

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากที่ได้มีการศึกษารายละเอียดของกระบวนการพิจารณาคำขอตูเลกาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคำขอตูเงินหรือคำขอตูเลกาการบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การพิจารณาเหตุตุเงินในวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามกฎหมายต่างประเทศ และการพิจารณาคำขอตูเลกาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับ หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แล้วนั้น ทำให้พบปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาคำขอตูเลกาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนของศาลปกครองไทยหลายประการด้วยกัน ซึ่งการพิจารณาคดีของศาลปกครองในแต่ละคดีอาจต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควร เนื่องจากการพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวน การรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และวิธีพิจารณาที่มีการถ่วงดุลอำนาจของตุลาการเป็นหลักทั้งนี้ หากได้มีการนำการพิจารณาคำขอตูเลกาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น มาปรับใช้กับกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองของไทยก็อาจทำให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้นไป

ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เกี่ยวกับการขอตูเลกาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองในกรณีที่มีคำขอในเหตุตุเงินนั้น ได้มีกฎหมายกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลโดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ ซึ่งศาลปกครองก็ได้ใช้การไต่สวนตุเงิน เพื่อให้การพิจารณาดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว แต่เมื่อมีการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559 โดยได้มีการเพิ่มเติมข้อ 72/1 ซึ่งเกี่ยวกับการพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอตูเลกาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนและมีวิธีการทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่เนื่องจากการสั่งขอตูเลกาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองจะมีผลเป็นการยับยั้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และอาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้ง อาจมีผลกระทบกับคนจำนวนมากการนำหลักเกณฑ์และวิธีการตาม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้กับการทูลเกล้าฯตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง โดยเร่งด่วน จึงมีผลกระทบต่อหลักทั่วไปในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

การพิจารณาคำขอและมีคำสั่งทูลเกล้าฯตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน ตามข้อ 72/1 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่คำขอตามข้อ 69 วรรคสอง โดยผู้ขอได้ยื่นคำร้องรวมมาด้วย เพื่อให้ศาลพิจารณาคำขอ และมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร่งด่วน และศาลมีคำสั่งยกคำร้องให้พิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร่งด่วน ให้ศาลพิจารณาคำขอเป็นการด่วน ถ้าเป็นที่พอใจจากคำขอและพยานหลักฐานประกอบคำขอ หรือจากคำแถลงของผู้ขอ หรือจากพยานหลักฐานที่ผู้ขอนำมาสืบ หรือที่ศาลแสวงหามาเอง ว่าคำขอนั้นเป็นคำขอที่ต้องมีคำสั่งโดยเร่งด่วน และมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอได้แล้ว ให้ศาลมีคำสั่งทูลเกล้าฯตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือยกคำขอตามแต่จะเห็นสมควร โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ คำสั่งศาลที่ยกคำขอตามข้อ 69 วรรคสอง ให้เป็นที่สุดนั้น ทำให้ศาลต้องพิจารณาคำขอภายใต้ภาวะความเร่งด่วน กรณีดังกล่าวจึงกระทบต่อหลักกฎหมายทั่วไปในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ กระทบต่อหลักวิธีพิจารณาในระบบไต่สวนกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีตามหลักฟังความทุกฝ่าย และกระทบต่อหลักวิธีพิจารณาที่มีตุลาการผู้แถลงคดี อีกทั้ง ในการพิจารณาคำขอทูลเกล้าฯตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนตามข้อ 72/1 วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ไม่มีการอธิบายถึงหลักเกณฑ์ที่ศาลนำมาใช้เพื่อประกอบการพิจารณาว่า หากปรากฏข้อเท็จจริงใดที่จะถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน หรือเร่งด่วน จึงทำให้ส่งผลกระทบต่อหลักทั่วไปในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาและค้นคว้าเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอและมีคำสั่งทูลเกล้าฯตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนให้ละเอียดเพื่อนำไปสู่การสร้างแนวปฏิบัติในการปรับปรุงระเบียบหรือแก้ไขกฎหมาย และส่งผลให้ศาลปกครองไทยสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพิจารณาคำขอและมีคำสั่งทูลเกล้าฯตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนได้อย่างคล่องตัวต่อไป

มีประเด็นปัญหาที่ต้องศึกษาเพื่อนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคำขอทูลเกล้าฯตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนของประเทศไทย 3 ประการ ดังนี้

### 5.1.1 ผลกระทบต่อหลักวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน

การพิจารณาคำขอทูลเกล้าฯตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอเป็นการด่วน ถ้าผู้ขอยื่นคำร้องรวมเข้ามาด้วยเพื่อขอให้ศาลพิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร่งด่วน ศาลจะพิจารณาจากคำขอฝ่ายเดียวของผู้ยื่นคำขอ หรือพยานหลักฐานที่ศาลหามาเอง หากศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่ต้องมีคำสั่งเป็นการด่วน ศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอได้ทันทีโดยไม่ต้องไต่สวนคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากศาลต้องพิจารณาคำขอภายใต้ภาวะความเร่งด่วน อย่างไรก็ตามจะถือว่าเป็นกรณี

เร่งด่วนนั้น ทั้งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ไม่ได้ให้คำนิยามไว้ แต่เมื่อเทียบเคียงกับกรณีฉุกเฉินตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งแล้วก็น่าจะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันทันด่วนถ้าปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ยื่นคำขอ ศาลจึงจำเป็นต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวโดยไม่ชักช้า

อย่างไรก็ตาม หากศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนอันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว โดยการพิจารณาจากคำขอและพยานหลักฐานประกอบคำขอหรือจากคำสั่งของผู้นับหรือจากพยานหลักฐานที่ผู้นับนำมาสืบหรือที่ศาลแสวงหามาเอง หากศาลเห็นว่าคำขอนั้นเป็นคำขอที่ต้องมีคำสั่งโดยเร่งด่วน และศาลเห็นว่าคำขอมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอได้แล้ว โดยที่ศาลไม่มีกาเรียกให้คู่กรณีอีกฝ่ายมาศาลเพื่อทำการไต่สวนแต่อย่างใด จึงส่งผลกระทบต่อหลักทั่วไปในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ กระบอบต่อหลักวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน แม้ว่าระเบียบดังกล่าวจะไม่ได้ตัดกระบวนการไต่สวนออกเสียทีเดียวก็ตาม แต่เป็นการให้ศาลใช้ดุลพินิจในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้เอง ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาศาลมักจะไต่สวนเฉพาะผู้ที่มายื่นคำขอในวันที่มีการยื่นคำขอแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีการเรียกให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นต้นเหตุในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้ยื่นคำขอให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนมาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาล หากศาลไม่ดำเนินการไต่สวนศาลย่อมไม่อาจทราบเหตุผล หรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการออกคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 กำหนดให้ วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน ดังนั้น ในการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนตามข้อ 72/1 วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ที่เป็นส่วนหนึ่งในวิธีพิจารณาคดีปกครองและการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง จึงควรที่จะมีการไต่สวนคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน และน่าจะเป็นกระบวนการที่กระชับและรวดเร็วกว่าการส่งเอกสารให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งชี้แจงหรือคัดค้าน

### 5.1.2 ผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีตามหลักฟังความทุกฝ่าย

โดยที่สิทธิของคู่กรณีตามหลักฟังความทุกฝ่ายที่ถือเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป เนื่องจากการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน ตามข้อ 72/1 วรรคหนึ่งแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลไม่ได้ให้โอกาสคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของอีกฝ่าย และไม่ได้ให้โอกาสคู่กรณีได้แสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งของตน การยื่นคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน ที่เป็นการยื่นคำขอฝ่ายเดียวของผู้ฟ้องคดี

