

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เรื่อง “การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง” นี้ มุ่งศึกษาปัญหาการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว หรือเป็นการกระทำละเมิดทางปกครอง หรือสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นต้น ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องของอำนาจของการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ได้ให้ความหมายของคำว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีค่อนข้างกว้างเนื่องจากเมื่อพิจารณาตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงค่อนข้างเปิดโอกาสอย่างกว้างให้ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากผลกระทบหรือความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ในเชิงที่จะให้กฎหมายมีผลใช้บังคับและเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองนั้นหลักการสำคัญในระบบวิธีพิจารณาสำหรับศาลปกครอง ซึ่งเป็นจุดเด่นของการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็คือ การใช้ “ระบบไต่สวน” กล่าวคือ ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตั้งแต่ต้นโดยกำหนดประเด็น การส่งคำคู่ความเอกสารและการแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงที่ศาลเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่คดี โดยคู่ความไม่จำเป็นต้องร้องขอต่อศาลทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและมากที่สุดเพื่อจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ค้นพบว่า

1. ในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีข้อกำหนดนิยามของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ไว้โดยเฉพาะ โดยที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเรื่องสาธารณสุขและธรรมชาติ รวมทั้งสิ่งที่ล้อมรอบมนุษย์ได้ทำขึ้น ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอยู่ 2 กลุ่ม คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง และกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรง

2. เนื่องจากประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นอีกศาลหนึ่งแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมที่เรียกว่า “ระบบศาลคู่” การดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีความเกี่ยวพันกันในเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง กล่าวคือ ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมเป็นได้ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีแรงงานและคดีปกครองในส่วนของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะมีขอบเขตเพียงใด จึงต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดี

3. เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีศาลปกครองไทยถือหลักของศาลปกครองฝรั่งเศสในความหมายอย่างกว้าง อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาในเรื่องขอบเขตของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่าครอบคลุมเพียงใด รวมทั้งการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองในเรื่องของปัญหาการกำหนดค่าเสียหายด้านทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4. การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเรื่องพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในคดีมีลักษณะแตกต่างจากคดีประเภทอื่น เนื่องจากเนื้อหาคดีสิ่งแวดล้อมทั่วไปจะเป็นเนื้อหาในทางเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ จึงเป็นเรื่องที่ตุลาการศาลปกครองยากที่จะทำความเข้าใจในประเด็นเฉพาะเรื่องทางเทคนิคดังกล่าว

วิทยานิพนธ์นี้มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในเรื่องของผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การกำหนดค่าเสียหายหรือวิธีการบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้เกินกว่าที่ปรากฏในคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีได้ในบางกรณี

2. ควรกำหนดให้มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่มีผลกระทบ
ทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก หรือกระทบต่อสุขภาพประชาชนทั่วไป เพื่อส่งเสริมให้
ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายขึ้น

3. ควรกำหนดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
ให้มีการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว รวมทั้งในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ผู้ฟ้องคดี
มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้มีวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา หากครบเงื่อนไข
ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

4. ควรกำหนดเรื่องการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น โดยห้ามคู่ความ
อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อมทั้งจากทรัพย์สินที่พิพาท
ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ แต่ให้อุทธรณ์ได้แต่เฉพาะในประเด็นข้อกฎหมายเท่านั้น

5. ควรกำหนดให้มีระบบผู้พิพากษาหรือตุลาการสมทบในศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณา
พิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมที่คัดเลือกมาจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทางเทคนิค
สิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นหลักประกันว่า การพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมจะมีความถูกต้องและ
ยุติธรรมมากที่สุด

6. ควรจัดตั้งสถาบันกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสังกัดสำนักงาน
ศาลปกครอง เพื่อช่วยพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการ กฎหมายสิ่งแวดล้อมและทางด้านปัญหา
เทคนิควิทยาศาสตร์ที่จำเป็นให้กับตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้บังคับ
กฎหมาย รวมทั้งการจัดให้มีการขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาไว้ในสถาบันดังกล่าว

ในข้อเสนอแนะอื่น ๆ ได้แก่ การปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มเรื่อง การระงับข้อพิพาทโดยทางเลือกอื่นนอกจากศาล
เพื่อลดปริมาณคดี รวมทั้งขยายขอบเขตของคำสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้มีความชัดเจน
มากยิ่งขึ้น

ABSTRACT

This thesis on “the settlement of environmental dispute in the Administrative Court” aims to study the problems on the environmental case proceedings in the Administrative Court. The nature of environmental administrative cases involves a dispute between the administrative agencies or the State officials or other agencies that are entrusted to exercise the administrative power or to carry out the administrative acts and private persons or among the administrative agencies or State officials or other agencies that are entrusted to exercise the administrative power or to carry out the administrative acts. It is a dispute in relation to an unlawful act or the neglect of official duties required by the Enhancement and Conservation of National Quality of Environment Act to be performed or the performance of such duties with unreasonable delay or to be liable for the performance of official duties according to such law. Alternatively, it is a dispute in relation to an administrative wrongful act or an administrative contract related to the environment and so on. It is a dispute under Section 9 of the Act on the Establishment of the Administrative Court and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) in connection with the power to file the environmental cases to the Administrative Court. This Section provides such a broad meaning of a person who is entitled to file a case. Since Section 42 paragraph one under the Act on the Establishment of the Administrative Court and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) prescribes that the person who is entitled to file the case to the Administrative Court shall be aggrieved or injured or may inevitably be aggrieved or injured, it is quite open for the plaintiff who has been

aggrieved or injured or who may inevitably be aggrieved or injured in consequence of impacts or grievance from the environment to be entitled to file a case to the Administrative Court in such a way that the law shall be enforceable and it shall be alleviation of such grievance arising from the natural resources and the environment. Under the administrative case proceedings in connection with the environment by the Administrative Court, the main principles in the court procedure system of the Administrative Court which are prominent for the alleviation of grievance in the environmental cases under the adjudication of the Administrative Court are the application of the "Inquisition System". In other words, the Administrative Court's judges play a crucial role in the case proceedings at the beginning by determining the issues, sending the pleadings, documents, the acquisition of witness, evidences and facts in which the judges think they are useful for the case. In this regard, the parties do not need to submit any request to the court. In doing so, the judges are able to acquire the adequate facts of the particular cases in order to adjudicate the cases with the justice.

It is found from this thesis that:

1. In the Thai legal system, there is not any specific definition of "the environmental administrative case". The environment law is dealt with the protection of public health and nature including man-made surroundings. To file the environmental case to the Administrative Court, it shall be the case where there is a dispute involving the use of powers of administrative agencies or State officials to carry out under the two groups of environmental laws viz.: direct law and indirect law;

2. Since Thailand has separated the establishment of the Administrative Court from the Courts of Justice, so called “the double court system”, the environmental case proceedings are related with the jurisdictions between the Courts of Justice and the Administrative Court. That is to say, the nature of environmental cases can be civil, criminal, labor and administrative. With regard to the environmental administrative cases, what is the scope is based on the consideration of jurisdictions of the Administrative Court for the case adjudication;

3. With regard to the conditions to file the administrative cases in connection with the environment on the part of the person who is entitled to file the cases, Thai Administrative Court relies on the principles of the French Administrative Court in the broad meanings. However, there are still problems on the scope of the person who is entitled to file the environmental administrative cases. The problems include the determination of decree of the Administrative Court on the problems of determining the injury on the environment, sanitation and the retrieval of the natural resources and environment;

4. The acquisition of facts through the inquisition in the environmental administrative cases on the part of related witness and evidence of which their natures are different from other types of cases. Since the contents of environmental cases are generally scientific technical, it is difficult for the judges to understand the specific issues of the said technical matters.

This thesis suggests as follows:

1. The Act on the Establishment of the Administrative Court and Administrative Court Procedure including the Rule of General Assembly of Judges in the Supreme Administrative Court on the Administrative Court Procedure should be amended on the part of the person who is entitled to file the environmental cases, damages determination or the enforcing method as per the request of the plaintiff exceeding the request which appears in the decree of plaintiff in the certain cases;

2. The court fee should be exempted for the person who is entitled to file the cases which affect a large number of natural resources or affect the health of general people in order to promote the people to access the justice procedure more easily;

3. The steps to carry out the environmental administrative cases and the provisional measures before judgment should be set forth to expedite the adjudication. In this regard, the plaintiff should be entitled to file the request for the Administrative Court to render the order to provide the provisional measures before judgment if all conditions as provided by law attain;

4. The submission of appeal against the judgment of the Administrative Court of First Instance should be provided by prohibiting the parties to appeal to the Supreme Administrative Court in the factual problem of environmental cases and from disputed properties with the amount of claim not exceeding the fixed rate. However, the parties should be entitled to appeal only on the legal issues;

5. The system of judges or associated judges should be provided in the courts having jurisdictions to adjudicate the environmental cases. The judges or associated judges

should be selected from those who are technically knowledgeable and expertise on environment to ensure that the adjudication of environmental cases shall be the most legitimate and fair;

6. The Institute of Environmental Administrative Law under the Office of Administrative Court should be established in order to develop the academic intelligence on the environmental law and scientific technical problems, which are necessary for judges in the Administrative Court, the administrative case officers, the officials who enforce the laws. This includes the provision of the name registration of experts in each branch of knowledge in the said institute.

Other suggestions are that the Enhancement and Conservation of National Quality of Environment Act, B.E. 2535 (1993) should be amended by adding the alternative dispute settlement rather than the court in order to reduce the quantity of cases as well as the extension of the scope of the compensation or damages for more certainty.