

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาเรื่องปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองพบว่า เกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครอง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าอันเกิดจากกระบวนการไต่สวนคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

คดีปกครองเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง คู่กรณีในคดีจึงอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่กรณีฝ่ายปกครองจะอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่กรณีฝ่ายเอกชน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชน ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาท เอกสารพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการโต้แย้งกันในคดีก็มักจะอยู่ ในการครอบครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งหากใช้ระบบกล่าวหา เอกชนจะต้องเป็นฝ่ายแสวงหาพยาน หลักฐานมาแสดงต่อศาลเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตน เอกชนจึงมีโอกาที่จะชนะคดีได้ยาก เนื่องจากฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่เป็นความลับของราชการคุ้มครองอยู่อาจทำให้การแสวงหาพยาน หลักฐานโดยเอกชนทำได้ยากหรือทำไม่ได้เลย

ในกฎหมายมหาชน ศาลมีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความ ซึ่งต้องมีวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน โดยนำระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาประเด็นหลักแห่งคดีแล้ว ข้อ 71 วรรคหนึ่ง¹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน

¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 71 บัญญัติว่า

“เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 69 และเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งตามข้อ 70 ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐาน โดยด่วน แล้วนัดไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยเร็ว

ศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ยังบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวนในการพิจารณากำหนดมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การที่ศาลปกครองจะกำหนดมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้นั้นอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี คือ (1) กรณีผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และ (2) กรณีศาลเห็นว่ามีความสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาเพื่อกำหนดมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้แตกต่างกัน โดยในกรณีแรก เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองแล้ว ศาลปกครองจะดำเนินกระบวนการพิจารณา (ก) การแจ้งคู่กรณีให้ทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโดยด่วน ซึ่งในความเป็นจริงมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นมาตรการที่ “ระยะเวลา” มีความสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา หากศาลจะใช้ดุลพินิจในการกำหนดระยะเวลาเพื่อให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานก็ควรจะมีการกำหนดในระยะเวลาอันสั้น ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความเสียหายแก่สถานะของผู้ฟ้องคดี อันอาจเกิดขึ้นจากกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่นำมาฟ้องคดีนั่นเอง (ข) การนัดไต่สวนคู่กรณีเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอโดยเร็ว ซึ่งศาล มีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณี หรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควรศาลจะต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิด โอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ โดยการไต่สวนของศาลจะจำกัดประเด็นในเรื่อง การทำให้กฎหมายหรือคำสั่ง มีผลบังคับต่อไป จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขภายหลังหรือไม่ อย่างไร และการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ หรือแก่บริการสาธารณะหรือไม่ อย่างไร

ในกรณีที่ศาลเห็นเองว่ามีเหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ข้อ 71 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า ในกรณีที่ไม่มีคำขอตามข้อ 69 แต่ศาลเห็นว่ามีความสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยจะไต่สวนก่อนหรือไม่ก็ได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าหากเป็นกรณีที่ศาลเห็นเองว่ามีเหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่ง

ในกรณีที่ไม่มีคำขอตามข้อ 69 แต่ศาลเห็นว่ามีความสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยจะไต่สวนก่อนหรือไม่ก็ได้.”

ทางปกครองศาลมีดุลพินิจที่จะไต่สวนก่อนหรือไม่ก็ได้ ซึ่งแตกต่างกับกรณีผู้ฟ้องคดีมีคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกฎหมายบังคับให้ศาลต้องไต่สวนก่อนเสมอ

ในกรณีศาลเห็นเองว่ามีเหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามข้อ 71 วรรคสองแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543² นั้น ในประเด็นนี้ เห็นว่า หากศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่น่าจะหรืออาจจะต้องสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง คือ เปิดโอกาสให้คู่ความฝ่ายตรงข้าม (หรือหน่วยงานทางปกครอง) ได้ชี้แจงก่อน เว้นแต่เป็นกรณีมีความเร่งด่วนอย่างมาก ประกอบกับมีข้อสงสัยว่าคำสั่งน่าจะไม่ชอบ เช่นนี้ เห็นว่า สามารถสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไปก่อน โดยไม่ต้องนัดคู่กรณีมาเพื่อไต่สวนหรือไม่ต้องให้หน่วยงานทางปกครองทำคำชี้แจงก็ได้ เพราะอย่างน้อย คำสั่งในเรื่องนี้ ก็เป็นเพียงคำสั่งชั่วคราว คือเป็นเพียง chose decide à caractère provisoire ไม่ได้มีลักษณะเป็นคำตัดสินหรือคำพิพากษาอย่างในคดีหลัก (chose jugée) ดังนั้น จึงยังเปิดช่องให้ศาลแก้ไขคำสั่งดังกล่าวได้

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศส รวมถึงกฎหมายไทยนั้น การสั่งทุเลาการบังคับเป็น “อำนาจ” ของศาล ซึ่งการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองมิใช่สิทธิ แต่เป็นดุลพินิจของศาลที่จะสั่งอนุญาตหรือไม่ก็ได้ แม้ว่าข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าคำขอนั้นเข้าเงื่อนไขที่จะมีคำสั่งทุเลาการบังคับได้ก็ตาม ศาลก็มีดุลพินิจที่จะไม่สั่งทุเลาการบังคับได้ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามข้อ 71 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ให้เป็นดุลพินิจของศาลในการพิจารณานัดไต่สวนหรือไม่ก็ได้ แต่ข้อ 71 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กลับเป็นบทบังคับให้ต้องดำเนินการนัดไต่สวนกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ แม้ข้อเท็จจริงครบถ้วนตามเงื่อนไขที่ศาลอาจมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ ศาลยังมีดุลพินิจไม่สั่งทุเลาการบังคับได้ แล้วเหตุใด หากศาลเห็นข้อเท็จจริงซึ่งปรากฏตามเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่ศาลอาจมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้แล้ว ยังต้องบังคับให้ศาลดำเนินการนัดไต่สวนคู่กรณีอีก ทั้งที่มาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อเยียวยาผู้ฟ้องคดีให้ได้รับการช่วยเหลืออย่างทันที่จากการตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่อ้างว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของ ผู้ฟ้องคดีอยู่ตลอดเวลา ซึ่งหมายความว่ามาตรการดังกล่าวนี้

² ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง: วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา (เอกสารการสัมมนา นำเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น วันที่ 26-27 ตุลาคม 2550). เล่มเดิม.

มีสาระสำคัญอยู่ที่ “ระยะเวลา” ที่จะต้อง มีความรวดเร็ว และมี “ขั้นตอน” ที่ลดน้อยลงกว่าขั้นตอนตามกระบวนการพิจารณาคดีหลัก

ด้วยเหตุนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองจึงมีปัญหาว่า เหตุใดในข้อ 71 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลจึงไม่มีอำนาจดุลพินิจว่าควรเรียกคู่กรณีหรือไม่ (หากข้อเท็จจริงเพียงพอต่อความต้องการของศาลแล้ว) และการที่กฎหมายบัญญัติในเชิงบังคับให้ศาลต้องเรียกคู่กรณีมาให้ถ้อยคำ แม้ว่าข้อเท็จจริงจะครบถ้วนตามเงื่อนไขที่ศาลอาจมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้แล้ว นั้น จะส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการพิจารณาทำคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งหรือไม่

6.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าอันเกิดจากกระบวนการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยองค์คณะ

เนื่องจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงจำเป็นต้องคุ้มครองให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและต่อเนื่อง มิใช่มุ่งแต่จะตรวจสอบการกระทำทางปกครองในทุก ๆ กรณีที่มีการนำคดีมาฟ้อง อันจะทำให้การบริการสาธารณะต้องได้รับผลกระทบ กฎหมายประเทศฝรั่งเศสจึงไม่อาจยอมให้เอกชนขัดขวางการดำเนินการดังกล่าวด้วยการนำการกระทำทางปกครองนั้นไปฟ้องต่อศาลแล้วมีผลให้การกระทำทางปกครองที่ออกมาเพื่อดำเนิน กิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้นถูกระงับไปโดยอัตโนมัติ และเพื่อให้บริการสาธารณะมีความต่อเนื่อง ทำให้เกิดข้อสันนิษฐานตามกฎหมายไว้ก่อนว่า การกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมาย การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจึงไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า หลักการฟ้องคดีปกครองไม่มีผลเป็นการระงับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น

สำหรับการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของประเทศไทยนั้น แม้ในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะบัญญัติให้ศาลปกครองอาจพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ตามคำร้องของคู่กรณี หรือตามที่ศาลปกครองเห็นสมควร โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการดังกล่าว รวมทั้งออกคำสั่งไปยังหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติได้ก็ตาม แต่สำหรับประเทศไทย การบริการสาธารณะการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐจะมีความสำคัญเป็นอันมากในการพัฒนาประเทศ ด้วยเหตุนี้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เรียกว่าหลัก “เอกสิทธิ์” (Privilege) ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการดำเนินการเพื่อให้ภารกิจของรัฐสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง และบรรลุวัตถุประสงค์

ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะจึงได้รับการยอมรับอย่างมากจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ประกอบกับความเคร่งครัดของหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งทำให้ฝ่ายตุลาการหลีกเลี่ยงที่จะใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารในขณะที่ฝ่ายตุลาการยังรวบรวมข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามกระบวนการพิจารณาปกติ ส่งผลให้ในการพิจารณากำหนดมาตรการตุลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบในการพิจารณามีคำสั่ง โดยให้เป็นหน้าที่ขององค์กรที่จะต้องร่วมพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพราะการพิจารณาพิพากษาคดีในรูปองค์กรจะเป็นหลักประกันของความรอบคอบและความเป็นกลางได้อย่างดี การพิจารณาคดีที่อาศัยเสียงข้างมากขององค์กร ผู้พิพากษาที่มีความจำเป็นจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของผู้พิพากษาทุกคนที่เป็นองค์กรทำให้การพิจารณาคดีได้รับการไต่ตรองมากขึ้น ช่วยลดความเสี่ยงต่อความผิดพลาด และเป็นการฝึกสอนให้ผู้พิพากษาใหม่ได้รับประสบการณ์จากผู้พิพากษาอาวุโสสร้างหลักประกันในการให้ความเห็นที่เป็นกลางขององค์กร กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้การพิจารณาคำขอตุลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยองค์กรนั้นเนื่องมาจากศาลปกครองไทยยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองอย่างเคร่งครัด

แม้กฎหมายกำหนดให้กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการตุลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยองค์กร แต่การพิจารณาคำขอตุลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อเท็จจริงผ่านกระบวนการไต่สวนไม่ว่าจะโดยวิธีการให้คู่กรณียื่นเอกสารชี้แจงโต้แย้งแสดงพยาน หลักฐานกันเป็นลายลักษณ์อักษร หรือการเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำต่อศาล โดยหลังจากตุลาการเจ้าของสำนวนได้รวบรวมข้อเท็จจริงจนครบถ้วนแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อองค์กร³ ดังเช่นกระบวนการปกติ และจะมีการรวบรวมสำนวนและความคิดเห็นดังกล่าวส่งให้ตุลาการผู้แถลงคดีทำคำแถลงการณ์ จากนั้น เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีทำคำแถลงการณ์เสร็จแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษาขององค์กรเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอตุลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองต่อไป ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้มีความซับซ้อน ทำให้ศาลปกครองไม่สามารถพิจารณาคำขอตุลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว

เนื่องจากกระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งตุลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ได้ยุ่งยากน้อยไปกว่ากระบวนการพิจารณาปกติแต่อย่างใด ซึ่งบางครั้งกินเวลานานหลายสัปดาห์

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 57.

หรือเป็นเดือน และหากเป็นกรณีที่มีความสำคัญ ศาลปกครองก็มักจะมุ่งในการเร่งตัดสินคดีใน กระบวนการพิจารณาคดีปกติให้รวดเร็ว มากกว่าที่จะพิจารณาการกำหนดการทุเลาการบังคับตามกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎ หรือคำสั่งทาง ปกครองไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เดิม ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหรือคำสั่งทาง ปกครองในระยะเวลาที่รวดเร็ว เพื่อมิให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่นำมาฟ้องคดีนั้นมีผลเป็นการ เปลี่ยนแปลงหรือกระทบต่อสถานะของสิทธิ

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่ากระบวนการพิจารณาโดยองค์คณะนี้เอง ที่สร้างปัญหาความล่าช้า ให้กับ การพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ทั้งที่การพิจารณาดังกล่าวนี้ เป็นมาตรการที่ต้องการความเร่งด่วน และกรณีนี้จึงมีปัญหาว่า จำเป็นหรือไม่ที่การพิจารณาคำขอ ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองต้องกระทำเป็นองค์คณะ

6.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าอันเกิดจากการตรวจสอบถ่วงดุลการพิจารณาคำขอทุเลาการ บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยตุลาการผู้แถลงคดี

คดีปกครองเป็นคดีที่อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐเป็นอย่างมาก ซึ่งศาล ปกครองมิได้วินิจฉัยคดีเพื่อให้มีผลเป็นการเฉพาะราย แต่เพื่อให้มีผลต่อระบบบริหารราชการ แผ่นดินของประเทศ โดยรัฐอาจถูกพิพากษาให้จ่ายเงินของรัฐจำนวนมากให้แก่เอกชน และ คำพิพากษาของศาลอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งการระดับสูงใน การบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้เป็นหลักประกัน ความมีประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณา และให้คำพิพากษามีคุณภาพอยู่บนพื้นฐานของหลัก กฎหมายปกครองมีความสมเหตุสมผลและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย รวมทั้งสามารถจะปกป้อง คุ้มครองประโยชน์เอกชนและประโยชน์ของรัฐได้ในเวลาเดียวกัน จึงต้องมีระบบการถ่วงดุลการ ปฏิบัติงานของตุลาการ ซึ่งสำหรับประเทศไทยนั้นได้นำหลักการนี้มาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ของไทยด้วยเช่นกัน โดยกำหนดให้มีตุลาการอีกคนหนึ่งที่ไม่ได้เป็นองค์คณะ เรียกว่า “ตุลาการ ผู้แถลงคดี” มีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นตนในการวินิจฉัยคดีเสนอองค์ คณะ⁴ การทำหน้าที่ดังกล่าวของตุลาการผู้แถลงคดีเรียกได้ว่าเป็นระบบการถ่วงดุลสามฝ่ายใน กระบวนการพิจารณาระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณา พิพากษา กล่าวคือ ตุลาการเจ้าของสำนวน จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาและรวบรวม ข้อเท็จจริง สำหรับในส่วนการตัดสินคดีขององค์คณะก่อนที่องค์คณะจะลงมติวินิจฉัย ตุลาการ ผู้แถลงคดีจะทำหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และเสนอความเห็นตนในการวินิจฉัย คดีนั้นต่อองค์คณะด้วย ซึ่งแม้ว่าคำตัดสินขององค์คณะเท่านั้นที่จะถือเป็นคำพิพากษา แต่การให้มี

⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 58.

ระบบการเสนอคำแถลงการณ์ของตุลาการ ผู้แถลงคดีต้ององค์คณะเช่นนี้ก็เพื่อเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์คณะ โดยเป็นหลักประกันที่จะทำให้การใช้อำนาจตัดสินคดีขององค์คณะมีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะหากองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์โดยหลักก็จะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะและคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีควบคู่กันเสมอ⁵ การกำหนดกระบวนการในเรื่องตุลาการผู้แถลงคดีไว้เช่นนี้ก็เพื่อสร้างวิธีการถ่วงดุลความคิดเห็นในคดีระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวนกับตุลาการผู้แถลงคดี โดยองค์คณะพิจารณาพิพากษาจะรับฟังความเห็นของทั้งสองฝ่ายประกอบกันก่อนพิพากษา ซึ่งเป็นวิธีการที่จะทำให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีมากยิ่งขึ้น

สำหรับการนำหลักการเรื่องตุลาการผู้แถลงคดีมาใช้ในการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของประเทศไทยนั้น ข้อ 72 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติว่าการมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว และวรรคสองบัญญัติว่า คำแถลงการณ์ตามข้อนี้จะกระทำด้วยวาจาก็ได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ถ้าเป็นคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองจะต้องมีการแถลงการณ์โดยตุลาการผู้แถลงคดีเสมอ แต่คำแถลงการณ์นั้นจะกระทำด้วยวาจาก็ได้ ซึ่งแตกต่างจากการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 76⁶ ที่กฎหมายกำหนดว่าจะมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีหรือไม่ก็ได้

การที่กฎหมายกำหนดให้การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองจะต้องมีการแถลงการณ์เสมอ ก็เนื่องมาจาก หลักการพื้นฐานทางกฎหมายที่สันนิษฐานว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองออกมานั้นชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับใช้โดยทันทีจนกว่าจะถูกยกเลิกหรือ

⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 69 วรรคหก.

⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 76 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ให้กระทำโดยองค์คณะ โดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์ในกรณีดังกล่าวคำแถลงการณ์นั้นจะกระทำด้วยวาจาก็ได้.”

เพิกถอน เพราะฉะนั้น ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ผลของคำสั่งทุเลาการบังคับทำให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นระงับการบังคับใช้เป็นการชั่วคราว ซึ่งถือเป็นการขัดกับหลักที่ว่า กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับผูกพันโดยทันที ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนด ให้มีการแถลงการณ์เพื่อเป็นการถ่วงดุลการกระทำคำสั่งของศาลให้มีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีลักษณะเป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ มีผลเป็นการระงับการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งแสดงออกผ่านทางกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ในขณะที่ศาลปกครองยังรวบรวมข้อเท็จจริงแห่งคดีไม่ครบถ้วน การให้อำนาจศาลปกครองมีคำสั่งในเชิงยับยั้งการดำเนินงานของฝ่ายปกครองจึงต้องอาศัยการใช้ดุลพินิจที่ละเอียดรอบคอบ มีการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลอีกครั้งหนึ่งผ่านทางตุลาการผู้แถลงคดี

ส่วนมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเป็นมาตรการเยียวยาความเสียหายอย่างอื่น ผลของมาตรการที่ศาลกำหนดให้มีขึ้นนั้นมีได้ไปกระทบกับกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เช่น ฟ้องขอให้ชำระหนี้ ตามสัญญาทางปกครอง และขอให้ศาลมีคำสั่งให้อายัดเงินในบัญชี หรือทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราว หากศาล มีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ผลของคำสั่งก็ไม่ได้กระทบ ต่อกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ที่กฎหมายสันนิษฐานว่าชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลในการกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว จึงไม่จำเป็นต้อง มีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้

จากหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ หลักการตรวจสอบถ่วงดุลโดยตุลาการผู้แถลงคดี และจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำหลักการเรื่องตุลาการผู้แถลงคดีมาใช้ในการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่า แม้กฎหมายกำหนดให้กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยองค์กรคณะ แต่การพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรคณะนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อเท็จจริงผ่านกระบวนการไต่สวนไม่ว่าจะโดยวิธีการให้คู่กรณียื่นเอกสารชี้แจง โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานกันเป็นลายลักษณ์อักษร หรือการเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำต่อศาล โดยหลังจากตุลาการเจ้าของสำนวนได้รวบรวมข้อเท็จจริงจนครบถ้วนแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงจะเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อองค์กรคณะ⁷ ดังเช่น กระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งหรือคำพิพากษตามกระบวนการปกติ และจะมีการรวบรวมสำนวนและความคิดเห็นดังกล่าวส่งให้ตุลาการผู้แถลงคดีทำคำแถลงการณ์ จากนั้น เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีทำคำ

⁷ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แถลงการณ์เสร็จแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดประชุมปรึกษายกข้อคัดค้านเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอ
 ทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองต่อไป ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้มีความซับซ้อน
 ทำให้ศาลปกครองไม่สามารถพิจารณาคำขอทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ภายใน
 เวลาอันรวดเร็ว เนื่องจากกระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น
 ไม่ได้ยุ่งยากน้อยไปกว่ากระบวนการวิธีพิจารณาปกติแต่อย่างใด ซึ่งบางครั้งกินเวลานานหลายสัปดาห์
 หรือกระทั่งเป็นเดือน

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การพิจารณาคำขอทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง
 ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เดิม ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง
 ในระยะเวลาที่รวดเร็ว เพื่อมิให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองที่นำมาฟ้องคดีนั้นมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง
 หรือกระทบต่อสถานะของสิทธิ กล่าวโดยสรุปคือ ผู้เขียนเห็นว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้การพิจารณาคำขอ
 ทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองต้องผ่านการตรวจสอบถ่วงดุลโดยตุลาการ
 ผู้แถลงคดีก็เนื่องจาก ศาลปกครองไทยยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักเอกสิทธิ์ของ
 ฝ่ายปกครองอย่างเคร่งครัด และผลจากการนี้ ทำให้มาตรการทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่ง
 ทางปกครอง มีขั้นตอนที่ซับซ้อนไม่แตกต่างจากกระบวนการวิธีพิจารณาคดีตามปกติ อันเป็นสาเหตุ
 สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคำขอทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือ
 คำสั่งทางปกครอง

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาล่าช้าอันเกิดจากกระบวนการไต่สวนคำขอทูลเกล้าฯ
 บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

จากปัญหากรณีกฎหมายบัญญัติในเชิงบังคับให้ศาลต้องเรียกคู่กรณีมาให้ถ้อยคำ แม้ว่า
 ข้อเท็จจริงจะครบถ้วนตามเงื่อนไขที่ศาลอาจมีคำสั่งทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง
 ได้แล้ว นั้น ผู้เขียนได้ทำการศึกษาประเด็นนี้ จากหลักวิธีพิจารณาระบบไต่สวน หลักการฟังความ
 ทุกฝ่าย หลักกระบวนการวิธีพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร และลักษณะพิเศษของวิธีพิจารณาคดี
 ปกครองซึ่งเป็นวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว ประกอบกับการสัมมนาของ
 ศาลปกครองกลาง เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนิน
 กระบวนการพิจารณาคดีปกครอง⁸ เห็นว่า

⁸ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง: วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา
 (เอกสารการสัมมนาของศาลปกครองกลาง นำเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น วันที่ 26-27
 ตุลาคม 2550). เล่มเดิม.

ศาลปกครองฝรั่งเศสยอมรับการโต้แย้งโดยลายลักษณ์อักษรในการพิจารณาเรื่องวิธีการชั่วคราว โดยสภาแห่งรัฐได้เคยตัดสินว่าเป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีการนัดพิจารณาอย่างคดีปกติ และไม่ขัดกับหลัก *contradictoire* และหลักตามมาตรา 6 § 1 ของ CEDH (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) ด้วย⁹ ซึ่งโดยปกติหลัก *contradictoire* ในกรณีของคำสั่งประเภทนี้ ฝรั่งเศสใช้หลักขั้นต่ำ (au moins contradictoire) คือเปิดโอกาสให้คู่กรณี ฝ่ายตรงข้ามหรือฝ่ายปกครองได้ชี้แจงได้ด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร ถ้ามีข้อเท็จจริงครบถ้วนตามที่ศาลต้องการ ศาลก็จะสามารถพิจารณาตัดสินคำขอดังกล่าวได้ โดยถือความเพียงพอของข้อเท็จจริงที่เป็นสำคัญ ประกอบกับกระบวนการพิจารณาโดยส่วนใหญ่ของคดีปกครองจะกระทำในรูปของ ลายลักษณ์อักษร เนื่องจากคดีปกครองมักเป็นเรื่องที่โต้แย้งกันที่เอกสารเป็นหลัก เพราะการโต้แย้งด้วยเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรถือเป็นวิธีการตามปกติของฝ่ายปกครองในการแสดงเจตนาต่าง ๆ¹⁰ ตลอดจนสาเหตุของการฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาที่สำคัญและมีขอบเขตที่กว้างขวาง การใช้วิธีการต่อสู้คดีด้วยวาจาโดยการซักถามและ ซักค้านของคู่กรณีโดยทนายความต่อหน้าศาลอาจมีปัญหา ซึ่งการทำคดีเป็นเอกสารจะทำให้ปัญหานี้ได้รับการชี้แจงที่ครอบคลุมด้วยเอกสารที่ให้โอกาสคู่กรณีจัดทำ จะเห็นได้ว่าโดยปกติ วิธีพิจารณาคดีปกครองจะไม่มี การสืบพยานบุคคลหรือดำเนินการโต้แย้งคดีด้วยวาจาระหว่างคู่กรณี แต่ก็ไม่ห้ามศาลในการไต่สวนพยานบุคคลหรือคู่กรณีเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม¹¹ แต่ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ มิใช่ใช้วิธีดังกล่าวมากเกินไปจนความจำเป็น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การไต่สวนพยานบุคคลหรือคู่กรณีเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าว นั้น หากจะนำมาใช้ในกระบวนการเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้ควรนำมาใช้เพียงเท่าที่จำเป็น เช่นกัน เนื่องจากจะทำให้เป็นการเสียเวลาแก่คู่กรณี เพิ่มขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้อยู่ในบังคับของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่นำมาฟ้องต้องได้รับผลกระทบจากความล่าช้าดังกล่าว

การตีความเรื่องการนัดไต่สวนตามข้อ 71 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ว่า จะครอบคลุมเพียงใด หากหมายถึง การบังคับให้เรียกคู่กรณีมาให้ถ้อยคำต่อหน้าศาล ก็ย่อมเป็นไปตามคำสั่งศาลปกครอง

⁹ CE, 20 mars 2000, Département des Hauts-de-Seine, Rec.m, tables, p"1157: 11 mars 1996, SCI du domaine de Figuières, Rec., p.71

¹⁰ *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1* (น. 178). เล่มเดิม.

¹¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 51 วรรคหนึ่ง.

สูงสุดที่ 36/2550 แต่หากประสงค์เพียงแต่เป็นการไต่สวนในเนื้อหาแห่งประเด็นที่เกี่ยวข้องด้วยคำขอของผู้ฟ้องคดีจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เมื่อได้ข้อเท็จจริงครบถ้วนตามที่ศาลต้องการในชั้นนี้ (คำสั่งก่อนการพิพากษา) จากเอกสารหรือพยานหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งคู่กรณีเสนอมาก็อาจไม่จำเป็น ต้องเรียกคู่กรณีมาให้ถ้อยคำต่อหน้าศาลอีกก็ได้ ซึ่งกรณีควรต้องพิจารณาในหลักการทั้งสองวรรคให้สอดคล้องกัน คือ หากจะยึดหลักว่าการไต่สวนนั้น ต้องมีการนัดคู่กรณีมา ก็ต้องเป็นไปทั้งสองกรณี (ทั้งกรณีมีคำขอและศาลยกขึ้นเอง) หรือหากจะให้ดุลพินิจแก่ศาลที่จะเรียกคู่กรณีมา ก็ควรต้องให้ทั้งสองกรณีเช่นกัน และถ้าปรับให้ศาลสามารถพิจารณาเพียง แต่ในเอกสารก็ได้ กรณีนี้ก็ น่าจะเป็นประโยชน์ในกรณีเร่งด่วน ทั้งต่อผู้ฟ้องคดีและต่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการบริหารเวลาของคดีด้วย ทั้งไม่น่าจะทำให้เสียสิทธิต่อผู้ถูกฟ้องคดีและบุคคลภายนอก เพราะสามารถอุทธรณ์ตามข้อ 73 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้อยู่แล้ว

โดยสรุปผู้เขียนเห็นว่า ไม่ว่าจะป็นกรณีผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือกรณีศาลเห็นว่ามิเหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกำหนดกระบวนการพิจารณาไต่สวนควรเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ โดยหลักศาลควรต้องเปิดโอกาสให้คู่ความอีกฝ่ายได้ชี้แจง ไม่ว่าจะด้วยวาจาต่อหน้าศาล หรือเป็นคำชี้แจงที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่หากเป็นกรณีที่มีความเร่งด่วนอย่างมาก ประกอบกับมีข้อสงสัยว่าคำสั่งทางปกครองนั้นน่าจะชอบ ศาลอาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ โดยไม่จำเป็นต้องนัดไต่สวนหรือฟังคำชี้แจงจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ กล่าวคือ หากศาลพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้อ้างมาในคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และจากการที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานด้วยวิธีการส่งเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว เห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ กรณีก็ไม่จำเป็นต้องนัดคู่กรณีมาศาลอีก เนื่องจากในกระบวนการพิจารณานี้เป็นเพียงวิธีการชั่วคราว ไม่ใช่คำตัดสินแห่งคดีหลัก และไม่ขัดกับหลักการฟังความทุกฝ่ายแต่อย่างใด

ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการตีความวรรคหนึ่ง และวรรคสองของข้อ 71 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ผู้เขียนเห็นว่า อาจต้องตัดถ้อยคำ คำว่า “นัด” ในข้อ 71 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นถ้อยคำที่หมายถึง “การเรียกมา” ออก ทั้งนี้ นอกจากจะมีผลให้เป็นการสอดคล้องกับถ้อยคำในข้อ 71 วรรคสอง แล้วยังมีผล ให้การกำหนดมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วอีกด้วย

6.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาล่าช้าอันเกิดจากกระบวนการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรคณะ

จากการศึกษาความล้มเหลวของกระบวนการวิธีพิจารณาคดีโดยฉุกเฉินแบบเดิม และผลสำเร็จของการปรับปรุงพัฒนาระบบมาตรการก่อนการพิพากษาในประเทศฝรั่งเศส ประกอบกับแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตุลาการเจ้าของสำนวน และการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในศาลปกครองชั้นต้นของประเทศไทย รวมถึงข้อเสนอแนะของสถาบันพระปกเกล้า ผู้เขียนเห็นว่า แม้การพิจารณาพิพากษาคดีในรูปองค์กรคณะจะเป็นหลักประกันของความรอบคอบ และความเป็นกลางได้อย่างดี แต่การพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นกระบวนการที่มีระยะเวลาเป็นสาระสำคัญ และการใช้อำนาจของตุลาการนายเดี่ยวก็ได้รับการยอมรับมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง รวมถึงการใช้อำนาจในการมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ดังเช่น กรณีคำสั่งรับฟ้อง หรือไม่รับฟ้องแย้ง ประกอบกับแนวโน้มแห่งวิวัฒนาการของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันจะให้ความสำคัญกับอำนาจตุลาการนายเดี่ยวนำมากขึ้น ดังนั้น การจะกำหนดให้การพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นอำนาจของตุลาการนายเดี่ยวจึงน่าจะเป็นการแก้ปัญหาล่าช้าอันเกิดจากกระบวนการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรคณะได้เป็นอย่างดี แม้จะมีปัญหาอยู่บ้างว่า การพิจารณาโดยตุลาการนายเดี่ยวอาจขาดความละเอียดรอบคอบอันเป็นสิ่งไม่พึงประสงค์ แต่กรณีพิงระลึกไว้ก่อนว่าในชั้นนี้เป็นเพียงการพิจารณาก่อนการพิพากษา ซึ่งผลของการมีคำสั่งอาจถูกเปลี่ยนแปลงได้ภายหลังจากตุลาการองค์กรคณะได้ทำการรวบรวมข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนแล้วในการพิจารณาคดีหลัก และปัจจุบันก็มีการนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ให้เห็นเป็นตัวอย่างแล้วสำหรับการพิจารณาคำสั่งทุเลาการบังคับในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีการกำหนดให้ทำโดยตุลาการนายเดี่ยว (juge unique) เรียกว่า “ตุลาการผู้กำหนดมาตรการก่อนการพิพากษา” (juge des référés) เพราะประเทศฝรั่งเศสเห็นว่า การพิจารณาและตัดสินโดยองค์กรคณะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการนี้ล่าช้า การถกเถียงที่ไม่ลงตัวขององค์กรคณะทำให้ไม่สามารถมีคำวินิจฉัยโดยเร็วในประเทศฝรั่งเศสนั้น การแต่งตั้งตุลาการผู้กำหนดมาตรการก่อนการพิพากษาจะแต่งตั้งจากตุลาการที่มีประสบการณ์สูง โดยในสภาแห่งรัฐ ตุลาการผู้กำหนดมาตรการก่อนการพิพากษาจะแต่งตั้งจากสมาชิกระดับสำคัญของฝ่ายคดี ในศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการผู้กำหนดมาตรการก่อนการพิพากษาจะแต่งตั้งจากบรรดาตุลาการหัวหน้าคณะหรือตุลาการที่ทำงานมาแล้วอย่างน้อยสองปี โดยผลดีจากการพิจารณาคดี โดยตุลาการนายเดี่ยวจะเป็นการช่วยประหยัดเวลาและใช้ทรัพยากรบุคคลได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่ตุลาการนายเดี่ยวสามารถให้หลักประกันในความเป็นกลางและความเป็นอิสระได้ดีเช่นกัน หากมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่ดี มีการกำหนดให้มีการชี้แจง

แสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีอย่างครบถ้วน และการใช้ตุลาการนายเดี่ยวพิจารณาคดีนั้น ตุลาการมักจะตระหนักระมัดระวังในเรื่องนี้มากยิ่งขึ้น ประกอบกับวิธีการที่กำหนดให้ตุลาการนายเดี่ยวเป็นผู้พิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนี้ ก็เป็นวิธีการที่เป็นไปตามหลักการสำคัญประการหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ วิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็ว กล่าวคือ ลดความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการภายในจากกรณีปกติที่ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องสรุปข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจเห็นเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณา โดยตุลาการหัวหน้าคณะต้องกำหนดวันประชุมเพื่อพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาประมาณหนึ่งสัปดาห์หรือมากกว่านั้น ทั้งยังต้องมีการประชุมถกเถียงทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย อันจะส่งผลสืบเนื่องให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาซึ่งไม่เป็นผลดีต่อเอกชนผู้ตกอยู่ใต้บังคับของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ที่ยังคงมีผลบังคับต่อสถานะของสิทธิของบุคคลดังกล่าวอยู่ตลอดเวลาที่องค์คณะทำการพิจารณา

สำหรับปัญหาว่าด้วยการใช้อำนาจตุลาการนายเดี่ยวในการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนี้ สมควรที่จะให้เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวน หรือตุลาการผู้มีส่วนประสมการณซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยเฉพาะตามแบบอย่างในประเทศฝรั่งเศสนั้น จากการศึกษาผลสำเร็จของการปรับปรุงพัฒนาระบบมาตรการก่อนการพิพากษาของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งให้คำสั่งทุเลาการบังคับทำโดยตุลาการนายเดี่ยว (juge unique) เรียกว่า “ตุลาการผู้กำหนดมาตรการก่อนการพิพากษา (juge des référés)” โดยการแต่งตั้งตุลาการผู้กำหนดมาตรการก่อนการพิพากษาจะแต่งตั้งจากตุลาการที่มีประสบการณ์สูง ซึ่งในสภาแห่งรัฐ ตุลาการผู้กำหนดมาตรการก่อนการพิพากษา จะแต่งตั้งจากสมาชิกระดับสำคัญของฝ่ายคดี ส่วนในศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการผู้กำหนดมาตรการก่อนการพิพากษาจะแต่งตั้งจากบรรดาตุลาการหัวหน้าคณะหรือตุลาการที่ทำงานมาแล้วอย่างน้อยสองปี ผู้เขียนเห็นว่า ในเบื้องต้นควรจะศึกษาแบบอย่างของประเทศฝรั่งเศสเป็นหลัก เพื่อวางระบบการทำงานในการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับโดยตุลาการนายเดี่ยวเสียก่อน โดยให้เป็นอำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นในการมอบหมายตุลาการผู้กำหนดมาตรการก่อนการพิพากษาโดยพิจารณาจากความเชี่ยวชาญตามประเภทคดีในลักษณะเดียวกับการมอบหมายคดีให้แก่องค์คณะ ทั้งนี้ควรพิจารณาให้เป็นอำนาจของตุลาการผู้มีส่วนประสมการณเป็นพิเศษ เพื่อให้ในระยะเริ่มแรกของการพัฒนาวิธีการนี้ได้รับการยอมรับจากประชาชน กล่าวคือ หากมอบหมายให้ตุลาการผู้มีส่วนประสมการณ และมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษเป็นตุลาการผู้กำหนดมาตรการก่อนการพิพากษา ย่อมคาดหมายได้ระดับหนึ่งว่า การพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น จะเป็นไปได้ในทิศทางที่ดีมีการพิจารณาที่ละเอียดรอบคอบ อันจะมีผลสุดท้ายให้เอกชนผู้อยู่ใต้บังคับของข้อกำหนด หรือคำสั่งทางปกครองที่นำมา

ฟ้องได้รับความยุติธรรม ในขณะที่การกำหนดมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนี้ก็ได้รับการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ หรือความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะอย่างรอบด้านด้วย เพราะแม้ว่าความรวดเร็วในการพิจารณาจะเป็นสาระสำคัญของมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง แต่การตระหนักถึงประโยชน์สาธารณะ หลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมถึงหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองก็มีความสำคัญมิได้ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ต่อเมื่อระบบการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยตุลาการนายเดียว ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นพิเศษได้รับการยอมรับและมีพัฒนาการที่ดีขึ้นตามลำดับ จากนั้น อาจมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนในการพิจารณา เมื่อถึงเวลาที่คาดหมายได้ว่าตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งรับผิดชอบคดีคนได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะส่งผลให้ในที่สุดแล้ว การพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับมีกระบวนการที่รวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะตุลาการเจ้าของสำนวนนั่นเองย่อมเป็นผู้ที่รับรู้ข้อเท็จจริงแห่งคดีอย่างรอบด้านที่สุด

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ดังนี้ คือ ตามข้อ 72 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ซึ่งเดิมใช้คำว่า “องค์คณะ” ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของตุลาการนายเดียวซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น โดยแก้ไขเป็นคำว่า “ตุลาการซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น” อันจะมีผลให้คำว่า “ศาล” ในหมวดที่ 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ส่วนที่ 1 การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หมายความว่า “ตุลาการ ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น”

6.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาล่าช้าอันเกิดจากการตรวจสอบถ่วงดุลการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยตุลาการผู้แถลงคดี

จากการศึกษาความสำคัญของการพิจารณาคดีปกครอง โดยมีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการทำหน้าที่ของตุลาการองค์คณะ ประกอบกับหลักวิธีพิจารณาที่เรียบง่าย ประหยัด และรวดเร็วแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า หลักการทั้งสองประการมีความสำคัญมิได้ยิ่งหย่อนไปกว่ากันในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหลัก แต่สำหรับการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง แม้การตรวจสอบถ่วงดุลโดยตุลาการผู้แถลงคดีจะถูกกำหนดให้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง โดยการให้ตุลาการผู้แถลงคดีทำการทบทวนคำสั่งขององค์คณะให้มีความละเอียดรอบคอบมากขึ้นกว่าเดิมก็ตาม แต่โดยที่การพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นมาตรการที่เรียกว่า วิธีการ

ชั่วคราวก่อนการพิพากษา มิใช่การพิจารณาในประเด็นหลักแห่งคดี ซึ่งกรณีอาจมีการเปลี่ยนแปลงผลของคำสั่งได้ไม่ว่า โดยการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด หรือโดยการใช้คำพิพากษาของศาลปกครองที่มีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นเอง ประกอบกับมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนี้เป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่อเยียวยาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่บุคคลผู้ตกอยู่ใต้บังคับของกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้ทันทั่วทั้งการพิจารณากำหนดมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง จึงมีระยะเวลาเป็นสาระสำคัญ ซึ่งแต่เดิมในประเทศฝรั่งเศสก็เคยประสบปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองมาก่อนที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขในภายหลัง โดยในประเทศฝรั่งเศสนั้น เห็นว่า ปัญหาความล่าช้าในการกำหนดมาตรการทุเลาการบังคับตามเงื่อนไขหรือคำสั่งทางปกครองเกิดจากกระบวนการพิจารณาซับซ้อนเกินไป ทำให้ศาลปกครองไม่สามารถพิจารณาได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว เนื่องจากกระบวนการเพื่อมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ได้ยุ่งยากน้อยไปกว่ากระบวนการปกติแต่อย่างใด อีกทั้งในประเทศเยอรมนีเองก็ให้ความสำคัญกับระยะเวลาในการกำหนดมาตรการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเช่นกัน โดยประเทศเยอรมนีเห็นว่า การให้ความคุ้มครองโดยองค์การตุลาการต้องมีผลบังคับในทางปฏิบัติ กล่าวคือ การให้ความคุ้มครองของศาลจะต้องสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนให้ประชาชน ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาได้กลายเป็นปัญหาสำคัญ ที่ทำให้การให้ความคุ้มครองโดยองค์การตุลาการเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และบ่อยครั้งที่คำวินิจฉัยของศาลใช้เวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณานานจนเกินไป ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างเต็มที่หรืออาจคุ้มครองได้เลย ด้วยเหตุนี้ศาลจึงพยายามหามาตรการ ที่จะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของรัฐ ก่อนที่การกระทำใด ๆ ของรัฐนั้น จะสร้างความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาแก้ไขได้ให้กับผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองจึงได้กำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือมาตรการบางประการที่มีผลเป็นการป้องกันความเสียหาย จากการกระทำของฝ่ายปกครองที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกบุคคลจนไม่อาจเยียวยาแก้ไขได้ในภายหลัง ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรา 19 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญเยอรมัน จึงหมายถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจะต้องเหมาะสมกับเวลาหรือในเวลาที่ถูกต้องด้วย หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิโดยองค์การตุลาการจึงต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิในสภาพความเป็นจริง

ด้วยเหตุนี้ สำหรับประเด็นปัญหาความล่าช้าอันเกิดจากการตรวจสอบถ่วงดุลการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยตุลาการผู้แถลงคดีนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทยในส่วนที่

เกี่ยวกับการทะเลาะการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ดังนี้ คือ ตามข้อ 72 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทะเลาะการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ให้กระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขโดยการตัดถ้อยคำของบทบัญญัติที่ว่า “หลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว” ออก และสำหรับวรรคสองซึ่งบัญญัติว่า “คำแถลงการณ์ตามข้อนี้จะกระทำด้วยวาจาก็ได้” นั้น ควรแก้ไขโดยการตัดถ้อยคำดังกล่าวออกทั้งวรรค อันจะมีผลให้การพิจารณาคำขอทะเลาะการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไม่ต้องผ่านการตรวจสอบถ้อยแถลงโดยตุลาการผู้แถลงคดีอีก โดยจะมีผลดีให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาทำคำสั่งมากยิ่งขึ้น และจะเป็นการคุ้มครองสถานภาพของสิทธิของเอกชนผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ในขณะที่กรณีมิได้เป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด เนื่องจากกระบวนการพิจารณาคำขอทะเลาะการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเท่านั้น