

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐไปสร้างนิติสัมพันธ์กับเอกชน ซึ่งการกระทำทางปกครอง การมีคำสั่งทางปกครอง การทำสัญญาทางปกครอง หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลง สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิเอกชน บางครั้งทำให้เอกชนได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง บางกรณีฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับโดยข้อสันนิษฐานของกฎหมายที่ถือว่าคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น แม้เอกชนที่ถูกคำสั่งทางปกครองกระทบสิทธิจะอุทธรณ์เพื่อขอให้ฝ่ายปกครองทำการทบทวนคำสั่งดังกล่าวก็ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับทางปกครอง'รวมทั้งภายหลังจากที่ทราบผลการพิจารณาภาคอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองแล้ว เอกชนฝ่ายที่ต้องเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองก็ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับทางปกครองได้² ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคำฟ้อง การให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง การให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำคำคัดค้านคำให้การภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การ การให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การเพิ่มเติมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การ³ ระยะเวลาดังกล่าวยังไม่รวมถึงกรณีที่ศาลมีความจำเป็นต้องไต่สวน หรือ

¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 44 วรรคสาม บัญญัติว่า การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง.

² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 69 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น.

³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 49 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อ

คู่กรณีมีความจำเป็นต้องขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การ ยื่นคำคัดค้านคำให้การ หรือยื่นคำให้การเพิ่มเติมออกไป แสดงให้เห็นว่าในการพิจารณาคดีปกครองเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแก่ผู้ฟ้องคดี นั้นจำเป็นต้องอาศัยเวลา ประกอบกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีมีขั้นตอนมาก อีกทั้งศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนโดยศาลจะไม่พิจารณาคดีโดยเฉพาะแต่เอกสารหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี หรือผู้เกี่ยวข้องในคดีจัดส่งต่อศาลเท่านั้น แต่ศาลยังมีอำนาจตรวจสอบค้นหาพยานหลักฐานด้วยตัวของศาลเอง รวมทั้งศาลปกครองมีระบบถ่วงดุล โดยตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นเพื่อให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเป็นผู้พิจารณา โดยมีตุลาการผู้แถลงคดีพิจารณาเสนอความเห็นว่า หากเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอความเห็นเช่นใด ต่่องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ทำให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองต้องใช้เวลาในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์เพียงพอที่จะทำการวินิจฉัยคดีส่งผลให้ต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนานกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดี โดยที่ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งบางกรณีจำเป็นต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน เนื่องจากหากปล่อยให้คำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดียังคงอยู่ต่อไป ก็ยากที่จะแก้ไขเยียวยาให้เหมือนเดิมในภายหลัง แม้ผู้ฟ้องคดีจะชนะคดีแต่ความเสียหายก็มิอาจแก้ไขเยียวยาให้กลับคืนสู่ดังเดิมได้ เช่น การออกคำสั่งตามมติของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนการจัดที่ดินและการแก้ไขเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 อาจจะไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งการทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐหรือบริการสาธารณะแต่อย่างใด และผลการบังคับตามมติอาจก่อความเสียหายทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องขาดรายได้ในการเก็บกินพืชผลที่ลงทุนทำไปแล้ว⁴ คำขอให้ศาลคุ้มครองชั่วคราวการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจากรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทมหาชน คำขอให้ศาลคุ้มครองชั่วคราวกรณีการขนส่งทางบกอนุมัติให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพขึ้นค่าโดยสาร คำขอให้ศาลคุ้มครองชั่วคราวคำแถลงการณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งกระทำโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญกรณีเขาพระวิหาร เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายปกครองก็ได้เล็งเห็นถึงความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่อาจจะถูกกระทบจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้กำหนดบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

ศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด.

⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 506/2547.

คดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหมวดที่ 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ส่วนที่ 1 การทะเลาะการ บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว⁵ ของระเบียบของที่ประชุม ใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยให้อำนาจศาลมี อำนาจออกคำสั่งให้ทะเลาะการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งใน การพิจารณาศาลปกครองจะต้องตรวจสอบว่า คดีมีมูลหรือไม่ การใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพากษาคดีจะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อกิจการสาธารณะหรือการบริการสาธารณะ หรือไม่ และความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการที่กฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำทาง ปกครองหากยังคงอยู่จะเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง หรือไม่ โดยศาลจะต้องใช้ดุลยพินิจใช้หลักประโยชน์สาธารณะ หลักสัดส่วน หลักความต่อเนื่อง ประกอบการพิจารณา

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาปัญหาอุปสรรค เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครอง โดยศึกษา เปรียบเทียบกับทฤษฎี และแนวทางวินิจฉัยของศาลปกครอง เพื่อค้นหาถึงข้อสรุปที่เหมาะสม ในวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครอง ตลอดจนทั้งปัญหาและอุปสรรคอันจะ เป็นประโยชน์ในการพัฒนาค้นหาวิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ แนวความคิด เกี่ยวกับคดีปกครอง และแนวความคิดเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครอง
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการพิจารณาคำสั่งวิธีการชั่วคราว ผลของคำสั่ง วิธีการชั่วคราวของศาลปกครองชั้นต้น การอุทธรณ์คำสั่งวิธีการชั่วคราว รวมทั้งแนวคำสั่งของศาล ปกครองเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวทั้งของไทยและของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการทะเลาะการบังคับตามกฎ หรือ คำสั่งทาง ปกครองของไทย
4. เพื่อศึกษาถึงบทสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหามูลหมายเกี่ยวกับการทะเลาะการ บังคับตามกฎ หรือ คำสั่งทางปกครองของไทย

⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 69 ถึง ข้อ 74.

⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 75 ถึง ข้อ 77

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองมีปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่ต้องใช้ระยะเวลานาน ทำให้กว่าที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่ง หรือคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไม่ทันต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำทางปกครอง อีกทั้ง กฎหรือคำสั่งทางปกครองยังต้องด้วยข้อสันนิษฐานของกฎหมายปกครองว่าเป็นคำสั่งหรือกฎที่ชอบด้วยกฎหมายจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงโดยฝ่ายปกครอง หรือโดยศาล ทำให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนถ้าหากต่อมาภายหลังศาลพิพากษาว่า การกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ไม่สามารถแก้ไขเยียวยาความเสียหายได้ทันทั่วทั้งที่ อีกทั้งปัญหาบรรทัดฐานของคำสั่งศาลปกครอง การใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลปกครอง การพิจารณาข้อเท็จจริงที่ไม่ได้กล่าวกันมาในศาลปกครองชั้นต้น ปัญหาทั้งหลายดังกล่าวต้องแก้ไขบทบาทวินิจฉัยของกฎหมายให้ชัดเจน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษามีขอบเขตครอบคลุมหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ แนวความคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง และแนวความคิดเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครอง ความหมายของวิธีการชั่วคราว หลักเกณฑ์การพิจารณามีคำสั่งวิธีการชั่วคราว ผลของคำสั่งวิธีการชั่วคราวของศาลปกครองชั้นต้น การอุทธรณ์คำสั่งวิธีการชั่วคราว แนวคำสั่งของศาลปกครองเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราว รวมทั้งวิเคราะห์วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครอง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้วิธีการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยอาศัยเอกสาร ผลงานทางวิชาการ ตำบทยกฎหมาย คำพิพากษาหรือคำสั่งศาล วิทยานิพนธ์ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต เพื่อวิเคราะห์หาข้อสรุป ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ แนวความคิดเกี่ยวกับคดีปกครอง และแนวความคิดเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครอง
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการพิจารณาคำสั่งวิธีการชั่วคราว ผลของคำสั่งวิธีการชั่วคราวของศาลปกครองชั้นต้น การอุทธรณ์คำสั่งวิธีการชั่วคราว รวมทั้งแนวคำสั่งของศาลปกครองเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวทั้งของไทยและของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการทะเลาะการบังคับตามกฎหมาย หรือ คำสั่งทางปกครองของไทย
4. ทำให้ทราบถึงบทสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการทะเลาะการบังคับตามกฎหมาย หรือ คำสั่งทางปกครองของไทย