นเรื่องอำนาจดุลพินิจศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับในด้านผลของเนื้อหาของการกระทำเหมือนเช่นฝ่ายปกครองได้ แต่จะทำได้เพียงกำหนดคำบังคับให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ไว้เท่านั้น และหากในท้ายที่สุดหากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำบังคับภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ฟ้องคดีก็จะต้องนำกรณีดังกล่าวมาฟ้องเป็นคดีเพื่อขอเพิกถอนคำสั่งต่อศาลปกครองเป็นอีกคดีหนึ่งต่างหาก ซึ่งทำให้การที่จะได้รับประโยชน์จากการที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการหรือออกคำสั่งนั้นต้องใช้ระยะเวลาที่นานและกว่าศาลจะมีคำพิพากษากำหนดคำบังคับให้จูงนำไปสู่ปัญหาการไม่มีประสิทธิภาพในการเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิของประชาชน อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนดได้เท่านั้น ไม่อาจกำหนดคำบังคับเป็นประการอื่นหรือให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น ประเด็นปัญหาดังกล่าวจะทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีต้องใช้เวลานานจนส่งผลต่อการไม่มีประสิทธิภาพในการเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีของประชาชนของศาลปกครองไทยได้

ปัญหาที่ 3 ประเด็นปัญหาการกำหนดคำบังคับในคดีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีได้หมดสิ้นไปแล้ว ในกรณีที่ประเด็นแห่งคดีหมดสิ้นไปก่อนที่ศาลมีคำพิพากษาเป็นเรื่องที่จะปรากฏในระหว่างการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองว่าวัตถุแห่งคดีหรือมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นหมดสิ้นไปแล้ว ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาคดีแต่อย่างใด เพราะเมื่อวัตถุแห่งคดีพิพาทหมดไปจึงไม่มีความจำเป็นต้องไปพิจารณาซ้ำอีก แต่อย่างไรก็ตาม การที่ศาลจะจำหน่ายคดีหรือจะพิจารณาคดีต่อไปหรือไม่นั้น ควรต้องพิจารณาประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีในการที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำทางปกครองที่นำมาฟ้องต่อศาล โดยไม่ยึดหลักที่ว่าเมื่อวัตถุแห่งคดีหมดสิ้นไปศาลจะต้องจำหน่ายคดีเสมอไป เพราะผลร้ายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีนั้นอาจจะยังคงมีอยู่ การที่ศาลจำหน่ายคดีออกไปจึงเหมือนกับว่าศาลไม่ได้พิจารณาถึงผลร้ายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับในทางข้อเท็จจริงว่าในความเป็นจริงแล้วผลร้ายนั้นสิ้นไปพร้อมกับวัตถุแห่งการฟ้องคดีหรือไม่เพียงใด

จากการศึกษาที่ผ่านมาได้เห็นถึงสภาพปัญหาถึงขอบเขตในการกำหนดคำบังคับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรทำให้คำบังคับไม่สามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับฝ่ายที่ชนะคดีตามคำพิพากษาได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น เพื่อให้คำบังคับของศาลปกครองสามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ จึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหายกตามประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาขอบเขตการกำหนดคำบังคับเพิกถอน ภายใต้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ จากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างขอบเขตอำนาจในการกำหนดคำบังคับของศาลปกครองไทยและศาลปกครอง

ต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองฝรั่งเศสหรือศาลปกครองเยอรมันนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ศาลปกครองไทย ควรมีอำนาจในการกำหนดคำบังคับให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีตามหลักที่ศาลต้องพิพากษาตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดีภายใต้หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอ โดยนำแนวทางของศาลปกครองในประเทศใน ฝรั่งเศสและเยอรมันมาพัฒนาและปรับใช้ ซึ่งจะต้องมีการปรับรูปแบบ โครงสร้างของระบบวิธีพิจารณา คดีปกครองของศาลปกครองไทยใหม่ที่ไม่เพียงแต่มีการกึ่งในการมุ่งตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการ กระทำทางปกครองเท่านั้นแต่ยังมุ่งถึงการปกป้องคุ้มครองสิทธิทางมหาชนของปัจเจกบุคคลอีกด้วย และ หากพิจารณาในรูปแบบของศาลปกครองฝรั่งเศส จะพบว่าเดิมศาลปกครองฝรั่งเศสซึ่งเคยยึดถือหลักการ แบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดมาโดยตลอด ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิจากศาลอย่าง ที่ควรจะเป็น จึงได้มีการออกกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 กุมภาพันธ์ 1995 ที่เพิ่มอำนาจให้ศาลปกครอง ฝรั่งเศสในการกำหนดมาตรการโดยการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือที่เรียกว่า คำสั่งเพื่อการบังคับตาม คำพิพากษา โดยเฉพาะในคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนก็เห็นว่า การกำหนด คำบังคับให้กระทำการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งฝ่ายปกครองมีความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการจึงไม่ ถือว่าศาลได้ก้าวล่วง ไปใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือศาลได้ทำตัวเป็นฝ่ายปกครองเสียเองและถือเป็น แนวทางที่เหมาะสมสำหรับการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของศาลปกครองไทยใน การกำหนดคำบังคับเพิกถอน ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะ คือ

1.1 เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) โดยกำหนดให้อำนาจแก่ศาลปกครองกำหนดคำบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการรวมถึงออกกฎหรือคำสั่ง ใหม่แทนกฎหรือคำสั่งที่ถูกเพิกถอนแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ในกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งนี้ หากเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองยังคงมีดุลพินิจ ให้ศาลปกครอง กำหนดคำบังคับให้ปฏิบัติตามข้างต้นภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนดโดยคำนึงถึงความเห็นในทาง กฎหมายของศาลที่ปรากฏในคำพิพากษาดังกล่าวด้วย

2. ปัญหาการกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด จากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกำหนดคำบังคับของศาลปกครอง เยอรมันและศาลปกครองไทยในกรณีดังกล่าวนี้ ศาลปกครองไทยมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้ฝ่ายปกครอง ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนดเท่านั้น ไม่อาจกำหนดคำบังคับเป็นประการอื่นหรือให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ หน้าที่ที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่ศาลปกครองเยอรมันนั้นในประเภทคดีขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออก คำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ซึ่งพอจะเทียบเคียงได้กับกรณีคำฟ้องดังกล่าวของศาลปกครอง ไทยนี้ โดยศาลปกครองเยอรมันมีอำนาจในการกำหนดคำบังคับสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่หรือออก คำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่มีดุลพินิจที่เป็นคุณให้กับผู้ฟ้องคดีได้ หากเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ ศาลปกครองเยอรมันก็มีอำนาจกำหนดคำบังคับสั่งให้ฝ่ายปกครองพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองให้กับผู้ ฟ้องคดีภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดได้เช่นกันแต่ต้องนำความเห็นทางกฎหมายตามคำพิพากษาของ

ศาลไปพิจารณาประกอบ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอาจนำแนวทางของศาลปกครองเยอรมันดังกล่าวมาพัฒนาและปรับใช้ในกฎหมายปกครองของไทยได้ต่อไป ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะ คือ

2.1 เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่หรือออกกฎหรือคำสั่งที่เป็นคุณให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ หากเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีดุลพินิจอยู่ ให้ศาลปกครองกำหนดคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาดำเนินการหรือออกกฎหรือคำสั่งโดยคำนึงถึงความเห็นในทางกฎหมายของศาลที่ปรากฏในคำพิพากษาต่อไป

3. ปัญหาการกำหนดคำสั่งบังคับในคดีที่เหตุแห่งการฟ้องคดีได้หมดสิ้นไปแล้ว จากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการกำหนดคำสั่งบังคับของศาลปกครองเยอรมันและศาลปกครองไทยในกรณีดังกล่าวนั้น การกำหนดคำสั่งบังคับของศาลปกครองเยอรมันนั้นมีลักษณะของการกำหนดคำสั่งบังคับในประเภทคดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) ที่เป็นคำฟ้องเพื่อพิสูจน์สิทธิสำหรับการกระทำที่เสร็จสิ้นไปแล้ว (Fortsetzungsfeststellungsklage) อันเป็นคำฟ้องที่ขอให้พิสูจน์สิทธิที่เกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่เสร็จสิ้นไปแล้ว ซึ่งมีหลักการว่าแม้คำสั่งทางปกครองจะได้เสร็จสิ้นไปแล้วไม่ว่าโดยวิธีการใด ผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายอาจขอให้ศาลพิพากษาว่าคำสั่งทางปกครองที่เสร็จสิ้นไปก่อนหน้านี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นมาซ้ำอีก ในทางปฏิบัติมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะไม่เพียงเป็นทางเลือกเพิ่มเติมในการขอให้ศาลพิจารณาต่อไปโดยยื่นคำฟ้องเพิ่มเติมนี้ แต่เหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นได้อีก เนื่องจากมาตรการหลายอย่างของฝ่ายปกครองได้ดำเนินการจบสิ้นหรือเสร็จสิ้นไปก่อนการพิจารณาข้อพิพาทจะสิ้นสุดลงโดยเฉพาะในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับตำรวจและการรักษาความสงบเรียบร้อย มาตรการบังคับโดยตรงของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เนื่องจากโดยธรรมชาติของมาตรการดังกล่าวจะใช้บังคับอย่างปัจจุบันทันด่วนและถึงจบสิ้นไปนานแล้วก่อนจะมาฟ้องศาล คำฟ้องประเภทขอให้อธิบายหรือยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวของฝ่ายปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นรูปแบบเดียวของคำฟ้องที่จะตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่เสร็จสิ้นไปแล้วได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ศาลปกครองไทยสามารถนำหลักการลักษณะการกำหนดคำสั่งบังคับในศาลปกครองเยอรมันมาปรับใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในกรณีนี้ได้ และถือเป็นการวางข้อสันนิษฐานว่า แม้การฟ้องคดีจะมีเหตุหรือวัตถุแห่งคดีได้หมดสิ้นไประหว่างการพิจารณาคดีแล้ว การพิจารณาคดีต่อไปจะทำให้เกิดความชอบด้วยเหตุผลว่าเป็นการตรวจสอบที่ย้อนกลับไปตรวจสอบในเรื่องการกระทำที่ผ่านมามีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นไปกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะ คือ

3.1 เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 72 โดยการกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับในกรณีที่มีการฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองใด หากกฎหรือคำสั่งทางปกครองใดได้เสร็จสิ้นไปก่อนแล้วไม่ว่าด้วยวิธีการใดในระหว่างพิจารณาคดี ให้ศาล

ปกครองมีอำนาจในการไต่สวนเพิ่มเติมเพื่อสอบถามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีอีกครั้งว่าประสงค์จะดำเนินคดีต่อไปอย่างไร หากประสงค์ให้ศาลพิพากษาต่อไปก็ต้องดำเนินการตามนั้นเพื่อเป็นการวางหลักข้อกฎหมายและมีให้เกิดการกระทำนั้นขึ้นอีกในกรณีเหตุอย่างเดียวกัน

เอกสารอ้างอิง

- กาญจนาพิพา ศักดิ์ศิริธาดากุล. การบังคับคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: พิมพ์ อักษร, 2563.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการ พิมพ์, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน. โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. คำบรรยายวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป. โครงการพัฒนาความรู้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานคดีปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง, 19 พฤษภาคม 2547.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ. วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ. รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, 2549.