

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง Settlement of Environmental Disputes in the Administrative Court
ชื่อผู้เขียน	ประพจน์ คล้ายสุบรรณ Mr.Prapot Klaisuban
แผนกวิชา/คณะ	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	รองศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต อาจารย์ ดร. เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล
ปีการศึกษา	2550

บทสรุป

บทที่ 1 บทนำ

ในปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้เพิ่มความร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัยของประชาชน ทำให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายต้องใช้สิทธิดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยไม่ระงับเหตุที่ก่อให้เกิดมลพิษและผู้ก่อมลพิษ (polluter) ทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลักในการพิจารณา

แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินคดีของผู้เสียหายตามกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเรียกค่าเสียหาย ประชาชนผู้เสียหายอาจฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ ทั้งนี้แล้วแต่ลักษณะของคดี จึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบวิธีพิจารณาของศาลต่างกัน กล่าวคือ ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแคบกว่าผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายฟ้องได้ อีกทั้งในศาลยุติธรรมการแสวงหาข้อเท็จจริงใช้ระบบกล่าวหา ผู้เสียหายมีภาระในการพิสูจน์ความผิดของผู้ก่อมลพิษและค่าเสียหาย แต่ในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ศาลเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงทำให้ผู้เสียหายได้รับความสะดวกและความเป็นธรรมมากกว่า

ดังนั้น จึงสมควรศึกษาวิธีการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง อันจะเป็นแนวทางในการพัฒนาการฟ้องและการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยต่อไป

บทที่ 2 ข้อความคิดพื้นฐาน และวิธีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สิทธิในสิ่งแวดล้อม เป็นสิทธิตามธรรมชาติซึ่งเป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (universal declaration of human right) มาตรา 25 (1) ได้กำหนดว่า ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพ อันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตน ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้รัฐมีนโยบายเกี่ยวกับเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย

สิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้นครอบคลุมถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในอากาศ น้ำ ที่ดิน และทรัพยากรอื่น ๆ รวมตลอดสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมของมนุษย์ด้วย เมื่อใดสิ่งแวดล้อมถูกปนเปื้อนด้วยสิ่งที่เป็นพิษหรือเป็นอันตราย หรือเกิดปรากฏการณ์อันไม่พึงประสงค์ขึ้น ดังนั้นในกรณีเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้น ผู้เสียหายต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ได้นำหลักเกี่ยวกับเรื่อง ความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (strict liability) มาใช้ โดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความผิดและชดเชยค่าเสียหาย ผู้ก่อมลพิษสมควรจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขความเสียหายต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักการของ “กฎผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับภาระออกค่าใช้จ่าย” (polluter pays principle: PPP)

บทที่ 3 เขตอำนาจศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ บรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครองกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือได้ดำเนินการทางปกครองด้วยตนเอง อันเนื่องมาจาก

การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือต้องรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว จนก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ส่งผลกระทบต่อ ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สินของบุคคล รวมทั้งปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมปนเปื้อนสารเคมีและถูกทำลายด้วย

ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการดำเนินการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น กับกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยตรง แต่กฎหมายให้หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่จัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้น

ดังนั้น คดีปกครองสิ่งแวดล้อมจึงสามารถจำแนกประเภทได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น คดีพิพาท เกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

บทที่ 4 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ผู้ฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต้องมีองค์ประกอบในการพิจารณาเงื่อนไขการฟ้อง 5 ประการ คือ

1. ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีได้ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุมชน หรือผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำ การงดเว้น กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย

2. ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นเงื่อนไขในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดมาแล้ว เช่น มีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งต่อผู้มีอำนาจ มาแล้ว เป็นต้น

3. ต้องฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่นฟ้องคดีเพราะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำมิชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ ต้องฟ้องคดีภายใน 90 วัน คดีละเมิดในทางปกครอง ต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรจะรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี เป็นต้น

4. การฟ้องต้องมีคำขอให้การกำหนดค่าบังคับ เช่น ขอให้เพิกถอนคำสั่งปิดโรงงานของเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

5. คดีปกครองสิ่งแวดลอม ไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีขอให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดทางปกครอง หรือเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

บทที่ 5 การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวน

ศาลปกครองใช้ระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงแบบไต่สวน โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง จากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม หรือแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี หรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลปกครองเอง ซึ่งอาจใช้วิธีการไต่สวนบุคคลเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง หรือมีหนังสือหรือเอกสารไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แล้วสรุปข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสำนวน และให้ความเห็นในการพิจารณาคดีเสนอต่อตุลาการองค์คณะเพื่อจัดทำคำพิพากษาต่อไป

บทที่ 6 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

บทที่ 7 คำพิพากษา คำสั่งศาลปกครอง และการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริง แล้วเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษา ตุลาการเจ้าของสำนวนจะส่งบันทึกพร้อมทั้งสำนวนให้องค์คณะเพื่อดำเนินการพิจารณาพิพากษาต่อไป โดยตุลาการหัวหน้าคณะจะมีการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และแจ้งให้คู่กรณีทราบไม่น้อยกว่า 10 วัน และส่งสำนวนให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดพิจารณา พร้อมส่งสำนวนไปยังตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว แล้วกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกและดำเนินการพิจารณาพิพากษาบังคับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อมต่อไป

บทที่ 8 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย มิได้บัญญัติเรื่องอำนาจฟ้องในทางปกครอง ภาระการพิสูจน์ การกระทำและผล รวมทั้งค่าเสียหาย จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่อาจบรรลุตรงตามเจตนารมณ์ของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอำนาจฟ้อง ภาระการพิสูจน์ ค่าสินไหมทดแทน ค่าเสียหาย ให้ชัดเจน เช่น แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ให้สิทธิผู้เสียหายเรียกเอาค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย เป็นต้น