



การกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

Determining Temporary Relief Methods Before Judgments in Environmental Administrative Cases in Thailand

ปฐมพงษ์ สิงห์แดง*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่เหมาะสมกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไทย จากการศึกษาพบว่า การกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยเฉพาะกรณีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีปัญหาสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ การกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยศาล เงื่อนไขในการพิจารณาคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว อำนาจของตุลาการในการพิจารณาคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ผลผูกพันต่อบุคคลภายนอกของคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว และการใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งเกิดจากสาเหตุ 3 ประการ ได้แก่ หลักเกณฑ์ของการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวมิได้มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ศาลปกครองมักยึดติดกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองโดยทั่วไปซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาที่ถูกกำหนดเพื่อความยุติธรรมระหว่างคู่กรณีเท่านั้น จึงคำนึงถึงแต่สิทธิหน้าที่และผลกระทบระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายในคดี โดยมีได้คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกฎหมายไม่ได้ให้สิทธิของคู่กรณีในการใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งได้อย่างเต็มที่

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้วิจัยเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายของการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจน ควรมีการบัญญัติกฎหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว และบัญญัติให้คำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวมีผลต่อบุคคลภายนอกที่เป็นเอกชนผู้ประกอบการได้โดยตรง รวมถึงการบัญญัติให้สิทธิการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวทั้งในกรณีที่เป็นคุณและเป็นโทษให้แก่คู่กรณี

คำสำคัญ : วิธีการชั่วคราว การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

Abstract

Temporary relief methods were determined before judgments in environmental administrative cases (EACs) in Thailand. Problems and solutions relevant to the Thai context were examined. Data was gathered by a study of the literature.

Results were that problems included temporary court relief; conditions for considering temporary relief; judicial power to consider temporary relief orders; commitment by external parties to temporary relief; and the right to appeal against temporary relief orders, in decreasing order of importance. Problems arise because temporary relief measures are not specially provided for administrative courts, where the process determining justice for parties unfolds. Taking into account rights and duties of both parties in cases, as well as effects upon them, without considering how specific characteristics of case rulings affects the environment and law fails to provide both parties with the potential to fully exercise their right to appeal.

These findings suggest that clear rules should be established for temporary relief in EACs, including a law to determine authority to prescribe temporary relief orders and stipulate that such orders will be directed to private entrepreneurs. Such laws would include provision of the right to appeal against temporary relief orders, including for penalties assigned to both parties.

Keyword : Temporary Methods, Temporary Relief, Environmental Administrative Cases

บทนำ

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นกรณีที่รัฐใช้อำนาจทางปกครองในการอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจการใดซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัย ชีวitat ร่างกายทรัพย์สินของประชาชน ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อให้รัฐกระทำการตามกฎหมายหรือยุติโครงการดังกล่าวนั้นได้ เมื่อกระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสิ้นสุดลง ย่อมมีการกำหนดการบังคับคดีตามคำพิพากษานั้นๆ ซึ่งมักจะเป็นการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายและสิ่งแวดล้อมในภายหลัง นับเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ และเนื่องด้วยการพิจารณาพิพากษาคดีต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าคดีจะถึงที่สุด ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองคู่กรณีอาจกระทำการอย่างใดที่เป็นการกระทบกระเทือนประโยชน์คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหรือสิ่งแวดล้อมอันกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและบุคคลภายนอกคดีได้ จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีแต่ละฝ่าย และสามารถยับยั้งการกระทำที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ รวมทั้งช่วยยับยั้งผู้ก่อมลพิษให้หยุดดำเนินการหรือกิจกรรมใดที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือประชาชนอีกด้วย

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 วิธีการ คือ การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งถูกบัญญัติตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หมวด 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ทั้งนี้ ลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่แล้วจะมีความเกี่ยวพันเฉพาะกับเรื่องของการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เพราะเป็นการฟ้องร้องเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไปตามที่กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกำหนด ผู้วิจัยจึงขอศึกษาเฉพาะในเรื่องของการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเท่านั้น ส่วนการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเป็นกรณีของการฟ้องเพื่อให้ศาลเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่มิชอบด้วยกฎหมาย แม้จะเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ประชาชนอย่างมากประการหนึ่ง¹ แต่มักไม่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง

เนื่องจากการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงสำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดปัญหา

¹ ชัยลรี มั่งคิริ, “ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในมาตรการบังคับทางปกครองศึกษาเฉพาะกรณีการบังคับชำระหนี้เงิน” (2560) 7:2 วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ 37, 40.

หลายประการตามที่ปรากฏในวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัย อันทำให้แนวคำสั่งของศาลปกครองมิได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ในชั้นบทความนี้ ผู้วิจัยขอเสนอเฉพาะแต่ปัญหาประการสำคัญได้แก่ ประการแรก การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยศาลและปัญหาเงื่อนไขในการพิจารณาคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ประการที่สอง อำนาจของตุลาการในการพิจารณาคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ประการที่สาม ผลผูกพันต่อบุคคลภายนอกของคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว และประการสุดท้าย สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวที่ไม่คุ้มครองสิทธิของกลุ่มที่ควร

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดพื้นฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษากรณีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวมิได้มีบทบัญญัติที่เป็นการเฉพาะเจาะจงสำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกับการนำหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองและบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ลักษณะ 1 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของคดีสิ่งแวดล้อม จึงไม่สามารถแก้ไขเยียวยาผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาค้นคว้าถึงสภาพปัญหาในการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยการนำหลักกฎหมายตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หมวด 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ลักษณะ 1 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หลักกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายทั่วไปในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และคำพิพากษาศาลปกครองโดยมุ่งเน้นในเรื่องของกระบวนการกำหนดวิธีการ

ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยเฉพาะกรณีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เพื่อนำแนวคิดที่ได้มาสรุปเป็นแนวทางในการศึกษา วิเคราะห์ เพื่อปรับปรุงแก้ไขวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้มีความเหมาะสมต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การนำวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
2. มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. สามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี
4. สามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมได้

วิธีการดำเนินงานวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (documentary research) โดยการรวบรวมข้อมูลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หนังสือรายงานการศึกษาวิจัย และเอกสารทางวิชาการ

ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยมุ่งเน้นการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวรวมถึงคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด

บทวิเคราะห์

1. การกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยศาล

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 วางหลักเกณฑ์ให้ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวได้ ไม่ว่าจะมีคำร้องขอจากคู่กรณีหรือไม่ก็ตาม ซึ่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษากรณีการทะเลาะเบาะแว้งบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ตามข้อ 69 วรรคสอง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือศาลอาจมีคำสั่งทุเลาได้โดยไม่ต้องมีคำขอของผู้ฟ้องคดี หากศาลเห็นว่าเหตุผลสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ตามข้อ 71 วรรคหนึ่งแห่งระเบียบเดียวกัน เห็นได้ว่า ทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์ในที่

สอดคล้องกัน คือ ศาลมีอำนาจในการกำหนดการ
ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง
ไม่ว่าจะมีคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ก็ตาม

ส่วนข้อ 75 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีอาจ
ยื่นขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการ
อย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการ
พิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่ง
กำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอใน
ระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา
เท่านั้น ไม่ได้มีการกำหนดให้อำนาจศาลมีคำสั่ง
บรรเทาทุกข์ชั่วคราวเมื่อมีเหตุสมควรอย่างกรณี
การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

ตามหลักทั่วไปแล้ว ศาลจะไม่พิจารณา
พิพากษาหรือมีคำสั่งใด ๆ ที่เป็นการวินิจฉัยใน
เรื่องหรือประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอ หาก
ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังกล่าว
ก็จะกลายเป็นการพิพากษาหรือมีคำสั่งเกินคำขอ
ซึ่งอาจจะไม่ตรงตามวัตถุประสงค์หรือความ
ต้องการของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นหลักการที่เคร่งครัด
ในกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่งที่คู่ความคือ
โจทก์และจำเลยต่างเป็นฝ่ายเอกชนที่มีฐานะเท่า
เทียมกัน ศาลเพียงแต่พิจารณาพิพากษาคดีความ
ไปตามคำฟ้อง ทำให้การ และพยานหลักฐานต่าง ๆ
ที่คู่ความเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเท่านั้น
อย่างเช่น มาตรา 142 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความแพ่ง อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ได้กำหนดข้อ
ยกเว้นไว้หลายกรณี เช่น ศาลอาจยกข้อกฎหมาย
อันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน
ขึ้นพิจารณาพิพากษาได้เมื่อเห็นสมควร เป็นต้น

ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง
ประกอบไปด้วยหลักการกำหนดกระบวนการพิจารณา
โดยคู่ความและหลักการแสวงหาความจริงโดย
ศาล บุคคลที่ถูกละเมิดโดยการกระทำของรัฐมี
อำนาจที่จะตัดสินใจโดยความรับผิดชอบของ
ตนเองว่า ตนจะนำกรณีที่ถูกละเมิดสิทธินั้นมา
ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลหรือไม่ ซึ่งเป็นหลักการ
กำหนดกระบวนการโดยคู่ความ และศาลปกครอง
ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ ของรัฐ
บนหลักความชอบด้วยกฎหมาย การวินิจฉัยของ
ศาลปกครองจึงมีอาจจะให้อยู่ภายใต้การกำหนด
ทิศทางโดยคู่กรณีแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อที่รักษา
ซึ่งหลักนิติรัฐและประโยชน์สาธารณะ²

หากพิจารณาถึงลักษณะของคดีปกครอง
เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่การกระทำที่อาจจะไม่ชอบ
ด้วยกฎหมายนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
ด้วย แม้คู่กรณีไม่ได้เสนอคำขอให้ศาลกำหนด
วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา แต่ศาลก็ต้อง
คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมด้วย
เพราะเป็นหนึ่งในสิทธิของประชาชนทุกคนที่
รัฐธรรมนูญรับรอง ดังนั้น หากข้อเท็จจริงและ
พยานหลักฐานในคดีมีมูลและมีเหตุจำเป็น
เพียงพอที่ศาลสามารถมีคำสั่งกำหนดการบรรเทา

² บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547) 229 – 231.

ทุกซ์ชั่วคราวได้แล้ว ศาลปกครองในฐานะองค์กร
ที่ใช้อำนาจตุลาการเพื่อตรวจสอบความชอบด้วย
กฎหมายของการกระทำทางปกครองของหน่วย
งานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็มีอำนาจ
กำหนดคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้เอง อีกทั้ง
คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ใน
การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 4
ได้วางหลักเกณฑ์ต่อการดำเนินการพิจารณาคดี
ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อ
ประโยชน์สาธารณะในปัจจุบัน และหรืออาจส่ง
ผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในอนาคต ศาล
ปกครองพึงพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการ
ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้อง
คดีร้องขอ ย่อมเป็นข้อสนับสนุนอีกประการหนึ่ง
ที่ศาลมีอำนาจกำหนดบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อน
การพิพากษาได้เอง

อนึ่ง การกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อน
การพิพากษา ศาลปกครองได้มีหลักเกณฑ์ที่ยึดถือ
อย่างเคร่งครัดว่า กรณีการทะเลาะกันบังคับตามกฎหมาย
หรือคำสั่งทางปกครองอาจมีได้ในการพิจารณา
ฟ้องต่อศาลเพื่อให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งที่ไม่ชอบ
ด้วยกฎหมายเท่านั้น ส่วนกรณีการบรรเทาทุกข์
ชั่วคราวศาลอาจสั่งได้ในกรณีอื่น ๆ ที่มีใช้การ
ฟ้องเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง³ ผู้วิจัย
เห็นว่า ศาลไม่ควรยึดถือหลักการแบ่งแยก
วิธีการชั่วคราวตามแต่ละประเภทคดีดังกล่าวอย่าง
เคร่งครัดนัก เนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจศาล

กำหนดวิธีการชั่วคราวได้เองไว้แล้ว ตัวอย่างเช่น
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 5/2559 ที่ผู้ฟ้อง
คดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบ
อนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
ศาลได้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา
โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีควบคุมเรื่องกลิ่นสุกรไม่ให้ส่ง
กลิ่นเหม็นรบกวนคนในชุมชน เป็นต้น หากข้อ
เท็จจริงที่ปรากฏตามคำฟ้องและคำขอจากการ
พิจารณาเข้าหลักเกณฑ์ที่ศาลจะมีคำสั่งกำหนดการ
บรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้ ศาลก็ควรมีคำสั่งตามที่
กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ มิใช่มีคำสั่งไม่รับหรือยก
คำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวนั้นเสีย เพราะผู้ฟ้องคดี
จะต้องใช้เวลาในการทำคำขอทุเลาทุกข์หรือคำสั่ง
ทางปกครองใหม่ต่อศาลทำให้การพิจารณายืดเยื้อ
ออกไป และเป็นการใช้วิธีการชั่วคราวก่อนการ
พิพากษาอันเป็นเครื่องมือหนึ่งของศาลในการ
อำนวยความสะดวกได้อย่างเต็มที่

2. เจื่อนใจในการพิจารณาคำสั่ง กำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

ตามข้อ 77 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่
ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้นำความใน
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับ
ใช้โดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้
กระทำได้ และโดยไม่ขัดกับระเบียบดังกล่าวและ
หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
ศาลปกครองได้อาศัยเจื่อนใจในการพิจารณาคำสั่ง

³ ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 8, 2561) 185.

กำหนดการบรรเทาทุกข์ประกอบกัน 3 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) คดีต้องมีมูล

มาตรา 255 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้กรณีจะต้องเป็นที่พอใจแก่ศาลว่าคดีต้องมีมูล ศาลจึงจะกำหนดวิธีการชั่วคราวได้ ในการวินิจฉัยของศาลว่าคดีใดมีมูลหรือไม่ ศาลอาจวินิจฉัยได้จากหลายกรณี เช่น การที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ กส. 1/2558 และที่ 16/2556) การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อไปในทางที่มีชอบด้วยกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 83/2557) เป็นต้น

(2) มีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษามาใช้นั้นมาใช้ได้

เหตุเพียงพอที่ศาลใช้ในการพิจารณาเป็นกรณีตามมาตรา 255 (2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจจะกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิด การผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง หรือผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องต้องบรรยายให้ศาลเห็นถึงการกระทำที่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว มิฉะนั้นแล้วศาลก็จะไม่กำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้ตามคำขอ

ในข้อพิพาทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรงแล้ว ในบางกรณียังส่งผลกระทบต่อบุคคลภายนอกคดีและสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

(คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 16/2555 และ 535/2551) การที่ศาลได้พิจารณาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและบุคคลภายนอกก็เพื่อเป็นเหตุผลที่หนักแน่นยิ่งขึ้นในคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งเป็นผลที่มากกว่าการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีแพ่งที่มีผลกระทบต่อโจทก์แต่เพียงผู้เดียว ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าการคดีมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษามาใช้นั้นมาใช้ได้ ควรจะมีเหตุในทางผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย และอาจนำเอาหลักระวังไว้ก่อนมาใช้ กล่าวคือ เพียงแต่คาดหมายได้ว่าอาจเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมก็ควรให้มีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไว้ก่อน

(3) ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ

หลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นไปตามมาตรา 66 วรรคสอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากแนวคำสั่งเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวส่วนใหญ่แล้วศาลมิได้พิจารณาในหลักเกณฑ์นี้อย่างเคร่งครัด เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กระทำละเมิดหรือมีความรับผิดชอบอื่นจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากศาล

ได้มีคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ย่อมเป็นการมุ่งหมายให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตนและมีได้เป็นปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบผลที่จะเกิดขึ้นระหว่างกรณีศาลปกครองมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอวิธีการชั่วคราวกับกรณีที่จะยกคำขอนั้นจากการคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ซึ่งเป็นการพิจารณาเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีแห่งข้อพิพาทเท่านั้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีมักไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นการส่วนตัว แต่โดยลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การระงับการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมบางอย่างของผู้ถูกฟ้องคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายปกครองที่ก่อมลพิษโดยตรง กฎหมายก็ได้กำหนดให้ศาลมีการเปรียบเทียบผลของวิธีการชั่วคราวไว้แล้ว แต่หากผู้ก่อมลพิษเป็นผู้ประกอบการเอกชนซึ่งเป็นบุคคลภายนอกคดี กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะยื่นว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร กระทำละเมิดหรือมีความรับผิดชอบอื่นจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามที่

กฎหมายกำหนด ซึ่งการกระทำเหล่านี้ทำให้บุคคลภายนอกคดีกระทำการที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ขอต่อศาลให้กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่มีผลเป็นการระงับการดำเนินกิจกรรมของบุคคลภายนอกดังกล่าว ซึ่งหากศาลมีคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแล้วย่อมมีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกที่เป็นผู้ประกอบการเอกชนที่จะได้รับความเดือดร้อนยิ่งกว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีเสียอีก (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 703/2559)

ผู้วิจัยเห็นว่า เงื่อนไขในการพิจารณาคำสั่งกำหนดบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในประการที่ (2) เหตุเพียงพอที่จะนำวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษามาใช้นั้นมาใช้ได้ และประการที่ (3) คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐนั้น ศาลควรพิจารณาถึงผลกระทบต่อบุคคลภายนอกคดี หากเป็นฝ่ายผู้ฟ้องคดีก็ควรพิจารณาถึงประชาชนและสิ่งแวดล้อมที่อาจได้รับผลกระทบ หากเป็นฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีควรพิจารณาถึงผู้ประกอบการเอกชนด้วย

3. อำนาจของตุลาการในการพิจารณาคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

ในชั้นของการพิจารณาเงื่อนไขในการรับหรือไม่รับคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หากตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาแล้วเห็นว่าคำขอนั้นสอดคล้องกับเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ก็จะทำคำสั่งรับคำขอไว้พิจารณา แต่หากเห็นว่าข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จัดทำร่างคำสั่งไม่รับคำขอกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เพื่อเสนอต่อองค์คณะและเพื่อให้ร่วมพิจารณาลงนามในคำสั่งดังกล่าว ซึ่งมีขั้นตอนการเสนอให้องค์คณะพิจารณาเช่นเดียวกันกับกรณีของการเสนอคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ตามข้อ 37 วรรคสอง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ในชั้นของการพิจารณาเงื่อนไขในเนื้อหาแห่งคำขอการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว การพิจารณาต้องกระทำโดยองค์คณะโดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้มีคำแถลงการณ์โดยจะกระทำด้วยวาจาก็ได้ ตามข้อ 76 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่ไม่ได้มีการกำหนดว่าศาลจะต้องทำการไต่สวนหรือไม่ จึงต้องนำมาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 256 บังคับใช้โดยอนุโลมตามข้อ 77 โดยกรณีที่ศาลจะไต่สวน หากเห็นว่าการให้โอกาสผู้ถูกฟ้องคดีคัดค้านก่อนจะไม่เสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี การไต่สวนหรือไม่จึงเป็นดุลพินิจของศาล

ดังนั้น กระบวนการพิจารณาคำขอให้ศาลกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวทั้งในกรณีที่มิคำสั่งไม่รับคำขอการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว กรณีที่ศาลมีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวและกรณีที่ศาลยกคำขอการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวจะต้องอาศัยคำสั่งที่ลงนามโดยขององค์คณะ

หากพิจารณาหลักกฎหมายตามมาตรา 61 (1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจตุลาการศาลปกครองนายเดียวซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544 ข้อ 10 กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ และข้อ 11 ในการดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน ถือว่าตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากองค์คณะให้ใช้อำนาจตามมาตรา 61 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบตน และในคดีแพ่ง ผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นเพียงนายเดียรมีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาดคำขอกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (คำพิพากษาฎีกาที่ 1452/2524) ซึ่งเป็นไปตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 25 (1) อีกทั้ง ประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานศาลปกครอง (President of the Court) มีอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

อย่างทันที่ และสามารถมอบอำนาจให้ผู้พิพากษาท่านอื่นพิจารณาแทนได้ ผู้พิพากษาที่พิจารณาคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวต้องไม่เป็นผู้พิพากษาในคดีหลัก ด้วยเหตุผลว่าหากให้ผู้พิพากษาในคดีหลักมีอำนาจพิจารณาคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวด้วย อาจทำให้เกิดอคติในการใช้ดุลพินิจได้ และกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ค.ศ. 1991 ของประเทศนิวซีแลนด์ กำหนดให้การพิจารณาออกคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นอำนาจของผู้พิพากษาสิ่งแวดล้อมหรือผู้พิพากษาศาลชั้นต้นเพียงคนเดียว หากศาลพิจารณาแล้วว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

ผู้วิจัยเห็นว่า การให้อำนาจผู้พิพากษาพิจารณามีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ถือได้ว่าเป็นการกำหนดขั้นตอนที่ใช้เวลาในการดำเนินการ การพิจารณาการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวมิได้เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่เป็นเพียงการที่กฎหมายให้การคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีไว้ชั่วคราวระหว่างการพิจารณาตัดสินคดีความ ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงควรเป็นผู้มีอำนาจในกระบวนการพิจารณาวิธีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ทั้งการออกคำสั่งไม่รับคำขอให้ศาลกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว การออกคำสั่งกำหนดบรรเทาทุกข์ชั่วคราว และการยกคำขอให้ศาลกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เพราะเมื่อเป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถมีคำสั่งไปได้ในทันทีที่ได้พิจารณาคำร้องขอดังกล่าว ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลในการมี

คำสั่งเกี่ยวกับคำขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น อีกทั้งในศาลปกครองได้มีการจัดองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ และมีการจ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับความเชี่ยวชาญแต่ละองค์คณะ ตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง (1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพียงพอต่อการวินิจฉัยคำสั่งกำหนดบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

4. ผลผูกพันต่อบุคคลภายนอกของคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะของข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคู่กรณี 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้ฟ้องคดีที่ได้รับหรืออาจจะได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาว่ามิได้กระทำการให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม และฝ่ายผู้ก่อให้เกิดมลพิษซึ่งอาจเข้ามาในคดีในฐานะผู้ร้องสอดหรือผู้ถูกฟ้องคดี กล่าวคือ ผู้ที่กระทำการให้เกิดมลภาวะซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นเอกชนที่ผู้ประกอบการ โดยมีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ออกใบอนุญาตในการประกอบกิจการหรือควบคุมตรวจสอบผู้ประกอบการไม่ให้กระทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่อำนาจเกี่ยวกับ
สิ่งแวดล้อมนั้นเป็นผู้ก่อมลพิษเสียเอง คดีก็จะมีคู่
กรณีเพียง 2 ฝ่าย คือ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 66 กำหนดให้ศาล
ปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการ
ชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทาง
ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติ
ได้ และคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด
ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
ข้อ 5 วางหลักเกณฑ์ให้กรณีศาลมีคำสั่งกำหนด
มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลกำหนด
ศาลพึงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ศาลที่เกี่ยวข้องกับ
การบังคับคดีไปติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตาม
คำสั่งศาลและรายงานให้ศาลทราบเป็นระยะ หาก
ปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนคำสั่งศาล ให้ศาลดำเนินการ
ตามที่เห็นสมควรเพื่อให้คำสั่งกำหนดมาตรการ
หรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามีผล
ทำให้ในคดีที่มีฝ่ายที่ 3 ที่เป็นหน่วยงานทาง
ปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ก่อมลพิษและมีได้
มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม แต่
ศาลก็มีอำนาจคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อน
การพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองและ
เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ก่อมลพิษนั้นปฏิบัติตามได้โดยตรง
และกฎหมายก็ยังได้กำหนดโทษแก่หน่วยงานทาง
ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตาม
คำสั่งศาลนั้นด้วย ตามมาตรา 75/4 พระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2542

แต่ในกรณีที่ฝ่ายที่ 3 ในคดีเป็นผู้ประกอบการ
เอกชน กฎหมายมิได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจ
ออกคำสั่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้
เอกชนปฏิบัติตามได้ ศาลจึงต้องมีคำสั่งวิธีการ
ชั่วคราวในลักษณะของการบังคับให้หน่วยงาน
ทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ถูกฟ้อง
คดีคอยควบคุมให้เอกชนปฏิบัติตามอีกทอดหนึ่ง
แม้ว่าเอกชนผู้ก่อมลพิษจะถูกเรียกเข้ามาในคดี
แล้วก็ตาม ซึ่งมีผลให้กระบวนการกำหนดวิธีการ
ชั่วคราวก่อนการพิพากษามีความล่าช้าออกไป
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 10/2559, คส.
5/2559 และ 16/2555) แต่ในบางกรณีศาลได้มี
คำสั่งกำหนดให้เอกชนปฏิบัติตามคำสั่งกำหนดวิธีการ
ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยตรง (คำสั่งศาล
ปกครองสูงสุดที่ 349/2557 และ 535/2551)

ผู้วิจัยเห็นว่า คำสั่งกำหนดการบรรเทา
ทุกข์ชั่วคราวที่ศาลจะต้องกำหนดให้หน่วยงาน
ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งและคอย
ควบคุมให้เอกชนกระทำตามคำสั่งนั้น เป็นการ
ยุ่งยากที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของคำสั่งศาลบรรลุ
วัตถุประสงค์ เพราะต้องอาศัยฝ่ายปกครองที่เป็น
ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งอีกครั้ง คำสั่งกำหนดวิธีการ
ชั่วคราวจึงจะมีผลเป็นการยุติการกระทำของ
เอกชนผู้ก่อมลพิษ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการ
มีผลของการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ทั้ง ๆ ที่เอกชน
มักจะเข้ามาสู่ในคดีแล้วในฐานะผู้ร้องสอดหรือ
ผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ศาลจึงควรมีอำนาจในออกคำสั่ง
กำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวต่อเอกชนได้
โดยตรง เพราะคำสั่งของศาลย่อมสภาพบังคับ
และสร้างความยำเกรงต่อเอกชนมากกว่าคำสั่งของ
ฝ่ายปกครอง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการ

บังเกิดผลของวิธีการชั่วคราวและสะดวกต่อการบังคับคดีตามคำสั่งของศาล จึงควรมีการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้ศาลสามารถออกคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้เอกชนปฏิบัติได้โดยตรง และควรมีการกำหนดโทษแก่เอกชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลนั้นด้วย

5. ปัญหาในการใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งกำหนดบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

5.1 กรณีศาลมีคำสั่งกำหนดบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

คำสั่งกำหนดบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาล ผู้มีส่วนได้เสียสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล ตามข้อ 76 วรรคสาม ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อให้ศาลปกครองสูงสุดได้กลั่นกรองคำสั่งดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง

ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1/2544 และ 3/2544 ว่าหมายถึงผู้ถูกฟ้องคดี หรือ บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากผลของคำสั่งที่ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ซึ่งได้แก่ หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้อง หรือบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีที่ถูกเรียกเข้ามาในคดีหรือเข้ามาโดย

การร้องสอ และบุคคลภายนอกที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ มิใช่ผู้ขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียตามความหมายดังกล่าว ย่อมไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้⁴ ดังนั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำขอกำหนดวิธีการชั่วคราวต่อศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งอนุญาตวิธีการชั่วคราวนั้นแต่บางส่วน กล่าวคือ ศาลอนุญาตให้ไม่เต็มตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ กรณีอาจทำให้เกิดความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่ยังคงไม่ได้รับการทูลหาหรือบรรเทาความเสียหายได้ทั้งหมด เนื่องจากคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นยังคงไม่สามารถถูกตรวจสอบหรือกลั่นกรองในเรื่องมูลพินิจและความเหมาะสมโดยศาลปกครองสูงสุดอีกครั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงยังจะได้รับคามเสียหายต่อไป ซึ่งตามกฎหมายประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส และประเทศออสเตรเลีย นั้นสามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวต่อศาลสูงเพื่อตรวจสอบอีกครั้งได้ ผู้วิจัยเห็นว่าการมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยศาลปกครองชั้นต้นควรถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครองสูงสุด และควรปรับเปลี่ยนแนวทางการตีความของคำว่า ผู้มีส่วนได้เสีย ที่ศาลปกครองสูงสุดเคยตีความวางหลักกฎหมายไว้ โดยให้หมายความรวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วย เพราะจะทำให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดี

⁴ ฉันทพร พิงพุ่มแก้ว, การทูลหาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555) 174.

ในระหว่างการพิจารณาตัดสินของศาลเป็นไปได้ว่ามีประสิทธิภาพ

อนึ่ง การกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ในกรณีของการอุทธรณ์การบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หากมีการอุทธรณ์คำสั่งอุทธรณ์การบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลชั้นต้น และผู้อุทธรณ์มีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งอุทธรณ์การบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลชั้นต้นดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว ถ้าศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำสั่งอุทธรณ์การบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ทำให้หรือจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิของผู้อุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งระงับคำสั่งอุทธรณ์การบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งอุทธรณ์นั้น ตามข้อ 115 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่ในกรณีของคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราว มิได้มีกฎหมายกำหนดการอุทธรณ์การบังคับไว้ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งนั้น จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงว่า มีหลายกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดสั่งกลับหรือแก้คำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลชั้นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 305/2547, 395/2554, 508/2558 และ 531/2559) อีกทั้งกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดนั้นใช้ระยะเวลาพอสมควร ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้การอุทธรณ์คำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาล ผู้อุทธรณ์สามารถขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งอุทธรณ์การบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราวจนกว่าจะได้มีคำสั่งอุทธรณ์นั้นได้

เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้อุทธรณ์นั้นได้รับผลกระทบจากคำสั่งของศาลนานเกินควร

5.2 กรณีศาลไม่มีคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอให้กำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ให้ถือเป็นที่สุด ตามข้อ 76 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 การมีผลเป็นที่สุดของคำสั่ง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะสามารถยื่นคำขอดังกล่าวต่อศาลได้ใหม่ก็ตาม แต่ในการยื่นคำขอไปใหม่นั้นต้องเป็นกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงใหม่หรืออ้างเหตุพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากคำขอเดิม ซึ่งหากศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปจริง ก็ไม่ถือเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 16/2555)

ในกรณีที่ปรากฏว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่เกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีก็ไม่สามารถยื่นคำขอกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพื่อให้ศาลพิจารณาใหม่อีกครั้งได้ เพราะจะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ตามข้อ 96 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองนั้น ๆ ต่อไป ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขหรือบรรเทา ทำให้วิธีการ

ชั่วคราวก่อนการพิพากษาไม้อาจจะคุ้มครองสิทธิ
ของประชาชนจากเหตุแห่งการฟ้องคดีได้

ตามกฎหมายเยอรมัน กฎหมาย
ออสเตรเลีย และกฎหมายนิวซีแลนด์ ต่างก็
กำหนดให้คู่กรณีสามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งไม่รับ
หรือยกคำขอให้กำหนดวิธีการชั่วคราวต่อศาลสูง
เพื่อตรวจสอบอีกครั้งได้ โดยอาจเป็นการตรวจ
สอบโดยองค์คณะในกฎหมายเยอรมันหรือโดย
ผู้พิพากษาเพียงนายเดียวในกฎหมายนิวซีแลนด์
ในกรณีนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวจึงควรได้รับ
การตรวจสอบจากศาลปกครองสูงสุดอีกครั้งหนึ่ง
เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้อย่างมี
ประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

บทสรุป

การที่ศาลปกครองจัดตั้งแผนกคดี
สิ่งแวดล้อมขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการประมวล
องค์ความรู้ของลักษณะคดีที่เป็นเรื่องเฉพาะทาง
ด้านสิ่งแวดล้อมและเป็นการพัฒนาบุคลากรใน
กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมให้สามารถ
รองรับกับจำนวนคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
ที่มีมากขึ้นในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม กระบวนการ
พิจารณาคดีปกครองสิ่งแวดล้อมมิได้มีบทบาทยุติ
ที่แตกต่างไปจากคดีปกครองโดยทั่วไป โดยเฉพาะ
เฉพาะวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษากรณี
การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว จึงทำให้เกิดปัญหาใน
กระบวนการพิจารณาของศาลที่ไม่สอดคล้องต่อ
ลักษณะเฉพาะของคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจาก
สาเหตุหลัก 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ลักษณะของการบรรเทา
ทุกข์ชั่วคราวมิได้มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ
กล่าวคือ การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในคดีปกครอง
เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเฉพาะที่จำต้องม
ีการพิจารณาที่แตกต่างจากการบรรเทาทุกข์ใน
คดีปกครองทั่วไป แต่ในการพิจารณาการบรรเทา
ทุกข์ชั่วคราวในปัจจุบันได้อาศัยหลักเกณฑ์เดียว
กับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในคดีปกครองทั่วไป
ที่มีการนำวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตาม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งมีหลัก
การพื้นฐานทางกฎหมายต่างกันในบางประการมา
บังคับใช้โดยอนุโลม ประกอบกับลักษณะของ
การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเองที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจน
จึงส่งผลต่อการพิจารณาเงื่อนไขของคำสั่งกำหนด
การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว การมีผลของคำสั่งกำหนด
การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว การใช้การตีความกฎหมาย
ของศาลปกครองจึงเป็นไปด้วยความยุ่งยากและมี
ความซับซ้อน ดังจะเห็นได้จากแนวคำสั่งของศาล
ปกครองที่ดีความและใช้กฎหมายไม่ตรงกัน

ประการที่สอง ศาลปกครองอาจยึดติด
กับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองโดยทั่วไปซึ่ง
เป็นกระบวนการพิจารณาที่ถูกกำหนดเพื่อความ
ยุติธรรมระหว่างคู่กรณีเท่านั้น จึงคำนึงถึงแต่สิทธิ
หน้าที่และผลกระทบระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย
ในคดี โดยมีได้คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของคดี
ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อ
สิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องมีการพิจารณาโดยเร่งด่วน
และส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอกคดี
ที่กฎหมายได้ให้การรับรองและคุ้มครองอย่าง
เท่าเทียมกันกับคู่กรณี ทำให้ศาลชั่งน้ำหนักเปรียบเทียบ

เทียบผลกระทบของคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในระหว่างคู่กรณีเท่านั้น คำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวจึงไม่อาจอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

ประการสุดท้าย หลักเกณฑ์ของการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวที่ได้กำหนดผลให้เป็นที่สุดในศาลปกครองชั้นต้น ทั้งกรณีคำสั่งไม่รับคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว และคำสั่งยกคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ทำให้กระบวนการพิจารณาและดุลพินิจของศาลปกครองชั้นต้นมิได้ถูกทบทวนและตรวจสอบจากศาลปกครองสูงสุด ซึ่งในหลายกรณีศาลปกครองสูงสุดก็มิได้เห็นพ้องด้วยกับศาลปกครองชั้นต้น สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาจึงไม่ได้รับความคุ้มครองได้อย่างเต็มที่

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้อย่างแท้จริง ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. สำหรับการกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวโดยศาลและเงื่อนไขในการพิจารณาคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ควรมีการบัญญัติ

กฎเกณฑ์ของการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ชัดเจนแน่นอน โดยไม่ควรนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม เพราะจะยิ่งสร้างความซับซ้อนในการใช้กฎหมายทั้งต่อศาลปกครองและคู่กรณี

2. สำหรับอำนาจของตุลาการในการพิจารณาคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ควรมีการบัญญัติกฎหมายให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณารับหรือไม่รับคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว และในการพิจารณาว่าจะมีคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือไม่ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเป็นไปอย่างรวดเร็ว

3. สำหรับผลผูกพันต่อบุคคลภายนอกของคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ควรมีการบัญญัติให้คำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวมีผลต่อบุคคลภายนอกที่เป็นเอกชนผู้ประกอบการ เพื่อให้ศาลสามารถบังคับให้เอกชนผู้ก่อมลพิษปฏิบัติตามคำสั่งศาลได้โดยตรง

4. สำหรับการใช้สิทธิอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ควรมีการบัญญัติสิทธิการอุทธรณ์ได้แย้งให้แก่คู่กรณี ทั้งการอุทธรณ์ได้แย้งในกรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว และกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับหรือยกคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว และศาลปกครองควรจะตีความผู้มีส่วนได้เสียให้มีหมายรวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วย เพื่อให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งกำหนดการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

บรรณานุกรม

ชัยสิริ มั่งศิริ, “ปัญหาการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในมาตรการบังคับทางปกครอง ศึกษาเฉพาะกรณีการบังคับชำระหนี้เงิน” (2560) 7:2 วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.

ธัญพร พิงพุ่มแก้ว, การทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).

บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547).

ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมเนติบัณฑิตยสภา, พิมพ์ครั้งที่ 8, 2561).

