

บทที่ 8

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากผลของการศึกษาวิจัยถึงปัญหาการระงับข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง พบว่า อำนาจฟ้องในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะเรียกร้องค่าเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ตลอดจนทรัพย์สินของผู้ได้รับความเสียหายทางปกครอง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแต่ละประเภทต่างมีข้อจำกัดในเรื่องความมีส่วนได้เสียในการถูกระทบสิทธิหรือถูกโต้แย้งสิทธิ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีในทางปกครองคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย ยังคงค่อนข้างที่จะเปิดกว้างมากกว่าอำนาจฟ้องทางแพ่งในศาลยุติธรรมอันเนื่องมาจากหลักพื้นฐานของกฎหมายมหาชนที่แตกต่างไปจากหลักพื้นฐานของกฎหมายเอกชน โดยกฎหมายเอกชนมุ่งหมายที่จะเยียวยาความเสียหายในระหว่างเอกชนที่เป็นปัจเจกชนด้วยกันอันอยู่บนหลักการความเท่าเทียมกันทางสถานะของบุคคล ในขณะที่คดีสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นคดีในทางปกครอง อันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน โดยฝ่ายรัฐมีสถานะหรือมีอำนาจในทางปกครองเหนือกว่าฝ่ายเอกชน แต่เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจฟ้องในทางปกครอง รวมทั้งภาวะการพิสูจน์ระหว่างการกระทำและผลและการกำหนดในเรื่องค่าเสียหาย จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่อาจบรรลุตรงตามเจตนารมณ์ของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมการตีความของศาลไทยก็ยังคงยึดแนวการตีความตามลายลักษณ์อักษร ในขณะที่สภาพการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการใช้เทคโนโลยีที่ล้ำหน้ามีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้การบัญญัติกฎหมายมีลักษณะไปในเชิงเยียวยาหลังจากที่เกิดความเสียหายขึ้นมาแล้วมากกว่าในเชิงป้องกันที่จะระมัดระวังมิให้เกิดเหตุการณ์ที่อาจจะยากแก่การเยียวยาภายหลัง

ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างคู่กรณีในข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม ทางออกที่น่าจะเหมาะสมก็คือ การระงับข้อพิพาทโดยทางเลือกอื่นนอกจากศาล (Alternative Dispute Resolution) ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระคดีของศาลที่มีอยู่เป็นจำนวนมากให้น้อยลง อันเป็นการลดค่าใช้จ่ายประจำในงบประมาณของรัฐในการจัดตั้งศาลเพิ่มขึ้น ตามมาด้วยการจัดให้มีคณะกรรมการระงับข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อม เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือญี่ปุ่น โดยจะต้องจำแนกคดีสิ่งแวดล้อมในทางเอกชนและมหาชนว่าคดีใดที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ย หรือใช้วิธีการระงับข้อพิพาทได้บ้างเสียก่อน หากการระงับข้อพิพาทไม่สำเร็จจึงจะให้มีการใช้สิทธิเรียกร้องหรือฟ้องคดีทางศาลต่อไป

การระงับข้อพิพาทโดยทางเลือกอื่นนอกจากศาล (Alternative Dispute Resolution หรือ ADR) สามารถจะนำมาใช้ได้เต็มที่ หากเป็นกรณีพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน เนื่องจากทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน และสามารถเจรจาต่อรองได้หลายวิธี แต่มีประเด็นปัญหาที่สมควรพิจารณาต่อไปว่าจะสามารถนำการระงับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมนอกศาลมาใช้บังคับกับคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้หรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ เพราะคดีปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชน โดยเฉพาะกรณีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานทางปกครองมีฐานะที่อยู่เหนือกว่าเอกชน ดังนั้น การเจรจาต่อรองจึงควรอยู่บนพื้นฐานระหว่างหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับหลักการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนที่เป็นผู้เสียหายไปพร้อม ๆ กัน

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยสภาพปัญหาการระงับข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองพบว่า แม้ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติรับรองสิทธิต่าง ๆ ในเรื่องสิ่งแวดล้อม กฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและกฎหมายปกครองอื่น ๆ รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ศาลปกครองใช้พิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แต่คดีพิพาทสิ่งแวดล้อมมีประเด็นและเนื้อหาของคดีแตกต่างจากคดีปกครองประเภทอื่น ๆ โดยทั่วไปในเรื่องศาลปกครองจะต้องวินิจฉัยในเนื้อหาทางเทคนิคของคดี เช่น วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมด้านสิ่งแวดล้อม นิเวศวิทยา และเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องที่ตุลาการ

