

ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม:

ศึกษาแนวคำวินิจฉัยจากคดีปกครอง

Issues related to Provisional Protection in Environmental Administrative
Cases: A Study of Rulings from Administrative Cases

เนตรชนก ชัยสงคราม¹

Netchanok Chaisongkram¹

Received: Jul 17, 2024 Revised: Sep 17, 2024 Accepted: Oct 17, 2024

¹ นักศึกษามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต กรุงเทพมหานคร 10210

¹ Master student, Pridi Banomyong Faculty of Laws, Dhurakij Pundit University, Bangkok 10210

* Corresponding author: E-mail address: 635154030014@dpu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากแนวคำวินิจฉัยคดีปกครอง เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบจากกฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา รวมทั้งพิจารณากรณีศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครองไทยและคำพิพากษาของต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองได้สร้างกลไกเพื่อคุ้มครองผู้ฟ้องคดีหรือผู้มีส่วนได้เสียก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษา เรียกว่า “วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา” ประกอบด้วย 1. การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และ 2. การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว สำหรับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลจะต้องพิจารณาทบทวนถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ตามมาตรา 66 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มากกว่าการคำนึงถึงประเภทและหลักเกณฑ์ของวิธีการชั่วคราวในคดีปกครองที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยศาลปกครองจะต้องปรับใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ตลอดจนศาลสามารถปรับเปลี่ยนมาตรการที่ได้เคยกำหนดไปก่อนแล้วให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสภาพปัญหาหรือข้อเท็จจริงที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ รวมทั้งสามารถที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวมิให้ลุกลามจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

คำสำคัญ: ประโยชน์สาธารณะ, คดีสิ่งแวดล้อม, วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

Abstract

This research article focuses on the issue of provisional protection in environmental administrative cases. It analyzes legal precedents to establish measures for provisional protection before judgment. Specifically, it compares Thai law with foreign legal systems, including those of the French Republic, the Federal Republic of Germany, and the United States of America. Additionally, it considers case studies from Thai administrative court judgments and foreign court judgments.

The study found that the administrative court's litigation process has established mechanisms to protect plaintiffs or interested parties before the administrative court renders a judgment. These mechanisms are known as "provisional measures before judgment," which include: 1) the suspension of enforcement of administrative laws or orders, and 2) remedial measures. For provisional protection in environmental administrative cases, the court must consider the responsibilities of administrative agencies or government officials and the potential obstacles that may arise from the administration of the state, according to Section 66, paragraph two of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999). This approach should be taken rather than focusing on the types and criteria of provisional measures in administrative cases as stipulated in the regulations of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure B.E. 2543 (2000). The administrative court must exercise its discretion appropriately, in line with the fundamental principles of environmental law, to primarily protect the public interest. The court can also modify previously established measures to be consistent with and appropriate to changing circumstances or facts. This allows the court to address problems before they escalate to a point where they become difficult to remedy in the future.

Keywords: Public interest, Environmental cases, Provisional Measures before Judgment

บทนำ (Introduction)

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของมนุษย์ อันเนื่องมาจากความต้องการพื้นฐานความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตด้านต่าง ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่า มนุษย์เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมเพื่อที่ตัวเองจะได้ประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว และมนุษย์อีกนั่นเองที่ต้องมารับผลจากความเสียหายของสิ่งแวดล้อมในบั้นปลาย ซึ่งหากพิจารณาปรากฏการณ์เช่นนี้พบว่า มนุษย์ฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการสูญเสียไปของสิ่งแวดล้อม ในขณะที่มนุษย์อีกฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้เสียประโยชน์จากความล่มสลายของสิ่งแวดล้อม [1] และเมื่อมนุษย์ขัดกันผลประโยชน์ ปัญหาที่ตามมาอย่างปฏิเสธไม่ได้ก็คือ การพิพาทระหว่างกัน อันนำมาสู่การโต้แย้งสิทธิหรือการเรียกร้องให้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหของฝ่ายผู้ที่เสียหายหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ และทำให้เกิดการนำคดีขึ้นสู่ศาลในที่สุด

ในการดำเนินการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง ล้วนแล้วต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าคดีจะถึงที่สุด การกำหนดมาตรการการคุ้มครองชั่วคราวในคดี จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการที่จะคุ้มครองความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาของศาล โดยเฉพาะในคดีปกครองที่ให้อำนาจตุลาการในศาลปกครองแสวงหาข้อเท็จจริง โดยใช้หลักการพิจารณาคดีแบบระบบไต่สวนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมสูงสุด เพราะลักษณะคดีปกครองมีลักษณะเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งฝ่ายรัฐย่อมมีกลไก ระบบงาน และบุคลากรที่พร้อมเพรียงในการต่อสู้คดีมากกว่าประชาชน รวมทั้งพยานหลักฐานส่วนใหญ่มีอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐจึงทำให้เอกชนผู้ฟ้องคดีย่อมอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบทั้งในแง่ของบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและข้อมูลเอกสารต่าง ๆ การพิจารณาคดีของศาลในคดีสิ่งแวดล้อมจึงต้องใช้ระยะเวลาที่เนิ่นนาน เพื่อให้ได้คำตัดสินที่เป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย

สำหรับการพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการการคุ้มครองชั่วคราวคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ได้กำหนดให้คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในปัจจุบันและหรืออาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในอนาคต ศาลสามารถพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทฯ ได้โดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ และในส่วนของการชั่วคราวก่อนการพิพาทฯ ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. นั้น ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีปกครองกฎหมายกำหนดให้ศาลสามารถกำหนดมาตรการ

หรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกซ์ความเสียหายหรือป้องกันเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่คู่ความหรือประโยชน์สาธารณะเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมามีคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ และก่อนฟ้องคดีถ้ามีเหตุเช่นเดียวกับที่โจทก์มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 หรือมาตรา 264 ผู้มีสิทธิเสนอคดีขอที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาลได้เช่นกัน โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ลักษณะ 1 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา มาใช้บังคับโดยอนุโลมส่วนประเด็นเกี่ยวกับการแสวงหา

เงื่อนไขในการกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา

1. เงื่อนไขในการสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72 ได้กำหนดเงื่อนไขที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้สามประการต่อไปนี้

ประการแรก ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดี น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สอง ต้องเป็นกรณีที่หากปล่อยให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีมีผลใช้บังคับต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจนยากแก่การเยียวยาในภายหลัง

ประการที่สาม การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ

2. เงื่อนไขในการสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 75 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งลักษณะ 1 ภาค 4 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่ศาลจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไว้ว่าต้องเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขทั้งสามประการต่อไปนี้

ประการแรก คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีต้องมีมูล

ประการที่สอง ต้องมีเหตุเพียงพอที่ต้องนำวิธีการตามที่ขอมาใช้

ประการที่สาม ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ

จากเงื่อนไขที่ยกมาตามข้อ 1 และ 2 จะเห็นได้ว่ากรณีที่ศาลจะมีคำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษามีเงื่อนไขที่ศาลต้องพิจารณาทั้งสิ้นสามเงื่อนไข ซึ่งในการพิจารณาของศาลนั้น หากพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงตามเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งไม่ครบถ้วน ศาลก็จะไม่กำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ ในทางตรงกันข้าม กรณีที่ศาลจะมีอำนาจกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงเป็นไปตามเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดทั้งสามประการแล้วเท่านั้น จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายในเรื่องของเงื่อนไขอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การที่ศาลมีคำสั่งคุ้มครองวิธีการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาจากคู่ความจะได้รับการบรรเทาความเดือดร้อนในระหว่างการพิจารณาของศาลที่ต้องใช้เวลา ยาวนานแล้วยังส่งผลดีในมิติอื่น ๆ ด้วย กล่าวคือ ด้านคู่ความฝ่ายที่ชนะคดีก็ได้รับการเยียวยาจากคำพิพากษาได้โดยไม่ยากเพราะประโยชน์ที่มุ่งคุ้มครองยังคงเหลืออยู่ ด้านคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีก็สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้โดยง่ายเพราะศาลได้กำหนดวิธีการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคู่ความฝ่ายที่ชนะคดีไว้ก่อนแล้ว ขณะเดียวกันคำพิพากษาของศาลก็จะไม่ไร้ผลในการบังคับให้ปฏิบัติตามแต่อย่างใด ส่งผลให้หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับคดีสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้อย่างครบถ้วนและรวดเร็วขึ้น

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อมุ่งเน้นการสร้างมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองและป้องกันความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ยิ่งไปกว่าหลักเกณฑ์หรือแนวคิดทางกฎหมายที่เป็นเงื่อนไขอันเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาในกรณีที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา อันอาจนำมาซึ่งความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขความเสียหายได้ทันทั่วถึง โดยอาศัยเหตุแห่งหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมวด 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งลักษณะ 1 ภาค 4 และในส่วนของวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ทั้งนี้ เพื่อให้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพและสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีในการพิจารณาคดีปกครองต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิด และทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษากฎหมายเปรียบเทียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา
3. เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
4. เพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ

ระเบียบวิธีการวิจัย

บทความวิจัยนี้ใช้วิธีการศึกษาแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลทางด้านเอกสาร โดยค้นคว้าจากบทบัญญัติของกฎหมาย หนังสือ ตำราทางวิชาการ บทความ งานวิจัย ข้อมูลสารสนเทศจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ของศาลปกครองในการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา และปัญหาการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายภายในประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์ และจัดทำบทความวิจัยฉบับนี้ อันเป็นการสร้างมาตรฐานทางกฎหมายของศาลปกครองในการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ผลการวิจัย

การกระทำทางปกครองถือเป็นผลผลิตของฝ่ายปกครองจากการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ นิติกรรมทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครอง โดยองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะทำการใดต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ตามหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ และจะกระทำการใดอันเป็นการขัดต่อกฎหมายก็ได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของรัฐและการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดกรอบให้ฝ่ายปกครองกระทำการทางปกครองโดยต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่ก็อาจมีบางกรณีที่ต้องพิจารณาว่า ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ โดยที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ หรือกระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจไปกระทบสิทธิหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ในที่นี้หมายความว่าความรวมถึงการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามการกระทำทางปกครองนั้น ๆ ด้วย

กรณีเช่นนี้ผู้ถูกระทบสิทธิหรือได้รับความเสียหายอาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เนื่องจากศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองนั้นจะใช้ระบบไต่สวน มีตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงตามที่ตนเห็นสมควร นอกจากนั้น ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองยังให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการศาลปกครองด้วยกัน เพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ความถูกต้องของข้อเท็จจริงต่อตุลาการอื่นที่ประกอบกันเป็นองค์คณะและต่อตุลาการผู้แถลงคดีด้วยเหตุนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองจึงใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน มีความล่าช้า อีกทั้ง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ถูกระทบสิทธิหรือได้รับความเสียหายยังคงได้รับความเดือดร้อนหรือ

เสียหายอยู่ตลอดเวลา กฎหมายจึงมีการบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี

สำหรับมาตรการการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองนั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 วิธี ดังนี้

วิธีที่หนึ่ง การขอละเลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง คือ การขอให้ชะลอหรือระงับการบังคับตามผลคำสั่งทางปกครองหรือกฎก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 72 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเงื่อนไข ดังนี้

- 1) ศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งน่าจะขัดแย้งกับกฎหมาย
- 2) หากปล่อยให้กฎหมายหรือคำสั่งมีผลใช้บังคับต่อไป จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจนยากแก่การเยียวยาในภายหลัง
- 3) การขอละเลการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ

วิธีที่สอง การบรรเทาทุกข์ คือ การขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณา โดยสามารถยื่นคำขอได้ในกรณี ดังนี้

1. การขอบรรเทาทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน
2. ขอให้คุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอ โดยผู้ขออาจจะเป็นผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี หรือผู้ร้องสอดก็ได้ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 75 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ 1 ภาค 4 ได้กำหนดเงื่อนไข ดังนี้
 - 1) คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีต้องมีมูล
 - 2) ต้องมีเหตุเพียงพอที่ต้องนำวิธีการตามที่ขอมาใช้
 - 3) ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ

หนึ่ง หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการสั่งคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

จากมาตรการการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองทั้ง 2 วิธี ศาลจะมีคำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้น ศาลจะต้องเห็นว่ามิใช่ข้อเท็จจริงเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดทั้ง 3 ประการแล้วเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว การคำนึงถึงเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดจึงไม่อาจเพียงพอในการแก้ไขความเสียหายได้ หรืออาจยากต่อการแก้ไขเยียวยา

ในภายหลัง ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการสังคัมครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม พบว่า

หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยฝ่ายปกครองและการพิจารณาคดีปกครอง

ประโยชน์สาธารณะเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอ ถือเป็นข้อพิสูจน์ข้อแรกของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง จึงอาจกล่าวได้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง คือการจัดทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองจึงต้องคำนึงและมุ่งให้การกระทำทั้งหมดของตนอยู่บนการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย หรือความแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมอยู่เสมอ อาจเป็นการคำนึงถึงการเกิดประโยชน์ในอนาคตที่ยั่งยืน เพราะการดำเนินการที่อาจส่งผลกระทบในระยะยาว การพิจารณาเพื่อคุ้มครองสาธารณะเช่นนี้อาจต้องอาศัยการตีความที่คำนึงถึงพลวัต และอาจต้องอาศัยการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะช่วยให้กฎหมายที่มีอยู่ทันต่อสมัยการเปลี่ยนแปลงได้ สำหรับในมุมมองที่เห็นว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การสนับสนุนให้ทุกคนมีส่วนร่วมในทางการเมือง และการยอมรับถึงความเป็นพหุนิยมในสังคม ถือเป็นหลักการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งในหลายโอกาสการดำเนินการของรัฐรวมไปถึงการกระทำบางอย่างของฝ่ายปกครองที่มุ่งก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะในด้านใดด้านหนึ่ง แต่ในทางกลับกันก็อาจขัดหรือส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอีกด้านหนึ่งได้ [2] ดังนั้น การพิจารณาประโยชน์สาธารณะในแง่มุมมองที่หลากหลาย จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่น่ามาใช้ในการทำให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาถึงการกระทำที่มุ่งก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะมากยิ่งขึ้น

สำหรับประเด็นเรื่องการคุ้มครองชั่วคราวของศาลปกครองไทยนั้น หลักเกณฑ์เรื่องประโยชน์สาธารณะถือเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาของศาลว่าการออกคำสั่งเพื่อคุ้มครองความเสียหายของเอกชนหรือกลุ่มบุคคลหนึ่ง ๆ นั้น จะทำให้เกิดผลดีต่อสาธารณะประโยชน์หรือไม่ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นเรื่องของความต้องการของคนส่วนใหญ่ เพื่อตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน

หลักแห่งความได้สัดส่วน

พิจารณาที่ภาวะสมดุลระหว่างความเสียหายที่เอกชนจะได้รับกับประโยชน์อันสังคมจะพึงได้รับจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง มาตรการใดมาตรการหนึ่ง [3] โดยนัยแห่งหลักการนี้จึงห้ามองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ ที่เห็นได้ชัดว่า เมื่อลงมือปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้วจะเกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากหรือไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้น

หลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหลักการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมสารบัญญัติ” หรือ “หลักการพื้นฐาน (สากล) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม”

ไว้ใน 5 หมวด คือ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หมวด 6 แผนนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 8 คณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจพิจารณาตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ ดังนี้

1 หลักการพื้นฐานว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม

ในหมวด 16 ที่ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ข. บัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านสิ่งแวดล้อม โดยให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศ ประกอบกัน จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ ให้เกิดการรักษา พื้นฟูและใช้ประโยชน์ได้อย่างสมดุล ช่วยแก้ไขปัญหาที่เรื้อรัง มีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ที่สมดุลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

2. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

บัญญัติรับรองไว้ทั้ง 4 หมวด คือ

1) หมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนี้

มาตรา 43 (2) ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ มาตรา 43 (3) ยังได้รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

2) หมวดหน้าที่ของปวงชนชาวไทย บัญญัติไว้ในมาตรา 50 (8) บุคคลมีหน้าที่ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

3) หมวดหน้าที่ของรัฐ บัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนไว้ 2 มาตรา คือ มาตรา 57 (2) บัญญัติให้รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ มาตรา 58 ยังบัญญัติให้รัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย สำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง

4) หมวดคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงอำนาจของคณะรัฐมนตรี ในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ บัญญัติลักษณะของหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีไม่อาจพิจารณา เพื่อจัดทำได้โดยลำพัง หากแต่จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

3. หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนและการบูรณาการ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 57 (2) บัญญัติให้รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน และมาตรา 58 บัญญัติให้รัฐต้อง ดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน ก่อนการดำเนินการหรือก่อนการอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม อย่างรุนแรง

4. หลักการป้องกันล่วงหน้าและหลักการระวังไว้ก่อน

หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมประการนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจ มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญ อื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผล กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาต ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยที่บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต ในประการสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังบัญญัติหน้าที่ของรัฐในการที่ จะดำเนินการหรืออนุญาตดังกล่าว รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และ ความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า

5. หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

มีการบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 58 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง อย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า นั่นคือ เมื่อมีการก่อมลพิษจากการดำเนินการของรัฐเองหรือจากผู้ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ อันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม และผลของการก่อมลพิษที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น กระทบต่อมนุษยรัฐจะต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายนั้น

6. หลักการว่าด้วยการไม่เสื่อมถอยของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

หลักการนี้เป็นหลักการสากลล่าสุดที่ได้รับการรับรองในทางระหว่างประเทศว่าเป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นหลักการแห่งความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่เปรียบเสมือนการขับเคลื่อนวงล้อที่ต้องขับเคลื่อนไปข้างหน้า โดยจะต้องป้องกันไม่ให่วงล้อมีการหมุนย้อนถอยหลัง เปรียบเสมือนวงล้อที่หมุนไปข้างหน้า แต่ทั้งนี้ไม่มีผลเป็นการปิดกั้นการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หลักการว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต้องไม่มีลักษณะที่ถดถอยลงไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขเพิ่มเติมระบบความรับผิดชอบที่มีอยู่แล้วภายใต้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย แต่มีเป้าหมายสำคัญในการกำหนดหน้าที่ของรัฐที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนามาตรฐานสำหรับการตรากฎหมายหรือการออกกฎข้อบังคับในอนาคตเพื่อการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่ให้ถดถอยลงไปจากมาตรการคุ้มครองเดิม

นอกจากนี้ ยังพบหลักการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางอีกด้วย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 อันเป็นการวางหลักการต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

สอง หลักกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีศาลสิ่งแวดล้อมแยกออกจากศาลปกครองโดยเฉพาะ แต่สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Code de l'environnement) และกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม (La Charte de l'environnement) ที่บังคับใช้และมีเนื้อหาครอบคลุมหลายมิติของสิ่งแวดล้อม เช่น บทบัญญัติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกายภาพ พื้นที่ธรรมชาติ พืชและสัตว์ การป้องกันมลพิษ ความเสี่ยง และความรำคาญ

รวมถึงหลักการสำคัญหลายประการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม [4] เช่น หลักการระมัดระวังล่วงหน้า หลักการป้องกันและแก้ไข หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน [5]

เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2000 ฝ่ายนิติบัญญัติของศาลปกครองฝรั่งเศสได้ตราบัญญัติหมายเลข 2000-597 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2000 ว่าด้วยการกำหนดมาตรการชั่วคราวในศาลปกครอง ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2001 โดยฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจในกระบวนการปฏิรูปการทำงานของศาลปกครองให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (code de justice administrative) ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ในส่วนของมาตรการชั่วคราวก่อนพิพากษา โดยการกำหนดให้มี “มาตรการฉุกเฉินทางปกครอง” หรือที่เรียกกันว่า “การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว” ซึ่งเป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อให้กระบวนการวิธีพิจารณาดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขที่ดี

สำหรับการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส [6] แยกได้เป็น 2 วิธี คือ การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และมาตรการฉุกเฉินทางปกครองหรือการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

2.1.1 การมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ได้กำหนดเงื่อนไข 2 ประการ ดังนี้

- 1) การบังคับตามคำสั่งทางปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยา หรือเกิดความเสียหายถาวรและไม่อาจลบล้างได้
- 2) คำฟ้องต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่หนักแน่นพอทำให้ศาลเห็นได้ว่าจะเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายฝรั่งเศสยังให้อำนาจศาลปกครองฝรั่งเศสสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองอัตโนมัติได้ตามคำขอเป็นกรณีพิเศษ หากปรากฏว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างหรือคำสั่งเห็นชอบโครงการพัฒนาซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการสั่งอนุญาตหรือให้ความเห็นชอบกระทำไปโดยยังไม่มีการศึกษาผลกระทบศาลไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่ามีความเสียหายเป็นพิเศษเกิดขึ้นหรือไม่ และศาลไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าสมควรที่จะมีคำสั่งหรือไม่ กล่าวคือ ศาลต้องมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับได้ทันที

2.1.2 การมีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมมีด้วยกัน 2 มาตรการ ได้แก่

- 1) มาตรการก่อนการพิพากษา - ห้ามการกระทำไว้ก่อน โดยมีเงื่อนไข 2 ประการ คือ
 - (1) ต้องมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน และ
 - (2) มีข้อสงสัยเป็นอย่างมากว่าคำสั่งทางปกครองที่ได้แย่งยังมีแนวโน้มที่จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- 2) มาตรการก่อนการพิพากษาอื่น ๆ โดยมีเงื่อนไข 2 ประการ คือ

(1) เป็นกรณีที่เราเห็นได้ว่ามีความเสี่ยงที่ข้อเท็จจริงบางอย่างอาจเปลี่ยนแปลงสภาพไปหรืออาจถูกแก้ไขหรืออาจสูญหายไปได้ และ

(2) มีความเห็นเสนอต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งกำหนดให้ตั้งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาสืบข้อเท็จจริง

2.2 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของระบบกฎหมายเยอรมนี [7] จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเป็นส่วนใหญ่ สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ได้กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาไว้ 2 วิธี คือ

2.2.1 การทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

การกำหนดให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของคำสั่งทางปกครองนั้นไว้เป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นเรื่องการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองกรณีหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจกำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับโดยทันที ได้แก่ กรณีที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ได้เสียสำคัญของผู้กรณีโดยศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์มหาชนและประโยชน์ของเอกชน

2.2.2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

หากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมศาลอาจมีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาในภายหลัง ผู้ยื่นคำขอต้องเป็นผู้มีสิทธิ โดยจะต้องปรากฏว่ามีความเสี่ยงอันตรายที่ตนจะได้รับหรือเกิดความเสียหายแก่ตน หากมีการเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่จะทำให้สิทธิของผู้ยื่นคำร้องหมดสิ้นไปหรือการทำให้การใช้สิทธิของผู้ร้องเป็นไปด้วยความยากลำบาก ซึ่งศาลอาจออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนที่จะมีการเสนอคำฟ้องต่อศาล ในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีได้ โดยมาตรการชั่วคราวนี้ ศาลเป็นผู้กำหนดเท่านั้น

2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองการฟ้องคดีปกครองจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม แต่สหรัฐอเมริกาได้เล็งเห็นว่าคดีสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนเป็นส่วนใหญ่จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย โดยมีหน้าที่แก้ไขมลภาวะในสิ่งแวดล้อมและให้ศาลเข้ามาดูแลเรื่องการเยียวยา ซึ่งมีกระทรวงคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาหรือ (U.S. Environmental Protection Agency หรือ U.S.EPA) [8] เป็นหน่วยงานที่คอยควบคุมมิให้บุคคลหรือผู้ประกอบการพาณิชย์ฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมจนเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ซึ่งพบว่าเป็นมาตรการขั้นต้นในการตรวจสอบกฎหมายสิ่งแวดล้อม

โดยหน่วยงานของรัฐที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองตลอดจนค่าปรับต่าง ๆ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการศาล ถึงแม้ว่า EPA ไม่ได้มีอำนาจในการออกคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้โดยตรงอย่างเช่นศาลก็ตาม แต่ก็ยังสามารถยับยั้งความเสียหายในเบื้องต้นได้ เนื่องจาก EPA สามารถสั่งปรับกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้

ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมนั้น การฟ้องและการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ในกระบวนการของศาลยุติธรรมเหมือนในคดีทั่วไป (ยกเว้นรัฐเวอร์มอนต์ ที่มีการออกกฎหมายจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม) โดยมี Rules of Civil Procedure เป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นของรัฐบาลกลางใช้ในศาลรัฐบาลกลางที่ใช้ในการดำเนินคดีแพ่ง โดยพบว่า มาตรการบรรเทาทุกข์เป็นการบังคับใช้ที่อยู่ภายใต้หลักการในเรื่องของเหตุรำคาญและละเมิด โดยศาลจะพิจารณาอยู่บนพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

- ความเป็นไปได้ที่อาจเกิดความเสียหายที่ไม่สามารถเยียวยาแก้ไขได้ในช่วงระยะเวลาของคำสั่งศาล
- ความเป็นไปได้ของความเสียหายแก่จำเลยมีมากหรือไม่ ถ้าหากศาลมีคำสั่งอนุญาต และ
- สาธารณประโยชน์

สาม การพิจารณาการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมพิจารณาตามข้อ 3 ของคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด โดยมีข้อพิจารณา 3 ประการ [9] ดังนี้

- ประการแรก พิจารณาว่าคดีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในเรื่องใด
- ประการที่สอง พิจารณาการบรรยายฟ้องและคำขอท้ายฟ้องเป็นหลักซึ่งการฟ้องคดีปกครองกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ
- ประการที่สาม พิจารณาว่าเป็นเรื่องทางเทคนิคและวิทยาศาสตร์หรือสารด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่และในเรื่องนั้นจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญหรือไม่

ในระบบกฎหมายไทย มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายแม่บทในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ซึ่งศาลปกครองสามารถยกขึ้นพิจารณาเองได้ โดยมีรายละเอียดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง พบว่า การกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ที่จะนำมาใช้แต่เฉพาะในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวที่จะนำมาใช้ในคดีประเภทอื่น ๆ นอกเหนือจากการฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

ประการที่สอง ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติศาลสามารถสั่งไปยังเอกชนที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท เพื่อให้วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามีผลใช้บังคับได้อย่างครบถ้วนด้วย

และประการสุดท้าย โดยทั่วไปการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา จะได้รับการพิจารณาและมีคำสั่งโดยเร็วที่สุด

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติการกำหนดประเภทมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หลักเกณฑ์ในการคุ้มครองชั่วคราวมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว ย่อมพบปัญหาทางกฎหมาย การตีความ การนำหลักเกณฑ์มาปรับใช้ต่อการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผู้วิจัยจึงได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่จะกล่าวในหัวข้อถัดไปนี้

สี่ บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในระบบกฎหมายไทย มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย”

บทบัญญัติข้างต้นถือเป็นกฎหมายแม่บทในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่ให้อำนาจศาลปกครองกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีอาจมีคำขอมาในคำฟ้อง หรือมีคำขอมาในภายหลังก็ได้ หรือแม้คู่กรณีจะไม่ได้มีคำขอ ศาลปกครองก็สามารถยกขึ้นพิจารณาเองได้ โดยมีรายละเอียด หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต่อไป ในเบื้องต้น สมควรกล่าวไว้ในที่นี้ คือ ประการที่หนึ่ง จากบทบัญญัติตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณี ที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ... เมื่อพิจารณาถ้อยคำตามบทบัญญัติข้างต้นอาจอนุมานได้ว่า ศาลมีอำนาจเฉพาะแต่เพียงการบรรเทาทุกข์เท่านั้น แต่แท้จริงแล้วเมื่อได้พิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อ 69 – 77 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 พบว่า ได้แบ่งการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง

การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่จะนำมาใช้แต่เฉพาะในคดีฟ้องขอเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และส่วนที่สอง การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวที่จะนำมาใช้ในคดีประเภทอื่น ๆ นอกเหนือจากการฟ้องเพื่อเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง โดยในส่วนที่สองนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง การกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา และประเภทที่สอง การกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา โดยทั้งสองประเภทนี้ เป็นการอนุโลมลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้และไม่ขัดต่อระเบียบนี้ และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ประการที่สอง ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติศาลสามารถสั่งไปยังเอกชนที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเพื่อให้วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามีผลใช้บังคับได้อย่างครบถ้วนด้วย และประการสุดท้าย โดยทั่วไปแล้ว การกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาจะได้รับการพิจารณาและมีคำสั่งโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการบัญญัติการคุ้มครองชั่วคราวไว้เฉพาะในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกำหนดประเภทมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา หลักเกณฑ์ในการคุ้มครองชั่วคราวมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว ย่อมพบปัญหาทางกฎหมาย การตีความ การนำหลักเกณฑ์มาปรับใช้ต่อการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ การบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะใช้วิธีการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองและการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว สำหรับการฟ้องเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่

ในคดีคำสั่งที่ 592/2552 (คดี 76 โครงการมาบตาพุด) ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนได้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจกรรม ที่อยู่ในพื้นที่ของจังหวัดระยอง เพิกถอนใบอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่เข้าข่ายเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง โดยขอให้สั่งระงับโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่กำลังดำเนินการ และใกล้เคียงจังหวัดระยอง จำนวน 76 โครงการ ไว้ก่อนชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

จะเห็นได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

ปกครอง พ.ศ. 2542 และการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสืบสามคนขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา เท่ากับขอให้ศาลมีคำสั่งให้มีการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว จึงเป็นกรณีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับ ซึ่งต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้อ 69 ถึง 74 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กรณีตามคำขอดังกล่าว จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวที่กำหนดไว้ในข้อ 75 ถึงข้อ 77 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 (2) และมาตรา 255 (2) มาใช้บังคับเช่นนั้น จึงเป็นการกำหนดมาตรการก่อนการพิพากษาที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามมาตรา 66 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เห็นว่า การที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารของรัฐประกอบด้วย กรณีเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า แม้คำฟ้องประกอบคำขอท้ายฟ้อง เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากแต่การพิจารณาของศาลเห็นว่า การที่สมควรกำหนดมาตรการ หรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย ศาลจึงสามารถนำหลักเกณฑ์กรณีเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวมาปรับใช้ได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกิดผลกระทบแก่การบริหารสาธารณะ อันก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

4.2 การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หมายถึง ความเสียหายแก้ไข

การตีความประเพณีของความเสียหายในการขอให้ศาลปกครองทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองหรือการขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลจะต้องตีความประเพณีความเสียหายอย่างกว้าง โดยในคดี 76 โครงการมาบตาพุด ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการก่อนการพิพากษาโดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดสั่งระงับโครงการหรือกิจกรรมจำนวน 76 โครงการ การสั่งให้โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวระงับลง ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่า มีผลกระทบเป็นวงกว้างทั้งต่อภาคเอกชนที่เป็นเจ้าของโครงการที่ต้องหยุดการก่อสร้างผู้รับเหมาก่อสร้างที่กำลังดำเนินการก่อสร้างสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อแก่โครงการต่าง ๆ รวมทั้งร้านวัสดุก่อสร้างที่มีภาระผูกพันต่อกัน ภาคแรงงานที่ต้องมีการลดการจ้างแรงงาน ภาคการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งประชาชนในชุมชนบริเวณนั้น และยักรวมถึงหน่วยงานของรัฐอาจต้องรับผิดชอบ

ต่อเจ้าของโครงการที่ได้รับใบอนุญาตโดยสุจริต อันอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อบประมาณแผ่นดินในการจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่น [10] ดังนั้น การพิสูจน์ถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแม้จะหมายถึงกรณีของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ตุลาการศาลปกครองยังต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน โดยพิจารณาจากหลักความได้สัดส่วน และคำนึงถึงการบริหารงานของรัฐ การลงทุนของนายทุน เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ปัญหาการลดการจ้างแรงงานที่อาจนำไปสู่ปัญหาทางสังคมหรืออาชญากรรมได้

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดให้มีหลักเกณฑ์พิเศษเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในคดีของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ส. 53/2559 (คดีแอสตันโอโซก) มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2559 และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอคุ้มครองชั่วคราวต่อศาลเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2560 ซึ่งต่อมาศาลปกครองกลางมีคำสั่งเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2561 ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหก โดยให้เหตุผลว่ายังไม่มีเหตุอันควรที่ศาลจะต้องมีคำสั่งกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอ ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 77 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และมาตรา 255 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเนื่องมาจากในระหว่างการพิจารณาคำสั่งของศาลปกครองนั้นการก่อสร้างอาคารโครงการพิพาทของผู้ร้องสอดดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วร้อยละ 96 คงเหลือแต่ขั้นตอนของงานระบบ และการตกแต่งภายใน การก่อสร้างในขั้นตอนที่เหลือจึงไม่ส่งผลกระทบทำให้บริเวณรั้วกำแพงและผนังอาคารบ้านเรือนของผู้ฟ้องคดีเกิดการแตกร้าวเป็นรอยแยกเสียหายได้อีก จะเห็นได้ว่า เป็นระยะเวลากว่า 1 ปี ที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอคุ้มครองชั่วคราวนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลซึ่งในระหว่างนั้นศาลก็ได้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี หากศาลเห็นว่าการก่อสร้างอาคารพิพาทมีขนาดใหญ่พิเศษเข้าข่ายตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ และมีข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศาลชอบที่จะสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้ตามความเหมาะสมโดยไม่ต้องมีคำร้องขอจากคู่กรณีตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จนในท้ายที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ออกให้แก่ผู้ร้องสอด โดยให้มีผลย้อนหลังถึงวันที่ออกหนังสือฉบับดังกล่าว ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยกเว้น แสดงให้เห็นได้ว่าการก่อสร้างอาคารพิพาทดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำพิพากษาดังกล่าวเห็นได้ว่า การที่ศาลมีคำสั่งยกคำขอคุ้มครองชั่วคราวของผู้ฟ้องคดีนั้น ก็อาจเกิดผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐได้ในภายหลัง ปัญหาที่ตามมาคือทางเจ้าของโครงการหรือผู้ร้องสอดจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง ไม่ใช่เพียงแต่ผู้ที่พักอาศัยอยู่ในโครงการหรือเจ้าของร่วมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้อาศัยบริเวณรอบโครงการดังกล่าว

ด้วย ทั้งนี้ ยังต้องคำนึงถึงการบริหารงานของการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย ผู้เป็นเจ้าของโฉนดที่ดิน ในทางกลับกันหากหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองได้ใช้อำนาจพิจารณาและตรวจสอบข้อกฎหมายอย่างถี่ถ้วนก่อนการดำเนินการอนุญาต ปัญหาจากการก่อสร้างอาคารพิพาทดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้น

โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ 139/2566 ในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้วเห็นว่า ในกรณีที่มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่ปรากฏว่ายังไม่ได้มีการวินิจฉัยหรือสั่งการภายในระยะเวลาอันควรหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด ร่างมาตรา 42 วรรคสอง ซึ่งเป็นบทบัญญัติสำหรับคดีปกครองทั่วไป กำหนดให้ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาก่อนมีคำวินิจฉัยหรือสั่งการของฝ่ายปกครองได้นั้น แม้กรณีดังกล่าวเป็นการก้าวล่วงอำนาจฝ่ายปกครองที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนไว้แล้ว แต่หลักการดังกล่าวใช้บังคับกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมหรือแก่สุขภาพอนามัยของประชาชนและความเสียหายนั้นยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง สมควรกำหนดให้คู่กรณีอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องคดีได้ และหากศาลปกครองเห็นสมควรก็อาจกำหนดมาตรการให้แก่คู่กรณีเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ คู่กรณีจะฟ้องคดีเกี่ยวกับคำร้องขอที่ศาลปกครองมีคำสั่งภายในระยะเวลาตามมาตรา 49 ด้วย มิเช่นนั้นอาจทำให้คำสั่งดังกล่าวสิ้นผลได้ ประกอบการพิจารณาหลักกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การให้ความคุ้มครองของศาลจะต้องสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนให้ประชาชนได้อย่างทันท่วงที ที่กำหนดให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของคำสั่งทางปกครองนั้นไว้เป็นการชั่วคราว สำหรับการบรรเทาทุกข์ศาลก็อาจมีคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวอันเกี่ยวกับเหตุที่พิพาทได้ แม้ว่าศาลจะยังไม่ได้รับคำฟ้องไว้พิจารณา อันเป็นการสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษในการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

4.4 ปัญหาการนำหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นหลักเกณฑ์เกณฑ์การคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การตัดสินใจคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่ที่การชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของเอกชนกับประโยชน์สาธารณะรวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยใช้ระบบไต่สวน ในคดีของศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ ส. 1/2565 มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวคดีเหมืองแร่ถ่านหินอมก๋อย “กะเบอะดิน” อันเป็น

บรรทัดฐานสำคัญในการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หลักการป้องกันล่วงหน้าและหลักความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่ชาวบ้านออกมาฟ้องเพิกถอนรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเมืองถ่านหิน ศาลได้ทุเลาการบังคับตามมติคณะกรรมการผู้ชำนาญการ 2 ฉบับ ทั้งมติที่เห็นชอบและมติที่ยืนยันการเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบดังกล่าว ส่งผลให้กระบวนการออกประทานบัตรโครงการเหมืองแร่ถ่านหินออกมาต้องยุติลงเป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยการสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีนี้ ศาลอ้างเหตุผลหลักการป้องกันล่วงหน้าและหลักการระงับไว้ก่อนที่จะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ชุมชนและสิ่งแวดล้อม จากการดำเนินการของเหมืองแร่ถ่านหินที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง อันเป็นการสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) ที่ผ่านความเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรีแล้ว (ร่างมาตรา 7 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 66 วรรคสาม) ซึ่งเป็นทิศทางที่ดีในการกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษาเพื่อปกป้องชุมชนและสิ่งแวดล้อมให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี แม้การให้เหตุผลในคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวในคดีนี้จะสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็ตาม แต่ศาลก็ยังพิจารณาถึงเงื่อนไขในการออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวตามที่กฎหมายกำหนดเป็นหลัก มีข้อสังเกตว่า หากข้อเท็จจริงปรากฏไม่ครบองค์ประกอบของเงื่อนไขในการสั่งคุ้มครองชั่วคราว ศาลจะใช้ดุลพินิจในการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวโดยยึดหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือไม่ หรือหากกรณีที่ร่างมาตรา 7 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 66 วรรคสาม แห่งร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) ได้ประกาศบังคับใช้แล้ว แต่คดีไม่ปรากฏหลักการป้องกันหรือหลักข้อควรระวังความเสียหายอย่างร้ายแรงแต่ปรากฏหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่น ที่มีได้บัญญัติไว้ในร่างมาตรา 7 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 66 วรรคสาม ศาลจะนำหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น มาใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวหรือไม่

สรุปและอภิปรายผล

โดยทั่วไปแล้วการแสวงหาข้อเท็จจริงในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตีปกครองโดยตุลาการศาลปกครอง เป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างนาน โดยเฉพาะในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการที่ศาลจะพิจารณาข้อเท็จจริงในแต่ละคดีจะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการพิจารณาข้อเท็จจริงในคดี ซึ่งจะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ตุลาการศาลปกครองต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน โดยพิจารณาจากหลักความได้สัดส่วน การบริหารงานของรัฐ รวมทั้งการคำนึงถึงปัจจัยสนับสนุนอื่น ๆ อีกด้วย เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและ

คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ การกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่สามารถคุ้มครองคุ้มครองหรือความเสียหายที่จะเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ทันทั่วถึง และเพื่อให้การคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ โดยจากการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีประเด็นปัญหาที่พอสรุปได้สังเขป ดังนี้

การที่ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย ตามมาตรา 66 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มากกว่าการคำนึงถึงประเภทและหลักเกณฑ์ของการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ทั้ง 2 ประเภท กล่าวคือ การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยศาลสามารถสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้ทั้ง 2 วิธี ซึ่งศาลสามารถพิจารณาได้จากบริบทความเดือดร้อนหรือเสียหายในคดี ณ ขณะนั้น

สำหรับประเด็นที่ว่า ความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังนั้น เป็นหลักเกณฑ์หนึ่งที่สำคัญในการที่ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ หากศาลพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองแล้ว เห็นว่า ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ว่า “ความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง” ศาลก็จะมีคำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด นั่นหมายความว่า ผู้มีส่วนได้เสียไม่สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะยื่นคำขอเพื่อให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ดี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเพื่อให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงเหตุแต่ละหลักเกณฑ์ที่จะทำให้ศาลสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ในทางกลับกันภายใต้การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยใช้ระบบไต่สวนของตุลาการศาลปกครอง การพิสูจน์ถึงความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แม้จะหมายถึงกรณีของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ตุลาการศาลปกครองต้องชั่งน้ำหนักกระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน โดยพิจารณาจากหลักความได้สัดส่วน และคำนึงถึงการบริหารงานของรัฐ การลงทุนของนายทุน เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ปัญหาการลดการจ้างแรงงาน อันจะนำไปสู่ปัญหาทางสังคมหรืออาชญากรรมได้

เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือแก่สุขภาพอนามัยของประชาชนและความเสียหายนั้นยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

สมควรกำหนดให้คู่กรณีอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องคดีได้ หรืออาจกำหนดให้การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการทุเลาการบังคับไปผล เช่นกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรืออาจกำหนดให้สามารถยื่นคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีได้ หากได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายแม้จะยังไม่มีการวินิจฉัยหรือสั่งการภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควรหรือภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ การที่ศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต้องคำนึงถึงการป้องกันความเสียหายร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมถึงการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม และส่งผลให้การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิมอย่างรวดเร็ว การนำหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยเฉพาะหลักการระวังไว้ก่อน ถือเป็นวิธีการจัดการความเสี่ยง ซึ่งมีหลักว่าหากการกระทำหรือนโยบายมีข้อสงสัยว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณชนหรือต่อสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ หรือสุขภาพของคนหรือสัตว์ แม้ไม่มีความเห็นส่วนใหญ่ของนักวิทยาศาสตร์ว่าการกระทำหรือนโยบายนั้น ๆ จะไม่ทำความเสียหาย การที่บุคคลมีหน้าที่ทางสังคมที่จะต้องป้องกันต่อส่วนรวมและสิ่งแวดล้อม ภาระการพิสูจน์ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอาจตกเป็นหน้าที่ของบุคคลที่ประสงค์จะดำเนินการนั้น ๆ จะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวได้คำนึงถึงอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพมนุษย์ ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และความไม่เสมอภาคระหว่างคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นหลัง จึงเป็นบทบัญญัติที่สำคัญที่ศาลปกครองจะต้องปรับใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอแนะ

การกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทำให้ศาลปกครองสามารถกำหนดมาตรการคุ้มครอง ป้องกัน เยียวยา และแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวมิให้ลุกลามจนยากที่จะเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ตลอดจนศาลสามารถปรับเปลี่ยนมาตรการที่ได้เคยกำหนดไปก่อนแล้วให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพปัญหาหรือข้อเท็จจริงที่อาจเปลี่ยนแปลงได้อันเป็นลักษณะพิเศษของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ใช้เวลานานในการแสดงปัญหาหรือส่งผลกระทบให้เกิดความเสียหายในระยะยาว ผู้วิจัยจึงขอเสนอ ดังนี้

1. เพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติว่า มาตรา 42 วรรคสาม ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว แม้จะยังไม่มีการวินิจฉัยหรือสั่งการภายในกำหนดระยะเวลา

อันสมควรหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการฟ้องคดีก็ได้ ทั้งนี้ การฟ้องคดีให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 66 วรรคสาม ศาลปกครองต้องคำนึงถึงหลักการป้องกันหรือหลักข้อควรระวัง ในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

2. เพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หมวด 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ในส่วนที่ 3 การกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ความเป็น

ข้อ 77/1 สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กรณีไม่ปรากฏความเสียหายอย่างร้ายแรง ที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง หากศาลเห็นว่า มีเหตุสมควรที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ให้ศาลใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมในการปรับใช้กับหลักการพื้นฐานของ กฎหมายสิ่งแวดล้อม

เอกสารอ้างอิง

- [1] สำนักงานศาลปกครอง. (2556). การเสวนาโต๊ะกลมตุลาการอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 3 “ความท้าทายทาง สิ่งแวดล้อมของอาเซียนกับบทบาทของศาล” พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ.
- [2] อนันต์ คงเรือพันธ์. (2560). แง่คิดในการพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับ “ประโยชน์สาธารณะ”. สำนักวิจัยและ วิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.
- [3] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน รวมบทความบางเรื่อง เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- [4] สำนักงานศาลปกครอง. (2546). การปฏิรูปวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 3(1), 1-9.
- [5] วรณภา ตีระสังขะ. (2551). ศาลและวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส. ในวารสารวิชาการศาลปกครอง (บรรณาธิการ), ข่าวทางวิชาการที่สำคัญ นิติศาสตร์เสวนา ครั้งที่ 7/2551 การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมตามระบบกฎหมายต่างประเทศ, 8 (3), 153.
- [6] บุบผา อัครพิมาน. (2547). การทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง. แปลจากเอกสารประกอบ การบรรยายของ Mme.Celia Verot Maitres des requaetes สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส. วันที่ 7 ตุลาคม 2547. (น. 6). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- [7] เบญจสุตา เฉลิมวิสุตม์กุล. (2552). ขอบเขตของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายปกครองทางสิ่งแวดล้อม ตามระบบกฎหมายเยอรมัน. เอกสารเสนอคณะอนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 7/2552 เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2552. กรุงเทพฯ.

- [8] U.S. Environmental Protection Agency | US EPA. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2566, จาก <http://www.epa.gov/region5/annualreports/irdeser.htm>.
- [9] ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2566). *คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. การฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 25, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. (อัดสำเนา)
- [10] สุรีย์ เผ่าสุขถาวร. (2551). *ศาลปกครองสูงสุดเบลเยียมกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม*. รวมบทความทางวิชาการ (บรรณาธิการ), พิมพ์ครั้งที่ 1, น. 259. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง.