

ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิด
ในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

โดย

นางสาวสุภัคคินี จันทรโณม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2555

Problems on Environmental Litigations in Administrative Court against
Wrongful Acts by Public Agencies

By

Miss Supakkinee Janchom

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Master of Laws
Natural Resources and Environmental Law
Faculty of Law

Thammasat University

2012

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวสุภาคินี จันทน์โธม

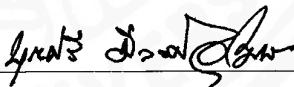
เรื่อง

ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

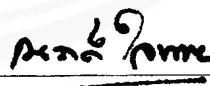
ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 25 มิถุนายน 2555

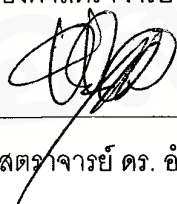
ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ)

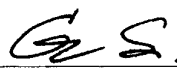
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์


(รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ดร.กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์)

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง เป็นการศึกษเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หลักการดำเนินคดีกับหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนกระบวนการพิจารณาคดีของศาล โดยศึกษาเปรียบเทียบหลักการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ประกอบแนวคำวินิจฉัยของศาลต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาในการดำเนินคดีปกครองอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานรัฐในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองนั้น แม้จะมีข้อดีหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นด้านการนำคดีมาสู่ศาลที่ง่ายและสะดวกแก่ประชาชน การนำเสนอพยานหลักฐานที่ไม่สร้างภาระหนักให้แก่คู่กรณีฝ่ายเอกชน และการพิจารณาคดีที่ใช้ระบบไต่สวน แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องที่ควรได้รับการแก้ไขและพัฒนาให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี และมีผลเป็นการยืดยาสสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็ดี ปัญหาในการกำหนดวิธีการชั่วคราวก็ดี ปัญหาการดำเนินกระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลและการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลปกครองก็ดี หรือปัญหาการพิพากษาคดีกำหนดค่าบังคับ ตลอดจนจนถึงการบังคับคดีของศาลปกครองที่ยังไม่ตอบสนองความต้องการต่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ จากสภาพปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ต้นเหตุของปัญหาต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่มีสาเหตุหลักมาจากปัญหา 3 ประการด้วยกัน คือ ปัญหาจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ศาลปกครองใช้ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่ยังคงใช้กฎหมายและหลักเกณฑ์เดียวกันกับคดีปกครองประเภทอื่น ๆ และแม้ว่าจะมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นหลักเกณฑ์ที่เพิ่มเติมเข้ามาใช้เป็นเครื่องมือของศาลในการพิจารณาสั่งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วยก็ตาม ก็ยังคงมีข้อพิจารณาถึงปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสภาพบังคับของคำแนะนำดังกล่าว ตลอดจนปัญหาจากเจตคติด้านสิ่งแวดล้อมของตุลาการ ซึ่งส่งผลถึงบทบาทของตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีสิ่งแวดล้อม และปัญหาจากความสำเร็จด้านสิ่งแวดล้อมของตุลาการผู้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดคดี

โดยสรุป ผู้เขียนจึงเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้อง และเป็นไปตามเจตนารมณ์ในอันที่จะมุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยไม่ให้กระทบต่อการดำเนินคดีปกครองประเภทอื่น และมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของ ตุลาการด้านสิ่งแวดล้อม และความเชี่ยวชาญของตุลาการศาลปกครอง โดยนอกจากจะต้องมีความรู้ความสามารถทั่วไปเหมือนตุลาการศาลปกครองอื่นแล้ว ก็จะต้องมีคุณสมบัติหรือความรู้ ความสามารถเป็นพิเศษเพิ่มเติมในด้านสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย

Abstract

A study on problems of environmental litigations in Administrative Courts against wrongful acts by public agencies is a study about specific features of administrative case related to environment issues. Principles concerning administrative litigation related to environmental issues against public agencies that conduct wrongful acts and court's legal proceedings are studied as well. The thesis comparatively studies principles concerning rules of procedure for environmental cases as well as court's decisions in foreign countries.

The study found that there are many advantages in filing environmental wrongful act cases against public agencies in Administrative Court. : providing litigator convenient for people to file a motion. A production of evidence is not too burdensome for private party. An inquisitorial system, adopted in legal proceedings, is another benefit. Despite these good points, there are some drawbacks which are necessary to be revised in order to create more fairness to parties as well as more effectiveness in environmental remedy. These problems are, inter alia, about persons entitled to sue an environmental case in the Administrative Court; provisional measures; fact-finding by the Court; discretion to exclude inadmissible evidence; and decrees enforcing judgment. In addition, an execution of judgment has not yet responded to needs to protect natural resources and environment.

From the abovementioned problems, there are 3 main causes. The first one is legal criteria used in hearing an administrative case concerning environment. It has used the same law and criteria as in other administrative cases. Even though there is the President of the Supreme Administrative Court's guidance on administrative litigation concerning environment as additional criteria in adjudicating the case, a status and enforcing power of this guidance are concerned issues. Another problem is about judges' attitude on environment which affects judges' role regarding adjudicating environmental cases. The other obstacle is judges' expertise in environmental science.

In essence, this author, hence, proposes to revise existing laws to be in accordance with a main intention to protect environment. In order to do so without affecting other administrative cases, it is necessary to specifically separate rules of procedure for environmental cases in Administrative Courts. Regarding administrative judges' expertise, this thesis recommends setting up special criteria for selection of administrative judges for environmental case division, separating from general administrative cases.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความรู้และความอนุเคราะห์เป็นอย่างสูงจากบุคคลหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และได้ให้คำปรึกษา ให้ความรู้ ให้ข้อเสนอแนะที่มีคุณค่า ตลอดจนตรวจทานความเรียบร้อยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แม้ว่าท่านจะมีภารกิจในหน้าที่ที่รับผิดชอบมากก็ตาม ศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต และอาจารย์ ดร.กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อให้อ่าน คิด ข้อสังเกตในประเด็นที่สำคัญ และเอื้อเพื่อเอกสารข้อมูลที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัย และติดตามความคืบหน้าในการทำวิทยานิพนธ์อย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณมา ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณท่าน ศาสตราจารย์(พิเศษ) ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด ซึ่งผู้เขียนได้ปฏิบัติหน้าที่ช่วยงานท่าน และท่านได้ให้ความเมตตาให้คำชี้แนะประเด็นสำคัญต่างๆ ในทางวิชาการที่ทรงคุณค่ามาโดยตลอด ทำให้ผู้เขียนได้เกิดแนวคิดที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกท่าน ที่ได้ให้ความรู้และปลูกฝังให้ผู้เขียนเป็นนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ดี และขอขอบคุณเพื่อนๆ ร่วมสาขาหัส 51 และรุ่นพี่รุ่นน้องปริญญาโท สาขาวิชากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะนัท พีไผ่ น้องแพง ที่คอยเป็นกำลังใจและให้ความช่วยเหลือต่างๆ ตลอดหลักสูตรการศึกษา และขอบคุณพี่ม ที่ให้ความช่วยเหลือในการแปลภาษาอังกฤษ และขอขอบคุณเพื่อนๆ และพี่ๆ ที่สำนักงานศาลปกครองทุกคน ที่คอยถามไถ่ความคืบหน้าของวิทยานิพนธ์ และอนุเคราะห์เอกสารและข้อมูลต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดียิ่ง

และที่ขาดเสียไม่ได้ ด้วยความเคารพยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณพ่อและแม่เป็นอย่างสูง ที่ให้การสนับสนุนทางการศึกษา ให้ความเอาใจใส่ในทุกเรื่อง ทั้งกำลังใจและกำลังใจทรัพย์ให้กับผู้เขียนมาโดยตลอดและน้องสาวทั้งสองคน ที่มีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนและเป็นแรงบันดาลใจให้เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และขอขอบคุณพี่เมธ ที่คอยเป็นกำลังใจและคอยดูแลให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนเสมอมาในทุกเรื่อง

ทำยที่สูตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์ในทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบให้
เป็นกตเวทิตาแด่บิดามารดา และบูรพาจารย์ทุกท่าน ตลอดจนญาติพี่น้อง รวมทั้งผู้มีพระคุณ
ทุกท่าน ส่วนข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว และขออภัยมา
ณ โอกาสนี้

นางสาวสุภัคคินี จันทรโณม

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2555

จำนักรหอสมุด

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
กิตติกรรมประกาศ.....	(5)
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.4 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา	5
2. แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง.....	6
1. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง	6
1.1 ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	7
1.2 ลักษณะพิเศษของคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง	9
1.3 หน่วยงานของรัฐที่อาจถูกฟ้องในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	11
2. แนวทางการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานรัฐในศาลปกครอง	13
2.1 ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง.....	13
2.2 หลักการดำเนินคดีกับหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	16

3. กระบวนพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง.....	18
3.1 การดำเนินคดีปกครองทั่วไป.....	18
3.2 การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	30
3. การพิจารณาคดีปกครองกรณีการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในต่างประเทศ	39
1. อำนาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในคดีสิ่งแวดล้อม	39
1.1 ประเทศฝรั่งเศส	40
1.2 ประเทศออสเตรเลีย.....	47
2. การดำเนินกระบวนพิจารณาคดีกับหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในคดีสิ่งแวดล้อม	53
2.1 ประเทศฝรั่งเศส	53
2.2 ประเทศออสเตรเลีย.....	61
4. ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย.....	65
1. ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี	68
2. ปัญหาการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อม.....	74
3. ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลและการใช้ดุลพินิจรับฟังพยานหลักฐาน	82
4. ปัญหาการพิพากษาคดีและการกำหนดค่าบังคับในคดีสิ่งแวดล้อม.....	89
5. ปัญหาการบังคับคดีกับหน่วยงานของรัฐผู้กระทำละเมิด	96
5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....	101
1. บทสรุป	101
2. ข้อเสนอแนะ.....	103

บรรณานุกรม	107
ภาคผนวก.....	112
ประวัติการศึกษา.....	113



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่ศาลปกครองเปิดทำการจนถึงปัจจุบัน มีคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นจำนวนมาก ทั้งที่มีสาเหตุมาจากมลพิษ เหตุเดือดร้อนรำคาญ การผังเมือง การควบคุมอาคาร การสาธารณสุข สุขอนามัยและการอุตสาหกรรม เป็นต้น รวมมากกว่า 4,634 คดี¹ ยกตัวอย่างเช่น คดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ คดีสุสานหอยขมที่แม่เมาะ คดีโคบอลต์ 60 คดีโรงบำบัดขยะที่สระบุรี คดีเกี่ยวกับการประกอบอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มาบตาพุด คดีมลพิษทางเสียงจากสนามบินสุวรรณภูมิ คดีการลักลอบปล่อยสารตะกั่วจากโรงแต่งแร่ลงสู่ลำห้วยคลิตี้ คดีประกาศกระทรวงฯ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในพื้นที่ชายฝั่งทะเล เป็นต้น นอกจากนี้ มีคดีที่ได้รับความสนใจจากทุกภาคส่วนในปัจจุบัน คือ คดีน้ำท่วม² โดยสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนและชาวบ้านในพื้นที่ต่างๆ รวม 352 คน ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต่อแผนกคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองกลาง เรื่องหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด เพื่อให้หน่วยงานทั้งหมดร่วมกันรับผิดชอบและจ่ายค่าชดเชย ตลอดจนให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้คณะรัฐมนตรีจัดตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อฟื้นฟูเยียวยาผู้ประสบภัยน้ำท่วม อันเป็นกรณีที่ประชาชนในฐานะผู้ร้องเห็นว่ารัฐบาลบริหารงานผิดพลาดและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมไม่ได้ผล ซึ่งจากการศึกษาพบว่ากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเภท เช่น เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีคำสั่งให้พักใช้ใบอนุญาตโรงงานที่ไม่สามารถควบคุมมลพิษให้อยู่ในเกณฑ์ค่ามาตรฐานได้ เป็นต้น และประเด็นพิพาทที่เกิดขึ้นโดยส่วนใหญ่เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

¹ ศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม, สำนักงานศาลปกครอง, กรกฎาคม 2554.

