

ปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ในศาลปกครอง

จรรุวรรณ จันทร์สุ*
ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครอง ซึ่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองนั้นเป็นมาตรการที่สำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีในระหว่างที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล เพราะการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองนั้นใช้ระยะเวลาอันยาวนานพอสมควรหากมองว่าศาลจะมีคำพิพากษาแล้วนั้นผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีก็อาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขได้ทัน

จากการศึกษาพบว่า แม้วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครองจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในหมวด 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้โดยเฉพาะแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมทุกกรณี ซึ่งในปัจจุบันนี้มีปัญหาที่น่าศึกษา ดังนี้ 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งตุลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ถึงที่สุดไปแล้วได้ 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา 3) ปัญหาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจะยื่นได้เฉพาะการขอตุลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือจะขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ด้วย 4) ปัญหาอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครองในส่วนที่ยังเป็นปัญหาว่า ควรจะมีการบัญญัติหลักกฎหมายในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

2543 กรณีตามปัญหาข้างต้นให้มีบทบัญญัติขึ้นมาใช้บังคับและครอบคลุม เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมีการพัฒนาหลักกฎหมายใช้บังคับได้เองโดยไม่ต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาอนุโลมใช้ทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีได้รับความเสียหายแก้ไขได้ทัน เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการอำนวยความสะดวกทางปกครองของศาลปกครอง

1. บทนำ

ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐหรือองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจมหาชนหรือดำเนินกิจการทางปกครองฝ่ายหนึ่งกับประชาชนอีกฝ่ายหนึ่ง โดยข้อพิพาทดังกล่าวนี้เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง ซึ่งขอบเขตที่สำคัญที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง คือ คำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง รวมทั้งกฎหมายลำดับรองในบรรดาการกระทำดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ศาลปกครองจึงมีภารกิจในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าการกระทำหรือคำสั่งทางปกครองที่ได้ดำเนินการไปนั้น เป็นไปโดยถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย การฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีขั้นตอนในการพิจารณาพิพากษาคดีเช่นเดียวกับการพิจารณาพิพากษาคดีอื่น ๆ โดยทั่วไปที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีที่นานพอสมควรจนกว่าจะถึงวันที่มีคำพิพากษาชี้ขาดตัดสินคดี แต่ในระหว่างที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมไม่สามารถปลดปล่อยตนให้พ้นจากเหตุเดือดร้อนที่นำมาฟ้องคดีได้และในบางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้มาตรการเพื่อบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งซึ่งทำให้เกิดความเดือดร้อนเฉพาะหน้า หากไม่มีการระงับหรือทุเลาการบังคับลงชั่วคราวก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาชี้ขาดก็อาจส่งผลให้การแก้ไขเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นไปได้ยากแม้ต่อมาศาลจะพิพากษาเป็นคุณแก่ตนและยังอาจเป็นภาระแก่รัฐที่ต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีมากขึ้นกว่าที่ควรจะเป็นด้วย นอกจากนี้ในการดำเนินคดีปกครองก็อาจมีกรณีที่คู่กรณีประสงค์จะขอให้ศาลมีคำสั่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์แก่ตนในระหว่างพิจารณาหรือบังคับคดีเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ได้ ดังนั้น ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่าง ๆ จึงมีส่วนที่ว่าด้วยวิธีการที่ศาลปกครองสามารถใช้อำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ และด้วยเหตุที่มาตรการหรือวิธีการที่ศาลจะนำมาใช้นั้นมีผลบังคับเพียงชั่วคราวชั่วคราวระยะเวลาก่อนที่ศาลจะพิพากษาคดีเพราะเมื่อศาลพิพากษาแล้ว กรณีย่อมเป็นไปตามคำพิพากษาที่มีผลบังคับเด็ดขาดจึงอาจเรียกวิธีการดังกล่าวว่าเป็น “วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครอง” วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองถือได้ว่าเป็นกระบวนการสำคัญเพื่อที่จะมุ่งคุ้มครองคู่ความในคดี หากกระบวนการพิจารณาคดีของศาล

ปราศจากการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาแล้ว ทำยที่สุดศาลที่พิจารณาคดีนั้นก็อาจจะคุ้มครองหรือเยียวยาสิทธิให้คู่ความในคดีได้หรือที่กล่าวกันว่า “ความยุติธรรมของศาลนั้นมาไม่ทันเวลา” ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลมีหลักประกันแก่คู่ความในคดี วิธีพิจารณาคดีของศาลต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องนำหลักการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษามาใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ซึ่งมาตรการในการคุ้มครองชั่วคราวในคดีแต่ละประเภทอาจมีมาตรการที่แตกต่างกันออกไป เช่น การคุ้มครองชั่วคราวในคดีแพ่ง หรือการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง

สำหรับคดีปกครองนั้นมีลักษณะที่แตกต่างไปจากคดีแพ่ง ในคดีแพ่งนั้นคู่ความในคดีต่างฝ่ายต่างเป็นเอกชน ซึ่งมีสถานะเท่าเทียมกันทั้งสองฝ่ายไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง แต่ในขณะที่คดีปกครองคู่ความในคดีมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน คู่ความฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐ แต่ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างคดีแพ่งและคดีปกครองคือ ในคดีแพ่งนั้น วัตถุประสงค์ที่เกิดข้อพิพาทและนำมาสู่การพิจารณาคดีของศาลนั้นล้วนแต่เกิดจากการกระทำที่มีความเท่าเทียมกันของคู่ความในคดีไม่มีการใช้อำนาจเหนือหรือที่เรียกว่าเป็นการใช้อำนาจมหาชนต่อคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ในขณะที่การกระทำในคดีปกครอง วัตถุประสงค์ไม่ว่าจะเป็น “กฎ” หรือ “คำสั่งทางปกครอง” หรือ “การกระทำทางกายภาพ” ล้วนแต่เป็นการกระทำที่ใช้อำนาจเหนือฝ่ายเดียว อันเป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ให้แก่ฝ่ายเอกชน หรือเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดภาระแก่ฝ่ายเอกชน ดังนั้น การฟ้องคดีปกครองของประเทศเยอรมัน ถือว่าการฟ้องคดีเป็นการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เพราะทำให้ผลของคำสั่งทางปกครองชะลอผลของการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองซึ่งต่างจากระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ถือเป็นเหตุให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยอัตโนมัติ และกรณีของประเทศไทยนั้นได้รับแนวคิดในเรื่องการทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองมาจากประเทศฝรั่งเศส ทำให้การฟ้องคดีต่อศาลไม่ถือเป็นเหตุให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไทยนั้นนอกจากผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอท้ายฟ้องที่ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยการกำหนดคำสั่งบังคับตามคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดียังสามารถขอให้ศาลมีคำสั่งให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของคู่กรณีซึ่งยังคงมีอยู่ในระหว่างที่รอผลการพิจารณาคดีของศาลและอาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายมากขึ้นจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังได้อีกด้วย ซึ่งการคุ้มครองชั่วคราวของศาลปกครองไทยนั้นเป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีสองวิธีการคือการทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งทั้งสองวิธีการดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจของศาลปกครองที่จะพิจารณามีคำสั่งเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีในคดีปกครองในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาล

ปกครองซึ่งในการดำเนินคดีในศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีที่หากภายหลังศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดในคดีก็ไม่อาจเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ กฎหมายว่าด้วยศาลปกครองจึงได้กำหนดให้มีวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพื่อให้ศาลมีอำนาจสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีในระหว่างที่คดีอยู่ระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองได้ ทั้งนี้ นับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีมีการฟ้องคดีพร้อมทั้งขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นการขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยที่วิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 กำหนดให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้น การที่จะนำบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับไม่ว่าจะโดยอนุโลมหรือในฐานะบทกฎหมายใกล้เคียงกันอย่างยิ่งย่อมไม่อาจสอดคล้องหรือเหมาะสมกับการดำเนินคดีปกครอง จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้เกิดปัญหาที่น่าศึกษาดังต่อไปนี้ 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ถึงที่สุดไปแล้วได้ 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา 3) ปัญหาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจะยื่นได้เฉพาะการขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองหรือจะขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ด้วย 4) ปัญหาอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

2.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง

หลักนิติรัฐเป็นหลักที่สืบเนื่องมาจากแนวความคิดในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่นี้ คือ กฎหมายปกครอง กล่าวคือ รัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง การที่รัฐจะล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ราษฎรผู้ถูกละเมิดย่อมมีสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านการ

กระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่ขัดต่อกฎหมายได้ ทั้งนี้ โดยมีกลไกในการควบคุม ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ในลักษณะที่มีองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกันตามหลักแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งถือเป็นเสาหลักของรัฐที่เป็นนิติรัฐที่เน้นเรื่อง เสรีภาพและประชาธิปไตย ซึ่งการจะเป็นนิติรัฐนั้นจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือในนิติรัฐ กฎหมายจะต้องอยู่เหนือสิ่งอื่นทั้งหมด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดของความเป็นนิติรัฐ รัฐจึงต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ใน ขอบเขตของกฎหมาย หากมีการล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพดังกล่าว ก็สามารถจะฟ้องโต้แย้งการใช้อำนาจรัฐ นั้นได้จากข้อเรียกร้องตามหลักนิติรัฐ จึงเกิดหลักที่ว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักในการจัดทำบริการสาธารณะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก บริการสาธารณะจะต้องดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ประการที่สอง บริการ สาธารณะที่จัดทำขึ้นต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกันและประการที่สาม การจัดทำ บริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา พจนานุกรม ศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส-ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ไว้ว่า ได้แก่ “ข้อพิสูจน์แรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง” โดยได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครองคือการจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” มิใช่ เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายใดรายหนึ่ง กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะ ถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายปกครองและเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือกิจกรรมที่ดำเนินการโดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น “ บริการ สาธารณะ” (service public) หากมิได้จัดทำขึ้นเพื่อสาธารณชนทั่วไป

2.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง

วิธีพิจารณาความหรือกระบวนการพิจารณาของศาล หมายถึง หลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบ ที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ของศาลเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่ดีของการพิจารณา หรืออาจ กล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ที่บังคับหรืออนุญาตให้คู่ความและศาลปฏิบัติ ตาม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคดี อันจะทำให้ศาล สามารถตัดสินปัญหาของคดีที่มาสู่ศาลได้ ส่วนกฎหมายปกครอง หมายถึง กฎหมายที่กำหนด สถานการณ์กระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันและ ประชาชน คดีปกครองมีลักษณะแตกต่างแยกเป็นเอกเทศจากคดีแพ่งแล้ว ดังนั้น การพิจารณาคดี ปกครองจึงต้องพิจารณาโดยศาลพิเศษ มีวิธีพิจารณาพิเศษ มีหลักกฎหมายพิเศษ แยกเป็นเอกเทศ ต่างหากจากวิธีพิจารณาความแพ่งเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองอัน จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่อยู่เบื้องหลังการกระทำทางปกครองที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นมา

นั้น แต่ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของรัฐในการกระทำทางปกครองโดยการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นให้ชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง ในปัจจุบันพบว่ามีการใช้ทฤษฎีหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองอยู่เพียงสองหลักเท่านั้น คือ 1) หลักการประกันความคงอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และ 2) หลักการฟังความทุกฝ่าย

3. แนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่ศาลกำหนดให้มีขึ้นเพื่อรักษาสถานะของบุคคลหรือป้องกันมิให้สิทธิหรือทรัพย์สินของคู่ความได้รับความเสียหายในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล โดยศาลจะกำหนดมาตรการดังกล่าวในรูปของคำสั่ง เรียกว่า คำสั่งคุ้มครองชั่วคราว โดยทั่วไปแล้วคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวนี้ศาลมักจะสั่งให้บุคคลกระทำการ (Affirmative Injunction) หรืองดเว้นกระทำการ (Negative Injunction) อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะเพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่อีกบุคคลหนึ่ง จึงถือได้ว่ามาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นมาตรการพิเศษที่ศาลนำมาใช้เพื่อเยียวยาให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความมากที่สุด ดังนั้น การที่ศาลจะกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวหรือไม่นั้นถือเป็นอำนาจดุลพินิจของศาล (A Discretionary Power of Court) ที่จะกำหนดให้หรือไม่ก็ได้ หากศาลเห็นว่าสิทธิของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงและทำให้เกิดความเสียหายจนไม่อาจเยียวยาแก้ไขได้ ศาลก็จะมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว ในคดีแพ่งหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลในเรื่องการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว วิธีบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษากระทำการหรืองดเว้นกระทำการ มาตรา 297 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องขอฝ่ายเดียวต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งจงใจไม่ปฏิบัติตาม

หลักเกณฑ์ของการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

ในคดีปกครองนั้นได้นำหลักประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในเรื่องพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะเท่าที่ไม่ขัดกับหลักวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครองนั้นกำหนดไว้ในหมวด 5 แบ่งออกเป็น 2 มาตรการ คือ การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เป็นมาตรการที่คุ้มครองประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองทั้งนี้เพื่อรักษาสถานะเดิมของตนก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงไปกรณีผู้

ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกิดสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น (ข้อ 69 วรรคหนึ่ง) หมายความว่า ตราบใดที่ศาลยังไม่มีความพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ถูกฟ้องร้อง กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นยังคงมีผลใช้บังคับกับผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้การเป็นไปตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ แต่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองที่จะสั่งให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่มีผลใช้บังคับเป็นการชั่วคราวก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีได้ โดยศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอหรือไม่ก็ตาม หากเห็นว่าการที่จะให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น

หลักเกณฑ์ของการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เป็นมาตรการอื่นที่ศาลนำมาใช้โดยให้มีผลเป็นการชั่วคราวเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีและคู่กรณีที่ต้องการให้ฝ่ายปกครองมีคำสั่งหรือมีคำวินิจฉัยที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนและถือเป็นการเสริมที่กฎหมายกำหนดให้มีขึ้นเพื่อใช้ในกรณีทั่วไป นอกเหนือจากมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวจึงแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

- 1) มาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา
- 2) วิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับ

ตามคำพิพากษา

4. หลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวของประเทศไทยและต่างประเทศ

1. กฎหมายเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวของประเทศไทย

บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ในมาตรา 66 ว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด วรรคสอง การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย”

บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติหลักการในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าเป็นอำนาจดุลพินิจของศาล และบัญญัติกรอบรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะกำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไว้ในวรรคสองว่า ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐด้วย ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในหมวดที่ 5 ตั้งแต่ข้อ 69 ถึง ข้อ 77

2. กฎหมายเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวของต่างประเทศ

ในประเทศฝรั่งเศสหลักการฟ้องคดีปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี” ถือเป็นหลักการพื้นฐานซึ่งได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกไว้ในมาตรา 3 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1806 ซึ่งบัญญัติว่า “การฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐไม่มีผลเป็นการระงับการบังคับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่สภาแห่งรัฐสั่งเป็นอย่างอื่น” และต่อมาหลักดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 48 แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1945 ความว่า “เว้นแต่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ การฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐไม่มีผลเป็นการระงับการบังคับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งคดี หากสภาแห่งรัฐโดยองค์คณะใดองค์คณะหนึ่งหรือโดยที่ประชุมใหญ่มิได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่น” นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ได้มีการกำหนดความในทำนองเดียวกันนี้ไว้ในมาตรา R. 118 และ R. 125 และในปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้กำหนดรวมไว้ในมาตรา L.4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Code de justice

administrative) ว่า “เว้นแต่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายไว้เป็นพิเศษ การยื่นฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการระงับการบังคับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น” สภาแห่งรัฐจึงสร้างข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าว โดยการกำหนดให้มีมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองขึ้น (le sursis à execution) และยังกำหนดให้มีมาตรการฉุกเฉิน (mesures d'urgence) ด้วย

ในประเทศเยอรมันโดยหลักแล้วคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวไม่สามารถที่จะทำให้ศาลคดีได้ถึงผลแพ้ชนะในคดีหลัก แต่มีข้อยกเว้นในบางประการที่คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวสามารถคาดคะเนถึงผลของการดำเนินคดีได้ในบางกรณี การขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวผู้ขอจะต้องแสดงให้เห็นเชื่อได้ว่าตนมีสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายสำหรับสิ่งที่ตนร้องขออย่างไร และคำขอคุ้มครองชั่วคราวเป็นสิ่งจำเป็นที่จะเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของตนได้ในทันที ดังนั้น จำเป็นที่ศาลปกครองจะต้องมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพื่อบรรเทาทุกข์ให้กับผู้เสียหายในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งมาตรการชั่วคราวที่นำมาใช้นี้มิได้นำมาใช้เพื่อเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้ก่อนเท่านั้น ในบางกรณีศาลอาจมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการบางอย่างหรือให้ถือปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่บางประการได้ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเยอรมัน (Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO) จึงได้บัญญัติเรื่องการขอคุ้มครองชั่วคราว (der vorläufige Rechtsschutz) โดยแบ่งการขอคุ้มครองชั่วคราวในกรณีของคำสั่งทางปกครองกับกรณีของกฎแยกออกจากกัน ทั้งนี้ ในส่วนของการขอคุ้มครองชั่วคราวคำสั่งทางปกครองแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ การขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง (Vorläufiger Rechtsschutz gegen belastende Verwaltungs-akte) ตามมาตรา 80 และการขอให้ใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราว (Die einstweilige Anordnung) ตามมาตรา 123 และในส่วนของกรณีขอคุ้มครองชั่วคราวในกระบวนการตรวจสอบกฎ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 47 วรรคหก แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VwGO)

5. ปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองบัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม เฉพาะในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองมิได้บัญญัติรายละเอียดในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเอาไว้ แต่ได้บัญญัติให้นำเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมีอยู่หลายกรณี ซึ่งสำหรับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้นได้กำหนดไว้ในข้อ 77 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาล

ปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเกิดปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียมีค่าขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ถึงที่สุดไปแล้วได้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ว่าด้วยการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 69 ถึงข้อ 74 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่มีกรณีที่ต้องนำเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเนื่องจากการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2. ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” วรรคสอง บัญญัติว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้นทำให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนโดยรวม อีกทั้งขัดต่อวิธีพิจารณาคดีปกครองอย่างร้ายแรง การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลดังกล่าวจึงส่งผลเสียหายกับประชาชนที่อยู่ในบริเวณชุมชนนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้น การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองนั้นเป็นปัญหาสำคัญในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่คู่กรณีหรือคู่ความในคดี ส่งผลให้คำสั่งของศาลไม่ทบทบังคับได้

3. ปัญหาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาอาจใช้บังคับตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่เป็นการฟ้องว่าหน่วยงานกระทำการอื่นนอกจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ขอให้ระงับการรื้อถอนอาคารของผู้ฟ้องคดีในที่ดินพิพาทตามประกาศเทศบาลนครขอนแก่นไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว ขอให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเข้าเป็น

นักเรียนเตรียมทหารในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไว้ก่อน และยังสามารถใช้กับคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ได้อีกด้วย ความเคร่งครัดดังกล่าวเกิดปัญหาไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ

4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในบทที่ 4 พบว่าปัญหาอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทนั้นเมื่อพิจารณาระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 112 (1) กำหนดว่า อำนาจในการพิจารณาคำพิพาทหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองสูงสุดให้รวมถึง เมื่อคดีปรากฏเหตุที่ไม่ได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบนี้ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพาทหรือคำสั่งและศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้มีอำนาจสั่งยกคำพิพาทหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้พิพาทหรือมีคำสั่งใหม่ ในกรณีเช่นนี้ศาลปกครองชั้นต้นอาจประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองอื่นนอกจากที่ได้พิพาทหรือมีคำสั่งมาแล้ว และคำพิพาทหรือคำสั่งใหม่นี้อาจวินิจฉัยคดีเป็นอย่างอื่นนอกจากคำพิพาทหรือคำสั่งที่ถูกยกได้ เมื่อเทียบกับคำสั่งข้างต้นจึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาผิดพลาด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดจะต้องสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นเสียและสั่งให้ย้อนสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อมีคำสั่งใหม่ให้ถูกต้อง แต่ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดมิได้มีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ผิดระเบียบนั้นแต่ในทางกลับกันศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยต่อไปในคดี ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าเป็นปัญหาอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทในกรณีที่เป็นกระบวนการพิจารณาที่ไม่ใช่สาระสำคัญศาลปกครองสูงสุดสามารถพิจารณาคำขอนั้นต่อไปได้ จะทำให้คดีสามารถพิจารณาจบได้อย่างรวดเร็ว แต่ถ้าในกรณีที่เป็นกระบวนการพิจารณาที่เป็นสาระสำคัญ เช่น ผู้ฟ้องคดีขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองและศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าควรสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้เห็นว่าศาลปกครองสูงสุดไม่อาจพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไปได้

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

เพื่อเป็นหลักประกันว่าการฟ้องคดีต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาคดีที่รวดเร็ว คำสั่งของศาลเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีและคุ้มครองสิทธิในระหว่างการพิจารณาและเยียวยาได้ทันท่วงที โดยสรุปผู้ศึกษาเห็นว่าเนื่องจากลักษณะของวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาถือเป็นคำขออุปกรณ์ของคำฟ้องหลัก วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่ใช้ในหลาย ๆ ประเทศนั้นถ้าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเปลี่ยนแปลงไป คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจมีคำขอให้ศาลเปลี่ยนวิธีการชั่วคราวให้เหมาะสมได้ การพิจารณาคดีเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวในศาลปกครองไทยโดยอาศัยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นหลักเกณฑ์สำคัญและเข้มงวดสำหรับการพิจารณาคำขอตูเลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียมีคำขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งตุเลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ถึงที่สุดไปแล้วได้ซึ่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่มีกฎหมายมาปรับใช้เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้และยังกำหนดให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีเฉพาะที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และระเบียบนี้เท่านั้นตามความในข้อ 5 แห่งระเบียบดังกล่าว ซึ่งหมายความว่ากรณีตามปัญหานี้ไม่สามารถที่จะนำมาตรา 262 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาบังคับใช้ในฐานะบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งได้เนื่องจากเป็นวิธีพิจารณาความคนละระบบกัน ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ที่ปรากฏว่ามีกฎหมายไม่ครอบคลุมเพียงพอในการบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ปัญหาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจะยื่นได้เฉพาะการขอตูเลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองหรือจะขอบรรเทาทุกชั่วคราวได้ด้วย ซึ่งการที่ศาลปกครองวินิจฉัยวางหลักว่า หากมีประเด็นพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และผู้ฟ้องคดีมีคำขอท้ายฟ้องให้เพิกถอนหรือสั่งห้ามการใช้บังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่พิพาทแล้ว คำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาย่อมเป็นคำขอตูเลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเสมอ นอกจากนี้ คำขออื่นที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองและมีประเด็นพิพาทดังกล่าว ก็ย่อมเป็นคำขอตูเลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเสมอ นอกเหนือจากคดีพิพาทที่มีกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเป็นประเด็นพิพาทแล้ว ก็ล้วนเป็นคำขอบรรเทาทุกชั่วคราวทั้งสิ้น เป็นการวางหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดเกินไปนั้นมึลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจศาลในการพิจารณา

คำสั่ง อีกทั้งคู่กรณีไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาที่เหมาะสม และปัญหาอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในกระบวนการพิจารณาที่ไม่ใช่สาระสำคัญนั้นศาลปกครองสูงสุดควรจะได้พิจารณาต่อไปโดยไม่ต้องย้อนสำนวนคดีไปยังศาลปกครองชั้นต้นให้พิจารณาใหม่ เพื่อให้คดีได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว

2. ข้อเสนอแนะ

1. เห็นควรแก้ไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อศาลในกรณีที่ถ้าข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่ศาลอาศัยเป็นหลักในการมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอในวิธีการชั่วคราวอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นเปลี่ยนแปลงไป เมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อจำเลยหรือบุคคลภายนอกที่มีส่วนได้เสียมีคำขอศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณาจะมีคำสั่งแก้ไขหรือยกเลิกวิธีการเช่นนั้นเสียก็ได้ โดยมีข้อความทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 262 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครองของฝรั่งเศส มาตรา L.521-4 เพื่อให้การทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองมีบทบัญญัติมาปรับใช้ได้กับกรณีตามปัญหา จึงขอเสนอให้มีการบัญญัติเพิ่มเติมตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หมวด 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ส่วนที่ 1 การทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้ศาลปกครองมีหลักกฎหมายมาปรับใช้ได้เองสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่มีปัญหาว่าเอกชนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งวิธีการชั่วคราวของศาลปกครองเพราะไม่มีการระบุไว้ชัดเจน ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับปัญหากรณีที่มีช่องว่างของกฎหมายเกิดขึ้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มเติม ความว่า “มาตรา 66 ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์จากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและคู่กรณีที่เป็นเอกชนที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” ทั้งนี้ เพื่อให้คำสั่งวิธีการชั่วคราวของศาลปกครองมีผลบังคับได้กับคู่กรณีที่เป็นเอกชน โดยไม่ต้องมีการตีความกฎหมายทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติตามคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครอง

3. ปัญหาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจะยื่นได้เฉพาะการขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือจะขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ด้วยนั้นเห็นว่าการพิจารณาแต่เพียงว่าหากฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองต้องเป็นการขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองทุกกรณีนั้นเคร่งครัดเกินไปจนอาจทำให้เป็นการตัดสิทธิของคู่กรณีในการได้รับการเยียวยาไว้ก่อนศาลมีคำพิพากษา ดังนั้น การมีคำสั่งวิธีการชั่วคราวในคดีปกครองของไทยอาจจะไม่สัมพันธ์กับประเภทคำฟ้องของคดีเสมอไป ศาลจะเป็นผู้พิจารณาถึงข้อเท็จจริง เหตุผล และความจำเป็นในแต่ละคดีประกอบในการพิจารณามีคำสั่งวิธีการชั่วคราวให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์แห่งคดีด้วย อีกทั้งไม่เป็นการตัดอำนาจศาล การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาอาจใช้กับคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่เป็นการฟ้องว่าหน่วยงานกระทำการอื่นนอกจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ขอให้ระงับการรื้อถอนอาคารของผู้ฟ้องคดีในที่ดินพิพาทตามประกาศเทศบาลนครขอนแก่นไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว ขอให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเข้าเป็นนักเรียนเตรียมทหารในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไว้ก่อนและยังสามารถใช้กับคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ได้อีกด้วย

4. ปัญหาอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเห็นว่าในกรณีที่เป็นการกระบวนพิจารณาที่ไม่ใช่สาระสำคัญศาลปกครองสูงสุดสามารถพิจารณาคำขอนั้นต่อไปได้ จะทำให้คดีสามารถพิจารณาจบได้อย่างรวดเร็ว แต่ถ้าในกรณีที่เป็นการกระบวนพิจารณาที่เป็นสาระสำคัญ เช่น ผู้ฟ้องคดีขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองและศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าควรสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้เห็นว่าศาลปกครองสูงสุดไม่อาจพิจารณาเพื่อมีคำสั่งต่อไปได้ เนื่องจากกระบวนพิจารณาในการสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองมีลักษณะที่เคร่งครัดมากกว่าการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว และ กรณีพิพาทที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าหากการดำเนินการตามกระบวนพิจารณาตามข้อ 112 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เกิดความล่าช้า จะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะศาลเห็นไม่มีเหตุอันควรให้ยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตน์สกาวงศ์. (2537). หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน : พื้นฐานความรู้ทั่วไป.
กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- _____ . (2542). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิเศษสุวรรณวรรค (ฝ่ายการพิมพ์)
- _____ . (2544). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2535). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- _____ . (2547). หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- _____ . (2552). หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ,
กรุงเทพฯ : วิญญูชน
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) :
หลักความเสมอภาค. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคสุสภา.
- _____ . (2547). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน.
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____ . (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- _____ . (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- _____ . (2556). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). กฎหมายมหาชน: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการ
กฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- _____ . (2537). กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมาย
มหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- _____ . (2538). กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- บุปผา อัครพิมาน. (2548). หลักกฎหมายทั่วไป. รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมาย
ปกครองภาคสารบัญญัติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- ประจักษ์ พุทธิสมบัติ. (2540). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.
กรุงเทพฯ : ศรีการพิมพ์.
- ประยูร กาญจนดุล. (2538). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรเพชร วิชิตชลชัย. (2541). กฎหมายวิธีสบัญญัติ 2. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

- มาโนช จรมาศ. (2521). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ว่าด้วยวิธีการ
ชำระคดีก่อนการพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง. กรุงเทพฯ :
บรรณาคม.
- วรรณชัย บุญบำรุง ธนกร วรปรัชญากุล สิริพันธ์ พลรบ,(2549). หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธี
พิจารณาความแพ่ง เล่ม 1. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง = Fundamental principles of
administrative law. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- _____. (2545). คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง.กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- _____. (2547). หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองใน
หนังสือคู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตย
สภา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของ
กฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- _____. (2554). กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2535). คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- _____. (2547). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ:วิทยุชน.
- _____. (2550). คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง :หลักทั่วไป เล่ม 1 ความรู้กฎหมายทั่วไป.
กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- สำนักงานศาลปกครอง.(2548). กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆในหนังสือรวม
บทความทางวิชาการ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อำพน เจริญชินทร์. (2545). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง
ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓.
กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

บทความ

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2531). วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส, วารสารกฎหมายปกครอง,7(3),
น. 713-758.
- ประสาธ พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุขถาวร. (2545,พฤษภาคม – สิงหาคม). หลักกฎหมายทั่วไป
ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง, วารสารวิชาการศาลปกครอง. 2(2),น. 95-143.

- โภคิน พลกุล. (2545). ร่างคำบรรยายหลักกฎหมายปกครองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์.(2531). การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์. กรุงเทพฯ : พี.เค.พรีนติ้งเฮาส์.
- (2545). การกระทำทางปกครอง,อาจารย์บุชา ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทสมบูรณ์ รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี. สำนักงานศาลปกครอง
- (2555). การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในคดีปกครอง รวมบทความในหนังสือ 10 ปีศาลปกครองพิษณุโลก. สำนักงานศาลปกครอง.
- วรรัตน์ ไชขุนทด. (2557). วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา : เครื่องมือสำคัญของศาลปกครองเยอรมัน ในคดีบริหารงานบุคคล. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 14(1). น. 59.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2538). ข้อพิจารณาเปรียบเทียบขององค์รวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. วารสารนิติศาสตร์, 25(4).น. 708 – 723.
- (2547).ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน รพี 47 : มองกฎหมายหลากหลายมุม.กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- หัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล.(2534). หลักกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการปกครอง ในรวมบทความในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ สัณญา ธรรมศักดิ์. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- (2533, มีนาคม). ทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกขอบเขตของกฎหมาย : ระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน. วารสารนิติศาสตร์ , 20(2)

รายงานการวิจัย

- ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง .หลักกฎหมายฝรั่งเศส (รายงานผลการวิจัย) . กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). มาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

วิทยานิพนธ์

- ธรรมบุญ สมศักดิ์. (2540). วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปรีตดา สดสง่า.(2550). การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วราวุฒิ สุธีวรกุล.(2551). ผลของคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครอง (การศึกษา
อิสระเสนอมหาวิทยาลัยรามคำแหง). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วีระ เจริญยิ่ง.(2552). ปัญหาเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในคดีปกครอง (การศึกษา
อิสระเสนอมหาวิทยาลัยรามคำแหง). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สิริชัย สุธีวีระจร. (2538). หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อภิรดี สุทธิสมณ์. (2548). มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครอง
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่นๆ

- คู่มือ เรื่อง มาตรการหรือวิธีการชั่วคราว.สำนักงานศาลปกครอง.
- คู่มือ เรื่อง การทะเลาะการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง.สำนักพัฒนาระบบคดีปกครอง (2551)
สำนักงานศาลปกครอง.
- สรุปมติการสัมมนาของตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตั้งแต่ปี พ.ศ.2544-2552 จำแนกตาม
ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ในโอกาสครบรอบ 8 ปี ศาลปกครองพิษณุโลก
(2553). สำนักงานศาลปกครองพิษณุโลก
- บุบผา อัครพิมาน.การทะเลาะการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง.เอกสารประกอบ
การบรรยาย ของ Mme. Celia Verot Maitres des requites สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส.2547.
กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.
- กนิษฐา เชี่ยววิทย์. เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษเรื่อง “ภาระหน้าที่และกระบวนการวิธีพิจารณา
ความของศาลปกครองเยอรมัน”. สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
ประสพาท พงษ์สุวรรณ. คำบรรยายกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย. สำนักงานศาลปกครอง.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตาม
คำพิพากษาหรือคำสั่ง.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543
หมวด 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา.