

ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง....ใครได้ใครเสีย

จัดทำโดย นางสาวจิตภา มุสิกชนเสฏฐี พนักงานคดีปกครอง ๓

ตรวจแก้ไขโดย นางสาวปรานิ สุขศรี พนักงานคดีปกครอง ๗

สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง

เป็นข่าวเกรียวกราวหลายครั้งในช่วงเวลาที่ผ่านมา พร้อม ๆ กับการลุ้นกันอย่างใจจดใจจ่อว่าศาลปกครองจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งหรือไม่ทั้งในคดีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการองค์การเภสัชกรรม (ชุดเดิมที่เหลือ) พ้นจากตำแหน่งและอนุมัติแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในองค์การเภสัชกรรมชุดใหม่ และคดีที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีมติให้มีการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการของรถบรรทุกขนส่ง จำกัด (บขส.) และรถร่วม บขส. กลาง ซึ่งที่สุดแล้วคดีแรกศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามมติคณะรัฐมนตรี ส่วนคดีหลัง แม้ศาลปกครองกลางจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับให้ แต่ต่อมาศาลปกครองสูงสุดก็มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทุเลาการบังคับดังกล่าวเพราะเห็นว่าการที่คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางมีมติปรับปรุงอัตราค่าโดยสารรถประจำทางเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งสอดคล้องกับความเป็นจริงในเรื่องค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น

เมื่อมีข่าวทางสื่อมวลชนโด่งดังออกปานั้น ก็หนีไม่พ้นที่หลายคนจะเกิดคำถามว่า การทุเลาการบังคับตามคำสั่งคืออะไร ? เหตุใดจึงต้องขอทุเลาการบังคับตามคำสั่ง และศาลปกครองใช้หลักเกณฑ์ใดในการออกคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ? จริง ๆ แล้ว “การทุเลาการบังคับตามคำสั่ง” ก็คือ การทำให้คำสั่งไม่มีผลบังคับใช้เป็นการชั่วคราว ผลที่ตามมาก็คือคู่กรณีย่อมกลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนที่จะมีการออกคำสั่ง ส่วนเหตุที่ต้องขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นเพราะคู่กรณีเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกมาใช้บังคับกับตนอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายและหากให้คำสั่งมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้ตนได้รับความเสียหายจนยากที่จะแก้ไขเยียวยาได้ สำหรับหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองใช้ในการออกคำสั่งทุเลาการบังคับนั้นมีตัวอย่างจากคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๒๒/๒๕๔๘ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการของผู้ฟ้องคดีเพราะเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ที่ไปยินยอมให้ผู้มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์เข้าใช้บริการในสถานบริการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวไม่ได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ จึงฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตไว้ก่อน ต่อมาศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำขอ อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเปิดสถานบริการต่อไปได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วย จึงยื่นอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีอำนาจตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ที่จะออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการได้ แต่เนื่องจากนายอำเภอและตำรวจเข้าตรวจสถานบริการเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ เวลาประมาณ

๐๐.๔๕ น. และผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานภายในเวลาไม่เกิน ๑๒.๐๐ น. ของวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีเวลาในการเตรียมตัวอย่างเพียงพอที่จะทำความเข้าใจข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจัดทำคำชี้แจงตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการจึงน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับหากให้คำสั่งมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ด้วยเหตุที่ธุรกิจสถานบริการเป็นรายได้ส่วนใหญ่ในการดำรงชีพของผู้ฟ้องคดีและครอบครัว รวมถึงพนักงานที่ทำงานในสถานบริการ และยังทำให้ธุรกิจดังกล่าวเสี่ยงต่อการสูญเสียลูกค้าและความนิยมชมชอบ อันเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณได้และร้ายแรงถึงขนาดที่ศาลไม่อาจเยียวยาแก้ไขให้ผู้ฟ้องคดีกลับสู่ฐานะเดิมได้ ประกอบกับการทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวไม่ได้เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีหรือเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจควบคุมดูแล ตรวจตราสอดส่องและกวดขันสถานบริการที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายได้ดังเดิม จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับในคดีใด ๆ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กล่าวคือ ประการแรก คำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย ประการที่สอง การให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาในภายหลัง และประการสุดท้าย การทุเลาการบังคับตามคำสั่งจะต้องไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงว่า ฝ่ายปกครองให้เวลาคู่กรณีในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจัดทำคำชี้แจงน้อยเกินไป ซึ่งอาจขัดกับหลักการรับฟังคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับการเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้ในการดำรงชีพของผู้ฟ้องคดีและครอบครัว รวมถึงพนักงานของสถานบริการ และยังทำให้ธุรกิจเสี่ยงต่อการสูญเสียความนิยมชมชอบของลูกค้า ซึ่งเป็นความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาในภายหลัง นอกจากนั้น การออกคำสั่งทุเลาการบังคับไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แต่อย่างใด ฉะนั้น จากอุทธรณ์ที่ยกเป็นตัวอย่างคงจะทำให้ท่านทั้งหลายที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลในการมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งในเรื่องใดก็ตาม เข้าใจยิ่งขึ้นตามสมควรว่านอกจากจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังต้องคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับทั้งผู้ร้องขอและประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