

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การที่ประเทศไทยอยู่ในระบบนิติรัฐ นั้นหมายถึงว่า ประเทศไทยเป็นรัฐที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของรัฐไม่ว่าจะใช้อำนาจ หรือทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย การใช้อำนาจของรัฐในการบริหารและปกครองเป็นเรื่องของกฎหมายในสาขากฎหมายมหาชน ที่มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือการดูแลรักษาประโยชน์ของประชาชนทุกคนเป็นส่วนรวม และในขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจกับตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกิจและบทบาทของศาลปกครอง คือการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และฝ่ายปกครองว่าการกระทำและคำสั่งทางปกครองที่ได้ดำเนินไปนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่รัฐสภาได้ตรารึขึ้นหรือไม่ ซึ่งจะทำให้สามารถป้องกันไม่ให้เกิดสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ คือ การบิดเบือนการใช้อำนาจหรือมีการใช้อำนาจผิดไปจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

องค์กรฝ่ายปกครองย่อมต้องอาศัยเครื่องมือหลายประการในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองเพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของฝ่ายปกครองบรรลุผล อาทิเช่น การออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครอง หรือการเข้าทำสัญญาทางปกครองกับเอกชน ในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนปัจเจกบุคคลต้องปฏิบัติตามการใช้คำสั่งการของฝ่ายปกครองและหากฝ่ายปกครองใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยหลักแล้วองค์กรฝ่ายปกครองย่อมสามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามเมื่อประเทศไทยปกครองในระบบประชาธิปไตย ภายใต้

หลักนิติรัฐซึ่งการกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ประการแรกหลักความมาก่อนของกฎหมาย ประการที่สองหลักเงื่อนไขของกฎหมาย

ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครอง หรือปฏิบัติการทางปกครองสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อเป็นการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ทั้งนี้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ตั้งแต่การตรวจคำฟ้องจนกระทั่งศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ต้องใช้ระยะเวลายาวนานในแต่ละคดี หากไม่มีมาตรการที่จะระงับหรือชะลอการบังคับตามคำสั่งของฝ่ายปกครองไว้เป็นการชั่วคราว หรือมีมาตรการอื่นใดเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีในระหว่างการพิจารณาของศาลแล้ว ผู้ที่ได้รับผลจากการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎหรือจากการปฏิบัติการทางปกครอง ย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหายอยู่ตลอดเวลาจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา แม้ท้ายที่สุดบุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาของศาลปกครองก็ตาม คำพิพากษานั้นก็ไม่อาจเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้ ซึ่งอาจเรียกได้ว่า การฟ้องคดีเป็นการเปล่าประโยชน์นั่นเอง อันเป็นการไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นแน่แท้

ทั้งนี้ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ศาลอาจสั่งให้มีการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษาได้ ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย ได้กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็น 2 ประเภท คือ คำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งให้บรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราว ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ศึกษาเฉพาะกรณีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

อนึ่ง การทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองมีเจตนารมณ์ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากการบังคับตามคำสั่งทางปกครองในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่เป็นข้อพิพาทอาจก่อให้เกิดผลเสียแก่คู่กรณี อันอาจเป็นความเสียหายที่ร้ายแรง และไม่อาจแก้ไขให้กลับคืนในภายหลังได้ ด้วยเพราะเมื่อเจ้าหน้าที่

ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองมาบังคับแก่เอกชน ฝ่ายปกครองย่อมมีเอกสิทธิ์ในการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายที่มีผลบังคับอย่างเด็ดขาดและทันทีเป็นไปตามหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง วิธีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจึงเป็นข้อยกเว้นหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง ที่ถือว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อใช้อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแล้วย่อมมีผลเด็ดขาดทันที และโดยผลของหลักเอกสิทธิ์ดังกล่าว ทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับข้อสันนิษฐานทางกฎหมายว่า การใช้อำนาจที่ได้กระทำไปนั้นย่อมสมบูรณ์หรือชอบด้วยกฎหมายเสมอ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีมาตรการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากการบังคับตามคำสั่งทางปกครองในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 แล้วก็ตาม การป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายก็ยังไม่อาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง เนื่องจากยังมีปัญหาบางประการดังต่อไปนี้

กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคำขอทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคำขอของผู้ฟ้องคดีต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องเป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69 วรรคสอง และวรรคสาม กล่าวคือ คำขอต้องระบุให้ชัดเจนว่าประสงค์จะขอทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองใด และคำขอต้องระบุด้วยว่าการให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร การที่กฎหมายกำหนดให้คำขอต้องเข้าเงื่อนไขดังกล่าว สำหรับประชาชนซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศแล้วย่อมเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม คือมีโอกาสสูงที่ศาลปกครองจะไม่รับคำขอ อันเนื่องมาจากการเขียนคำขอไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งขัดกับลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ จะต้องเรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว นั้นหมายความว่า

ผู้ฟ้องคดีอาจดำเนินการได้เองโดยไม่จำเป็นต้องมีทนายความนั่นเอง ในเมื่อวิธีพิจารณาคดีปกครองใช้ระบบไต่สวนแล้วการพิจารณาคำขอของศาลไม่ควรเคร่งครัดกับหลักเกณฑ์ของคำขอมากนัก ควรพิจารณาจากข้อเท็จจริง ความเดือดร้อนเสียหายของประชาชนที่แท้จริงมากกว่าเพราะศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้เต็มที่เพื่อความยุติธรรม ความเสมอภาค และไม่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ระบบกฎหมายมหาชนไทยนั้น ถือหลักการสันนิษฐานว่า คำสั่งของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายจนกว่าศาลจะพิพากษาว่าไม่ชอบ และแม้จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การฟ้องคดีนั้นไม่เป็นเหตุให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น การที่ศาลปกครองยึดหลักการฟ้องคดี ไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองอย่างเคร่งครัดจนเกินไป การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะมีผลกระทบต่อเอกชนอย่างรุนแรง เอกชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายอยู่ตลอดไปตราบเท่าที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลต้องใช้เวลาานและต่อมาในภายหลังเมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีให้คู่กรณีที่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นเป็นฝ่ายชนะคดีแล้ว ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี อาจไม่มีความหมายแล้ว หรือไม่อาจเยียวยาหรือแก้ไขความเดือดร้อนได้ ดังนั้นจึงไม่ควรจะเคร่งครัดกับหลักการฟ้องคดีไม่เป็นเหตุให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง โดยมีข้อยกเว้นเพิ่มเติม นอกจากข้อยกเว้นด้วยการให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับฯ แล้ว ยังควรต้องมีข้อยกเว้น โดยมีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายว่า การฟ้องคดีบางประเภทมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองด้วย เพื่อให้ความสำคัญทั้งประโยชน์สาธารณะ ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเป็นลักษณะของรัฐที่ดี

ทั้งกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น ผลของคำสั่งศาลที่ไม่รับหรือยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองให้ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นที่สุด ผู้ขอไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ ซึ่งถือว่าเป็นการปิดกั้นความยุติธรรม เป็นการไม่เปิดโอกาสให้ศาลสูงได้ทบทวนตรวจสอบดุลพินิจของศาลปกครองชั้นต้น

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72 วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดให้การมีคำสั่งเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำโดยองค์คณะหลังจากที่ตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว ทั้งนี้ คำแถลงการณ์อาจทำด้วยวาจาก็ได้ ซึ่งทำให้ไม่มีความคล่องตัวต้องใช้เวลานานกว่าศาลจะมีคำสั่งเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครอง ด้วยเหตุนี้จึงอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ต้องถูกบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่อาจไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ไม่อาจปกป้องและคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้ทันทั่วถึง

ทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาออกคำสั่งทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครองไว้ โดยมีเพียงระเบียบฯ ข้อ 71 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดว่าเมื่อได้รับคำขอตามข้อ 69 และเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งตามข้อ 70 ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโดยด่วน แต่กฎหมายก็มิได้บัญญัติระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน และในระเบียบฯ ข้อ 72 วรรคสี่ อันเป็นขั้นตอนการแจ้งคำสั่งทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครอง กฎหมายบัญญัติเพียงว่าให้แจ้งให้คู่กรณีและผู้ออกคำสั่งดังกล่าวทราบโดยพลันโดยไม่ได้ระบุระยะเวลาให้ชัดเจนเช่นกัน เมื่อคำสั่งทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรงหากบังคับตามคำสั่งดังกล่าวอาจจะทำให้เกิดความเสียหายและยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังหรือกระทบความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว รอบคอบ จึงต้องมีกระบวนการระบุระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้การทำคำสั่งทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครองจะต้องระบุเหตุผลแห่งคำสั่งดังกล่าว มีเพียงบทบัญญัติในมาตรา 69 (5) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองต้องระบุเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยเท่านั้น การที่ศาลปกครองมีคำสั่งทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ระบุเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าว แม้คำสั่งเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครอง

ดังกล่าวจะไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่คำสั่งดังกล่าวก็ย่อมขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป



2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 ยังต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ดังนี้

2.1 ตามระเบียบฯ ข้อ 69 วรรคสามที่ระบุว่าผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนแจ้งว่าการให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไรนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ดีแล้ว เพราะได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเพื่อให้บริการสาธารณะมีความต่อเนื่อง หากไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป หรืออาจกระทบแต่รัฐยังสามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้ ก็ควรคำนึงถึงประโยชน์ของคนหมู่มาก มากกว่าประโยชน์ของบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว แม้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่น่าอาจปฏิเสธได้ว่าการระบุเหตุผลว่า ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไรนั้น ต้องใช้ความรู้เทคนิคในทางกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ขอต้องมีความรู้ความเข้าใจกฎหมายพอสมควรในการอ้างเหตุผลดังกล่าวเพื่อให้ศาลรับคำขอนั้นไว้พิจารณา โดยผู้ศึกษาเห็นว่าแม้ประชาชนผู้ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย หรือฐานะยากจนก็ควรมีความเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายเป็นอย่างดี และมีฐานะทางเศรษฐกิจดี นั้นหมายถึงว่า มีความเสมอภาคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั่นเอง เพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริงศาลไม่ควรเคร่งครัดกับความสมบูรณ์ของคำขอตามตัวบทกฎหมายมากเกินไปแต่ควรจะคำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายอย่างแท้จริงของประชาชนเป็นสำคัญ เพราะวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นแบบไต่สวน

ซึ่งให้อำนาจศาลที่จะแสวงหาพยานหลักฐานในคดีได้อย่างเต็มที่ เพื่อศาลจะได้อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งน่าจะเป็นเจตนารมณ์อันแท้จริงของกฎหมาย

2.2 ผู้ศึกษาเห็นว่า หลักการฟ้องคดีปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองยังเป็นหลักการที่เหมาะสมกับประเทศไทย เพื่อประโยชน์สาธารณะ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม แต่อย่างไรก็ตามการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญ ดังนั้นหลักการฟ้องคดีปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น นอกจากข้อยกเว้นด้วยการให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับฯ แล้ว ยังควรต้องมีข้อยกเว้น โดยมีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายว่า การฟ้องคดีบางประเภทมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองด้วย เพื่อให้ความสำคัญกับหลักประโยชน์สาธารณะควบคู่กันไปกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นจึงเห็นควรมีการแก้ไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69 วรรคแรกว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น หรือมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่า การฟ้องคดีบางอย่างมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง อาทิเช่น

2.2.1 กรณีที่มีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างหรือคำสั่งเห็นชอบโครงการพัฒนา ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และปรากฏในชั้นสอบสวนว่าการสั่งอนุญาตหรือการให้ความเห็นชอบกระทำไปโดยที่ยังไม่มีการศึกษาผลกระทบ

2.2.2 กรณีที่มีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญาของฝ่ายปกครอง และในชั้นสอบสวนมีข้อเท็จจริงว่าฝ่ายปกครองดำเนินกระบวนการประกวดราคาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.2.3 กรณีที่มีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งที่กระทบสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างรุนแรง และในชั้นสอบสวนมีข้อเท็จจริงว่าฝ่ายปกครองใช้อำนาจออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการปฏิบัติหน้าที่

2.2.4 กรณีมีเหตุผลจำเป็นเร่งด่วน และในชั้นสอบสวนมีข้อเท็จจริงที่ทำให้เป็นที่น่าสนใจอย่างมากว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.3 กรณีศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองให้ถือเป็นที่สุดนั้นเป็นการปิดกั้นความยุติธรรม ซึ่งโดยหลักควรจะเปิดโอกาสให้ศาลสูงได้พิจารณาทบทวน ตรวจสอบดุลพินิจของศาลปกครองชั้นต้นจึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 70 ที่กำหนดให้การที่ศาลปกครองไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง คำสั่งนั้นให้เป็นที่สุดโดยตัดถ้อยคำตอนท้ายที่ว่า “คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด” ออกไป บัญญัติใหม่เป็น “ในกรณีที่ศาลเห็นว่า คำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองใด ยื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา หรือเห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลจะไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา และจะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้วให้มีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น” ส่งผลให้มีความหมายว่าการที่ศาลปกครองไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองคู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งได้ตามหลักกฎหมายทั่วไป

และในกรณีศาลปกครองยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองก็เช่นกัน ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 73 วรรคสอง โดยยกเลิกระเบียบฯ ดังกล่าว ข้อ 73 วรรคสอง มีผลทำให้คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นสามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ตามหลักกฎหมายทั่วไป เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีปกครองที่มีคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

2.4 กรณีมีคำสั่งเกี่ยวกับการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในส่วนของการมีคำสั่งเกี่ยวกับการทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็ว คล่องตัว ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือได้รับความเสียหายน้อยที่สุด โดยกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองเพียงนายเดียวเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่ง ด้วยเหตุเพราะศาลปกครองของไทยได้เปิดบริการเป็นเวลาประมาณ 10 ปี ซึ่งตุลาการได้มี

ประสบการณ์เชี่ยวชาญในการสังคดีพอสสมควรแล้ว และตุลาการผู้นั้นควรเป็นตุลาการเจ้าของสำนวนเนื่องจากเป็นผู้ที่ทราบข้อเท็จจริงในคดีดีที่สุด และไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีในการมีคำสั่งเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครองได้ทันทีเป็นการชั่วคราว มีระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือน ในระหว่างนั้นให้มีการพิจารณาคำขอทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครองโดยองค์คณะ ภายหลังตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อให้เกิดความรอบคอบ ถ่วงดุลตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยแก้ไขปรับปรุงข้อ 72 วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นดังนี้ “การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครองให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจในการออกคำสั่งทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครองได้ทันทีเป็นการชั่วคราว มีระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือนก่อนที่องค์คณะจะมีคำสั่งเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครอง หลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว”

2.5 เนื่องจากทุกขั้นตอนในการพิจารณาออกคำสั่งทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครอง จำต้องได้รับการพิจารณาโดยเร่งด่วนเพื่อไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายน้อยที่สุด หากล่าช้าไปอาจเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรจะมีการกำหนดระยะเวลาให้ชัดเจนเพื่อเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติโดยกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจนในขั้นตอนพิจารณาในข้อ 71 วรรคหนึ่งของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยบัญญัติแก้ไขเป็น “เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 69 และเป็นกรณีที่ศาลมีได้มีคำสั่งตามข้อ 70 ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานภายใน 15 วันนับแต่วันที่ศาลได้รับคำขอ แล้วนัดไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอนั้นโดยเร็ว” และขั้นตอนการแจ้งคำสั่งทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีและผู้ออกคำสั่งดังกล่าวทราบโดยพลันนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดว่า “โดยพลัน” แต่ไม่ได้กำหนดว่า ภายในกี่วัน ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อให้เกิดความรวดเร็วควรกำหนดไว้ในข้อ 72 วรรคท้าย ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้แจ้งคำสั่งเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครอง

โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับแบบรวดเร็ว ค่วนพิเศษ (EMS) เนื่องจากจะใช้ระยะเวลาประมาณ 1-2 วัน อีกทั้งระบบไปรษณีย์ยังครอบคลุมเข้าถึงทุกพื้นที่ทั่วประเทศ-ไทย โดยบัญญัติแก้ไขเป็น “ให้ศาลแจ้งคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีและผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวทราบโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับแบบรวดเร็ว ค่วนพิเศษ (EMS) และให้คำสั่งศาลมีผลเมื่อผู้ออกคำสั่งได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว”

2.6 แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะมีได้มีบทบัญญัติกำหนดให้การทำคำสั่งเกี่ยวกับการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจะต้องระบุเหตุผลก็ตาม แต่ศาลเป็นสถาบันทางกฎหมายที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด เป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการกำหนด และอุดช่องว่างของตัวบทกฎหมาย ดังนั้นคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลควรอ้างเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยด้วย ทำให้ส่วนราชการของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนประชาชนทั่วไปได้ทราบถึงเหตุผลของคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เพื่อเป็นแนวทาง บรรทัดฐานในการปฏิบัติต่อไป