

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เรื่อง “การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง” นี้ มุ่งศึกษาปัญหาการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว หรือเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นต้น 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 รวมทั้งขยายขอบเขตของค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้มีความชัดเจน
มากยิ่งขึ้น