

# การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว\*

## Suspension of Enforcement of Administrative Rules or Orders and Temporary Injunction in the Administrative Court



ลักขณา ดวงตาทิพย์  
Lakkana Doungtatip

ศาลปกครองนครสวรรค์

Nakhon Sawan Administrative Court, Thailand.

Corresponding Author's Email: jchutipon2568@gmail.com

### บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลปกครองในการมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ทั้งนี้มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หมวด 5 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว และส่วนที่ 2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เป็นกรณีศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้ ซึ่งแม้ทั้งสองมาตรการจะมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน แต่มีรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการที่แตกต่างกัน

**คำสำคัญ:** การทุเลาการบังคับ; คำสั่งทางปกครอง; การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

### Abstract

This research article examines the exercise of authority by the Administrative Court to issue measures or procedures for providing temporary relief prior to judgment. Section 66 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999), empowers the Court to prescribe temporary measures or procedures. These must follow the criteria and procedures set by the Regulations of the Plenary Meeting of Judges of the Supreme Administrative Court. Under Chapter 5 of the Regulations on Administrative Court Procedure, B.E. 2543 (2000), temporary pre-judgment measures are divided into two categories. The first is suspension of the enforcement of administrative rules or orders, which temporarily delays or halts enforcement. The second is temporary relief, in which the Court issues

\*Received September 11, 2025; Revised September 25, 2025; Accepted October 8, 2025

protective measures to alleviate harm to a petitioner before judgment. These measures also safeguard the petitioner's interests during proceedings and ensure the enforceability of the eventual decision. Although both measures share similar objectives, they differ in details, criteria, and procedures.

**Keywords:** Suspension of Enforcement; Administrative Orders; Temporary Relief

## บทนำ

ในการฟ้องคดีต่อศาลไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีปกครองย่อมมีความมุ่งหมายให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเพื่อเยียวยาหรือระงับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดจากคู่กรณีอีกฝ่าย แต่ในการดำเนินการพิจารณาคดีของศาลต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีนำเสนอข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งอย่างเต็มที่ ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเพื่อความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการพอสมควรกว่าที่ศาลจะมีคำสั่งชี้ขาดคดี คู่ความฝ่ายที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลย่อมได้รับความเสียหายอย่างต่อเนื่องต่อไปในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล หรืออาจต้องเสียสิทธิบางประการ และแม้ต่อมาจะมีคำพิพากษาของศาลแล้ว แต่ก็ไม่อาจมีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่คู่ความที่เป็นฝ่ายชนะคดีได้อย่างเหมาะสม หรือแม้กระทั่งไม่อาจแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายได้เลย ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีเพื่อบรรเทาทุกข์หรือคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณี หรือป้องกันมิให้สิทธิหรือทรัพย์สินของคู่ความได้รับความเสียหายในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล (Singdaeng, 2018)

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา (Provisional measure before judgment) หมายถึง วิธีการที่ศาลกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิรักษาสถานะของบุคคลหรือป้องกันมิให้สิทธิหรือทรัพย์สินของคู่ความได้รับความเสียหายในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล โดยศาลจะกำหนดมาตรการในรูปแบบของคำสั่งที่เรียกว่า “คำสั่งคุ้มครองชั่วคราว” โดยทั่วไปแล้วคำสั่งคุ้มครองนี้ศาลมักจะสั่งให้บุคคลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะ เป็นการป้องกันมิให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่อีกบุคคลหนึ่ง จึงถือได้ว่าวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นมาตรการพิเศษที่ศาลนำมาใช้เพื่อเยียวยาให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความมากที่สุด (Wisarutpich, 1997)

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง (Administrative Procedure Act, 1996)

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ (Administrative Court Establishment Act and Administrative Procedure Act, 1999)

การพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลปกครองในการมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอ

จากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และวรรคสอง บัญญัติว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย ซึ่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หมวด 5 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหมายและคำสั่งทางปกครอง) และส่วนที่ 2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ใช้กับกรณีนอกเหนือจากการขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง) (Saengsakdi, 2007)

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาถือเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีชั้นแรกที่สำคัญ ทั้งนี้ เพราะการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมิได้มีผลเป็นการระงับสภาพบังคับของเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยอัตโนมัติ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพื่อชะลอหรือระงับการบังคับตามเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ๆ ไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว โดยผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำขอมาพร้อมกับคำฟ้อง หรือจะยื่นมาในเวลาใด ๆ ก็ได้ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดีประการสำคัญผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงเหตุผลมาในคำขอให้ศาลเห็นว่า การปล่อยให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ดำเนินต่อไป จะก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลังได้อย่างไรในการที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราว ซึ่งในการพิจารณาของศาลว่าสมควรจะมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยในชั้นนี้ศาลจะพิจารณาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงในสำนวนคดีเพียงเบื้องต้นเท่านั้น ฉะนั้น การที่ศาลจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวในคดีนั้น ๆ หรือไม่ จึงไม่มีผลผูกพันใด ๆ ต่อคำพิพากษาหรือผลการตัดสินคดีของศาลในชั้นต่อไป โดยในการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ 3 ประการ คือ (1) ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) การให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง และ (3) การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ฉะนั้น การที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้จึงต้องเข้าตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายข้างต้น ส่วนการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา และกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา โดยให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เจื่อนใจในการออกคำสั่ง และผลของคำสั่งโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ (Hongsirichai, 1997)

## ความหมายและหลักการพื้นฐาน

1. การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (Suspension of Administrative Act) หมายถึง การที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ระงับการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีหากปล่อยให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองมีผลบังคับใช้ต่อไประหว่างการพิจารณาคดี

การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเป็นมาตรการคุ้มครองชั่วคราวซึ่งศาลปกครองใช้ระงับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่พิพาทกันในคดีนั้นไว้เป็นการชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี (Saengsakdi, 2007)

หลักการนี้มีพื้นฐานมาจากหลักที่ว่า การฟ้องคดีไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยศาลหรือโดยผู้ออกกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองนั่นเอง นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 69 ถึงข้อ 74 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองไว้โดยละเอียด ทั้งนี้เจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีการทุเลาการบังคับ ตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองคือการป้องกันไม่ให้เกิดสภาพที่ไม่อาจเยียวยาแก้ไขได้ในภายหลัง (Irreparable Damage) แก่ผู้ฟ้องคดี หากต่อมาศาลพิพากษาว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่พิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Regulation of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Case Procedure, B.E. 2543, 2000)

**2. การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (Interim Relief หรือ Provisional Remedies)** เป็นมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษาโดยเป็นอำนาจของศาลในการออกคำสั่งกำหนดมาตรการ หรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีในระหว่างการพิจารณา

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเป็นมาตรการที่มีขอบเขตกว้างกว่าการทุเลาการบังคับ โดยศาลสามารถกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดี หลักการนี้มีพื้นฐานมาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ซึ่งบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 75 ถึงข้อ 77 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไว้ (Banjoet Singkaneti, 2013)

ในประเทศไทย มาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวถูกนำมาใช้ในคดีปกครองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองโดยเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีระหว่างการพิจารณา ทั้งนี้ การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไม่ได้จำกัดเฉพาะการระงับการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการออกคำสั่งเชิงบวก (Mandatory Injunction) ให้หน่วยงานทางปกครองต้องกระทำการบางอย่างด้วย ซึ่งทำให้มาตรการนี้มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับใช้ได้ตามความเหมาะสมของแต่ละกรณี (Pakarot, 2011)

## ความแตกต่างระหว่างสองมาตรการ และผลทางกฎหมาย

### 1. ความแตกต่างระหว่างสองมาตรการ

การทุเลาการบังคับ : มุ่งเน้นการระงับผลบังคับของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นวัตถุแห่งคดี เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองในระหว่างที่ศาลยังพิจารณาคดีไม่แล้วเสร็จ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายที่ยากต่อการเยียวยาหากปล่อยให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองมีผลบังคับต่อไป

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว : มีขอบเขตกว้างกว่า โดยศาลสามารถกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีได้ มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดี

ได้รับหรืออาจได้รับจากการกระทำทางปกครอง จึงมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับใช้ได้หลากหลายตามสภาพแห่งความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้น โดยอาจรวมถึงการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย ซึ่งทำให้มาตรการนี้มีความหลากหลายและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ฟ้องคดีได้ตรงจุดมากกว่า

## 2. ผลทางกฎหมาย

### 2.1 การทุเลาการบังคับ :

- มีผลเฉพาะการระงับการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นวัตถุแห่งคดี
- กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นยังมีอยู่แต่ไม่มีผลบังคับใช้ชั่วคราว
- ผลของการทุเลาการบังคับมีผลจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

### 2.2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว :

- ผลขึ้นอยู่กับมาตรการหรือวิธีการที่ศาลกำหนด ซึ่งอาจมีได้หลายรูปแบบ
- อาจรวมถึงการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง
- มีผลบังคับตามระยะเวลาที่ศาลกำหนดหรือจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง

## กรณีศึกษาและตัวอย่างคำวินิจฉัย

### กรณีศึกษาที่ 1 : การทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 255/2545 กรณีที่ผู้ประกอบการรายหนึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองพร้อมคำขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การบังคับตามคำสั่งดังกล่าว จะทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดประกอบกิจการทันที ส่งผลให้ขาดรายได้และอาจต้องเลิกจ้างพนักงานจำนวนมาก อันเป็นความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ประกอบกับมีเหตุที่น่าเชื่อได้ว่า คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการพิจารณาออกคำสั่งมีข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณา เช่น ไม่ได้ให้ออกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ ศาลจึงมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตไว้ก่อน (Supreme Administrative Court Order No. 225/2002)

วิเคราะห์คำสั่งดังกล่าวได้ว่า เป็นกรณีที่ศาลได้ชั่งน้ำหนัก ระหว่างความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับ หากไม่มีการทุเลาการบังคับกับประโยชน์สาธารณะ โดยพิจารณาว่าการให้ทุเลาการบังคับในกรณีนี้ไม่ได้กระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง เนื่องจากโรงงานดังกล่าวเป็นโรงงานขนาดกลางและสามารถกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ และกรณีนี้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการที่ศาลพิจารณาถึง “ความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง” ซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้เท่านั้น แต่รวมถึงกรณีที่ความเสียหายมีมูลค่าสูง และอาจส่งผลกระทบต่อภารกิจหรือมีผลกระทบต่อพนักงานจำนวนมากด้วย

### กรณีศึกษาที่ 2 : การทุเลาการบังคับกับกรณีการสั่งรื้อถอนอาคาร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 52/2546 เป็นกรณีที่เจ้าของอาคารถูกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต และได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว พร้อมยื่นคำขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งรื้อถอนอาคาร ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การรื้อถอนอาคาร เป็นความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ หากต่อมา ศาลมีคำพิพากษาว่าคำสั่งให้รื้อถอนอาคารไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อพิจารณาพยานหลักฐานเบื้องต้นแล้ว มีเหตุที่น่าเชื่อว่าคำสั่งให้รื้อถอนอาคารอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เนื่องจากออกโดยไม่ได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงบางประการที่สำคัญ ประกอบกับอาคารดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดอันตรายหรือเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ศาลจึงมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งให้รื้อถอนอาคารไว้ก่อน (Supreme Administrative Court Order No. 52/2003)

วิเคราะห์คำสั่งดังกล่าวได้ว่า กรณีนี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของ “ความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้” เนื่องจากเมื่ออาคารถูกรื้อถอนไปแล้ว แม้ภายหลังศาลจะพิพากษาว่าคำสั่งให้รื้อถอนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่อาจทำให้อาคารกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ ต้องก่อสร้างขึ้นใหม่ซึ่งต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายสูง และศาลปกครองมักจะให้ความสำคัญกับการพิจารณา “ความไม่สามารถเยียวยาได้” (Irremediable) ของความเสียหายเป็นอย่างมาก ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง เนื่องจากเป็นกรณีที่มีลักษณะทางกายภาพที่ชัดเจน และเมื่อดำเนินการไปแล้วไม่สามารถย้อนกลับได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของศาลปกครองในต่างประเทศ เช่น สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ที่มักจะรับพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเช่นกัน

## สรุป

นอกเหนือจากคำอธิบายเรื่อง การทุเลาการบังคับ และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว แล้ว ยังมีรายละเอียดเพิ่มเติมที่สำคัญในเรื่องมาตรการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง

ข้อแตกต่างเชิงลึกกระหว่างสองมาตรการ แม้ว่าทั้งสองมาตรการจะมีเป้าหมายเพื่อป้องกันความเสียหายในระหว่างการพิจารณาคดี แต่ก็มีข้อแตกต่างที่สำคัญที่ต้องพิจารณาอย่างละเอียด เจตนาที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง : การทุเลาการบังคับมีเจตนาเพื่อ “หยุด” หรือ “ชะลอ” ผลของคำสั่งทางปกครองที่อาจไม่ชอบด้วยกฎหมายและกำลังจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง เป็นมาตรการที่ใช้เพื่อป้องกันไม่ให้ความเสียหายที่เกิดจากคำสั่งที่ไม่เป็นธรรมนั้นลุกลามไปมากกว่าเดิม เปรียบเสมือนการ “เบรกฉุกเฉิน” เพื่อหยุดรถที่กำลังจะพุ่งชน การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว มีเจตนาเพื่อ “สร้าง” หรือ “กำหนด” ให้มีการกระทำบางอย่างที่จำเป็น เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนที่กำลังจะเกิดขึ้น หรือเพื่อรักษาสถานะเดิมไว้ก่อนที่จะมีการพิพากษาเป็นมาตรการเชิงรุกที่ศาลใช้เพื่อรักษาสิทธิของคุณความในระหว่างที่กระบวนการทางปกครองยังไม่สามารถให้ความยุติธรรมได้ทั้งหมด เปรียบเสมือนการปฐมพยาบาลเบื้องต้นให้กับผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ

อำนาจของศาลในการออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวไม่ได้จำกัดอยู่แค่การพิจารณาคำขอของคุณความเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการใช้ดุลยพินิจเพื่อความเป็นธรรมสูงสุด อำนาจของศาลในการพิจารณาโดยไม่มีคำขอตามกฎหมาย ศาลมีอำนาจที่จะออกคำสั่ง ทุเลาการบังคับ ได้เอง โดยไม่ต้องมีคำขอจากคุณความ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า การปล่อยให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี และเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ นี่เป็นอำนาจพิเศษที่แสดงให้เห็นว่าศาลปกครองมีบทบาทเชิงรุกในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน การกำหนดเงื่อนไขของคำสั่ง ศาลสามารถกำหนดเงื่อนไขในการออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้ตามสมควร เช่น ให้มีการวางหลักประกันเพื่อเป็นค่าเสียหายหากภายหลังศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง และคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานทางปกครอง นี่เป็นกลไกที่ช่วยรักษาสมดุลระหว่างสิทธิของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ

คำสั่งที่มีผลบังคับใช้ทันที ผลทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดของคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว คือการมีผล บังคับใช้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ถึงที่สุด และเป็นคำสั่งที่ผูกพันทุกฝ่าย ในคดี ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีข้อยกเว้น หากไม่ปฏิบัติตามอาจถือเป็นการขัดขวางการพิจารณาคดีของศาล และอาจต้องรับโทษทางกฎหมายได้

ดังนั้น การคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองจึงเป็นกลไกที่ซับซ้อนและละเอียดอ่อน ซึ่งศาลใช้ดุลยพินิจอย่างรอบคอบเพื่อพิทักษ์สิทธิของประชาชนไม่ได้รับความเสียหายอย่างไม่อาจแก้ไขได้ในระหว่างที่กระบวนการทางกฎหมายยังดำเนินอยู่ สรุปสังเคราะห์ออกเป็นองค์ความรู้ดังแผนภาพที่ 1



Figure 1: The New Body of Knowledge

แผนภาพที่ 1 สามารถสรุปขั้นตอนและหลักเกณฑ์สำคัญเกี่ยวกับ คำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ในคดีปกครอง ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ศาลใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างเร่งด่วนในระหว่างที่คดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายที่แก้ไขได้ยากในภายหลัง โดยสามารถอธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมได้ ดังนี้

1. หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา การที่ศาลปกครองจะพิจารณาคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ผู้ร้องนำเสนออย่างรอบด้าน โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ

1.1 ต้องนำเรื่องไปฟ้องคดีที่ศาลปกครอง ตามปกติแล้วการจะขอให้ศาลคุ้มครองชั่วคราวได้นั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำขอพร้อมกับการฟ้องคดีหลัก หรือยื่นคำขอในระหว่างการพิจารณาคดีหลัก ทั้งนี้ศาลจะพิจารณาคำขอคุ้มครองชั่วคราวนี้ควบคู่ไปกับการพิจารณาคดีหลัก ซึ่งผู้ร้องจะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อถือว่ากรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่นั้น อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1.2 จะต้องเกิดความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขหรือเยียวยาได้ในภายหลัง นี่คือนหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สุด ผู้ร้องต้องแสดงให้เห็นว่าหากศาลไม่ออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวและปล่อยให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับต่อไป จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง เช่น การเสียสิทธิในการประกอบอาชีพ การเสีย

ทรัพย์สิน หรือการได้รับอันตรายต่อชีวิตและร่างกาย ซึ่งความเสียหายเหล่านี้ยากที่จะได้รับการเยียวยา ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ แม้ว่าสุดท้ายศาลจะมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะก็ตาม

1.3 คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐหรือบริการสาธารณะ ศาลจะพิจารณาถึงผลกระทบในวงกว้าง หากการออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวนั้นไปกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือบริการสาธารณะที่สำคัญของประเทศจนเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง เช่น การสั่งระงับการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ที่จำเป็น หรือการสั่งให้ระงับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ในภาวะฉุกเฉิน ศาลอาจใช้ดุลยพินิจไม่รับคำขอคุ้มครองชั่วคราวได้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะแสดงให้เห็นถึงความเสียหายของตนเองแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาสมดุลระหว่างสิทธิของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะ

2. อำนาจของศาลในการออกคำสั่ง หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าเข้าหลักเกณฑ์ ศาลมีอำนาจในการออกคำสั่งได้หลายรูปแบบ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่คู่กรณี ดังนี้

2.1 การทุเลาการบังคับ เป็นอำนาจหลักที่ศาลใช้เมื่อมีการขอ ทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือ คำสั่งทางปกครอง โดยศาลจะสั่งให้ระงับการบังคับใช้คำสั่งนั้นไว้ก่อน เช่น หากมีการออกคำสั่งรื้อถอนอาคาร ศาลอาจสั่งให้ระงับการรื้อถอนไว้ชั่วคราวจนกว่าคดีจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด เพื่อป้องกันความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขได้ในภายหลัง

2.2 สั่งให้หน่วยงานรัฐกระทำ ศาลมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานทางปกครอง กระทำ การบางอย่าง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี เช่น สั่งให้ต่ออายุใบอนุญาตที่กำลังจะหมดอายุเป็นการชั่วคราว หรือ สั่งให้ ละเว้นการกระทำ บางอย่าง ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น สั่งให้หยุดการก่อสร้างโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการชั่วคราว

2.3 การใช้ดุลยพินิจ ศาลมีอำนาจในการ ใช้ดุลยพินิจ ออกคำสั่งที่เหมาะสมกับ พฤติการณ์แห่งคดี เป็นกรณีไป โดยไม่ได้จำกัดอยู่แค่การทุเลาการบังคับเท่านั้น แต่สามารถออกคำสั่งที่นอกเหนือจากที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอได้ หากเห็นว่าจำเป็นและเหมาะสมเพื่อป้องกันความเสียหายของผู้ฟ้องคดีอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ผลทางกฎหมายของคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเมื่อศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวแล้ว คำสั่งนี้จะมีผลบังคับทางกฎหมายทันที และทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติตาม

3.1 บังคับใช้ชั่วคราว คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวจะมีผลบังคับใช้ไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งอย่างอื่นในคดีหลัก

3.2 ผูกพันทุกฝ่าย ทั้งหน่วยงานทางปกครองและคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของศาล อย่างเคร่งครัด หากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกดำเนินการทางวินัยหรือถูกลงโทษตามกฎหมายได้

3.3 มิใช่คำพิพากษา แม้ว่าคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวจะมีผลบังคับใช้ แต่ก็มิใช่คำพิพากษาในคดีหลัก และคำสั่งนี้ก็ไม่สามารถนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการตัดสินคดีอื่น ๆ ได้

## References

- Administrative Court Office. (2013). *The 3<sup>rd</sup> ASEAN Judicial Roundtable on Environmental Law: "ASEAN's Environmental Challenges and the Role of the Courts"*. (3<sup>rd</sup> ed.). Bangkok: Administrative Court Office.
- Hongsirichai, R. (1997). *Administrative Legal Acts*. In *Handbook for the Study of Administrative Law*. Bangkok: The Legal Education Institute of the Thai Bar Association.
- Pakarat, W. (2011). *Administrative Procedure Act for Local Government Organizations*. Bangkok: King Prajadhipok Institute.

- Regulation of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Case Procedure B.E. 2543. (2000, 17 November). *Royal Gazette*. Vol. 117, Part 108 a, p. 30.
- Saengsakdi, Ch. (2007). *Explanation of the Law Establishing Administrative Courts and Administrative Procedures*. (6<sup>th</sup> ed.). Bangkok: Wise People.
- Saengsakdi, Ch. (2020). *Explanation of Administrative Law*. (13<sup>th</sup> ed.). Bangkok: Winyuchon Publishing House.
- Singdaeng, P. (2018). *Determining Interim Measures before Judgment in Administrative Cases Concerning the Environment: A Case Study of Interim Relief*. Bangkok: Thammasat University.
- Singkaneti, B. (2013). *General Knowledge about Administrative Courts*. (3<sup>rd</sup> ed.). Bangkok: Vinyuchon Publishing House.
- Supreme Administrative Court Order No. 225/2002*. (2002).
- Supreme Administrative Court Order No. 52/2003*. (2003).
- Wisarutpich, W. (1997). *Basic Ideas and Principles in Public Law, Including Some Articles on Administrative Law and Constitutional Law*. Bangkok: Rule of Law.