ที่ยื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง และมีคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ซึ่งรายละเอียดและเอกสารส่วนใหญ่ที่ผู้ขอยื่นมาเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของผู้ยื่นคำขอ แต่เพียงฝ่ายเดียว อันอาจทำให้การพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับดังกล่าวไม่อาจทราบถึงเหตุผลหลักในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นต้นเหตุของข้อพิพาทได้ แม้ว่าการพิจารณาจะเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก็ตาม ศาลก็จำต้องพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบให้มากยิ่งขึ้นว่า กรณีพิพาทเป็นเรื่องที่จำเป็นเร่งด่วนจริงหรือไม่ หากเร่งรีบออกคำสั่งอย่างใดไปโดยที่มิได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ยังไม่ครบถ้วน หรือยังไม่ทราบเหตุผลที่แท้จริงในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองแล้ว อาจทำให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่งของศาลดังกล่าวได้ ประกอบกับ ศาลปกครองไทย ได้มีการนำเอาระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Court) และระบบสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับงานด้านคดีปกครอง ให้เข้ามาอำนวยความสะดวกแก่คู่กรณี ไม่ว่าจะระบบที่ประชาชนสามารถยื่นฟ้องคดีทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ซึ่งเป็นระบบที่คู่กรณีใช้เป็นศูนย์กลางในการติดต่อศาลปกครอง เช่น การยื่นฟ้อง การยื่นเอกสาร คำคู่ความ การตรวจคัดสำเนาเอกสารในคดี นอกจากนี้ ศาลปกครองได้มีการประกาศสำนักงานศาลปกครองกลาง เรื่อง หมายเลขโทรสารของศาลปกครองกลาง ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2562 โดยกำหนดให้หมายเลขโทรสารของศาลที่ใช้ในการยื่นฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำชี้แจง คำแถลง คำร้อง คำขอ พยานหลักฐาน หรือเอกสารอื่นใดต่อศาลได้เพื่อเป็นทางเลือกให้กับคู่กรณีในการดำเนินคดีปกครองได้ และเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการพิจารณาคดีปกครองได้อีกด้วย

### 5.1.3 ผลกระทบต่อหลักวิธีพิจารณาที่มีตุลาการผู้แถลงคดี

ตุลาการผู้แถลงคดี คือ ตุลาการศาลปกครองที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้จัดทำและเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะที่ประกอบด้วย สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นตนเองในทางชี้ขาดคดีว่า หากตุลาการผู้แถลงคดีมีหน้าที่ตัดสินคดีจะพิพากษาอย่างไร โดยคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีไม่ถือเป็นคำพิพากษาหรือคำตัดสินชี้ขาด เพราะตุลาการผู้แถลงคดีไม่ใช่ตุลาการองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น ๆ แต่มีการแต่งตั้งไว้เพื่อช่วยตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และคำวินิจฉัยของคณะทางหนึ่ง เป็นการถ่วงดุลการวินิจฉัยที่ทำให้องค์คณะต้องใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีอย่างรอบคอบมากขึ้น โดยเฉพาะกรณีที่องค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีจึงต้องแสดงเหตุผลหนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า

กรณีเกี่ยวกับคำขอให้มีการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน ได้มีการเพิ่มเติมข้อ 72/1 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยกำหนดให้ ผู้ขอยื่นคำร้องเข้ามาเพื่อขอให้ศาลพิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร่งด่วน ศาลจะพิจารณาจากคำขอ พยานหลักฐานประกอบคำขอ หรือพยานหลักฐานที่ศาลหามาเอง หากศาลเห็นว่า มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอได้แล้ว และเห็นว่าเป็นกรณีที่ศาลต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอนั้นโดยเร่งด่วน ศาลจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามที่เห็นสมควรโดยที่ไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ โดยที่ศาลต้องพิจารณาคำขอ

ภายใต้ภาวะความเร่งด่วนกรณีดังกล่าวจึงกระทบต่อหลักวิธีพิจารณาที่มีตุลาการผู้แถลงคดีที่ช่วยตรวจสอบข้อเท็จจริงข้อกฎหมายและคำวินิจฉัยของคณะทนายหนึ่งอันเป็นการถ่วงดุลการวินิจฉัยที่จะทำให้องค์คณะต้องใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีให้รอบคอบมากยิ่งขึ้น

เมื่อกระบวนการพิจารณาคำขอและมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนตามข้อ 72/1 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ศาลต้องพิจารณาคำขอโดยเร่งด่วนก็ตาม แต่การพิจารณาคำขอสมควรถือว่าศาลจะต้องมีการพิจารณาคำขออย่างรอบคอบก่อนว่า เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจริงหรือไม่ ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน องค์คณะจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยตัดกระบวนการเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีออกทั้งหมด ทั้งที่เป็นกระบวนการสำคัญในการตรวจสอบและการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการด้วยกันเอง ในกระบวนการพิจารณาคดีอันเป็นการถ่วงดุลและการวินิจฉัยที่จะทำให้องค์คณะต้องใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดีอย่างรอบคอบมากยิ่งขึ้น เนื่องจากกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการระงับการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวที่เป็นข้อยกเว้นของหลักการที่ว่า “กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองมีผลผูกพันโดยทันที” ดังนั้น การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำหลักวิธีพิจารณาที่มีตุลาการผู้แถลงคดีมาใช้บังคับ เพื่อการพิจารณาอย่างรอบคอบขององค์คณะให้มากยิ่งขึ้น การที่กฎหมายให้ดุลพินิจขององค์คณะหรือตุลาการเจ้าของสำนวนจะรับฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีหรือไม่ก็ได้นั้น อาจทำให้การพิจารณาคำสั่งเป็นไปไม่รอบคอบและทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543 และการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้วนั้น ทำให้พบปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนที่ส่งผลกระทบต่อหลักทั่วไปว่าด้วยการดำเนินคดีปกครองของไทยหลายประการด้วยกัน ซึ่งการแก้ไขปัญหานั้นในบางประการ จำต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควร ทั้งนี้ เมื่อได้มีการนำมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวในระบบกฎหมายต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น นำมาปรับใช้กับกระบวนการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน ในศาลปกครองของไทยในปัจจุบันก็จะทำให้การกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองไทยสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความยุติธรรม และประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะ

แนวทางเกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราว ก่อนการพิพากษาคดี กรณีคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน ตามกฎหมายไทย ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

### 5.2.1 กรณีที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาโดยใช้ระบบไต่สวนและหลักฟังความทุกฝ่าย

การที่กฎหมายไทยมีการบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา กรณีการขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขในข้อ 72/1 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วน อันเป็นวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีเป็นหลักที่จะมีผลเป็นการระงับการบังคับใช้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่และเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการที่จะดำเนินการบริหารงานภาครัฐและจัดทำบริการสาธารณะ

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ศาลปกครองจำต้องนำระบบไต่สวนมาใช้บังคับการพิจารณาและมีคำสั่งดังกล่าว โดยให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ศาลสามารถคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย และยังมีผลเป็นการให้สิทธิคู่กรณีในอันที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองปฏิบัติต่อตนตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความทั่วไป กล่าวคือ การให้โอกาสแก่คู่กรณีในการชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างของตนตลอดจนข้อกล่าวอ้างของอีกฝ่ายหนึ่ง การตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวนด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวข้างต้น ยังเป็นกระบวนการที่ช่วยให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายด้วย และควรเปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสชี้แจงหรือมาให้ถ้อยคำต่อศาล หรือส่งเอกสารต่อศาลโดยเร่งด่วนเช่นกัน โดยการกำหนดระยะเวลาให้คู่กรณีปฏิบัติ หรือโดยการออกหมายแจ้งให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำต่อศาลโดยด่วน การให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมข้างต้นจึงถือว่าเป็นไปตามหลักการฟังความทั้งสองฝ่ายแล้ว หากศาลเห็นว่าเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน ก็สามารถมีคำสั่งให้คู่กรณีส่งเอกสารทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-court) หรือการยื่นคำชี้แจงคำแถลง คำร้อง คำขอพยานหลักฐาน หรือเอกสารอื่นใดต่อศาลได้ทางโทรสารตามที่สำนักงานศาลปกครองได้ประกาศไว้ได้ หรือในกรณีที่ศาลเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ยื่นคำขอ และศาลอาจมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่แจ้งคำสั่งศาลทางโทรศัพท์ให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมาชี้แจงด้วยวาจาต่อศาลโดยเร็วได้ และเป็นทางเลือกให้กับคู่กรณีในการดำเนินคดีปกครองได้ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาคำขอดังกล่าวเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

### 5.2.2. กรณีที่ส่งผลกระทบต่อหลักวิธีพิจารณาที่มีตุลาการผู้แถลงคดี

เมื่อการพิจารณาคำขอและมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนกระทบกับหลักวิธีพิจารณาที่มีตุลาการผู้แถลงคดี ดังนั้น ในชั้นการพิจารณาตามคำขอศาลจึงต้องพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้นว่า เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนจริงหรือไม่ โดยต้องคำนึงถึงมาตรการที่สามารถป้องกันการนำไปใช้เป็นเครื่องมือในทางที่ผิดและมีความรัดกุมมากขึ้น ซึ่งอาจทำให้เอกชนที่เป็นผู้ยื่นคำขอใช้เป็นเครื่องมือเพื่อชะลอหรือระงับการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองจนอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้ แม้ว่าการเสนอคำแถลงการณ์อาจทำให้ต้องใช้ใช้เวลาพอสมควร แต่ก็มิใช่ประโยชน์ในแง่ที่ว่าทำให้การพิจารณาขององค์กรมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น ดังนั้น แม้องค์กรจะเห็นว่า เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก็ควรมีการเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาทะด้วย เนื่องจากในชั้นตอนการไต่สวนมีการกำหนดให้ตุลาการผู้แถลงคดีเข้าร่วมฟังการไต่สวนคู่กรณีทั้งสองฝ่ายด้วย อันจะทำให้ตุลาการผู้แถลงคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงที่ชัดเจนขึ้น และยังทำให้สามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาทะได้รวดเร็วยิ่งขึ้นอีกด้วย เพราะใช้เวลาน้อยกว่าการเสนอคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ และเพื่อความรอบคอบและความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย และเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองทั่วไปได้อย่างครบถ้วนอีกด้วย หรือกำหนดให้ตุลาการนายเดียวมีอำนาจออกคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนไว้ได้ โดยที่ความเห็นของตุลาการนายเดียวไม่ผูกพันองค์กรคณะ แต่ทั้งนี้จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ศาลนำมาใช้เพื่อประกอบการพิจารณาให้ชัดเจนว่าในกรณีที่ศาลเห็นว่าปรากฏข้อเท็จจริงอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน หรือเร่งด่วน หรือมีแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้ตุลาการนายเดียวสามารถพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนได้ด้วยความรวดเร็วเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

เดิม ข้อ 72/1 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในกรณีที่คำขอตามข้อ 69 วรรคสอง โดยผู้ขอได้ยื่นคำร้องรวมมาด้วย เพื่อให้ศาลพิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร่งด่วน และศาลมิได้มีคำสั่งยกคำร้องให้พิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร่งด่วน ให้ศาลพิจารณาคำขอเป็นการด่วน ถ้าเป็นที่พอใจจากคำขอและพยานหลักฐานประกอบคำขอ หรือจากคำแถลงของผู้ขอ หรือจากพยานหลักฐานที่ผู้ขอนำมาสืบหรือที่ศาลแสวงหามาเองว่าคำขอนั้นเป็นคำขอที่ต้องมีคำสั่งโดยเร่งด่วน และมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอได้แล้ว ให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือยกคำขอตามแต่จะเห็นสมควร โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้ คำสั่งศาลที่ยกคำขอตามข้อ 69 วรรคสอง ให้เป็นที่สิ้นสุด

ผู้วิจัยเห็นควร แก้ไขเพิ่มเติมในข้อ 72/1 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนี้

“ข้อ 72/1 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่คำขอตามข้อ 69 วรรคสอง โดยผู้ขอได้ยื่นคำร้องรวมมาด้วยเพื่อให้ศาลพิจารณาคำขอและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร่งด่วน และศาลมีได้มีคำสั่งยกคำร้องให้พิจารณาคำขอ และมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร่งด่วน ให้ศาลพิจารณาคำขอเป็นการด่วน โดยการเรียกคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมาไต่สวน หรือชี้แจงพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อศาลภายในสามวัน นับแต่ได้รับหมายแจ้งคำสั่งดังกล่าว และในการไต่สวนนี้อาจให้ตุลาการผู้แถลงคดีเข้าร่วมฟังการไต่สวนด้วยก็ได้ หากเป็นที่พอใจจากคำขอหรือจากการไต่สวน หรือคำสั่งชี้แจงของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง และพยานหลักฐานประกอบคำขอ หรือจากคำแถลงของผู้ขอ หรือจากพยานหลักฐานที่ผู้ขอนำมาสืบ หรือจากการไต่สวน หรือที่ศาลแสวงหา มาเองว่าคำขอนั้นเป็นคำขอที่ต้องมีคำสั่งโดยเร่งด่วน และมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอได้แล้ว ให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือยกคำขอตามแต่จะเห็นสมควร แล้วส่งให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์ด้วยวาจาให้แล้วเสร็จภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้วเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะภายในกำหนดเวลาดังกล่าว คำสั่งศาลที่ยกคำขอตามข้อ 69 วรรคสอง ให้เป็นที่สิ้นสุด”

โดยสรุป ในการฟ้องคดีปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่ถือว่าเป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และในบางกรณีผู้ที่อยู่ใต้บังคับของกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่พิพาทนั้นอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา แม้ภายหลังศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่พิพาทก็ตาม ก็มีอาจแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ การที่กฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจดุลพินิจในการมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนนั้น ถือเป็น การคุ้มครองคู่กรณีให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายยากแก่การแก้ไขในภายหลังจากกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาของศาลจำต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่รับรองไว้ให้กับประชาชนโดยมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลได้ หากบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญก็สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ และการให้ความคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลต้องสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนให้กับประชาชนภายใต้ความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง ซึ่งการใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองต้องให้สอดคล้องกับเวลาในการดำเนินงานทางปกครองของฝ่ายปกครองด้วย อย่างไรก็ตาม ด้วยปัจจัยหลาย ๆ ด้านที่เข้ามาสร้างแรงกดดันในการทำหน้าที่ของศาลปกครองไม่ว่าจะเป็นกระแสของสังคมไทย รวมทั้งสื่อสารมวลชนต่าง ๆ ได้ทำให้เกิดความท้าทายในการทำหน้าที่ของศาลปกครองอีกด้วย แต่การทำหน้าที่ของศาลปกครองในการรับมือกับการพิจารณาคำขอเป็นการด่วนต้องไม่เป็นไปด้วยความเร่งรีบหรือลัษณ เพราะถึงอย่างไรการพิพากษาคดีอันเป็นหน้าที่ของศาลปกครองนั้น แม้จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน แต่ก็ต้องดำเนินการโดยการวางตัวเป็นกลาง



ไม่ใช่ไว้ใจตามกระแสหรือความเห็นของสังคมที่สร้างแรงกดดันในการทำหน้าที่ของศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การทำหน้าที่ในการมีคำสั่งของศาลเป็นไปตามหลักความยุติธรรมที่เป็นอิสระและปราศจากอคติ

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า หากศาลได้มีการพิจารณาคำขอและมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนโดยคำนึงถึงหลักวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน หลักฟังความทุกฝ่ายและหลักวิธีพิจารณาที่มีตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองย่อมทำให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ทราบข้อเท็จจริง ข้ออ้าง เหตุผลของแต่ละฝ่ายได้ถูกต้องตรงกันทั้งสองฝ่าย ได้ตรวจดูพยานหลักฐานที่อีกฝ่ายได้เสนอต่อศาล และที่สำคัญทำให้ศาลห้ตุลาการเจ้าของสำนวน และตุลาการผู้แถลงคดี ได้ทราบวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และเหตุที่ทำให้ผู้ยื่นคำขอได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าว เพื่อให้การพิจารณาและมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยเร่งด่วนเป็นไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยเพิ่มความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice Process) ทั้งยังเป็นการสร้างหลักประกันแห่งความเท่าเทียมและความเสมอภาคต่อการในการใช้บังคับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย