

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ผู้วิจัย นายพรชัย มนต์ศิริเพ็ญ หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 24

ตำแหน่ง ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยได้ให้ความสนใจว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ และเป็นระดับชาติที่รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการป้องกันมิให้เกิดปัญหามลภาวะขึ้น และในขณะเดียวกันก็ต้องควบคุม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ให้อยู่ในสภาพที่ดีตลอดไป มาตรการหนึ่งรัฐได้ใช้ในการควบคุมและรักษาสิ่งแวดล้อมนั้น คือ มาตรการทางกฎหมาย กฎหมายสถานะแวดล้อมจึงถือกำเนิดขึ้น และมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในฐานะเป็นกฎหมายในสาขากฎหมายมหาชน เพราะกฎหมายสถานะแวดล้อมนี้ มีเจตนารมณ์ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นการส่วนรวม ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและสังคมจากประเทศเกษตรกรรมมาเป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงมีการเร่งใช้ทรัพยากรธรรมชาติและ การบริโภคอย่างฟุ่มเฟือยทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ ร่อยหรอลง อีกทั้ง ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วและขาดความสมดุลในระบบนิเวศ เมื่อเกิดปัญหาทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายและมีผู้ก่อให้เกิดมลพิษออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางน้ำ อากาศ หรือทางเสียง เป็นต้น ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินได้ ซึ่งประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษมีสิทธิที่จะดำเนินคดีต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีแรงงาน

ในปัจจุบันการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติยังมิได้มีกฎหมายบัญญัติถึงวิธีพิจารณาความในกรณีดังกล่าวได้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น หากเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมซึ่งเป็นเรื่องข้อพิพาทในทางแพ่งหรือทางอาญาศาลยุติธรรมใช้ “ระบบกล่าวหา” กล่าวคือคู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอันเป็นมูลพิพาทขึ้นมา ฝ่ายนั้นเป็นผู้มีหน้าที่ในการ

นำสืบตามข้อกล่าวอ้างนั้นจึงเป็นภาระของโจทก์จะต้องนำสืบพยานหลักฐานให้ศาลเห็นว่าคดีดังกล่าวมีพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงพอที่ศาลจะรับฟังได้ และถึงแม้มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นความรับผิดทางแพ่งจะวางหลักเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เพื่อผลักดันภาระการพิสูจน์ไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำหนดมลพิษก็ตาม โดยจะกำหนดให้โจทก์ไม่ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม แต่เนื่องจากการที่จะผ่านไปสู่ประเด็นดังกล่าวได้ โจทก์ก็ยังมีหน้าที่ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยเป็นผู้กระทำตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งหน้าที่นำสืบและภาระการพิสูจน์ของโจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมในทางแพ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหลักของผู้มีอำนาจฟ้องตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ซึ่งถือหลักของการโต้แย้งสิทธิกล่าวคือ บุคคลที่ได้รับความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้โดยเฉพาะในคดีแพ่งก็ต่อเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ในขณะที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองนั้นหลักการสำคัญในระบบวิธีพิจารณาสำหรับศาลปกครองซึ่งเป็นจุดเด่นของการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็คือการใช้ “ระบบไต่สวน” กล่าวคือ ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตั้งแต่ต้น โดยกำหนดประเด็น การส่งคำคู่ความเอกสาร และการแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงที่ศาลเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่คดี ตลอดจนการซักถามพยานการออกคำสั่ง การเดินเผชิญสืบ เมื่อใดก็ได้ตามแต่ที่จะเห็นสมควร ทำให้การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองแตกต่างจากการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม ทำให้ศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาและพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ค่อนข้างจะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป นอกจากนี้ศาลปกครองยังสามารถกำหนดคำบังคับโดยการให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนดในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร รวมทั้งสั่งให้ใช้เงินในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ในขณะที่ศาลยุติธรรมไม่สามารถกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนดในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรได้ ในเมื่อศาลปกครองเป็นกลไกหนึ่งที่มีหน้าที่ตัดสินคดีเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาสู่ศาล ซึ่งนับแต่เปิดทำการศาลปกครองเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีพัฒนาการเกี่ยวกับการบริหารจัดการคดีและปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

เพื่อให้มีประสิทธิภาพทันต่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมาโดยตลอด จึงได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็ว ทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ไม่เฉพาะแต่กรณีเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศเดียวกันด้วย อันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และยังประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ ประกอบกับศาลปกครองได้พัฒนาบุคลากรและเสริมสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่บุคลากรของศาลปกครองมาเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง แผนกคดีสิ่งแวดล้อมเป็นแผนกคดีลำดับแรกที่เกิดขึ้นในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นที่เปิดทำการในวันที่ 2 สิงหาคม 2554 พร้อมกันทั่วประเทศ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ความเป็นมา และวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง
2. เพื่อศึกษาว่าคดีสิ่งแวดล้อมควรอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลใดควรอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งศึกษาเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี เงื่อนไขเกี่ยวกับขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้อง เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และแนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม หลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม
2. ศึกษาหลักกฎหมายปกครองสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ แนวคำวินิจฉัยคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองและแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการศึกษาแบบวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติกฎหมาย คำราฎหมาย วิทยานิพนธ์ หนังสือบทความทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ และแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตลอดจนคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม และศึกษาบทบัญญัติกฎหมาย คำราฎหมาย หนังสือบทความทางวิชาการต่างประเทศเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

ผลการวิจัย

1. คดีสิ่งแวดล้อมประเภทใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
2. ทำให้ทราบถึงความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เงื่อนไขของการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม การขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และทำให้ทราบถึงแนวทางในการชี้ขาดข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

ข้อเสนอแนะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง คดีสิ่งแวดล้อมที่มีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรค

หนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง พ.ศ. 2542 โดยที่คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีความหมายกว้าง กล่าวคือความรวมถึง การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพของมนุษย์และการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรมหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ศาลปกครองนอกจากต้องพิจารณาเรื่อง เขตอำนาจของศาลปกครองการพิจารณาเรื่องเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีต่อศาลจึงเป็นประเด็นที่ศาล จำต้องพิจารณาก่อนมีคำสั่งรับฟ้องไว้พิจารณา ทั้งในส่วนการพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีและ ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 42 มาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับประเด็นในเนื้อหาแห่งคดีศาลปกครอง ต้องวินิจฉัยและให้เหตุผลในทุกข้อหา ทุกประเด็นหรือข้อโต้แย้งที่คู่กรณีกล่าวอ้างทั้งหมด รวมทั้ง ควรวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี การสร้างปทัสถานของสังคมและคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน การป้องกันคุ้มครองรักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือ สิ่งแวดล้อม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของบุคคลและสิทธิของชนรุ่นหลังด้วยการกำหนดค่าเสียหาย

การกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษา ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่างๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษา ติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหาย ในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้าน ทรัพยากรธรรมชาติ ค่าขจัดมลพิษ ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชน และวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย

กรณีที่ศาลจะพิจารณาคดีพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยา ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบ ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี