

“บรรเทาทุกข์ชั่วคราว” ... หนึ่งในวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา



โดย... ลุงเป็นธรรม

สายด่วนศาลปกครอง 1355

ส่วนที่ 1 การบรรเทาความความเสียหายระหว่างพิจารณาคดี

อะไรคือการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ??? น่าจะเป็นคำถามที่อยู่ในใจของท่านผู้อ่านหลายท่าน ในช่วงสองสัปดาห์ที่ผ่านมา

ทำไมลุงเป็นธรรมจึงตั้งปัญหานี้ ? ... นั่นเป็นเพราะว่า สองวันก่อนลุงเป็นธรรมขับรถไปส่งหลานสาว หัวแก้วหัวแหวนที่สนามบินสุวรรณภูมิ เพื่อเดินทางไปร่วมสัมมนาที่ต่างจังหวัด พอลุงขับรถมาถึงใกล้จะถึงสนามบิน ก็พบว่าบริเวณนั้นมีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ที่สูงไม่คุ้นตาปรากฏขึ้นตรงหน้า หลานสาวจึงเล่าว่านั่นเป็นที่ตั้งของโครงการห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่แห่งใหม่ของประเทศไทยที่เพิ่งเปิดตัวไปพร้อม ๆ กับข่าวการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาลปกครองกลางเพื่อคุ้มครองเจ้าของห้าง ซึ่งหลานสาวก็ได้ถามคำถามอันเป็นที่มาของเรื่องราวที่จะนำเสนอในวันนี้ครับ ...

ลุงเป็นธรรมจึงนึกขึ้นมาได้ว่า ... โครงการห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ย่านสุวรรณภูมินี้ตั้งอยู่ติดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 370 ได้รับอนุญาตจากกรมทางหลวงให้ทำทางเข้าออกห้างเชื่อมกับเขตทางหลวงได้เป็นการชั่วคราว ต่อมา บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) อ้างว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในการดูแลของตน และไม่อนุญาตให้เจ้าของโครงการห้างสรรพสินค้าใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นทางเข้าออก เนื่องจากอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในด้านต่าง ๆ ทอท. จึงนำสิ่งกีดขวางมาตั้งขวางหน้าทางเข้าออกของห้างสรรพสินค้าดังกล่าว

เจ้าของห้างยื่นฟ้อง ทอท. ต่อศาลปกครองกลาง โดยมีคำขอให้ศาลปกครองกลางกำหนดวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้รื้อถอนสิ่งกีดขวางออกไป เนื่องจากห้างสรรพสินค้าแห่งนี้มีกำหนดเปิดทำการในวันที่ 31 สิงหาคม 2562 การมีสิ่งกีดขวางตั้งขวางทางเข้าออกจะทำให้โครงการได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก

คดีนี้ศาลปกครองกลางท่านพิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องน่าจะมิมูล และการที่ ทอท. อ้างว่าห้างสรรพสินค้าจะส่งผลกระทบต่อโครงการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิก็เป็นเพียงการคาดการณ์ นอกจากนี้ การให้เจ้าของห้างใช้ทางเข้าออกก็ไม่ใช่เป็นการเสียหายหรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของ ทอท. จึงมีคำสั่งให้ ทอท. รื้อถอนสิ่งกีดขวางบริเวณหน้าห้างสรรพสินค้าออกไป จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ... ครับ !

จากรายละเอียดที่ลุงเล่ามา ท่านผู้อ่านจะเห็นว่าคดีนี้เจ้าของห้างสรรพสินค้าได้มีการยื่นฟ้อง ทอท. ต่อศาลปกครองกลางแล้ว และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล แต่เจ้าของห้างเห็นว่าในระหว่างการพิจารณาคดี สิ่งกีดขวางทางเข้าออกก็ยังคงอยู่ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นอย่างมากในวันเปิดทำการของห้างวันแรก เจ้าของห้างก็ใช้สิทธิตามกฎหมายในการขอให้ศาลท่านใช้อำนาจกำหนดวิธีการชั่วคราวเพื่อให้ขนย้ายสิ่งกีดขวางออกไปก่อนครับ !!!

ประเด็นที่น่าสนใจของเรื่องนี้จึงมีอยู่ว่า การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคืออะไร และศาลปกครองมีข้อพิจารณาอย่างไรในการกำหนดให้มีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ???

ส่วนที่ 2 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครอง !!!



วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครอง
แบ่งออกได้ 2 ลักษณะ คือ 1) **การขอลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง** ซึ่งใช้ในกรณีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และ 2) **การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว** ใช้ในกรณีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวจึงเป็นหนึ่งในการวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครอง นั่นเองครับ !!!
(ดูรายละเอียดได้จากแผนภาพ)

ในการพิจารณาของศาลปกครองว่าจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างไร เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือไม่ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดข้อพิจารณาไว้ 3 ประการ คือ

- 1) **คำฟ้องมีมูล**
- 2) **มีเหตุเพียงพอที่ศาลจะกำหนดให้ใช้วิธีการชั่วคราว** เช่น มีการตั้งใจจะกระทำซ้ำหรือกระทำตามที่ถูกร้องต่อไป หรือผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นต้น และ
- 3) **ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบ**ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ**และปัญหาอุปสรรค**ที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ

มาถึงตรงนี้ ท่านผู้อ่านคงจะได้ทำความรู้จักกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในเบื้องต้นกันไปแล้ว และเพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น ลุงเป็นธรรมก็มีอุทาหรณ์จากคดีปกครองที่น่าสนใจมาฝากกันครับ...

ข้อพิพาทตามอุทาหรณ์นี้ต่อสู้กันมายาวนาน มีการกำหนดคดีวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเพื่อคุ้มครองผู้ฟ้องคดีตลอดระยะเวลาของการพิจารณาคดี ตั้งแต่ศาลปกครองชั้นต้นจนกระทั่งถึงศาลปกครองสูงสุด **รวมเวลาทั้งสิ้น 10 ปี !!!**

เรื่องมีอยู่ว่า นางสาวเดือนได้มีหนังสือคัดค้านกรุงเทพมหานคร (กทม.) กรณีมีผู้ยื่นคำขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานต่อ กทม. ตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2546 เนื่องจากเห็นว่า การตั้งสุสานในชุมชนมีผลกระทบต่อสภาพจิตใจของผู้อยู่อาศัยในชุมชนนั้น และพื้นที่ที่ใช้จัดตั้งสุสานดังกล่าวก็ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ กทม. กลับมีหนังสือแจ้งว่าการออกไปอนุญาตจัดตั้งสุสานดังกล่าวดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

นางสาวเดือนจึงยื่นฟ้อง กทม. ต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานดังกล่าว พร้อมกันนั้น ในคำฟ้องนางสาวเดือนได้มีคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างไร เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยห้ามมิให้ทำการฝังศพในบริเวณสุสานพิพาทไว้ก่อน จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ศาลปกครองสูงสุดท่านได้วินิจฉัยวางหลักในเรื่องนี้ไว้ว่า “การกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีในระหว่างการพิจารณาในคดีนี้ จึงมีหลักเกณฑ์ที่ต้องพิจารณาว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำมาตราการหรือวิธีการคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ โดยต้องให้เป็นที่น่าพอใจของศาลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิด การผิดสัญญา หรือการกระทำที่ถูกร้อง

หรือผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำที่ถูกต้องฟ้องร้อง หรือผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้ง ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ”

โดยศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงจากการได้สวนผู้เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า

(1) การที่นางสาวเดือนฟ้องว่าการจัดตั้งสุสานในชุมชนมีผลกระทบต่อสภาพจิตใจของผู้อยู่อาศัยในชุมชนนั้น และพื้นที่ที่ใช้จัดตั้งสุสานก็ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำฟ้องของนางสาวเดือนจึงมีมูล

(2) การที่ผู้ขออนุญาตจัดตั้งสุสานจะทำการฝังศพในสุสานตามที่ได้รับอนุญาตจาก กทม. ย่อมทำให้นางสาวเดือนได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำที่ถูกต้องฟ้องร้อง และ

(3) การที่ศาลมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตทำการฝังศพในสุสานพิพาทไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวก่อนพิพากษา ไม่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคแก่การบริหารงานของ กทม. แต่ประการใด

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตทำการฝังศพในบริเวณสุสานพิพาทไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเป็นหนึ่งในวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี (interim measure) อันเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งศาลปกครองนำมาคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นที่ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว แต่หากปล่อยให้การใช้อำนาจทางปกครองเหล่านั้นยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล จะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง อย่างในคดีตามอุทธรณ์ หากปล่อยให้มีการฝังศพลงในสุสานพิพาทในระหว่างที่ศาลกำลังพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของใบอนุญาตจัดตั้งสุสาน หากภายหลังปรากฏว่าใบอนุญาตดังกล่าวถูกเพิกถอน การจัดการกับศพที่ได้ทำการฝังในสุสานไปแล้วก็ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว ใบอนุญาตจัดตั้งสุสานพิพาทนี้ก็ถูกเพิกถอนโดยผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 919-920/2560 ... ไว้มีโอกาสสูงเป็นธรรมดาจะมาเล่ารายละเอียดให้ฟังนะครับ

(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 845/2550 และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

ส่วนที่ 3 รัฐนวิธิการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำอื่นซึ่งมิใช่การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคุ้มครองอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้ ทั้งนี้ ตามข้อ 75 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543