

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษา แนวคิด ทฤษฎี ข้อกฎหมายปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครองทำให้ทราบว่า การพิจารณาคดีปกครองต้องใช้ระยะเวลาพิจารณาคดี แต่ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีบางครั้งไม่ได้หยุดนิ่งอยู่ ณ เมื่อวันที่ฟ้องคดี แต่หากปล่อยให้ความเสียหายนั้นนานไปอาจทำให้ความเสียหายทวีคูณจนมีอาจแก้ไขเยียวยาได้ หรือหากแต่สามารถแก้ไขเยียวยาได้ การแก้ไขเยียวยาก็จะเป็นไปด้วยความยากลำบาก โดยมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไม่ว่าจะเป็นวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้น ทำให้พบปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยในหลายประการด้วยกัน ซึ่งการแก้ไข้ปัญหาในบางประการ อาจต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควร ทั้งนี้เพราะศาลปกครองของไทยเพิ่งจะมีการจัดตั้งมาในระยะเวลาไม่นาน อย่างไรก็ตาม ปัญหาบางประการหากได้รับการแก้ไขโดยเร็วก็จะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลมีระบบและมีความรวดเร็วมากขึ้น และจะทำให้การพิจารณาคดีของศาลมีประสิทธิภาพสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีนั้น เป็นการบัญญัติกฎหมายไว้อย่างกว้างๆ ว่าเป็นอำนาจดุลพินิจของศาลและบัญญัติกรอบรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะกำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในการพิจารณาศาลจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐด้วย ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้ ในระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ในหมวดที่ 5 ตั้งแต่ข้อ 69 ถึงข้อ 77 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบ

กับระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

- 1) การทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องหรือคำสั่งทางปกครอง และ
- 2) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทา

ทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

โดยสาเหตุที่กฎหมายต้องกำหนดให้มีการทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องหรือคำสั่งทางปกครอง ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองนั้นเป็นเพราะเมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใด อันมีผลใช้บังคับต่อบุคคลใดแล้ว แม้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ก็ไม่อาจกล่าวอ้างความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมาปฏิเสธการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ โดยเฉพาะในกรณีของคำสั่งทางปกครองนั้น มาตรา 42 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และ “คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลา หรือโดยเหตุอื่น” ดังนั้น การที่บุคคลใดประสงค์จะกล่าวอ้างความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเพื่อที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองฉบับใดฉบับหนึ่งจะต้องนำข้อโต้แย้งนั้นมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอน กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และเมื่อศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น จึงจะมีผลให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวสิ้นผลบังคับ แต่โดยที่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยทั่วไปต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาดำเนินการกว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษาชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งในระหว่างเวลาดังกล่าวนั้น ผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาลเนื่องจากได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ยังต้องอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในบางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการตามคำสั่งทางปกครองที่พิพาทได้ หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายที่เพิ่มมากขึ้น การขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจทำให้ความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นร้ายแรงและยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันหรือบรรเทาผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้น กฎหมายจึงได้กำหนดให้มีวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีโดยคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดี ให้สามารถขอให้ศาลมีคำสั่งทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องหรือคำสั่งทางปกครองที่มีการฟ้องคดีต่อศาลในระหว่างรอการพิพากษาคดีของศาล เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีจะได้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาประการใดประการหนึ่ง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาดังที่กล่าวในบทที่ 4 ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการแก้ไขปัญหาดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาวิธีการชั่วคราว ซึ่งส่งผลให้ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยา อีกทั้งระบบได้ส่วนทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงพยานหลักฐานเพื่อประกอบการสั่งคดีต้องใช้ระยะเวลา ประกอบกับการพิจารณาคดีรวมทั้งการพิจารณาวิธีการชั่วคราวจะต้องดำเนินการเป็นองค์คณะ ซึ่งในทางปฏิบัติตุลาการเจ้าของสำนวนมีภาระค่อนข้างหนักกว่าระบบกล่าวหา ผู้เขียนเห็นว่า ควรต้องแก้ไขให้การพิจารณาวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไม่ว่าจะเป็นการทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่ง หรือมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีเป็นอำนาจของตุลาการนายเด็ยวมีอำนาจในการสั่งคดีก็จะทำให้ปัญหาดังกล่าวคลี่คลายไปได้ โดยอาจกำหนดให้ตุลาการนายเด็ยวมีอำนาจพิจารณาคำขอวิธีการชั่วคราวแต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติข้อ 69 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จากเดิมที่บัญญัติว่า “การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น” แก้ไขใหม่เป็น “การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นการทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น”

2) การแก้ไขปัญหารรทัดฐานของคำสั่งศาลปกครองจากการกระทำของรัฐบาลทำให้เห็นข้อแตกต่างของการพิจารณาระหว่างศาลปกครองสูงสุดกับศาลปกครองชั้นต้นว่าอาจจะมีปัญหาในการใช้ดุลพินิจ ประกอบกับหลักกฎหมายมหาชนซึ่งในปัจจุบันแนวปฏิบัติก่อนที่ศาลปกครองชั้นต้นจะมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาคดี จะมีการนำคำสั่ง และเพื่อเป็นการถ่วงถ่วงอีกชั้นหนึ่งก่อนมีคำสั่ง ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีหน่วยงานถ่วงถ่วงคำสั่ง เช่นเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกาจะมีของผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกาถ่วงถ่วงเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาของคดีที่พิพาทกับแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ผ่านมา เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการจัดทำคำสั่งวิธีการชั่วคราว เพราะคดีปกครองเป็นคดีที่ผลกระทบ ถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยส่วนรวม การพิจารณาเพื่อมีคำสั่งในทุกๆ เรื่องจำต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง

3) การแก้ไขปัญหาข้อเท็จจริงที่ไม่ได้ว่ากล่าวกันมาในศาลล่าง ศาลปกครองสูงสุด โดยที่ข้อ 101 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธี

พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้น ว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้ ผู้เขียนเห็นว่า อาจจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 101 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็น “ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์ รวมทั้งการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวนั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้” ก็จะทำให้กฎหมายชัดเจนขึ้น ปัญหาการยกข้อเท็จจริงที่มีได้ว่ากล่าวกันมา ในศาลปกครองชั้นต้นมาพิจารณาในศาลปกครองสูงสุดก็จะไม่มีเพราะจะขัดต่อกฎหมายที่ระบุไว้อย่างชัดเจน

4) การแก้ไขปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่ง หรือคำสั่งยกคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษา ซึ่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 73 วรรคสอง บัญญัติว่า “คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้เป็นที่สุด” ต้องแก้ไขให้เป็น “คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีผู้ยื่นคำขอหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง” เมื่อแก้ไขแล้ว จะส่งผลให้คำสั่งยกมาตรการบรรเทาทุกข์ของศาลปกครองชั้นต้น สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้