

หลักเกณฑ์การพิจารณาเพื่อกำหนดวิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพากษาในคดีปกครอง

*ผจญ คงเมือง

นับแต่อดีตมา ประเทศไทยมีนโยบายที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในหลายยุคหลายสมัย แต่สภาวะการณ์ที่ผ่านมาไม่สามารถปรากฏขึ้นเป็นจริงได้ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงเจตนารมณ์เพื่อจัดทำขึ้นมากที่สุด ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อเป็นการคุ้มครองและประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำที่มีขัดแย้งกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ศาลปกครองได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รับรองอำนาจไว้ ดังนั้นในปัจจุบันนี้หากเกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่จะกล่าวต่อไปนี้ ซึ่งทำให้ประชาชนได้รับหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ประชาชนก็สามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ กรณีที่สามารถฟ้องร้องยัง

ศาลปกครองได้นั้นคือกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือกระทำโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือกระทำการละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่ง รวมถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองด้วย¹

คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองดังที่กล่าวมานี้ มีวิธีการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นพิเศษ

*อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต : นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(1) ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แตกต่างไปจากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม จึงมีผลทำให้ระบบศาลของไทยเกิดมีระบบศาลทางการปกครองขึ้นมาอีกหนึ่งระบบ นอกเหนือไปจากระบบศาลยุติธรรมที่มีอยู่เดิม วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมคือ วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองจะเน้นความสะดวกรวดเร็ว และพิจารณาหลักฐานจากเอกสารเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ผู้พิพากษาศาลปกครองยังสามารถตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้เอง เช่น รับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร² ซึ่งเป็นลักษณะของระบบการพิจารณาแบบไต่สวน การพิจารณาคดีในรูปแบบนี้เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนผู้มาฟ้องร้องยังศาลปกครองเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้มากกว่าในระบบศาลยุติธรรม

โดยจะเห็นได้จากวิธีการที่เปลี่ยนไป 2 กรณีใหญ่ ๆ คือ

กรณีแรก ในเรื่องการเข้าถึงพยานหลักฐาน เพื่อนำมาเสนอต่อศาลประชาชนสามารถวางใจได้ว่าในการนำคดีของตนมาฟ้องยังศาลปกครอง แม้จะไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอ เนื่องจากฝ่ายปกครองที่เป็นคู่กรณีหรือหน่วยงานอื่นเป็นผู้เก็บหรือครอบครองพยานหลักฐานนั้นไว้ ซึ่งประชาชนไม่สามารถนำพยานหลักฐานนั้นมาได้ด้วยตนเอง ศาลปกครองก็จะเป็นผู้ค้นหาและนำพยานหลักฐานนั้นมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีเองจนกว่าศาลจะเห็นว่าเพียงพอแล้ว

กรณีที่สองคือ เรื่องการขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานี้เป็นอย่างไร ใครขออธิบาย หลักการพื้นฐานในทางกฎหมายปกครองให้ทราบก่อนว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น

แม้ประชาชนจะนำเรื่องมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งหรือการกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองที่เป็นเหตุที่ทำให้ประชาชนเสียหายและนำความเสียหายนั้นมาฟ้องต่อศาลปกครอง จะต้องชะลอการมีผลบังคับใช้ เนื่องจากหลักการในทางปกครองกำหนดข้อสันนิษฐานไว้เป็นเบื้องต้นก่อนว่า คำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นสมบูรณ์อยู่จนกว่าจะได้มีการยกเลิก เพิกถอน หรือมีคำพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานหรือการดำเนินบริการสาธารณะของรัฐไม่ถูกขัดขวางหรือหยุดชะงักเนื่องจากผู้เสียหายนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งอาจมีผลทำให้ประโยชน์สาธารณะของประชาชนส่วนรวมจะต้องถูกกระทบกระเทือนไปด้วยนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะพิจารณาแต่เพียงเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างเดียวดังกล่าวนั้น ในบางกรณีกว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจสร้างความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครองรายนั้น จนกระทั่งยากเกินกว่าการเยียวยาได้ในภายหลัง ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการหามาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนในระหว่างที่ศาลปกครองกำลังพิจารณาคดีอยู่เช่น ขอให้ฝ่ายปกครองหยุดการกระทำใด ๆ ไว้ชั่วคราว ขอให้ฝ่ายปกครองดำเนินการอย่างใด ๆ ในสิ่งที่ฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งปฏิเสธไป ได้ละเลยหรือปฏิบัติโดยล่าช้าไปพลางก่อนหรือกรณีอื่นใดที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าจะเป็นการทำให้ตนเองเสียหายน้อยที่สุด ซึ่งนั่นก็คือ การขอให้ศาลปกครองกำหนดวิธีการอย่างใด ๆ เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้นเอง

สำหรับกรณีที่ศาลจะพิจารณากำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้ตามคำขอหรือไม่นั้น การ

²ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เริ่มต้นการใช้อำนาจดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้สองกรณีคือ³ กรณีแรก ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้อง หรือจะยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี และกรณีที่สองคือ กรณีที่ศาลเห็นสมควรที่จะกำหนดวิธีการชั่วคราวเองแม้จะไม่มีผู้ยื่นคำขอก็ตามส่วนหลักเกณฑ์ในการที่ศาลจะนำมาพิจารณาว่าสมควรจะกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือไม่นั้น ศาลจะพิจารณาจากเหตุผลและเงื่อนไขดังต่อไปนี้คือ

1. เหตุผลเรื่องความจำเป็น โดยศาลจะพิจารณาว่า หากศาลยึดถือหลักการสันนิษฐานไว้เป็นเบื้องต้นว่าคำสั่งหลังการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นถูกต้องสมบูรณ์ไปจนกว่าจะได้รับการยกเลิก เพิกถอน หรือมีคำพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเคร่งครัดจนเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหาในแง่ที่ว่าในระหว่างที่ยังมิได้มีคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือคำพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายการบังคับการตามคำสั่งของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงมากและยากแก่การเยียวยาแก้ไขหรือเกิดความเสียหายอย่างถาวรและไม่อาจลบล้างได้ ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นแก่เอกชน ผู้ฟ้องคดีหรือสาธารณชน (ในกรณีที่มีการยกเรื่องความเสียหายของสาธารณชนขึ้นมา) ก็ตาม ฉะนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดวิธีการอย่างใด ๆ ขึ้นชั่วคราวเพื่อป้องกันความเสียหายดังกล่าว

2. เหตุผลเรื่องผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม การกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบบริหารงานของรัฐ หรือต่อกิจการบริการสาธารณะ โดยเหตุผลข้อ 2 นี้จะต้องพิจารณาประกอบกับเหตุผลในข้อ 1 ด้วย เหตุที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบดังกล่าวนี้ขึ้น เนื่องจากการบริหารงานของรัฐหรือการดำเนินกิจการบริการสาธารณะมีลักษณะ

เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจะต้องมีระบบการดำเนินการที่มั่นคงและต่อเนื่อง การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ควรที่จะต้องเสียไปหรือสะดุดหยุดลง เพราะเหตุที่ได้มีการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา อันจะก่อให้เกิดความ “ไม่เป็นระบบ” ของการบริหารราชการ หรือความ “ไม่ต่อเนื่อง” ของการบริการสาธารณะ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ได้

3. ในคำฟ้องจะต้องมีข้ออ้างและได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงหลักฐานอย่างมั่นคงเพียงพอที่จะอ้างได้ว่าศาลปกครองจะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาว่าคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครองขัดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายในที่สุด ทั้งนี้เพราะหากศาลปกครองไม่พิเคราะห์คำร้องทุกข์ ขอล่าว่าอ้าง และพยานหลักฐานอันเป็นประเด็นหลักของคำฟ้องเป็นการเบื้องต้นเสียก่อน แต่มาพิจารณาคำขอมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแต่เพียงอย่างเดียวและศาลปกครองก็มีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้นไป ภายหลังปรากฏว่าศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในประเด็นหลักของคดีนั้นเสียการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา อันมีผลให้การบังคับตามคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชะลอลงนั้น อาจจะทำให้เกิดความเสียหายให้แก่การดำเนินงานของฝ่ายปกครองได้และอาจเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนใช้การขอวิธีการชั่วคราวนี้เพื่อขัดขวางการดำเนินงานของฝ่ายปกครองได้โดยง่าย

4. การพิจารณาคำขอให้กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา จะต้องไม่ใช้การพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของประเด็นหลักของคำฟ้อง จนมีผลทำให้คำสั่งให้หรือไม่ให้กำหนดวิธีการชั่วคราวนั้น กลายสภาพเป็นคำพิพากษาที่ทำให้เรื่องที่ฟ้องคดีอยู่นั้นจบสิ้นไปในที่สุด อันจะไม่ใช้เจตนารมณ์ของ

³ตามข้อ 69 และข้อ 72 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

การกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ที่เพื่อต้องการให้มีการ “ชะลอ” ผลการบังคับตามคำสั่งของฝ่ายปกครองก่อนที่จะศาลจะมีคำพิพากษามากกว่าที่จะต้องการความ “สิ้นสุด” หรือ “สิ้นสุดผล” ไปของคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครองโดยทันที

5. สำหรับในกรณีที่คำสั่งของฝ่ายปกครองมีผลเป็นการปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งทำให้ประชาชนเสียหายและเป็นเหตุที่ทำให้นาคติมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้วผู้ฟ้องคดีนำเรื่อง ดังกล่าวนั้นมายื่นคำขอต่อศาลปกครอง เพื่อกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้น โดยหลักแล้วศาลปกครองจะไม่มีคำสั่งเพื่อกำหนดวิธีการชั่วคราวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งนี้ เนื่องจากการมีคำสั่งเช่นว่านั้นจะมีผลเท่ากับการที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองต้องอนุญาตหรืออนุมัติและต้องกระทำในสิ่งที่ตนมีคำสั่งปฏิเสธซึ่งจะมีผลตามมาคือทำให้ศาลปกครองก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจแทนฝ่ายปกครองเสมือนหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง อันเป็นการขัดกับหลักแบ่งแยกอำนาจระหว่างองค์กรผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีกับฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ เหตุผลที่ศาลปกครองจะไม่พิจารณา กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในกรณีข้างต้นก็เนื่องจากลักษณะโดยทั่วไปของคำสั่งทางปกครอง ที่เป็นการปฏิเสธหรือไม่อนุญาตมักจะไม่มีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ที่เอกชนมีอยู่หรือไม่มีอยู่ก่อนการสั่ง

ปฏิเสธเช่นว่านั้น ยกเว้นเสียแต่คำสั่งปฏิเสธหรือไม่อนุญาตของฝ่ายปกครองนั้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสิทธิหน้าที่ที่เอกชนมีอยู่ก่อนการยื่นขออนุญาต ศาลปกครองก็อาจมีคำสั่งให้มีการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยสั่งให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการนั้นๆ ได้

จากเหตุผลและเงื่อนไขในการที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งเพื่อกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นมาตรการหนึ่งในกระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ที่นอกจากจะมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนแล้วยังคำนึงถึงประโยชน์ของเอกชนที่เป็นคู่กรณีกับฝ่ายปกครองด้วย ซึ่งถือว่าเป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน เพื่อให้เกิดความสมดุลย์มากที่สุด อันเป็นปรัชญาชั้นพื้นฐานของการจัดตั้งระบบศาลปกครองและระบบกฎหมายมหาชนนั่นเอง

ดังนั้นหากท่านผู้ใดมีเรื่องข้องหมองใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองท่านสามารถนำข้อพิพาทนั้นมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ณ สำนักงานศาลปกครองเลขที่ 195 อาคารเอ็มไพร์ ทาวเวอร์ ชั้น 31 ถนนสาทรใต้ กรุงเทพมหานคร 10120 โทร. 670-1200 ♦♦