ศาลปกครองที่เป็นนักกฎหมายยากที่จะทำความเข้าใจในประเด็นเฉพาะเรื่องเทคนิคดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องเงื่อนไขการฟ้องคดี (อำนาจฟ้อง) ว่ามีขอบเขตเพียงใด รวมทั้งข้อจำกัดด้านการรับฟังพยานหลักฐานในคดีและการพิพากษา รวมทั้งการบังคับคดี ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองในเรื่องที่กำหนดให้ศาลปกครองสามารถกำหนดค่าเสียหายหรือวิธีการบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้เกินกว่าที่ปรากฏในคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีในบางกรณี รวมทั้ง การกำหนดนิยามของผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

(2) ควรกำหนดให้มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก หรือกระทบต่อสุขภาพต่อประชาชนทั่วไปเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายขึ้น

(3) ควรกำหนดขั้นตอนกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้มีการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว ไม่ยึดติดกับขั้นตอนและกำหนดระยะเวลาในการดำเนินคดีปกครองโดยทั่วไป รวมทั้งในเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา โดยให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพื่อจัดให้มีวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา โดยให้ศาลปกครองมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอหากกรณีเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(4) ควรกำหนดเรื่องการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น โดยห้ามคู่ความอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อมที่ราคาทรัพย์สินที่พิพาทในชั้นอุทธรณ์ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ แต่ให้อุทธรณ์ได้แต่เฉพาะในประเด็นข้อกฎหมายเท่านั้น

(5) ควรกำหนดให้มีระบบผู้พิพากษาสมทบในศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งควรมาจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ เช่น อาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐหรือของเอกชนเป็นต้น และการคัดเลือกควรเป็นระบบเปิดเช่นเดียวกับกระบวนการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครอง โดยผู้พิพากษาสมทบดังกล่าวอาจมาจากสายนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรม หรือวิทยาศาสตร์ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องหรือเสียหายว่าการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมจะมีความถูกต้องและเป็นความยุติธรรมมากที่สุด

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

(1) ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในหมวดที่ 6 ว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่ง โดยเพิ่มเรื่อง “การระงับข้อพิพาทโดยทางเลือกอื่นนอกจากศาล” (Alternative Dispute Resolution หรือ ADR) เพื่อเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการใช้สิทธิเรียกร้องและการเรียกค่าเสียหาย อันจะมีส่วนช่วยลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล และเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มีโอกาสเลือกวิธีการระงับข้อพิพาทที่มีรูปแบบ วิธีการหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ชัดเจน อีกทั้งยังมีกฎหมายรองรับ และผลที่ได้จากการระงับข้อพิพาทตามที่กฎหมายนี้ต้องกำหนดให้มีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติและสามารถบังคับได้โดยศาลด้วย ในการนี้ควรกำหนดให้องค์กรศาลเป็นผู้ออกคำสั่งบังคับตามผลของการระงับข้อพิพาทดังกล่าว นอกจากนี้ เพื่อป้องกันกรการระงับข้อพิพาทที่อาจดำเนินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงควรรับรองสิทธิให้สามารถคัดค้านผลการระงับข้อพิพาทดังกล่าวได้ อีกทั้งให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งปฏิเสธคำสั่งขอบังคับได้ นอกจากนี้ควรกำหนดให้อายุความในการฟ้องคดีสะดุดหยุดลง ในระหว่างที่มีการระงับข้อพิพาทเพื่อความยุติธรรมแก่คู่กรณีด้วย

(2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อขยายขอบเขตของค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้มีความชัดเจนมากขึ้น ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยควรรวมเอาค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นส่วนหนึ่งของค่าสินไหมทดแทนด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องและผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม

(3) ควรจัดตั้งสถาบันกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสังกัดสำนักงานศาลปกครอง เพื่อช่วยพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการ กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และทางด้านปัญหาทางเทคนิควิทยาศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นให้กับตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยกำหนดหลักสูตรภาควิชาการและภาคปฏิบัติ เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษเฉพาะด้านในเรื่องคดีสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังควรให้มีการขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละสาขา เช่น ทางด้านมลพิษทางอากาศ ของเสียอันตราย หรือมลพิษทางเสียง เป็นต้น ไว้ในสถาบันดังกล่าว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาและพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมที่มีพยานหลักฐานเกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิควิทยาศาสตร์ โดยการให้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่เสนอต่อศาลปกครอง

สรุป การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยในปัจจุบันยังจะต้องอาศัยเวลาในการพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองทั้งระบบ โดยให้เป็นวาระสำคัญที่ต้องทำอย่างจริงจังและมีความต่อเนื่อง เพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมด้วยองค์ความรู้ที่สมบูรณ์ มีประสิทธิภาพ โดยตุลาการศาลปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรตุลาการในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนที่เป็นที่พึ่งสุดท้าย