

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครอง

Legal Issues in the Application of Pre-Filing Interim Relief in Administrative Proceedings

สุนทรี ศรีสุวรรณ¹

Suntaree Srisuwan¹

Received: 8/02/2569

Revised: 26/06/2569

Accepted: 27/06/2569

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง มาใช้ในคดีปกครอง โดยใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ ประกอบหลักกฎหมายไทยในส่วนที่มีบทกฎหมายที่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการกำหนดให้มีวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในคดีปกครอง ประเภทของวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องที่สมควรนำมาใช้ได้ ในคดีปกครอง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครองของไทย

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยบัญญัติให้วิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพากษาเริ่มต้นให้ความคุ้มครองเมื่อฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยไม่มีบทกฎหมายที่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง แม้คดีปกครองโดยทั่วไปในช่วงระยะเวลาก่อนการยื่นฟ้องคดีอาจมีกรณีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉินที่ศาลจำเป็นต้องพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราว โดยเร่งด่วนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีและปกป้องประโยชน์สาธารณะ หรือป้องกันมิให้เกิดความเสียหายที่มีระดับความรุนแรงอันยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หากรอให้มีการฟ้องคดี ต่อศาลก่อนอาจไม่เป็นประโยชน์ที่จะกำหนดวิธีการชั่วคราวดังกล่าว ด้วยเหตุนี้เอง ในระบบกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงบัญญัติให้มีหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในคดีปกครองโดยที่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขประการสำคัญคล้ายกันว่า การยื่นคำขอต้องมีข้อเท็จจริงอันเป็นความจำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉิน อย่างไรก็ตามระบบกฎหมายของไทยก็ได้นำหลักการเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในบทกฎหมายฉบับต่างๆ มากขึ้น เช่น พระราชบัญญัติการกักเรือ พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 ข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2566 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 แต่ทั้งนี้ ในส่วนของคดีปกครองนั้นได้มีการนำวิธีการคุ้มครอง

¹ นักศึกษาปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

¹ Master of Laws Student, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

* E-mail amp.suntaree@gmail.com

ชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีการขอใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ขณะดำเนินการทาง
อนุญาโตตุลาการ ส่วนในคดีปกครองประเภทอื่นไม่มีการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้แต่อย่างใด

ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างเครื่องมือหรือกลไกทางกฎหมายเพิ่มเติมให้ศาลปกครองสามารถคุ้มครอง
ประโยชน์ของคู่กรณีและปกป้องประโยชน์สาธารณะอย่างรวดเร็ว ทันทีทันใด รวมถึงป้องกัน มิให้เกิดความ
เสียหายที่มีระดับความรุนแรงยิ่งขึ้น บทความนี้จึงเสนอให้มีการบัญญัติเพิ่มบทกฎหมายที่กำหนดวิธีการ
คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง อันจะเป็นการปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์
เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวในคดีปกครองของไทยให้มีประสิทธิภาพเท่าทันกับวิทยาการสมัยใหม่และสภาพการณ์
ทางสังคมปัจจุบัน

คำสำคัญ: วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง, วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา, คดีปกครอง

ABSTRACT

This article examines the legal issues arising from the application of pre-filing interim relief procedures in administrative proceedings. It employs a comparative method, studying foreign legal frameworks for pre-filing interim relief in administrative cases in combination with Thai statutes that already provide for interim measures. The analysis addresses: (1) the feasibility of establishing pre-filing interim relief in administrative proceedings; (2) the types of pre-filing measures suitable for use in administrative proceedings; and (3) the criteria and conditions under which such measures could be applied in Thai administrative proceedings.

The study found that under Thailand's Administrative Procedure Law, interim measures only take effect after an administrative suit is filed without any provision stating for pre-filing relief. However, in general administrative proceedings, courts may be compelled to consider and issue interim orders prompted by urgent necessity or emergency during the pre-filing period to protect the parties' interests, the public interest, or to avert irreparable harm. For these reasons, the administrative systems of the French Republic, the Italian Republic, and the Federal Republic of Germany each provide clear statutory rules for pre-filing interim relief in administrative cases, requiring that any request demonstrate an urgent necessity or emergency. It is worth noting that Thailand has increasingly adopted pre-filing relief principles across various statutes e.g., the Arrest of Ship Act B.E. 2534 (1991), the Copyright Act B.E. 2537 (1994), the Patent Act B.E. 2522 (1979), the Trademark Act B.E. 2534 (1991), the Trade Secrets Act B.E. 2545 (2002), the Regulation for Intellectual Property and International Trade Cases, B.E.2566 (2023), the Consumer Case Procedure Act B.E. 2551 (2008), and the Arbitration Act B.E. 2545 (2002). Nonetheless, within the realm of administrative proceedings, pre-filing relief is so far confined to applications for interim

measures during arbitration, with no equivalent mechanism in other types of administrative cases.

Therefore, in order to provide the Administrative Court with additional legal tools to swiftly protect the parties' interests and the public interest and prevent further irreparable harm, this article proposes incorporating additional statutory provisions into the Administrative Procedure Law on pre-filing interim relief. Such an amendment would modernize and enhance the effectiveness of interim-measure criteria in Thai administrative proceedings, aligning them with contemporary legal practice and current social conditions.

Keywords: Pre-Filing Interim Relief, Interim Measures, Administrative Proceedings

บทนำ

โดยหลักการแล้ว การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีโดยศาลในคดีปกครองจะต้องกระทำโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดที่มีผลทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดไปจากศาล แต่ด้วยศาลปกครองมีปริมาณคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก ประกอบกับลักษณะทั่วไปของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้ครบถ้วนก่อนจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี อาจทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำที่มีขอบของฝ่ายปกครองไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเหมาะสมและทันทั่วถึง ทั้งนี้ เพราะโดยหลักพื้นฐานตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นได้ตลอดระยะเวลา แม้จะมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายปกครองที่มุ่งให้ความคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองจึงจำเป็นต้องมีและใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่จะเป็นหลักประกันการคุ้มครองชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล โดยบัญญัติให้มีหลักการเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาขึ้นในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครอง เป็นวิธีการทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ จะให้ศาลเข้ามาช่วยเหลือและเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีและปกป้องประโยชน์สาธารณะในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาก่อนศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมจะไม่สามารถปลดปล่อยตนให้พ้นจากความทุกข์ดังกล่าวได้ อีกทั้งบางกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งซึ่งทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายเฉพาะหน้า หากไม่มีการระงับหรือทุเลาการบังคับลงชั่วคราวก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด ก็อาจส่งผลให้การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นไปได้ยาก แม้อุทธรณ์ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่

เป็นคุณแก่ตน อีกทั้งบางกรณี อาจเป็นภาระแก่รัฐที่ต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่าที่ควร ดังนั้น การพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาจึงเป็นกรณีที่ศาลจำเป็นต้องดำเนินการพิจารณาโดยเร่งด่วน ทั้งนี้ สำหรับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองของไทยนั้น ได้ถูกบัญญัติ เป็นหลักการไว้ในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 69 ถึงข้อ 77 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยแบ่งเป็นส่วนที่ 1 การทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และส่วนที่ 2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งต่อมาในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559 ได้บัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมให้มีการดำเนินการพิจารณาพิจารณาโดยเร่งด่วนเกี่ยวกับการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครอง ทำให้การพิจารณาคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแยกเป็นการดำเนินการพิจารณาโดยปกติและโดยเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม การเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไปจากเดิม เพราะเป็นเพียงการบัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่ากรณีใดมีเหตุความจำเป็นเร่งด่วน หรือเหตุฉุกเฉินที่ทำให้ศาลจะต้องดำเนินการพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยเร่งด่วนหรือไม่ การมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองยังคงเป็นอำนาจดุลพินิจของศาล คือ หากศาลพิจารณาเห็นว่า สิทธิของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงและอาจทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ศาลอาจมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวได้ แต่การใช้อำนาจดุลพินิจเพื่อมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาดังกล่าว จะกระทำได้เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ด้วยปัจจุบันสภาพสังคมและเศรษฐกิจมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ในชีวิตประจำวัน โดยหน่วยงานของรัฐเองก็ได้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น ฉะนั้น ลำพังแต่เพียงวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งจะเริ่มต้นให้ความคุ้มครองเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 69 และข้อ 75 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงอาจไม่เพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีและปกป้องประโยชน์สาธารณะได้ทั่วถึงทุกกรณี เพราะเมื่อมีการยื่นข้อพิพาทใดเกิดขึ้น แม้เป็นช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลก็ตาม ย่อมต้องมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นแล้วว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำที่มีขอบของฝ่ายปกครอง และอาจเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำที่มีขอบนั้นอย่างต่อเนื่องไปในระหว่างดำเนินการเพื่อเตรียมฟ้องคดีต่อศาล จะเห็นว่าในคดีปกครองโดยทั่วไป แม้ในช่วงระยะเวลาก่อนการยื่นฟ้องคดีก็อาจมีกรณีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉินที่ศาลจำเป็นต้องพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีและปกป้องประโยชน์สาธารณะ หรือป้องกันมิให้เกิดความเสียหายที่มีระดับความรุนแรงอันยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หากรอให้มีการฟ้องคดีต่อศาลก่อนอาจไม่เป็นประโยชน์ที่จะกำหนดวิธีการชั่วคราวดังกล่าว โดยเฉพาะคดีที่ความเสียหายจะส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งต่อปัจเจกชนและประโยชน์สาธารณะ เช่น คดี

ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มลภาวะ หรือที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากข้อพิพาทดังกล่าวมักจะกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก มิใช่แต่เฉพาะต่อสิทธิผู้ฟ้องคดีฝ่ายเดียว อีกทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นนั้นอาจจะกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติบางประเภท เช่น แร่ธาตุ พื้นดิน ป่าไม้ หรือสุขภาพอนามัย ไม่สามารถเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หรือการเยียวยาแก้ไขอาจกระทำได้นั้นก็จะเป็นการยุ่งยากและต้องใช้เวลา ที่ยาวนาน

ในการนี้ เมื่อได้ศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองของไทย ในแง่ของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 พบว่าเหตุสำคัญซึ่งทำให้การเสนอคำฟ้องต่อศาลในคดีปกครองไม่สามารถกระทำได้ทันทีที่มีกรณีข้อพิพาทเกิดขึ้นนั้นอาจมีที่มาจากประเด็นปัญหาทางกฎหมายหลายกรณี เช่น การฟ้องคดีต่อศาลโดยทั่วไปขั้นตอนการยื่นคำฟ้องถือได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญมากเพราะเป็นขั้นตอนแรก ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มต้นนำคดีมาสู่ศาล ในขั้นตอนนี้จึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการเตรียมและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเตรียมฟ้อง โดยเฉพาะในการยื่นคำฟ้องคดีปกครองซึ่งวัตถุแห่งคดี ที่นำมาสู่การมีกรณีข้อพิพาทขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครอง ล้วนเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเหนือเอกชน และพยานหลักฐานแห่งคดีมักอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการเตรียมและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเตรียมฟ้องคดีประเภทนี้จึงยังจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาเพิ่มมากขึ้นหรือในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ก่อนฟ้องคดีปกครองต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้นเสียก่อน กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์ หากยังไม่มีการอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าวก็ไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หรือหากมีการอุทธรณ์ตามกฎหมาย การจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ต้องมีการสั่งการตามการอุทธรณ์นั้นแล้ว หรือไม่มีการสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควร หรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด กรณีเช่นนี้ก็อาจเป็นอุปสรรคขัดขวางที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขอรับวิธีการชั่วคราวจากศาลได้เช่นกัน

นอกจากนี้ ส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองก็อาจถือเป็นหนึ่งปัญหาประการสำคัญ ซึ่งทำให้การเสนอคำฟ้องต่อศาลในคดีปกครองไม่สามารถกระทำได้ทันทีที่มีกรณีข้อพิพาทเกิดขึ้น เนื่องจากการตรวจคำฟ้องในคดีปกครองโดยหลักแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองโดยครบถ้วนแล้วหรือไม่ ก่อนที่จะพิจารณาในประเด็นที่เป็นเนื้อหาสาระของคดีต่อไป ดังนั้น หากมีกรณีที่คำฟ้องไม่สมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือกว่าที่ศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นตรวจคำฟ้องซึ่งอาจใช้ระยะเวลาพอสมควร ศาลจะไม่สามารถพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ ทั้งนี้ เนื่องจากโดยหลักการทางปกครองแล้วหากศาล ยังไม่มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลจะยังไม่ดำเนินการพิจารณาในส่วนของคำ

ขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยกรณีเช่นนี้ก็อาจถือเป็นหนึ่งเหตุผลสมควรที่มีเหตุผลหนักแน่นให้กฎหมายควรที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถร้องขอให้ศาลกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการยื่นฟ้องคดีต่อศาล เพราะหากกฎหมายอนุญาตให้มีการขอวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการฟ้องคดีได้ ก็จะไม่มีการกรณีที่ศาลจะต้องดำเนินการในส่วนการตรวจรับคำฟ้องก่อนแต่อย่างใด และอีกปัญหาประการหนึ่งคือ ในคดีปกครองได้มีการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีมาใช้ในคดีขอใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ขณะดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกรณีการขอใช้วิธีการชั่วคราวดังกล่าว กฎหมายบัญญัติให้คู่สัญญาที่ได้ทำสัญญาอนุญาโตตุลาการไว้อาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้มีคำสั่งใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของตนก่อน หรือขณะดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการได้ โดยให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการนั้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงอาจทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายว่า การนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความดังกล่าวมาบังคับใช้โดยอนุโลมนั้นจะนำมาบังคับใช้อย่างไร เนื่องจากทั้งกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่างก็ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีเป็นการเฉพาะกรณีเช่นนี้จึงอาจทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งว่าศาลดำเนินการกระบวนพิจารณาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้ เมื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองที่หยิบยกมาวิเคราะห์ข้างต้นแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยบัญญัติให้วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาจะเริ่มต้นให้ความคุ้มครองก็ต่อเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยไม่มีบทกฎหมายที่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการฟ้องคดี แม้คดีปกครองโดยทั่วไปช่วงระยะเวลาก่อนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลก็อาจมีกรณีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉินที่ศาลจำเป็นต้องพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีและปกป้องประโยชน์สาธารณะ หรือป้องกันมิให้เกิดความเสียหายที่มีระดับความรุนแรงอันยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หากรอให้มีการฟ้องคดีต่อศาลก่อนอาจไม่เป็นประโยชน์ที่จะกำหนดวิธีการชั่วคราวดังกล่าว ด้วยเหตุนี้เอง ในระบบกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงมีการบัญญัติหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในคดีปกครองโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการยื่นคำขอคล้ายกันว่า จะต้องมิใช่ข้อเท็จจริงอันเป็นความจำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉิน อย่างไรก็ดี ปัจจุบันระบบกฎหมายของประเทศไทยก็ได้นำหลักการเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาบัญญัติในบทกฎหมายฉบับต่างๆ เพิ่มมากขึ้น เช่น พระราชบัญญัติการกักเรือ พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 ข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2566 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 รวมถึงพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 สำหรับคดีปกครองได้มีการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีการขอใช้วิธีการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ขณะดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ส่วนในคดีปกครองประเภทอื่นๆ ยังไม่มีการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีมาใช้แต่อย่างใด บทความนี้จึงเสนอ

ให้มีการเพิ่มเติมบทกฎหมายที่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาศัตตปกครองของไทย อันจะเป็นเครื่องมือหรือกลไกทางกฎหมายเพิ่มเติมให้ศาลปกครองสามารถคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีและปกป้องประโยชน์สาธารณะได้อย่างรวดเร็ว ทันทั่วถึง รวมถึงป้องกันมิให้เกิดความเสียหายที่มีระดับความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ตามหลักความระมัดระวังไว้ก่อน (precautionary principle) ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปที่ปรากฏในกฎหมายของหลายประเทศ เพื่อจะเป็นฐานในการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวสำหรับกรณีต่างๆ ที่อาจเกิดความเสียหายขึ้น แต่อย่างไรก็ดี แนวปฏิบัติในการนำหลักความระมัดระวังไว้ก่อนไปใช้ในการป้องกันความเสียหายดังกล่าวนี้ต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) อันเป็นหลักการสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ไม่ให้มีการออกมาตรการหรือคำสั่งต่างๆ เกินความจำเป็นประกอบด้วย ทั้งนี้ โดยใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ ประกอบหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องของประเทศไทย ในส่วนที่มีบทกฎหมายที่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการกำหนดให้มีวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในคดีปกครอง ประเภทของวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องที่สมควรนำมาใช้ได้ ในคดีปกครอง รวมถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครองของไทย เพื่อจะปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวในคดีปกครองให้มีประสิทธิภาพ เท้าทันกับวิทยาการสมัยใหม่และสภาพการณ์ทางสังคมปัจจุบันต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง
2. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศและหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในประเทศไทย
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครองของไทย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาศัตตปกครองเกี่ยวกับการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครองของไทย

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้วิธีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลชั้นปฐมภูมิ (Primary Sources) ได้แก่ ตัวบทกฎหมาย ร่างกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และข้อมูลชั้นทุติยภูมิ (Secondary Sources) ได้แก่ ตำราวิชาการ บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการศึกษาของสำนักงานศาลปกครองที่มีเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีปกครองในต่างประเทศ ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในประเทศไทยในส่วนที่มีบทกฎหมายที่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง

ผลการวิจัย

1. ข้อความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง มุ่งเน้นการสร้างดุลยภาพระหว่างการรักษาประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครองกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนเพื่อป้องกันความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาในภายหลัง
2. ระบบกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมถึงระบบกฎหมายของไทยได้นำหลักการเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาบัญญัติไว้ในบทกฎหมายหลายฉบับ
3. กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยในปัจจุบันมีช่องว่างทางกฎหมาย โดยให้ความคุ้มครองชั่วคราวได้ต่อเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีแล้วเท่านั้น ซึ่งไม่ทันท่วงทีต่อความเสียหายในกรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉินก่อนการฟ้องคดี
4. การบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทกฎหมายว่าด้วยวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นการปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวในคดีปกครองของไทยให้มีประสิทธิภาพเท่าทันกับวิทยาการสมัยใหม่และสภาพการณ์ทางสังคมปัจจุบันยิ่งขึ้น

สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในคดีปกครองนั้น ปรากฏในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยมีฐานแนวความคิดเช่นเดียวกับการกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล จากการใช้อำนาจทางปกครองภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลร้ายแก่ปัจเจกบุคคลโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยให้สิทธิแก่เอกชนผู้อาจถูกระทบสิทธิจากการกระทำทางปกครองสามารถยื่นคำขอให้ศาลปกครองกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดี ซึ่งในการพิจารณากำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองดังกล่าวศาลจะต้องประเมินผลที่ตามมา และต้องปรากฏด้วยว่ามีความเป็นไปได้ที่เอกชนรายนั้นจะชนะในประเด็นหลักแห่งคดี โดยเงื่อนไขดังกล่าวเป็นเพียงข้อพิจารณาเบื้องต้น เพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาเท่านั้น ยังมีข้อ การพิจารณาผลในประเด็นหลักแห่งคดี เพราะด้วยเวลาที่จำกัดในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราว ย่อมเป็นการยากที่ศาลปกครองจะพิจารณาได้อย่างรอบด้าน อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครองของไทย และจากการศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องของกฎหมายต่างประเทศ ประกอบกฎหมายของไทยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดี ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยมีรายละเอียดหลักเกณฑ์และวิธีการแบบกว้าง ดังต่อไปนี้

- 1) กรณีเกี่ยวกับการยื่นคำขอกำหนดวิธีการชั่วคราว ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บทให้มีบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ด้วยการบัญญัติให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรือ

อาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อาจยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องเป็นการชั่วคราวได้ แม้ยังไม่ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 วรรคสาม ดังนี้ “ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนหรือฉุกเฉินที่ไม่อาจรอให้มีการยื่นคำฟ้องและคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ทัน เมื่อบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายมีคำร้องขอต่อศาลปกครอง ศาลปกครองอาจมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวก่อนการฟ้องคดีหรือภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในการนี้ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพียงเท่าที่จำเป็น และออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

2) กรณีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาคำสั่งวิธีการชั่วคราว ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องไว้ใน หมวด 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยบัญญัติเพิ่มเนื้อความ ส่วนที่ 3 วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง กล่าวคือ กรณีก่อนการฟ้องคดีปกครอง หากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนหรือฉุกเฉินที่ไม่อาจรอให้มีการยื่นคำฟ้องและคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ทัน ผู้จะฟ้องคดีอาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ไว้เป็นการชั่วคราวตลอดระยะเวลาก่อนจะมีการยื่นฟ้องคดีหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยคำขอต้องบรรยายถึงข้อเท็จจริงที่แสดงว่ามีเหตุที่จะฟ้องผู้ที่จะถูกฟ้องคดี และมีเหตุเพียงพอที่จะทำให้ เชื่อว่าสมควรที่ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอนั้น รวมทั้งต้องบรรยายถึงข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ ที่เกี่ยวกับการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการขอให้มีการใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวนั้นให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากรณี มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนหรือฉุกเฉินอย่างไร เพื่อสนับสนุนข้ออ้างดังกล่าว

(2) ดุลยพินิจในการพิจารณากำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง กล่าวคือ การพิจารณาคำขอวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ศาลอาจมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอภายใต้เงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรก็ได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า 1) คำขอที่ยื่นและในโอกาสที่ยื่นคำขอนั้นมีเหตุสมควร และมีเหตุเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอนั้นได้ และ 2) สภาพแห่งความเสียหายที่จะได้รับนั้นเป็นการยากที่จะเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งนี้ โดยการพิจารณาอนุญาตตาม คำขอให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งยกคำขอ คำสั่งเช่นนั้นให้เป็นที่สุด แต่ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิที่จะยื่นคำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาภายหลังการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว

(3) วิธีพิจารณาคำสั่งวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง เมื่อได้รับคำขอวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ให้ศาลมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยไม่ชักช้า และหากเห็นสมควร ศาลจะนัดไต่สวนหรือ

แสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่นใดเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวด้วยก็ได้ โดยการมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ให้กระทำโดยตุลาการศาลปกครองนายเดียว ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการเจ้าของเรื่อง ทั้งนี้ โดยตุลาการเจ้าของเรื่องที่มีอำนาจ ได้แก่ ตุลาการ ในศาลปกครองชั้นต้นที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นผู้ซึ่งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมอบหมาย และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดผู้ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดมอบหมาย แล้วแต่กรณี

(4) การมีผลบังคับของคำสั่งวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง

(ก) ให้ศาลแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีทราบโดยไม่ชักช้า คำสั่งศาลนั้นให้มีผลบังคับได้ทันที แม้ว่าผู้ที่จะถูกฟ้องคดีจะยังมิได้รับแจ้งคำสั่งเช่นนั้นก็ตาม

(ข) ให้ศาลพิจารณาถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีแล้วอาจสั่งให้ผู้ขอวางเงินหรือหาประกันมาให้ตามจำนวนภายในระยะเวลา และกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควรสำหรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวด้วยก็ได้

(ค) ถ้าผู้ขอมิได้ฟ้องคดีเกี่ยวกับคำขอที่มีคำสั่งอนุญาตนั้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นอันยกเลิกเมื่อครบกำหนดดังกล่าว ในกรณีนี้ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีอาจยื่นคำขอต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นอันยกเลิก ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ และให้ศาลมีคำสั่ง ให้ผู้ขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีได้ตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร และถ้าผู้ขอ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ศาลมีอำนาจบังคับผู้ขอเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(ง) ถ้าผู้ขอฟ้องคดีเกี่ยวกับคำขอที่มีคำสั่งอนุญาตนั้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้คำสั่งนั้นหรือคำสั่งอนุญาตที่ศาลมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงตามข้อ 77/6 วรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับต่อไป เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งตามคำขอของผู้ที่จะ ถูกฟ้องคดีให้ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น และให้นำข้อ 74 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(5) การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง กล่าวคือ ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวได้ ถ้าศาลมีคำสั่งยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมดังกล่าว คำสั่ง เช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด ในกรณีนี้ ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีอาจมีคำขอรวมไปกับคำขอให้ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นหรือยื่นคำขอต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ และเมื่อศาลทำการไต่สวนแล้ว เห็นว่าคำสั่งเดิมที่ถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นการสั่งโดยศาลมีความเห็นหลงไปว่ามีเหตุที่จะฟ้องผู้ที่จะถูกฟ้องคดีนั้น หรือมีเหตุเพียงพอที่จะสั่งอนุญาตโดยความผิดหรือเลินเล่อของผู้ขอให้ศาล มีคำสั่งให้ผู้ขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่จะถูกฟ้องคดีได้ตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร และถ้าผู้ขอไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ศาลมีอำนาจบังคับผู้ขอเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา

อย่างไรก็ดี ในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในคดีปกครองของไทยดังกล่าวมานั้น เป็นเพียงข้อเสนอแนะอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ซึ่งอาจนำมาใช้เป็นมาตรการป้องกันหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายก่อนศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเท่านั้น เพราะโดยหลักกระบวนการออกกฎหมายในเรื่องดังกล่าวย่อมต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งถือกฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในการให้ความคุ้มครองและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนบนพื้นฐานความยุติธรรม ดังนั้นในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องในคดีปกครองจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีการชั่วคราวเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองไทยมีประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และเหมาะสมกับสภาพสังคมของไทยมากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 3 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (ม.ป.ป.). *แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป*.

ใจรัก เอื้อชูเกียรติ. (2555). การใช้ประโยชน์ในความลับทางการค้าโดยไม่เหมาะสม. *วารสารกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ*.

ชาญณรงค์ ปราณจิตต์. (2551). *คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สำนักงานศาลยุติธรรม.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2553). *ลักษณะกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ณัฐชนนท์ บัวทอง. (2561). *วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา: ศึกษากรณีความเป็นไปได้ในการนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องมาใช้ในคดีปกครอง* (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 13). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

ธวัชชัย ศุภผลศิริ. (2535). *คำอธิบายหลักกฎหมายลิขสิทธิ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธัญพร พึ่งพุ่มแก้ว. (2555). *การทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาหรือคำร้องทางปกครอง* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธานีศ เกศพิทักษ์. (2551). *กฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พลสยาม พรินติ้ง.

นพรัตน์ อุดมโชคมงคล. (ม.ป.ป.). *ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในศาลปกครองอิตาลี (1)*. เอกสารไมติพิมพ์เผยแพร่, สำนักวิจัยและวิชาการ.

นพรัตน์ อุดมโชคมงคล. (ม.ป.ป.). *ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการคุ้มครองชั่วคราวในศาลปกครองอิตาลี (2)*. เอกสารไมติพิมพ์เผยแพร่, สำนักวิจัยและวิชาการ.

นฤมล กิจสินธพชัย. (2547). มาตรการคุ้มครองชั่วคราวในการอนุญาตตุลาการทางการค้าระหว่างประเทศ.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สายทิพย์ จาละ. (ม.ป.ป.). ความเหมือนและความแตกต่างระหว่างการทูลเกล้าฯตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองและการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว. สืบค้นเมื่อ 1 ตุลาคม 2566, จาก

<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act341.pdf>

นุจิรา มีชัย. (2557). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันความเสียหายจากการกระทำละเมิด: กรณีศึกษา คำขอคุ้มครองชั่วคราวให้หยุดกระทำละเมิดก่อนฟ้อง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

เนตินาฏ คงทอง. (2545). วิธีการชั่วคราวในคดีแพ่ง: ศึกษาความเป็นไปได้ในการนำวิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องคดีไปใช้ในคดีแพ่ง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2531). วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง, 7(3).

ปฐมพงษ์ สิงห์แดง. (2561). การกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2551). การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปาลิรัฐ ศรีวรรณพลกษ. (ม.ป.ป.). วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง: ความทั่วไป องค์ประกอบ และแนวคำพิพากษา.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคณะ. (2545). รายงานวิจัยเรื่องมาตรการชั่วคราวก่อนพิพากษา. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรรัตน์ ไชขุนทด. (ม.ป.ป.). เรื่องการมีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันหรือระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่, สำนักวิจัยและวิชาการ.

วิชา เนตรหิสนัยน์. (ม.ป.ป.). การนำมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (einstweilige Anordnung) มาใช้ในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสอบและการตรวจข้อสอบ: ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายเยอรมันและระบบกฎหมายไทย. เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่, สำนักวิจัยและวิชาการ.

วิชัย อริยะนันทกะ. (2535). สรุปผลการสัมมนาปัญหาการดำเนินคดีละเมิดลิขสิทธิ์และหลักการใหม่ในพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534. บทบัณฑิต, 48.

วีรวุฒิ อ่อนสงไกร. (2563). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา: กรณีการทูลเกล้าฯบังคับคดีตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง. บทความทางวิชาการ, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สมชัย ทีฆาอุมาร. (2560). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา*.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กรุงสยาม พับลิชชิง.

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานศาลปกครอง. (2556). *คดีปกครอง...รู้ไว้บอกต่อ*.

สำนักวิจัยและวิชาการ. (2554). *ข้อมูลเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของต่างประเทศ*. เอกสาร

ประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองประจำปี พ.ศ. 2553 ณ โรงแรมฮอลิเดย์ อินน์ รีเจนท์ ปิซ
ชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ระหว่างวันที่ 28-30 มกราคม 2554.

สุนทนา พันธสมบัติ. (2557). *มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาในคดีรัฐธรรมนูญ (วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต)*. คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อภิรดี สุทธิสมณ์. (2548). *มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครอง (วิทยานิพนธ์นิติ
ศาสตรมหาบัณฑิต)*. คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสิทธิ์ จันทะมา. (2560). *หลักเกณฑ์การพิจารณาเหตุฉุกเฉินในวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา: ศึกษาวิธี
พิจารณาคดีปกครองไทยและฝรั่งเศส*. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 17(4).