² คดีหมายเลขดำที่ ส.401/2554

ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงอาจถือได้ว่าศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกือบทั้งหมด

ปัจจุบันประเทศไทยได้รับผลกระทบจากเปลี่ยนแปลงและสภาพเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ หากแต่มนุษย์เริ่มเห็นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติก็ภายหลังที่มนุษย์ได้แสวงหาประโยชน์มาเป็นเวลานาน จนกระทั่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมดังกล่าวแล้ว ซึ่งการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ที่ต้องมีการกำหนดแนวนโยบายที่ชัดเจนและกำหนดมาตรการบังคับที่จำเป็น อีกทั้งกระบวนการยุติธรรม ก็เป็นอีกฝ่ายหนึ่งที่สำคัญยิ่ง เพราะนโยบายของฝ่ายบริหาร และกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่สัมฤทธิ์ผลได้ ถ้าหากกระบวนการยุติธรรมไม่มีสภาพบังคับหรือไม่ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ที่มุ่งคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองของไทยยังมีข้อจำกัดบางประการ ได้แก่ กรณีที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่จะคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโดยเฉพาะในส่วนของการขาดดุลยภาพในการใช้ดุลพินิจพิจารณาและพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม ทำให้ในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองขึ้น และคณะกรรมการก็ได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ โดยออกมาเป็นคู่มือชื่อ “แนวทางการสั่งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” และได้มีการเปิดแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองทุกศาล โดยประธานศาลปกครองสูงสุดก็ได้ออกคำแนะนำในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม³ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีประเภทนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและบรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งแผนก เป็นเหตุให้ผู้เขียนมีความสนใจที่จะศึกษาว่าแนวทางการสั่งคดีพิพากษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพากษามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะมีส่วนสำคัญในการ

³ “คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก, (4 กรกฎาคม 2554).

ช่วยคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายมากน้อยเพียงใด ในการดำเนินคดีกับหน่วยงานรัฐที่ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อม และสามารถแก้ปัญหาข้อจำกัดหรือข้อขัดข้องบางประการในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้หรือไม่ โดยผู้เขียนจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลต่างประเทศ โดยคาดหวังว่าผลการศึกษานี้จะสามารถเป็นข้อสังเกตและแนวทางในการพัฒนาการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป โดยศึกษากรณีการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบและการดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่ศาลปกครองไทยนำวิธีพิจารณาคดีปกครองมาเป็นต้นแบบในการจัดตั้งศาลและดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง พร้อมทั้งศึกษาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดินของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย แม้ว่าศาลดังกล่าวจะมีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยครอบคลุมทั้งข้อพิพาทจากการกระทำทางปกครอง และข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดในทางแพ่งและอาญาก็ตาม แต่เนื่องจากเป็นศาลสิ่งแวดล้อมที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด⁴ จากการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมทั่วโลก ทั้ง 26 แห่ง โดยได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ ให้เป็นต้นแบบของศาลด้านสิ่งแวดล้อม และการที่เป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททั้งสามด้านก็เป็นการขจัดความซ้ำซ้อนในเรื่องเขตอำนาจศาลแล้ว ยังเป็นการพิจารณาพิพากษาคดีโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งสามารถวางบรรทัดฐานและก่อให้เกิดความแน่นอนในการตีความกฎหมายสิ่งแวดล้อม และอำนวยความสะดวกให้ประชาชนจนเป็นที่ยอมรับและสามารถนำแนวทางไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องต่อไป

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การศึกษาวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเทศจะเป็นประโยชน์ในการนำมาเทียบเคียงหรือปรับใช้กับกรณีการดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยได้เช่นกัน ดังที่จะได้นำเสนอต่อไป

จากสภาพปัญหาของการดำเนินคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองด้านต่างๆ ตั้งแต่ตัวบทกฎหมายวิธีสบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมายสารบัญญัติของหน่วยงานรัฐ หรือในส่วนของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี วิธีพิจารณาคดีและการตีความกฎหมายของตุลาการ

⁴ สำนักงานศาลยุติธรรม, รายงานการศึกษาดูงานศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ณ เมืองซิดนีย์ มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ และศาลสิ่งแวดล้อมทรัพยากรและการพัฒนา, ณ เมืองแอดดิเลด มลรัฐออสเตรเลียใต้ ประเทศออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ 30 พฤษภาคม – 1 มิถุนายน 2005.

ที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ ปัจจุบันศาลปกครองจึงมีนโยบายที่ชัดเจนในการสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมโดยการจัดตั้งองค์คณะตุลาการของแผนกคดีสิ่งแวดล้อม โดยคัดเลือกจากคุณวุฒิและความเชี่ยวชาญของตุลาการตลอดจนจากการเปิดแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองทุกศาล เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ มีการวางขอบเขต ประกอบกับมีการวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม โดยจัดทำคู่มือแนวทางการสั่งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ ซึ่งทำให้เห็นแนวทางการพัฒนาของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น หากแต่ยังคงมีปัญหาข้อจำกัดที่สำคัญบางประการเช่นกัน ดังที่ผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาลักษณะเฉพาะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย
- 2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงการดำเนินคดีที่ฟ้องหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลต่างประเทศ
- 3) เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองของไทย
- 4) เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเปรียบเทียบกับคดีสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

1.4 สมมติฐานของการศึกษา

มาตรการหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ กฎหมาย ระเบียบ คำพิพากษา และคำสั่งของศาลปกครอง ทั้งของไทยและของต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

- 1) เพื่อทราบลักษณะเฉพาะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทย
- 2) เพื่อทราบถึงการดำเนินคดีที่ฟ้องหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลต่างประเทศ
- 3) เพื่อทราบปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองของไทย
- 4) เพื่อทราบแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

บทที่ 2

แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

1. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

ภายหลังเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือฝ่ายปกครองด้วยกันเองว่า การกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยใช้ “ระบบไต่สวน” ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อพิสูจน์หาความจริงในคดี โดยศาลจะมีบทบาทโดยตรงในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญและรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ได้เอง ไม่ต้องรอให้คู่กรณีพิสูจน์หรือกล่าวอ้าง ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองเช่นนี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากกับคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพราะหากให้คู่ความในคดีเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและนำสืบพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างตามระบบกล่าวหาแล้ว ก็จะเป็นการยากที่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะแสวงหาพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของผู้มีอิทธิพลหรือของฝ่ายปกครองเป็นส่วนใหญ่มาแสดงต่อศาลได้ และหากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมสามารถนำคดีมาสู่ศาลปกครองเพื่อขอให้มีการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าว รวมทั้งอาจฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ด้วย ดังนั้นศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยการเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องสิ่งแวดล้อมดังกล่าว รวมไปถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการริเริ่มหรือจัดให้มีโครงการต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ ตลอดจนให้การเยียวยาความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

1.1 ความหมายของคตินิยมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คตินิยมสิ่งแวดล้อมมีความหมายเพียงใดนั้น ยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้อย่างชัดเจน มีแต่เพียงนิยามคำว่า “สิ่งแวดล้อม” โดยในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัตินิยาม คำว่า “สิ่งแวดล้อม” ให้หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

จากบทนิยามคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ไว้อย่างกว้างขวาง หมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์นั้น เป็นการให้ความหมายที่ได้รับอิทธิพลแนวคิดที่ถือว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางของสิ่งแวดล้อม (Anthropocentric Approach) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมนุษย์และโดยมนุษย์เอง¹ ดังนั้น หากจะตีความว่า “คตินิยมสิ่งแวดล้อม” หมายถึง คติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมใน ความหมายดังกล่าว ย่อมจะทำให้ความหมายของคตินิยมสิ่งแวดล้อมกว้างขวางจนเกินไป ความหมายของคตินิยมสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันจึงยังไม่ชัดเจนว่า หมายถึงคติประเภทใดบ้าง อีกทั้งยังมีอีกแนวคิดหนึ่งที่ว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม (Ecocentric Approach) เป็นแนวความคิดที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม คือ เน้นให้สิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลาง โดยการกระทำของมนุษย์ควรสอดคล้องกลมกลืนกับสิ่งแวดล้อมและไม่ควรกระทบกระเทือนต่อส่วนอื่นของสิ่งแวดล้อมที่ไม่ใช่มนุษย์ เช่น น้ำ อากาศ พืช และสัตว์ ด้วย² ซึ่งแม้บทนิยามคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะมีความหมายกว้างขวางมากก็ตาม หากแต่มีข้อสังเกตว่าเป็นบทนิยามที่ใช้แนวคิดที่ถือเอามนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentric Approach) นั้น ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมแคบเกินไป ซึ่งหากนำเอาแนวคิดที่ถือว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม (Ecocentric Approach) ดังกล่าว มาใช้เพื่อกำหนดความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” แล้ว ก็จะทำให้ได้ความหมายที่กว้างขึ้นอีก โดยแม้จะไม่เกี่ยวกับสิ่งที่อยู่รอบตัวมนุษย์ก็ตาม

¹ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2550 , น. 43.

² เฟื่องอ้าง, น. 47.

ศาลปกครองไทยได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ และได้มีการวางขอบเขตในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมไว้³ ดังนี้

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หมายความว่า ความรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพของมนุษย์ และการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ การพิจารณาว่าคำฟ้องในคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ต้องคำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ ประกอบด้วย⁴

1) วัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ

ก. คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ข. คุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์

ค. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือ

ง. การกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม หรือไม่

2) บทกฎหมายที่เป็นฐานในการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในกลุ่มกฎหมายดังต่อไปนี้ หรือไม่

ก. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษโดยตรง

³ คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, “แนวทางการส่งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”, กุมภาพันธ์ 2553.

⁴ เพิ่งอ้าง.

ข. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต

ค. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ง. กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์

จ. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม

3) ปัจจัยประกอบอื่นๆ เช่น ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่จำเป็นต้องมีการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment, EIA) หรือการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment, HIA) หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างและเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม หรือในกรณีที่ศาลอาจจำเป็นต้องออกคำสั่งเพื่อเยียวยาแก้ไขสภาพแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

1.2 ลักษณะพิเศษของคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะทางเทคนิคเฉพาะเรื่องมาก อาทิเช่น กรณีการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือการวัดค่ามาตรฐานตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้กฎหมายจะให้ศาลมีอำนาจในการตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อศึกษาตรวจสอบหรือวิเคราะห์เรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดีดังกล่าวได้ก็ตาม หากแต่ศาลก็ต้องใช้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องเหล่านั้นด้วยเช่นกัน และสืบเนื่องจากสถานะของคู่กรณีในคดีโดยส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่อยู่ในสถานะที่ด้อยกว่าหรือมีความไม่เท่าเทียมกันในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับบุคคลที่เป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คดีด้านสิ่งแวดล้อมนี้จึงมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากคดีปกครองประเภทอื่นๆ ซึ่งพอจะกล่าวได้ดังต่อไปนี้⁵

1) เป็นกรณีพิพาทอันเกิดจากการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติของประชาชนทั่วไป เช่น มลภาวะที่เกิดในน้ำ อากาศ พื้นดิน สภาพป่าไม้ เสื่อมโทรม

⁵ วิริยะ วัฒนสุขชาติ, “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง”, (วิทยานิพนธ์ สาขานิติศาสตรบัณฑิต วิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2544).

2) เป็นกรณีพิพาทที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมจำนวนมาก เช่น แม่น้ำที่ไหลผ่านพื้นที่หลายจังหวัด หากเกิดการเน่าเสียเพราะโรงงานปล่อยสารปนเปื้อนลงแม่น้ำ โดยไม่มีการบำบัด ประชาชนที่ได้รับผลกระทบย่อมมีบริเวณกว้างและมีจำนวนมาก เป็นต้น

3) การกำหนดค่าเสียหายที่เกิดจากความบกพร่องในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานรัฐฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ต้องใช้ระยะเวลานานในการที่จะแสดงผลความเสียหาย กล่าวคือ บางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคลอื่นเนื่องมาจากสารเคมี สารพิษ หรือวัตถุใด ๆ ในกระบวนการอุตสาหกรรมไม่ได้เกิดขึ้นทันทีแต่ต้องอาศัยระยะเวลาในการบ่มเพาะหรือสะสมของสารชนิดนั้น ๆ ในร่างกาย

4) ต้องให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องนั้นๆ ในการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดจากการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เรื่องน้ำ อากาศ แร่ธาตุต่าง ๆ

5) เป็นกรณีพิพาทที่ต้องการวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ หรืออาจจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการป้องกันความเสียหายที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อม มักสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติมาก และมีผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์ค่อนข้างรุนแรง หากปล่อยให้ระยะเวลานานไปอาจยากที่จะแก้ไขให้กลับไปสู่สภาวะปกติ จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายบางประการที่จะหยุดหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นให้เร็วที่สุด

นอกจากนี้ เป็นที่ทราบกันดีว่า ประชาชนที่เป็นคู่กรณีได้นำข้อพิพาทอันมีต้นเหตุมาจากความบกพร่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง โดยมีความมุ่งหวังว่าศาลปกครองจะสามารถแก้ปัญหาด้วยการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นหรือออกคำสั่งเพื่อยุติความเสียหายที่เกิดขึ้นและสร้างความเป็นธรรมให้กับตน โดยกำหนดให้มีการดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้องตามครรลองที่ควรจะเป็นได้ ด้วยเหตุว่า ศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ซึ่งเป็นระบบการพิจารณาที่ตุลาการมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและทำการพิพากษาคัดสินคดี อันเป็นการแบ่งเบาภาระการพิสูจน์ของประชาชนซึ่งขาดความรู้ความชำนาญในเรื่องกฎหมายวิธีพิจารณาคดี และความบกพร่องในเรื่องความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ไม่ต้องดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการเกิดภาระแก่ประชาชนเกินสมควร เพื่อที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงเองทั้งหมด แต่เท่าที่ผ่านมา มีกรณีพิพาทหลายเรื่องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะศาลเห็นว่าไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้

จึงเกิดเป็นกรณีปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องของการยื่นฟ้องคดีด้านสิ่งแวดล้อม และความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเหตุผลของศาลปกครองในการมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องศึกษาเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับหลักการ เหตุผล รวมถึงวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการดำเนินคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมและขอบเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงบทบาทของศาลปกครองในเรื่องดังกล่าว

1.3 หน่วยงานของรัฐที่อาจถูกฟ้องในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ลักษณะข้อพิพาทของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด อันเป็นสาเหตุแห่งการยื่นฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประชาชน เนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว นั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนในวงกว้าง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมิได้เฉพาะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัตินั้น ศาลปกครองได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาไว้ว่า บทกฎหมายที่เป็นฐานในการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในกลุ่มกฎหมายดังต่อไปนี้หรือไม่ กล่าวคือ กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษโดยตรง หรือกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ และกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม ซึ่งนอกจากบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็ยังมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น ๆ ที่ไม่ได้มุ่งหมายหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่มี

หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้นๆ เข้าไปเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยทางอ้อม เช่น ในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญของกฎหมายโดยไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ แต่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่รัฐ คือ ผู้อำนวยการทางหลวง ในการกำหนดมาตรการหรือเงื่อนไขใดก็ได้ในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการติดขัดของการจราจร กำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่า ตามมาตรา 46 และมาตรา 47 เป็นต้น

หน่วยงานของรัฐ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองประเทศไทยนั้น สามารถพิจารณาในแง่ของรูปแบบว่า องค์กรใดบ้างที่ศาลปกครองสามารถเข้าไปตรวจสอบได้จากมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งนิยามคำว่า หน่วยงานทางปกครอง ไว้ว่า “หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” ซึ่งเป็นการพิจารณาในเบื้องต้นเท่านั้น ในขั้นตอนต่อไปจะต้องพิจารณาในแง่เนื้อหา ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ว่าการกระทำใดบ้างที่ศาลปกครองเข้าไปตรวจสอบได้ เพราะหากเป็นการกระทำธรรมดาในทางแพ่งในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐลดฐานะของตัวเองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์เทียบเท่าเอกชนทั่วไปแล้ว ศาลปกครองก็ไม่อาจเข้าไปตรวจสอบได้ คงเป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรม ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบได้ต้องเป็นกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาว่าองค์กรใดบ้างที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองจึงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นในเบื้องต้นเท่านั้นว่าองค์กรใดจะถูกตรวจสอบได้บ้าง ซึ่งการที่จะทำให้ทราบว่า องค์กรใดบ้างที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง ต้องพิจารณาในทางเนื้อหาว่าการกระทำขององค์กรนั้น ๆ เป็นการกระทำที่ใช้อำนาจในทางปกครองหรือไม่ มีวัตถุประสงค์เป็นการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือการกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม หรือไม่ หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ศาลปกครองย่อมต้อง

เข้ามาตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นไปตามหลักที่ว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายอันเป็นส่วนหนึ่งในหลักนิติรัฐนั่นเอง

2. แนวทางการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานรัฐในศาลปกครอง

2.1 ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

จากแนวความคิดพื้นฐานในกฎหมายมหาชน มองว่า รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษามลประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ รัฐก็สามารถใช้นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนได้ แต่ถ้าในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะแล้ว ก็จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน ซึ่งถ้าเอกชนไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นว่า ก็จะต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจบังคับเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

ประเภทของคดีปกครองโดยทั่วไปสามารถพิจารณาได้ดังนี้ คือ คดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนือหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือละเลยต่อหน้าที่ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำในทางปกครอง รวมทั้งให้ชดเชยค่าเสียหายเนื่องจากการกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย

การพิจารณาว่าคดีประเภทใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่นั้น จะพิจารณาจากบทบัญญัติ มาตรา 9 และมาตรา 11 ประกอบมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะเห็นได้ว่า คดีสิ่งแวดล้อมทางปกครอง ได้แก่ คดีประเภทใดประเภทหนึ่งใน 8 ประเภทดังต่อไปนี้⁶

⁶ ประสพ พงษ์สุวรรณ, “เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม”, น. 2 – 8, (อัตสำเนา)

- 1) คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสิ่งแวดล้อม
- 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดซึ่งหมายถึง การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพ (acte physique) หรือการปฏิบัติการ (opération) ของฝ่ายปกครอง (ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายสิ่งแวดล้อม และขอให้ศาลสั่งห้ามการกระทำดังกล่าว
- 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือจากกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- 5) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 6) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม
- 7) คดีที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง
- 8) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองประเภทหลัก ๆ นั้น ได้แก่ คดีประเภทที่ 1 ประเภทที่ 3 ประเภทที่ 4 และประเภทที่ 5⁷

ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอนำเสนอเฉพาะในส่วนที่หน่วยงานของรัฐกระทำละเมิด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากการศึกษากรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทาง

⁷ อังคณา เสางทอง, “สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.14

ปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองนั้น คดีพิพาทลักษณะเช่นนี้ มีข้อพิจารณาเป็นพิเศษที่จะต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

ประการแรก ต้องเป็นคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ข้อพิพาทอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว ซึ่งไม่ใช่ข้อพิพาทอันเกี่ยวเนื่องมาจากการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงไม่เป็นเหตุที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานทางปกครองได้⁸

ประการที่สอง การละเมิดนั้นต้องเป็นผลมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยในเรื่องของการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ว่า หมายความว่า การกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยเฉพาะตามกฎหมาย เช่น การใช้อำนาจเฉพาะตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535⁹ หรือการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการบูรณะและบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในชนบทของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁰ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด มีข้อต้องพึงพิจารณาด้วยว่า กฎหมายได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่¹¹ หรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า คดีความรับผิดทางละเมิดที่จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองนั้น จะมีได้เฉพาะกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง อันหมายถึง หน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด¹² ตัวอย่างคดีพิพาท

⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 20/2545

⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 159/2546 (ประชุมใหญ่)

¹⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 618/2545

¹¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5
วรรคหนึ่ง.

¹² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5
วรรคสอง.

ลักษณะนี้ เช่น กรณีฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการปล่อยให้มีการนำขยะมาทิ้งในที่พิพาทเป็นเหตุให้น้ำในลำธารสาธารณะเน่าเสีย ทำให้เปิดและปลาของผู้ฟ้องคดีตาย และมีการรื้อถอนโรงเรือนเลี้ยงเบ็ดและชุดตกดินในที่พิพาท¹³ การฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลเจ็ดริ้วชดใช้ค่าเสียหายจากการฉีดพ่นสารกำจัดวัชพืชในหมู่บ้านอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสวนองุ่นของผู้ฟ้องคดี¹⁴ หรือกรณีหน่วยงานทางปกครองกระทำละเมิดโดยไม่อนุญาตให้ต่อไปอนุญาตประกอบกิจการตลาดเอกชน¹⁵ และในกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยไม่ออกคำสั่งระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นเหม็นอันเนื่องมาจากการเผาศพ¹⁶ เป็นต้น

2.2 หลักการดำเนินคดีกับหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ด้วยเหตุผลที่ว่าคดีปกครองเป็นคดีพิพาทที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีพิพาททางแพ่ง ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเอง โดยในคดีปกครองนั้นจะต้องมีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นอย่างน้อยเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือในคดีปกครองนั้น คู่กรณีจะอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่กรณีที่เป็นฝ่ายปกครองย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่กรณีฝ่ายที่เป็นเอกชน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะของประเทศเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังนั้น เมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นคู่กรณีฝ่ายเอกชนจึงไม่อาจอ้างประโยชน์ส่วนตัวมาเป็นข้ออ้างในการต่อสู้กับฝ่ายปกครองได้ เนื่องจากหากผลประโยชน์ของเอกชนขัดแย้งกับผลประโยชน์ต่อส่วนรวมแล้ว หน่วยงานทางปกครองจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ก็จะเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมนั่นเอง จึงย่อมขัดต่อสิทธิของเอกชนอย่างแน่นอน และนี่ก็คือจุดเริ่มต้นของคดีพิพาทนั่นเอง ซึ่งในทางพิจารณาคดีดังกล่าวฝ่ายเอกชนก็ย่อมมีความเสียเปรียบในเบื้องต้นอยู่แล้ว นอกจากนั้น เอกสารพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในคดีโดยส่วนใหญ่ก็จะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งหากใช้ระบบกล่าวหาแบบการพิจารณาคดีแพ่งทั่วไปที่เอกชนผู้เป็นโจทก์จะต้องเป็นฝ่ายแสวงหาพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลเพื่อสนับสนุนข้อกล่าว

¹³ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ 890/2548

¹⁴ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ 1510/2547

¹⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 552/2551

¹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 86/2550

อ้างของตนเองแล้วเอกชนก็ย่อมจะเสียเปรียบในทางพิจารณาคดีและมีโอกาสที่จะชนะคดีได้ยาก ดังนั้นระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงจำเป็นต้องใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีที่ให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมดุลแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอย่างแท้จริง

ในปัจจุบันศาลปกครองของไทยพิจารณาคดีตัดสินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยใช้วิธีพิจารณาเดียวกับคดีปกครองทั่วไป ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาคดีตามระบบไต่สวน กล่าวคือ เป็นระบบวิธีพิจารณาแสวงหาพยานหลักฐานที่มักจะไม่มีกฎเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะไม่มีบทตัดพยาน (Exclusionary rule) ที่เด็ดขาด หากแต่เปิดโอกาสให้มีการเสนอพยานหลักฐานทุกชนิดมาสู่ศาลได้ และศาลเองก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง¹⁷ และจากการเปิดเผยคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองนั้น โดยหลักต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สอดคล้องต้องกันและเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งแผนก ที่ประสงค์ให้การบริหารจัดการคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ลดขั้นตอน และมีประสิทธิภาพ หากแต่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควร ดังนั้น ในเบื้องต้นเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันและบรรลุตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งแผนกดังกล่าว ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงได้ออกคำแนะนำในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม¹⁸ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาคดีตัดสินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกับคู่มือ “แนวทางการสั่งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ที่จัดทำโดยคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ซึ่งได้มีการรวบรวมการสั่งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมประเภทต่าง ๆ ในแต่ละขั้นตอนจากการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่ผ่านมา ดังนั้นการกำหนดแนวทางในการสั่งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นในการที่จะช่วยให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีมาตรฐาน และเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

¹⁷ ปัญญา สุทธิบัติ, กฎหมายลักษณะพยาน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543).

¹⁸ “คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก, (4 กรกฎาคม 2554).

3. กระบวนพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

โดยภาพรวมของการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง เป็นระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวน ตุลาการจะมีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินคดี ตั้งแต่เริ่มคดี กำหนดประเด็น ส่งคำคู่ความ เอกสาร แสวงหาพยานหลักฐานที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์แก่คดี ชักถามพยาน ตลอดจนออกคำสั่งสืบพยานและพิพากษาคดีเมื่อใดก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร¹⁹ ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนเพื่อจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะยากไร้หรือไม่มีทุนทรัพย์หรือไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งในระบบหรือระเบียบของทางราชการก็ตาม²⁰

3.1 การดำเนินคดีปกครองทั่วไป

ศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบไต่สวน²¹ การดำเนินกระบวนพิจารณาถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาล คู่กรณีทั้งหมดในคดีรวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วยศาลในการค้นหาความจริง ซึ่งข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิพากษาของศาลไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณีในคดีเท่านั้น ศาลสามารถรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหลายในคดีด้วยตนเองโดยไม่ผูกพันกับข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนำเสนอ

ก. ขั้นตอนการตรวจคำฟ้อง

ตุลาการเจ้าของสำนวนจะตรวจพิจารณาคำฟ้องและพยานหลักฐานต่างๆ ในสำนวนคดี เมื่อศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่แล้ว ขั้นตอนต่อไปศาลจะต้องไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าคดีดังกล่าวเข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้จากพยานหลักฐานในคำฟ้อง หรือหากข้อเท็จจริงในคำฟ้องไม่เพียงพอ ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้

¹⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคสาม.

²⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, สำนักพิมพ์วิญญูชน กรุงเทพมหานคร, กุมภาพันธ์ 2544 น. 177

²¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5

โดยหลักคดีปกครองต้องฟ้องต่อศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น และผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองจึงจะมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 เงื่อนไข²² คือ 1) เงื่อนไขเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งตามหลักในการฟ้องคดีปกครอง ย่อมต้องฟ้องต่อศาลตามลำดับชั้น กล่าวคือ จะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อน²³ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด²⁴ เว้นแต่ เป็นคดีที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดโดยตรง²⁵ และนอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องพิจารณาเขตอำนาจศาลปกครองในด้าน “เนื้อหาของคดี” ที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องพิจารณา “พื้นที่ของคดี” ที่จะยื่นฟ้องประกอบด้วยเช่นกัน และ 2) เงื่อนไขที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งมีข้อที่ต้องพิจารณารวม 4 ประการ คือ เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องคดีปกครอง และเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี ดังจะกล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยหลักของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีในทางใดทางหนึ่ง²⁶ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ซึ่ง

²² รายงานวิจัยการดำเนินคดีปกครองของหน่วยงานรัฐ, สำนักงานศาลปกครอง.

²³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 10.

²⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 73.

²⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 11.

²⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42.

คำว่า “ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ” นั้น มีความหมายกว้างกว่าคำว่า ผู้เสียหายในคดีแพ่งทั่ว ๆ ไป เนื่องจากในคดีแพ่งนั้นจะต้องมีการถูกโต้แย้งสิทธิ หรือมีความจำเป็นที่ต้องใช้สิทธิในทางศาล ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่บัญญัติไว้ว่า “ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลแพ่งที่มีเขตอำนาจ ” แต่ในทางกฎหมายปกครองแล้ว การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีเป็นแต่เพียงอาจจะเดือดร้อนเสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีได้แล้ว อย่างไรก็ตาม ต้องเป็นความเดือดร้อนเสียหายที่อาจคาดเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการที่จะวินิจฉัยหรือได้ส่วนให้ได้ความจริงต่อไป และนอกจากการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว ผู้ฟ้องคดียังจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย²⁷ ด้วยเช่นกัน

เงื่อนไขเกี่ยวกับการที่ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เป็นไปตามหลักสำคัญของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ได้มีการกำหนดให้มีวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนของเอกชนไว้โดยเฉพาะแล้ว อันเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนภายในของฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นกระบวนการเสียก่อน หลักการนี้จึงสอดคล้องกับการพิจารณาทบทวนการกระทำภายในของฝ่ายปกครองและหลักการควบคุมบังคับบัญชา ดังนั้น การทบทวนภายในฝ่ายปกครอง จึงอาจสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่เอกชนได้โดยไม่ต้องนำคดีมาสู่ศาล กล่าวคือ ขั้นตอนการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนภายในฝ่ายปกครองนี้ ถือว่าเป็นขั้นตอนตามกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติก่อน มิเช่นนั้นจะมีผลเท่ากับไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย สิทธิในการฟ้องคดีจึงไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ผู้นั้นต้องอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครอง²⁸ ด้วยเช่นกัน

²⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 26 และข้อ 27.

²⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 62.

เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องและคำขอ กล่าวคือ ในรูปแบบคำฟ้องนั้น ต้องมีเนื้อหาครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้²⁹ ซึ่งการทำคำฟ้องในคดีปกครองนั้น ไม่มีแบบฟอร์มกำหนดไว้ตายตัว กฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงว่าจะต้องจัดทำคำฟ้องเป็นหนังสือ ซึ่งจะเขียนด้วยลายมือหรือพิมพ์ก็ได้ ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรือโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และนอกจากต้องมีเนื้อหาครบถ้วนตามรายการที่กฎหมายบัญญัติแล้ว คำฟ้องยังต้องแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย และในกรณีการฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล³⁰ สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข้ออันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ ซึ่งหมายความว่า การฟ้องคดีปกครองนั้น กฎหมายวางหลักไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในคำฟ้องขอให้สั่งให้ชัดใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้เช่นกัน³¹ โดยแสดงรายละเอียดและพยานหลักฐานเกี่ยวกับสถานะทางการเงินและทรัพย์สินเพื่อประกอบการได้ส่วนคำขอของศาล ในส่วนของคำขอท้ายคำฟ้อง ถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการพิจารณาพิพากษาของศาล โดยผู้ฟ้องคดีจำต้องระบุให้ชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลมีคำพิพากษาอะไรให้แก่ตน ซึ่งถ้าหากผู้ฟ้องคดีได้กำหนดคำขอท้ายคำฟ้องที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ศาลจะพิจารณาให้ได้ ศาลก็อาจจะรับคดีนั้นไว้พิจารณาหรือมีคำสั่ง³² กล่าวคือ เงื่อนไขเกี่ยวกับคำบังคับคดีตามคำฟ้องคดีปกครองนั้น จะต้องมีการขอให้มีการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี และต้องเป็นคำฟ้องที่ศาลปกครองมีอำนาจออกคำบังคับได้³³ โดยในการที่ศาลจะกำหนดคำบังคับได้นั้นจะต้อง

²⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45.

³⁰ ตามอัตราที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับแก้ไข 2551)

³¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45/1 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41/1 – 41/6.

³² เช่น คำขอที่ขอให้ศาลสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือคดีที่ขอให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

³³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72.

กำหนดให้สอดคล้องกับคำฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เงื่อนไขประการสุดท้าย ในเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดี ตุลาการศาลปกครอง มีหน้าที่ในการตรวจคำฟ้องว่าได้ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีหรือไม่³⁴ ซึ่งถ้าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น ต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี³⁵ เป็นต้น นอกจากนี้ ในระหว่างการตรวจคำฟ้อง หากศาลพบว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ภายในระยะเวลา ศาลอาจใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาได้หากเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้น เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยที่ศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ กล่าวคือ ถ้าเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้³⁶

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่การดำเนินการของฝ่ายปกครองมีหลากหลายประเภท โดยเฉพาะการกระทำละเมิด หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดอย่างอื่นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีได้ ดังนั้น เพื่อให้มีการคุ้มครองผู้ฟ้องคดีจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองในระหว่างการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะ มีคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ศาลปกครองก็มีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว และออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด³⁷

³⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49.

³⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51.

³⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52.

³⁷ มีการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไว้ โดยแยกออกเป็น 2 กรณี คือ การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ซึ่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีทั้งสอง

ซึ่งการที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้นั้น คู่กรณีฝ่ายที่ได้รับ ความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ต้องยื่นคำขอต่อศาลโดยจะยื่น มาพร้อมกับคำฟ้องหรือในเวลาใดๆ ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาก็ได้ โดยในคำขอนั้นจะต้อง เปิดเผยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่จำเป็นให้ศาลทราบ หรือแสดงให้เห็นได้ว่า หากศาล ไม่กำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแล้ว คู่ความอาจได้รับความเดือดร้อน เสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร เมื่อศาลทำการไต่สวนจนเป็นที่พอใจแล้ว ศาลมีอำนาจที่จะสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ภายในขอบเขตหรือ โดยมีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ หรือจะมีคำสั่งโดยไม่มีกำหนดเงื่อนไขใดๆ เลยก็ได้ ตามแต่ศาลจะ เห็นสมควร

ข. ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและการรับฟังพยานหลักฐาน

ในคดีปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นใน ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาลงจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับคดีนั้น โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจง ของคู่กรณีและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วย ดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย ดังนั้น ในวิธีพิจารณาระบบไต่สวน ตุลาการ

ลักษณะนี้ ศาลจะนำมาใช้แตกต่างกัน คือ ถ้าเป็นกรณีการทุเลาการบังคับจะใช้กับกฎหรือคำสั่ง ทางปกครองเพื่อเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ไว้ เป็นการชั่วคราวระหว่างที่คดียังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ เพราะหากไม่มีการทุเลาคำสั่งไว้ก่อนแล้ว ปลดปล่อยให้คำสั่งมีผลบังคับใช้แก่ผู้รับคำสั่งจนกว่าศาลจะพิพากษาแล้วเสร็จ อาจทำให้ผู้รับคำสั่ง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากผลของคำสั่งที่ศาลยังไม่ได้ตัดสินว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อันเป็นการไม่เป็นธรรมแก่ผู้รับคำสั่ง และถ้าเป็นกรณีการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวจะใช้กับการระงับ การกระทำ เช่น การก่อสร้างอาคารรุกล้ำที่สาธารณะ ซึ่งคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล เมื่อทางราชการยังไม่ได้ใช้ที่ดินดังกล่าวในระยะเวลาอันใกล้ จึงควรสั่งให้ระงับการรื้อถอนไว้ก่อน เป็นต้น ที่สำคัญศาลจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐเป็นสำคัญ นอกจากนี้ วิธีการชั่วคราวดังกล่าวจะต้องไม่เป็นปัญหาและอุปสรรคแก่การ บริหารงานของรัฐ หรือการบริการสาธารณะด้วย

เจ้าของสำนวนจึงเป็นผู้รับผิดชอบการทำสำนวนคดีในเรื่องที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าของสำนวนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ได้รับสำนวนคดีมา ไม่ว่าจะเป็นการตรวจคำฟ้อง การรวบรวมข้อเท็จจริงจากคู่กรณี การนั่งไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เป็นข้อยุติ การตรวจสอบสถานที่ บุคคลหรือสิ่งอื่นใด (ถ้าจำเป็น) การรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือการออกคำสั่งต่าง ๆ ในระหว่างการพิจารณาคดี เป็นต้น โดยในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น ต้องถือว่าตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากองค์คณะให้ใช้อำนาจ³⁸ นอกจากนี้ ในกรณีที่จำเป็น บุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

กระบวนการพิจารณาในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง การดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลนั้น โดยที่มาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองสามารถตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงได้กำหนดให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติมของคู่กรณีได้ เช่น การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ³⁹ การตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใด⁴⁰ และการส่งประเด็นไปแสวงหาข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองอื่น⁴¹ เป็นต้น

³⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 61.

³⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 55.

⁴⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 56.

⁴¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 58.

อย่างไรก็ดี ในเรื่องการรับฟังพยานหลักฐาน ศาลมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี หากแต่พยานหลักฐานดังกล่าว นั้น สิ่งสำคัญที่สุดคือจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสขอตรวจดู ทราบ หรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง⁴²

ค. ขั้นตอนการสรุปสำนวนและการทำคำแถลงการณ์

การจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงทั้งหลายในสำนวนคดีเรื่องนั้นมีเพียงพอที่จะทำการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำพิพากษา หรือมีคำสั่งชี้ขาดได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และ ข้อเสนอแนะในการวินิจฉัยคดี ในรูปแบบของบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนขึ้น เพื่อเสนอให้องค์คณะพิจารณากำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น โดยศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วัน⁴³ นอกจากนี้ บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ของคู่กรณีที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ต้องห้ามมิให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง⁴⁴

การทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้รับมอบบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนพร้อมทั้งสำนวนคดีในเรื่องใดแล้ว จะต้องเริ่มต้นจากการตรวจสอบบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนทั้งในส่วนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบกับสำนวนคดีว่า ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หากเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ ตุลาการผู้แถลงคดีก็สามารถเสนอคำแถลงการณ์เพื่อให้องค์คณะได้สวนเพิ่มเติมในวันนั่งพิจารณาคดี

⁴² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 65.

⁴³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 62 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ประกอบกับ ข้อ 116.

⁴⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 62 วรรคสาม.

ครั้งแรกได้ และไม่ว่ากรณีใดก็ตาม หากการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไปอันมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์ที่ได้เสนอไว้แล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะขอเลื่อนการเสนอคำแถลงการณ์ออกไปก่อนเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์ใหม่แล้วเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาในวันอื่นก็ได้⁴⁵ ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะทำการวินิจฉัยได้แล้ว ก็จะทำบันทึกคำแถลงการณ์เป็นหนังสือเสนอต่อองค์คณะ⁴⁶ เพื่อกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณีแล้ว⁴⁷ ซึ่งในบันทึกคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีจะมีรายละเอียดเช่นเดียวกับบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าคดีใดเป็นเรื่องเร่งด่วนเป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่ยุ่งยาก หรือเป็นกรณีการแถลงการณ์ในคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา⁴⁸ ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาแทนคำแถลงการณ์เป็นหนังสือก็ได้ และในการนี้ตุลาการผู้แถลงคดีต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ด้วยวาจานั้นเป็นหนังสือ กล่าวถึงสาระสำคัญในคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนคดีด้วย⁴⁹

ง. ขั้นตอนการนั่งพิจารณาคดี

การออกนั่งพิจารณาคดีของศาลซึ่งต้องกระทำโดยเปิดเผยนั้น⁵⁰ เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลอีกทางหนึ่งและเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีโอกาสแถลงด้วยวาจาสู่ศาล

⁴⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 88 วรรค 2.

⁴⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58.

⁴⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 63 วรรค 3.

⁴⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 72 และข้อ 76.

⁴⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 63 วรรคสอง และระเบียบว่าด้วยการจัดองค์คณะฯ ข้อ 13.

⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 60.

ภายหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เรียบร้อยแล้ว องค์คณะจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้ศาลออกนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อย 1 ครั้ง⁵¹ และต้องมีการแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกพร้อมทั้งส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน⁵² ทั้งนี้ เพื่อความสมบูรณ์ของกระบวนการพิจารณา

นอกจากศาลจะให้โอกาสคู่กรณีแถลงด้วยวาจาต่อศาลแล้ว ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ยังให้โอกาสคู่กรณีที่ประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือรวมทั้งพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อศาลได้ ต่อเมื่อได้ยื่นก่อนวันที่ศาลออกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหรืออย่างช้าที่สุดต้องยื่นในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี และคำแถลงดังกล่าวจะยกข้อเท็จจริงที่ไม่ได้ยกขึ้นอ้างไว้ก่อนไม่ได้ เว้นแต่ เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญในคดีและผู้แถลงคดีได้แสดงให้เห็นได้ว่ามีเหตุจำเป็นหรือมีพฤติกรรมพิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้น แต่ศาลจะรับฟังข้อเท็จจริงที่ยกขึ้นใหม่ไม่ได้จนกว่าจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างก่อน⁵³ กรณีนี้ย่อมเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย กล่าวคือ ต้องเปิดโอกาสให้คู่ความแต่ละฝ่ายได้ทราบถึงข้ออ้างข้อเถียงของอีกฝ่ายหนึ่งและให้คู่ความแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างและหรือหักล้างข้อเท็จจริงที่อีกฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้าง

จ. ขั้นตอนการพิพากษาคดีและการกำหนดค่าบังคับ

เมื่อศาลได้มีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหรือในครั้งถัดไปตามที่ศาลเห็นสมควรแล้ว และเมื่อศาลได้ฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว องค์คณะก็จะมีการนัดประชุมปรึกษา

⁵¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 59.

⁵² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคสอง และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 83 วรรคสอง ประกอบข้อ 116.

⁵³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 84.

เพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือในวันอื่นก็ได้⁵⁴ โดยถือหลักสำคัญว่าการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งขององค์คณะนั้นไม่จำเป็นต้องยึดถือตามความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนและตุลาการผู้แถลงคดีแต่อย่างใด องค์คณะมีอิสระเต็มที่ในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองที่ใช้ระบบถ่วงดุล ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น

ในการกำหนดค่าบังคับเพื่อให้เกิดผลเป็นไปตามคำพิพากษานั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องระบุค่าบังคับโดยใช้ถ้อยคำที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ รวมทั้งต้องกำหนดให้ตรงตามคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่ไม้อาจกำหนดค่าบังคับให้ตามคำขอหรือตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีได้ ก็อาจกำหนดค่าบังคับอย่างใดอย่างหนึ่งที่สามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้เช่นกัน อีกทั้งให้ตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาว่า ในการกำหนดค่าบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นควรต้องกำหนดให้ค่าบังคับนั้นมีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตหรือไม่ ทั้งนี้ โดยให้พิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิประโยชน์กลับคืนมาทั้งหมด และสำหรับกรณีที่ค่าบังคับเป็นการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามอย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงระยะเวลาตามปกติในการปฏิบัติราชการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้

ขั้นตอนเตรียมการก่อนจัดทำคำพิพากษา การจัดทำคำพิพากษาในส่วนของข้อเท็จจริงนั้น ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่คู่กรณีกล่าวอ้างในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม หรือคำชี้แจงที่ยื่นต่อศาลและศาลรับไว้พิจารณาแล้ว ตลอดจนเอกสารหลักฐานที่คู่กรณีกล่าวอ้างหรือแสดงต่อศาลทั้งหมด เพื่อพิจารณาว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวมีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้หรือไม่ ทั้งนี้ โดยให้ตุลาการเจ้าของสำนวนรับฟังข้อเท็จจริงแต่เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับข้อหาหรือประเด็นตามคำฟ้องหรือที่ศาลจำต้องใช้สำหรับการวินิจฉัยเท่านั้น และการจัดทำคำพิพากษาในส่วนของข้อกฎหมาย นอกจากจะต้องพิจารณาข้อกฎหมายต่างๆ ตามที่คู่กรณีกล่าวอ้างทั้งหมดแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนพิจารณาว่า ข้อหา

⁵⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 89.

และประเด็นตามคำฟ้องดังกล่าวนั้นเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในเรื่องใดบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหรือใกล้เคียงกันทั้งหมดด้วย

ขั้นตอนการเขียนคำพิพากษา ในการยกร่างคำพิพากษา ต้องระบุนายการตามที่กำหนด⁵⁵ โดยตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเขียนบรรยายเกี่ยวกับหลักการของกฎหมายเพื่อแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีให้ชัดเจน และในกรณีที่มิเอกชนเข้ามาเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีร่วมโดยการร้องสอด ก็ต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนรายดังกล่าวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน้าที่และความรับผิดชอบของเอกชนตามกฎหมายรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของเอกชนรายดังกล่าวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีให้ชัดเจน ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนจะวินิจฉัยและให้เหตุผลในทุกข้อหาทุกประเด็นหรือข้อโต้แย้งที่คู่กรณีกล่าวอ้างทั้งหมดรวมทั้งในการวินิจฉัยต้องเป็นไปในลักษณะเพื่อวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี

ในส่วนของการบังคับคดี เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาและคดีถึงที่สุดแล้วสำนักบังคับคดีหรือสำนักงานศาลปกครองภูมิภาค จะเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาและคำบังคับที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ โดยให้มีการรายงานผลการปฏิบัติของคู่กรณีตามคำพิพากษาให้ศาลทราบเป็นระยะๆ และในกรณีที่ศาลได้รับรายงานว่าคู่กรณีฝ่ายที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือกรณีที่มีปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว โดยอาจมีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมาชี้แจงให้ศาลทราบถึงปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้น ในการนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจมีคำสั่งหรือกำหนดมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้คู่กรณีต้องปฏิบัติเพิ่มเติมก็ได้ และกรณีที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา หากความปรากฏแก่ศาลในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดว่าข้อเท็จจริงตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้นั้นได้เกิดขึ้น หรือเปลี่ยนแปลง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและอาจมีคำพิพากษาในส่วนที่ได้มีการตั้งข้อสงวนไว้

⁵⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 90.

ก็ได้ และภายหลังเมื่อศาลได้รับรายงานว่าคู่กรณีได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าได้มีการปฏิบัติเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลครบถ้วน สมบูรณ์จริง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งยุติการบังคับคดีได้

3.2 การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้น จากการเปิดเผยกรณีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งแผนกคดี ที่ประสงค์ให้การบริหารจัดการคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ลดขั้นตอน และมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออกคำแนะนำในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม⁵⁶ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาตัดสินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประกอบคู่มือ “แนวทางการสั่งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” กล่าวคือ ในเบื้องต้นเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายรับฟ้องได้รับคำฟ้อง พิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้องนั้นน่าจะเป็นคดีสิ่งแวดล้อมและมีปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีแล้ว จะมีการกำหนดหมายเลขคดีแยกต่างหากจากคดีปกครองทั่วไป โดยใช้อักษรย่อว่า “ส” เช่น คดีหมายเลขดำที่ ส.1/2554 และให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นส่งคำฟ้องดังกล่าวไปให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ให้คำแนะนำ โดยการพิจารณาว่าคำฟ้องในคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่นั้น นอกจากพิจารณาตามคำจำกัดความหรือนิยามแล้ว ให้คำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ประกอบด้วย⁵⁷ กล่าวคือ ดูวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือการกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรมหรือไม่ และบทกฎหมายที่เป็นฐานในการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นกฎหมายที่อยู่ในกลุ่มกฎหมายดังต่อไปนี้หรือไม่ กล่าวคือ กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษโดยตรง กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองหรือรักษาสุขภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์

⁵⁶ อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 18.

⁵⁷ อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 3.

กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือ ศิลปวัฒนธรรม และปัจจัยประกอบอื่นๆ อาทิ ข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับการที่จำต้องมีการจัดทำ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างและ เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และศาลอาจจำต้องออกคำสั่งบังคับเพื่อยุติการแก้ไขสภาพแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

จากนั้นในขั้นตอนการจ่ายสำนวนคดี ภายหลังการเปิดแผนคดีสิ่งแวดล้อมในศาล ปกครอง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยองค์คณะและตุลาการผู้แถลงคดีที่มีความเชี่ยวชาญคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคำฟ้องนั้น เป็นคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องพิจารณาจากเนื้อหาของ คำฟ้องและคำขอในแต่ละคดีว่าเป็นคดีสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ แล้วจึงส่ง จ่ายสำนวนคดีนั้นแก่แผนกคดีสิ่งแวดล้อมและมีคำสั่งแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดีโดยคำนึงถึง ปริมาณคดีและความเชี่ยวชาญเป็นหลัก โดยตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งตุลาการที่มีความ เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายนั้นๆ เป็นตุลาการเจ้าของสำนวน โดยคำนึงถึง ปริมาณคดีที่รับผิดชอบประกอบ และในขั้นตอนการตรวจคำฟ้องของตุลาการเจ้าของสำนวนนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจะตรวจพิจารณาคำฟ้องและพยานหลักฐานต่างๆ ในสำนวนคดี ซึ่งเมื่อ ศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเป็นพื้นฐานในการวินิจฉัยว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลที่จะรับไว้ พิจารณาได้หรือไม่แล้ว ขั้นตอนต่อไปศาลจะต้องไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าคดีดังกล่าว เข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีหรือไม่ กล่าวคือ การตรวจสอบเงื่อนไขของการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม

เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นที่ทราบ กันดีว่าส่วนใหญ่ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนซึ่งเกิดจากผลกระทบโดยตรงหรือเป็นผู้ที่ ได้รับผลกระทบโดยอ้อมจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำหรือการละเมิดทางปกครองจากการ ปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้มาตรการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การพิจารณาในส่วนที่ เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการ กระทำดังกล่าว ถ้าผู้ฟ้องคดีสามารถแสดงให้เห็นได้ว่า ตนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือ เสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำนั้นพอสมควรก็ถือเป็นเพียงพอ แล้ว กล่าวคือ ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชน ท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่อง

สิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ด้วย ผู้มีสิทธิฟ้องศาลปกครองหรือผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย หรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) ผู้ที่ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ แต่เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวโดยอ้อม อาทิเช่น องค์การเอกชนหรือองค์การพัฒนาเอกชน สมาคม นิติบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม

เงื่อนไขเกี่ยวกับความสามารถของผู้ฟ้องคดี นอกจากการเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายแล้ว ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย⁵⁸ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดเรื่องความสามารถในการฟ้องคดีไว้ให้ชัดเจนนั้น อาจเป็นที่เข้าใจได้ว่า กฎหมายประสงค์ที่จะให้เป็นไปตามหลักความสามารถในการฟ้องคดีแพ่ง เช่น หากผู้เป็นบุคคลไร้ความสามารถตามกฎหมายก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อน เว้นแต่เป็นผู้เยาว์ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ ซึ่งศาลอาจอนุญาตให้ฟ้องคดีด้วยตนเอง ได้หากศาลเห็นสมควร เป็นต้น

ในการพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดบังคับนั้น เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษ ในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป ดังนั้น คำขอและคำบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหาย ดังนี้

1) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ความสูญเสียทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหลังจากวันฟ้อง (ค่าเสียหายในอนาคต)

⁵⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 26 และข้อ 27.

2) ค่าเสียหายทางด้านการพยากรณ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นค่าเสียหายในลักษณะที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ อันได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศหรือทรัพยากรธรรมชาติของแผ่นดิน เป็นต้น

3) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม

ทั้งนี้ หากพิจารณาแล้วพบว่าค่าขอและค่าบังคับนั้นไม่สมบูรณครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจนต่อไป

การพิจารณาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นั้นเนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มักจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างต่อเนื่องและมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับการฟ้องคดีจะมีผลเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังนั้น การพิจารณาคดีของศาลปกครองจึงให้ความสำคัญเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามนัยมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่การดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองมีหลากหลายประเภท โดยเฉพาะการกระทำละเมิด หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดอย่างอื่นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีได้ ดังนั้น เพื่อให้มีการคุ้มครองผู้ฟ้องคดีจากการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในระหว่างการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไม่ว่าจะมีคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยป้องกันและยับยั้งมิให้ความเสียหายเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อม

มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีจึงอาจเป็นกลไกตามกฎหมายที่สำคัญที่จะหยุดหรือยับยั้งโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือประชาชน นอกจากนี้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ยังสามารถที่จะช่วยทำให้ผู้ก่อมลพิษหยุดดำเนินการใด ๆ อันเป็นการก่อให้เกิดมลพิษนั้น ๆ ได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม การที่จะนำมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็ว แต่เนื่องจากการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีในปัจจุบันเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือตามพระราชบัญญัติ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ทำให้กระบวนการพิจารณาต้องเป็นไปเช่นเดียวกับคดีทั่วๆ ไป ที่อาจล่าช้าและสลับซับซ้อน อาจไม่สามารถป้องกันเยียวยาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างทันท่วงที⁵⁹

ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลจะพิจารณาว่าสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยศาลหรือไม่ เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมนอกจากจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในปัจจุบันแล้วอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในภายภาคหน้าด้วย โดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลกำหนดแล้ว ศาลจะมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ศาลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี ไปติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งศาลและรายงานให้ศาลทราบเป็นระยะ หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งศาล ศาลจะมีคำสั่งเรียกผู้ฝ่าฝืนมาเพื่อไต่สวนโดยพลัน และถ้ายังมีการฝ่าฝืนอีกก็ให้ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งศาล เช่นเดียวกับในฐานะความผิดกระทำการขัดขวางการพิจารณาคดีของศาล ตามมาตรา 198 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น อาทิเช่น ในกรณีที่คำฟ้องเกี่ยวกับโครงการหรือกิจการที่จะต้องจัดให้มีรายการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าไม่มีการจัดทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ศาลจะพิจารณามีคำสั่งให้ระงับโครงการหรือการนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะมีการคำพิพากษา หรือในกรณีที่คำฟ้องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA) ของบุคคลหรือชุมชน ตามกฎหมายว่าด้วยสุขภาพแห่งชาติ หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่า หน่วยงานของรัฐมิได้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกรณิดังกล่าวก่อนการอนุญาตแล้ว ศาลจะพิจารณามีคำสั่งให้ระงับโครงการหรือกิจกรรมการนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะมีการคำพิพากษาต่อไป

ประการต่อมา ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและการรับฟังพยานหลักฐาน ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ได้มีการกำหนดขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีไว้เป็นพิเศษ เนื่องจากลักษณะเฉพาะของคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกรณีพิพาทที่ต้องการวิธีการแก้ไข

⁵⁹ “การเรียกค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม”, โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม, www.library.coj.go.th.

เยียวยาที่รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ หรืออาจจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการป้องกันความเสียหายที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นมักสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติเป็นอย่างมาก และมีผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์ค่อนข้างรุนแรง หากปล่อยให้ระยะเวลาเนิ่นนานไป อาจยากที่จะแก้ไขให้กลับไปสู่สภาวะปกติ ดังนั้น ตูลาการเจ้าของสำนวนจึงต้องมีการวางแผนทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ตรงตามรูปคดีโดยรวดเร็ว และในกรณีที่เห็นสมควรอาจพิจารณา กำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำคำให้การ พร้อมทั้งให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี ตลอดจนให้พิจารณาว่าสมควรที่จะมีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคหรือไม่ หากสมควรก็ให้พิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญไปด้วยในคราวเดียวกัน

การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองนั้น แม้ว่าการพิจารณาคดีไม่จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นทุกคดีก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ได้กล่าวแล้ว ซึ่งมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมตลอดจนกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก ดังนั้น ในการพิสูจน์ความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ได้ด้วยวิญญูชนคนทั่วไป อาทิเช่น ในคดีเกี่ยวกับสารเคมี สารพิษ หรือวัตถุอันตรายจากกระบวนการอุตสาหกรรม ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความสามารถของผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาล รวมถึงตลอดถึงการแสวงหาพยานหลักฐานที่ต้องนำวิทยากรที่ทันสมัยต่างๆ มาใช้แสดงต่อศาลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี ผู้เชี่ยวชาญจึงมีบทบาทอย่างมากในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ตาม⁶⁰

การไต่สวนคู่กรณีและพยานในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง โดยที่การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป โดยเฉพาะในเรื่องของการพิสูจน์ระหว่างการทำและผล และการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นปัญหาทางเทคนิค ดังนั้น ในการไต่สวนตุลาการเจ้าของสำนวนจะพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

⁶⁰ ธนาธิป เหมือนพะวงศ์, “พยานผู้เชี่ยวชาญในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).

(1) การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในกรณีความเสียหายอันเกิดจากมลพิษ (Pollution) และความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) ควรคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นสำคัญ

(2) ในกรณีที่คู่กรณีได้อ้างว่า ความเสียหายมิได้เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายตนแล้ว ให้คู่กรณีฝ่ายนั้น มีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้ออ้างดังกล่าว⁶¹

ทั้งนี้ ในการพิสูจน์ระหว่างการกระทำและผลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัญหาทางเทคนิค นอกจากจะแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีแล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานผู้เชี่ยวชาญประกอบการพิจารณาด้วย

(3) ในกรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม้อาจแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นและตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่ามี ความเสียหายเกิดขึ้นจริง ก็ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต⁶² ศาลจะได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าทดแทนในคำพิพากษาต่อไป เช่น กรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษจากรังสีหรือสารพิษอันตรายอื่น ๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง จึงควรต้องกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง โดยศาลจะพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เช่น แพทย์เฉพาะทาง มาให้ความเห็นแก่ศาล เป็นต้น

ในกรณีที่เกี่ยวกับความเสียหายในเรื่องของค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษนั้น ศาลจะได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้พยานหลักฐานต่างๆ เพื่อใช้ในการกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษา ซึ่งศาลต้องพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อ

⁶¹ ตามข้อ 64 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁶² ตามมาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เช่น การปลูกป่าไม้เพิ่มเติม เป็นต้น โดยศาลจะกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษา เพื่อให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว

นอกจากนี้ กรณีที่ความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติ ศาลจะพิจารณาแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ในเรื่องของการกำหนดมูลค่าความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวเพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป หรือในกรณีการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลภาวะเป็นพิษ ศาลก็จะพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านโดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียง อากาศ หรือของเสียอันตรายอื่นๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐมาให้ความเห็นต่อศาลในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้นเช่นกัน

ทั้งนี้ การพิจารณาดังพยานผู้เชี่ยวชาญนั้น ศาลพึงคำนึงถึงความเป็นกลาง ความรู้ ประสบการณ์ และประวัติการทำงานของพยานผู้เชี่ยวชาญ ความเป็นที่ยอมรับของหลักการและทฤษฎีที่พยานผู้เชี่ยวชาญเสนอ รวมทั้งประโยชน์ส่วนได้เสียของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว

ขั้นตอนการพิพากษาคดีและการกำหนดค่าบังคับ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นเนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีความเชื่อมโยงกัน และในการวินิจฉัยข้อกฎหมาย ศาลจะตีความข้อกฎหมายโดยพิจารณาให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือความมุ่งหมายที่แท้จริงของบทบัญญัตินั้นยิ่งกว่าการตีความโดยพิจารณาแต่เฉพาะความหมายตามตัวอักษร รวมทั้งพิจารณาถึงหลักการและเหตุผล อีกทั้งความเป็นมาของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือใกล้เคียงเพื่อให้ประกอบในการพิจารณาวินิจฉัยด้วย กล่าวคือ ศาลจะวินิจฉัยและให้เหตุผลในทุกข้อหา ทุกประเด็นหรือข้อโต้เถียงที่คู่กรณีกล่าวอ้างทั้งหมด รวมทั้งควรวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี การสร้างปทัสถานของสังคมและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน การป้องกันคุ้มครองรักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของบุคคล และสิทธิของชนรุ่นหลังด้วยการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งการกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษานั้น ศาลจะกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เป็นต้นว่า ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าขจัดมลภาวะ ค่าฟื้นฟูธรรมชาติทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อ

สิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย และกรณีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี

ในส่วนการกำหนดค่าบังคับนั้น ศาลจะพิจารณาว่าในการกำหนดค่าบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งควรต้องกำหนดให้ค่าบังคับนั้นมีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตหรือไม่ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าว สำหรับกรณีที่ค่าบังคับเป็นการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ศาลจะกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามอย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมและระยะเวลาตามปกติในการปฏิบัติราชการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้

ชำนาญกหอสมุด

บทที่ 3

การพิจารณาคดีปกครองกรณีการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในต่างประเทศ

การศึกษาถึงปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองนี้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองของต่างประเทศที่ได้มีการวางแนวทางการดำเนินคดีไว้อย่างเป็นระบบที่ค่อนข้างมั่นคง โดยเฉพาะวิธีพิจารณาสำหรับคดีพิพาทที่มีลักษณะพิเศษอย่างเช่นคดีสิ่งแวดล้อมที่ทำการศึกษานี้ เพื่อจะได้เป็นข้อพิจารณาเปรียบเทียบถึงแนวทางการพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยว่ามีแนวทางหรือแนวโน้มที่สอดคล้องหรือแตกต่าง และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและระบบกฎหมายของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนขอเสนอเรื่องของอำนาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบ และกระบวนการพิจารณาคดีกับหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยที่มีความตื่นตัวในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมานานพอสมควรและถือได้ว่าเป็นต้นแบบในการดำเนินการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นั่นก็คือศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส และศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน(Land and Environment Court) ในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์¹ ประเทศออสเตรเลีย โดยเฉพาะของประเทศฝรั่งเศสนั้น ถือเป็นต้นแบบที่ศาลปกครองไทยได้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้เป็นแนวทางในการยกเว้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ในส่วนของศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ก็เป็นอีกศาลหนึ่งที่นับได้ว่าเป็นศาลสิ่งแวดล้อมที่ได้ชื่อว่าเป็นความสำเร็จและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลด้านสิ่งแวดล้อมมากที่สุดจากการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมทั่วโลก² โดยที่ศาลดังกล่าวมีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยครอบคลุมทั้งข้อพิพาทจากการกระทำทางปกครอง รวมทั้งข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดในทางแพ่งและอาญา ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการขจัดความซ้ำซ้อนในเรื่องเขตอำนาจศาลแล้ว ยังเป็นไปเพื่อให้มีการพิจารณาพิพากษาคดีโดยผู้เชี่ยวชาญ

¹ ชื่ออย่างเป็นทางการตามประกาศราชบัณฑิตยสถาน เรื่อง กำหนดชื่อประเทศและเมืองหลวง. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 1179 วันที่ 26 พฤศจิกายน 2544.

² สำนักงานศาลยุติธรรม, รายงานการศึกษาดูงานศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ณ เมืองซิดนีย์ มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ และศาลสิ่งแวดล้อมทรัพยากรและการพัฒนา, ณ เมืองแอดิเลด มลรัฐออสเตรเลียใต้ ประเทศออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ 30 พฤษภาคม – 1 มิถุนายน 2005.

เฉพาะด้านที่สามารถจะวางบรรทัดฐานและก่อให้เกิดความแน่นอนในการตีความกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลให้ประชาชนสามารถเข้าใจและยอมรับในผลของคำตัดสินที่ผ่านการพิจารณาของศาลนั้น

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การศึกษาถึงวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเทศดังกล่าวข้างต้น จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในกรณีกระบวนการดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยมีรายละเอียดที่จะนำเสนอ ดังนี้

1. อำนาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในคดีสิ่งแวดล้อม

1.1 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ โดยมีศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป และมีศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับคดีปกครอง กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยมีสภาแห่งรัฐ (le Conseil d'Etat) ทำหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและเป็นศาลสูงสุดของระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสด้วย โดยสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมีบทบาทสำคัญในการสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองขึ้นมาเป็นระบบกฎหมายเอกเทศจากระบบกฎหมายเอกชน และในกรณีที่ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ศาลชี้ขาดเขตอำนาจศาล (Tribunal des conflits) จะทำหน้าที่ชี้ขาดตัดสินว่าคดีใดอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา ศาลปกครองสูงสุด (สภาแห่งรัฐ - Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศสได้วางแนวคำพิพากษา ซึ่งมีผลต่อพัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายปกครองเป็นลำดับมา ซึ่งคำพิพากษาเหล่านี้ได้พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน ตลอดเวลาที่ผ่านมาศาลปกครองสูงสุดเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากจนกระทั่งได้มีการพัฒนาให้มีศาลปกครองเป็น 3 ระดับชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีหลายประเภท และมีความแตกต่างกันไป ศาลปกครองบางศาลมีการจัดตั้งที่มั่นคงและมีการจัดโครงสร้างอย่างดี เช่น สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งเป็นศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux administratifs) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours administratives d'appel) ศาลบัญชีและศาลบัญชีระดับภาค (Cours des comptes et les chambres regionales des comptes) รวมทั้งศาลว่าด้วยวินัยการคลังและการงบประมาณ (Cour de discipline budgétaire et financière) คณะกรรมการว่าด้วย

การอุทธรณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้ไม่มีสัญชาติ หรือคณะกรรมการว่าด้วยวินัยในสภาของผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ เป็นต้น ซึ่งศาลปกครองประเภทต่างๆ เหล่านี้ ปกติจะมีวิธีพิจารณาที่กำหนดขึ้นโดยตัวบทกฎหมายอย่างสมบูรณ์และชัดเจน³

การคุ้มครองสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้เริ่มมีการสร้างหลักกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสภาพแวดล้อมมากขึ้น โดยเฉพาะหลักความสมเหตุสมผล (bilan-cout-avantages) ที่ได้รับการพัฒนาและนำมาปรับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ⁴ ดังจะเห็นได้จากคดี Syndicat CFDT des marins-pecheurs de la Rade de Brest⁵ และในคดี Dep.De la Savoie⁶ นอกจากนี้ หลักความได้สัดส่วนเป็นอีกหลักกฎหมายหนึ่ง

³ ประสาท พงษ์สุวรรณ และสุริย์ เผ่าสุขถาวร, “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 2 ฉบับที่ 2, (พฤษภาคม - สิงหาคม, 2545).

⁴ วรณู วิจารณ์นนท์, “หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณະนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548).

⁵ กลุ่มชาวประมงทางทะเลในเมือง Brest ได้คัดค้านการก่อสร้างศูนย์อุตสาหกรรมคอมเพล็กซ์บนท่าเรือที่ตนประกอบอาชีพ ซึ่งโครงการดังกล่าวได้รวมถึงการก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมันด้วย เนื่องจากโครงการอาจก่อให้เกิดมลพิษทางทะเล สภาแห่งรัฐได้นำหลักความสมเหตุสมผลดังที่วินิจฉัยไว้ในคดี Ville nouvelle Est มาปรับใช้ในคดีนี้ด้วยเช่นกัน และได้พิพากษาว่าโครงการดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อบริเวณพื้นที่ที่ถูกกำหนดว่าเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ด้วยเหตุดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดจึงยอมรับความเป็นประโยชน์สาธารณะ (utilité publique) ของโครงการดังกล่าว

⁶ กลุ่มผู้ร่วมต่อต้านการก่อสร้างสถานีนีพลังงานนิวเคลียร์อ้างว่า โครงการดังกล่าวมิได้ดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับจำนวนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมีจำนวนมหาศาล อีกทั้งยังมีความเสี่ยงของการดำเนินงานต่อสภาพแวดล้อมในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุและการก่อสร้างตามโครงการดังกล่าวจะทำให้สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของพื้นที่ในบริเวณนั้นสูญเสียไป ซึ่งภายหลังจากที่ศาลปกครองได้ศึกษาข้อเท็จจริงทั้งหมดของเรื่องนี้แล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งปฏิเสธข้อกล่าวอ้างดังกล่าว โดยวินิจฉัยว่าในขณะที่ด้านหนึ่งความไม่ได้สัดส่วนระหว่างความต้องการพลังงานและความสามารถในการนำเอาแหล่งทรัพยากรในประเทศมาใช้ประโยชน์ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยวิธีอื่นๆ ที่แตกต่างไปจากวิธีการที่

ที่มีบทบาทและเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสนับสนุนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐโดยองค์กรตุลาการ และยังเป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง โดยสามารถนำไปฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวได้ ด้วยเหตุที่ในปัจจุบันการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐมีแนวโน้มที่จะทวีความสำคัญมากขึ้น และในระบบของกฎหมายฝรั่งเศสเองได้ให้ความสำคัญกับการใช้และการควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นอย่างยิ่ง ศาลจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการควบคุมและทบทวนการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐให้มีความเหมาะสมเพื่อเป็นการประกันต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การวางผังเมือง การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ความสามารถในการฟ้องคดีของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายแพ่ง กล่าวคือ ต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล ประกอบกับ ต้องแสดงให้เห็นถึงความสามารถมีส่วนได้เสียในคดี (Intérêt pour agir) ซึ่งความสามารถมีส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นนั้น ต้องชอบด้วยกฎหมาย และส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นต้องเป็นส่วนได้เสียที่แน่นอนและเกี่ยวเนื่องกับประเด็นแห่งคดี โดยศาลปกครองฝรั่งเศสจะพิจารณาความสามารถมีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีค่อนข้างเปิดกว้าง⁷ ในหลาย ๆ กรณี กล่าวคือ ส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นที่สามารถนำมาเป็นประเด็นในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น อาจเป็นส่วนได้เสียทั้งในทางทรัพย์สินและจิตใจ นอกจากนี้ ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่จำเป็นต้องเป็นเฉพาะตัว แต่อาจเป็นส่วนได้เสียร่วมหรือในทางมหาชนก็ได้ เช่น ในเรื่องของการให้บริการสาธารณะ หรือในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และในกรณีผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลนั้น จากการศึกษาพบว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองหลายคำวินิจฉัยจะจำกัดความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของนิติบุคคลหรือสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสิ่งแวดล้อมว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งของนิติบุคคลหรือสมาคมนั้น ๆ ต้องสอดคล้องกับประเด็น

กระทำกันในอดีต และอีกด้านหนึ่ง ข้อบังคับที่กำหนดให้ผู้ก่อสร้างต้องรักษาความปลอดภัยจากการก่อสร้างสถานีดังกล่าว อีกทั้งการก่อสร้างโรงงานพลังงานนิวเคลียร์ในพื้นที่ที่กำหนดไว้นั้น จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสภาพแวดล้อมแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่มีข้อเท็จจริงใดที่บ่งชี้ว่าโครงการดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายใดๆ ไม่ว่าในด้านเศรษฐกิจ การเงิน และไม่ว่าจะพิจารณาในประเด็นเรื่องความปลอดภัย หรือประเด็นเรื่องสภาพแวดล้อมที่อาจจะมีผลลบดังกล่าว “ประโยชน์สาธารณะของโครงการดังกล่าว”

⁷ ศาลและวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส โดย ดร.วรรณภา ตีระสังขะ, <http://www.pub-law.net/>.

ในการฟ้องร้องด้วย โดยการฟ้องคดีแทนผู้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยสมาคมนั้น ตั้งแต่ปี 1995 เป็นต้นมา ผู้เสียหายจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสามารถให้สมาคมนหรือองค์กรที่มีได้หากำไร ทำการฟ้องแทนได้ตามมาตรา L 142-3 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส (Code de l' environnement) บัญญัติให้สิทธิในการฟ้องคดีแทนในกรณีดังกล่าวทำนองเดียวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กล่าวคือ บุคคลธรรมดาหลายคนที่จะประสงค์ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากการกระทำที่มีต้นเหตุเหมือนกัน อาจมอบอำนาจให้ชมรมหรือสหภาพ ที่ได้รับมอบหมายให้คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ฟ้องคดีแทนได้⁸ ภายใต้เงื่อนไขที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกำหนด ถึงแม้ว่าความเป็นนิติบุคคลของชมรมดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังศาลปกครองรับฟ้องไว้แล้วก็ตาม

หลักกฎหมายในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐนั้น มีลักษณะแยกแตกต่างจากหลักความรับผิดชอบทางละเมิดในทางกฎหมายเอกชน⁹ โดยอาจแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก ความรับผิดชอบของรัฐที่ต้องมีความผิดเป็นหลักทั่วไป ซึ่งจะมีทั้งความผิดร้ายแรงและความผิดธรรมดา และกรณีที่สอง ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐออกไปจนครอบคลุมในหลาย ๆ เรื่อง ทั้งในการบัญญัติไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร และการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดให้รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายแม้ว่าจะปราศจากความผิดก็ตาม โดยการที่รัฐต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดนี้ นั้น เป็นไปตามแนวความคิดในเรื่องความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ ความเสี่ยงภัย และการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ ซึ่งมีแนวคิดที่ว่าความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งปวงที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐควรต้องแบ่งระหว่างประชาชนทุกคนในรัฐโดยเท่าเทียมกัน โดยไม่ให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐต้องแบกรับภาระแต่เพียงลำพัง โดยที่ประชาชนอื่นในรัฐได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้นแต่ไม่ต้องรับภาระใด ๆ ที่เกิดขึ้น ดังนั้น เมื่อมีการกระทำที่ทำให้บุคคลต้องรับภาระในความเสียหายที่ไม่เป็นปกติและมีลักษณะพิเศษ ถือเป็นการสูญเสียหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ จึงเกิดแนวคิดให้รัฐต้องรับผิดชอบ แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เป็นความผิดของรัฐ เพื่อให้มีการกระจายภาระที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณะในระหว่างประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน ผ่านการจัดเก็บภาษีอากรที่ประชาชนมีหน้าที่ต้องเสีย

⁸ มาตรา R.431-5 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

⁹ สืบค้นจาก <http://www.legifrance.gouv.fr/> แปลสรุปและเรียบเรียงโดย นางสาวปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์

ให้รัฐนั่นเอง อาทิเช่น ในคดี บริษัท Sygma ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เทศบาลเมือง Bordes รับผิดชอบค่าเสียหายจากเหตุการณ์น้ำท่วม¹⁰ โดยอ้างว่าเทศบาลไม่มีระบบกักเก็บน้ำที่เพียงพอเพื่อรองรับกับปริมาณน้ำเมื่อมีฝนตกในเขตพื้นที่เทศบาล ศาลปกครองวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาถึงสภาพภูมิอากาศ สภาพภูมิประเทศ ลักษณะของเหตุการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้นแล้วซ้ำอีกจนอาจถือว่าเป็นเหตุการณ์ที่คาดหมายได้ ประกอบกับการที่เทศบาลมีความบกพร่องและผิดพลาดในการติดตั้งและปรับปรุงระบบการรองรับและกักเก็บน้ำทำให้ไม่อาจรองรับน้ำได้เพียงพอเมื่อมีฝนตกในเขตพื้นที่ ทำให้เกิดน้ำท่วมสร้างความเสียหายแก่บริษัท Sygma เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบปราศจากความผิดดังกล่าว ซึ่งสภาแห่งรัฐเองพิจารณาแล้วเห็นว่าปริมาณน้ำฝนที่ทำให้เกิดน้ำท่วม นั้น มีลักษณะไม่รุนแรงและอาจคาดหมายจึงไม่ถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัย อีกทั้งในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ก็มีฝนตกอย่างต่อเนื่องอยู่แล้ว การที่เทศบาลไม่จัดให้มีระบบกักเก็บน้ำหรือโครงการกักเก็บน้ำที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพในยามที่ฝนตกถือว่าลักษณะดังกล่าวเป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้เกิดน้ำท่วมสร้างความเสียหายแก่บริษัท Sygma เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบ

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมหรือที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติให้หน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดรับผิดชอบ ฝรั่งเศสไม่มีการตั้งศาลสิ่งแวดล้อม แยกออกมาเป็นศาลพิเศษ การฟ้องคดีจึงอาจฟ้องได้ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ขึ้นอยู่กับประเภทของคดีที่ฟ้อง ในกรณีมีปัญหาว่าคดีใดควรขึ้นศาลไหน ศาลคดีขัดกันจะเป็นผู้วินิจฉัยช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถทราบได้อย่างชัดเจนว่าข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด แม้ว่ากฎหมายจะได้บัญญัติเรื่องเขตอำนาจศาลไว้แล้วก็ตาม เนื่องจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บังคับใช้อยู่ยังไม่สามารถกำหนดประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด จึงเป็นหน้าที่ของ “ศาลคดีขัดกัน”¹¹ ที่จะเข้ามาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องเขตอำนาจของศาลทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองนั่นเอง ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตว่าคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลคดีขัดกันจึงถือเป็นเสมือนแนวทางในการกำหนดเขตอำนาจของศาลในข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน¹²

¹⁰ เฟ็งอ้าง, CE, 13 novembre 2009, Commune de Bordes, n° 306992.

¹¹ จัดตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1872 ที่กำหนดให้ศาลคดีขัดกันเป็นศาลทวิภาคี มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยประเด็นในเรื่องเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

¹² อ้างแล้ว เชงอรรถที่ 7.

คดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นคดีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือแนวคำพิพากษากำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมและเป็นคดีทางแพ่งที่มีประเด็นแห่งการพิจารณาไม่เกี่ยวข้องกับทางปกครอง ตัวอย่างประเภทของคดีที่ฟ้องศาลยุติธรรม¹³ เช่น ความรับผิดจากการกระทำละเมิดตามพื้นฐานความผิด ความรับผิดจากการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ความรับผิดในความเสียหายจากทรัพย์สินที่อยู่ภายใต้การครอบครองดูแล ตามประมวลกฎหมายแพ่ง หรือความรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุนิวเคลียร์ ตามรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1968 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ. 1990 เป็นต้น และในข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ ไม่เพียงแต่เฉพาะศาลยุติธรรมที่มีอำนาจในการตัดสินวินิจฉัยคดีเท่านั้น ศาลปกครองก็เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทอย่างมากในการวินิจฉัยคดีและพัฒนาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งศาลปกครองเป็นศาลที่มีหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองทั้งหลายและมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีอยู่สองส่วน คือ วินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการขอให้มีการยกเลิกเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง หรือการออกกฎต่าง ๆ และมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความรับผิดในการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตัวอย่างประเภทของคดีที่ฟ้องศาลปกครอง เช่น ความรับผิดเกี่ยวกับการรบกวนการพักผ่อนของประชาชนและการศึกษาผลกระทบ ตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา L.123-12 มาตรา L.512-2 และมาตรา L.122-1 ความเสียหายที่เกิดจากภัยโฆษณา ตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา L.581-27 และมาตรา L.581-30 ความเสียหายที่เกิดจากการใช้ป่า ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยเรื่อง ป่าไม้ มาตรา L.138-38 ความเสียหายที่เกิดจากการปิดกั้นทางเพื่อใช้ประโยชน์ส่วนตัว ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยเรื่องชนบท มาตรา L.162-5

อำนาจของศาลในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (le pouvoir du juge administrative en contentieux de l'environnement)¹⁴ แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

¹³ บทความประกอบการบรรยายนิติศาสตร์เสวนา ครั้งที่ 7/2551, “โครงการสัมมนาวิชาการ เรื่อง การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมตามระบบกฎหมายต่างประเทศ เนื่องในโอกาสครบรอบ 2 ปี สถาบันวิจัยทรัพยากรสิ่งแวดล้อม”, วันพุธที่ 6 สิงหาคม 2551, สำนักงานศาลยุติธรรม.

¹⁴ หลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ, สำนักงานศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : พี.เพรส, 2553).

1) คดีที่ฟ้องว่าฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐกระทำเกินอำนาจ (Contentieux de l'excès de pouvoir ou contentieux de l'annulation) หรือคดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือเรียกว่าคดีทางภาวะวิสัย ซึ่งเป็นคดีหากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็มีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

ตัวอย่างคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

- การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการโฆษณาเผยแพร่และการติดป้ายประกาศ
- เรื่องการจัดการทรัพยากรดินและการกระทำหรือคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น จังหวัดหรือเทศบาล ที่เกี่ยวกับทรัพยากรดินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรป่าไม้ การขายพื้นที่ป่าที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าที่มีการหักล้างถางพงแล้ว เช่น การขายหน้าดิน การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ
- การกระทำหรือคำสั่งเกี่ยวกับการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- การกระทำหรือคำสั่งเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายเรื่องกำหนดประเภทและกิจการของอาคารเพื่อรักษาหรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (les installations classées pour la protection de l'environnement)

2) คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de pleine juridiction) หรือเรียกว่าคดีทางอัตวิสัย เป็นคดีที่นอกจากศาลจะมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองและมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการทำให้พื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิม (la remise en état du site) หรือบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้แล้ว ศาลยังมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนี้ มีข้อสังเกตว่า ศาลมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระในการพิจารณาถึงจำนวนค่าเสียหาย

คดีที่ศาลมีอำนาจเต็มในส่วนที่เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นคดีที่ฟ้องโต้แย้งความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคดีที่เกี่ยวกับการกำหนดประเภทและกิจการของอาคารเพื่อรักษาหรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญปี 76-666 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา L.514-6 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม สำหรับคดีประเภทนี้ภายหลังจากที่ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอกและภายในของคำสั่งทางปกครองแล้ว ศาลมีอำนาจดังต่อไปนี้

- ยืนยันหรือเพิกถอนการขอใบอนุญาต
- เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการขอใบอนุญาตและดำเนินการแทนที่ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐ ในกรณีที่ผู้ขอใบอนุญาตได้ปฏิบัติตามขั้นตอนเบื้องต้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว
- ยืนยันการขอใบอนุญาตโดยแก้ไขปรับเปลี่ยนข้อบังคับที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการอนุญาตนั้น

- ปรับเปลี่ยนโครงการและกิจการที่ถูกจัดประเภทไว้

3) คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ (Contentieux de la répression) ในกรณีที่ความผิดเกิดจากการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์การก่อสร้างทางหรือถนน (le contentieux de grande voirie) ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อทางสาธารณะประโยชน์ และเป็นคดีที่ศาลใช้อำนาจในการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เกิดตามธรรมชาติและที่ปลูกสร้างขึ้น และเป็นคดีที่ศาลใช้เทคนิคในการสั่งหรือบังคับให้ดำเนินการเพื่อทำให้พื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยจะปรับใช้ได้ทุกกรณี เนื่องจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่สามารถทำให้สูญหายไปได้

อย่างไรก็ดี ข้อกำหนดในการตรวจสอบโดยศาล (Modalités du contrôle du juge) นั้น โดยทั่วไปแล้ว อำนาจศาลในคดีสิ่งแวดล้อมก็ไม่ต่างจากคดีอื่น ๆ แต่สิ่งที่น่าสนใจในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่ที่ว่า คดีสิ่งแวดล้อมมักจะเป็นคดีเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Contentieux de l'excès de pouvoir ou contentieux de l'annulation) และคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de pleine juridiction) ซึ่งคดีสองประเภทดังกล่าวจะแตกต่างจากคดีประเภทที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อสร้างทางหรือถนน ซึ่งเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจในการลงโทษ (Contentieux de la répression) และการฟ้องคดีนั้นดำเนินการโดยฝ่ายปกครอง

1.2 ประเทศออสเตรเลีย

ศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย เป็นศาลสิ่งแวดล้อมที่ถือได้ว่าประสบความสำเร็จมากที่สุด จากการจัดตั้งบรรดาศาลสิ่งแวดล้อมทั่วโลก¹⁵ ผู้เขียนจึงขอนำเสนอเขตอำนาจพิจารณาคดีของศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดินในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์

¹⁵ สำนักงานศาลยุติธรรม, รายงานการศึกษาดูงานศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ณ เมืองซิดนีย์ มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ และศาลสิ่งแวดล้อมทรัพยากรและการพัฒนา, ณ เมืองแอดิเลด มลรัฐออสเตรเลียใต้ ประเทศออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ 30 พฤษภาคม – 1 มิถุนายน 2005.

ดังกล่าว ในการศึกษาเปรียบเทียบอีกประเทศหนึ่งนอกเหนือจากประเทศฝรั่งเศส ดังที่ผู้เขียนได้นำเสนอแล้วในข้างต้น โดยที่ศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน มีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยครอบคลุมทั้งข้อพิพาทจากการกระทำทางปกครอง รวมทั้งข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดในทางแพ่งและอาญา ซึ่งนอกจากจะเป็นการขจัดความซ้ำซ้อนในเรื่องเขตอำนาจศาลแล้ว ยังเป็นไปเพื่อให้มีการพิจารณาพิพากษาคดีโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งสามารถที่จะวางบรรทัดฐานและก่อให้เกิดความแน่นอนในการตีความกฎหมายสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตนให้ถูกต้องต่อไป

จากการศึกษาประเทศออสเตรเลีย พบว่าเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) โดยจะใช้คำพิพากษาที่ศาลเคยวางหลักไว้แล้วเป็นหลักในการพิจารณา และใช้ระบบศาลเดี่ยว มีศาลสิ่งแวดล้อมในระดับมลรัฐ โดยมีชื่อเรียกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ กล่าวคือ ในมลรัฐ New South Wales เรียกว่า ศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน (Land and Environment Court) มลรัฐ Queensland เรียกว่า ศาลผังเมืองและสิ่งแวดล้อม (Planning and Environment Court) ส่วนในมลรัฐ Tasmania แม้จะไม่ได้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม แต่มีองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีสิ่งแวดล้อม ที่เรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดด้านการบริหารจัดการทรัพยากรและผังเมือง (Resource management and Planning Appeal Tribunal) เป็นต้น ซึ่งศาลสิ่งแวดล้อมหรือองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดคดีสิ่งแวดล้อมในมลรัฐใดก็ตามของประเทศออสเตรเลีย นั้น ล้วนแล้วแต่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม และนอกจากเขตอำนาจในเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยตรงแล้วยังมีอำนาจพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังหาริมทรัพย์และการวางผังเมือง ตลอดจนคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายอันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงคดีคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งได้แก่การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ตลอดจนการพิจารณาคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีด้วย

ในส่วนของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา มีการเจริญเติบโตของประเทศและการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก ต้องเผชิญปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายประการ จนมีแนวคิดที่จะให้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (judicial review) และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (enforcement of environmental laws) มีประสิทธิภาพ จึงมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดินขึ้นในปี ค.ศ. 1980 โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ค.ศ. 1979 (Land and Environment Court Act 1979 - The Court Act) ซึ่งได้ถูกออกแบบมาให้เป็นศาลชำนาญพิเศษ

ให้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการวางผังเมืองและสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Judicial Review) และการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ โดยมีสถานะเทียบเท่าศาลฎีกาของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ และอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลอุทธรณ์ในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์¹⁶

ศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน (Land and Environment Court) ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประกอบด้วย อธิบดีศาลสิ่งแวดล้อม ผู้พิพากษาศาลสิ่งแวดล้อม และผู้พิพากษาสมทบหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (Commissioner) ที่มีวาระคราวละ 7 ปี โดยจะสรรหาจากผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการที่ศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดินต้องมีการจัดสรรทรัพยากรบุคคลให้มีทั้งผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสมทบที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นพิเศษนั้น เนื่องจากศาลดังกล่าวมีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยครอบคลุมทั้งข้อพิพาทจากการกระทำทางปกครอง รวมทั้งข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดในทางแพ่งและอาญา โดยสำหรับในคดีประเภทที่ต้องอาศัยผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คดีก็จะได้รับการจ่ายไปยังผู้พิพากษาในองค์คณะเชี่ยวชาญในคดีประเภทนั้น โดยมีการจัดแบ่งผู้พิพากษาและองค์คณะตามความเชี่ยวชาญในแต่ละประเภทคดีดังต่อไปนี้¹⁷ กล่าวคือ ผู้พิพากษาศาลสหพันธ์ทุกคนอยู่ในองค์คณะเชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน และผู้พิพากษาศาลสหพันธ์เกือบทุกคนอยู่ในองค์คณะเชี่ยวชาญด้านทรัพย์สินทางปัญญา ยกเว้นคดีเกี่ยวกับสิทธิบัตร นอกจากนี้ ยังมีผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญในอีก 6 องค์คณะ แต่มีจำนวนน้อยกว่าในสององค์คณะแรก ได้แก่ องค์คณะด้านกฎหมายทะเล องค์คณะด้านหุ้นส่วนบริษัท องค์คณะด้านการแข่งขันทางการค้า องค์คณะด้านแรงงานและอุตสาหกรรม องค์คณะด้านสิทธิบัตร และองค์คณะด้านภาษีอากร สำหรับคดีที่ไม่สามารถจัดให้อยู่ในองค์คณะเชี่ยวชาญใดได้ ก็จะถูกจ่ายกระจายไปยังผู้พิพากษาทุกคน

ดังนั้นการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม จึงฟ้องได้ที่ศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน (Land and Environment Court) โดยตรง เนื่องด้วยอำนาจหน้าที่ของศาลสิ่งแวดล้อมนั้น มีเขตอำนาจครอบคลุมทั้งคดีปกครองที่มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในเชิงบริหาร และเชิงเนื้อหา (administrative or merits review) รวมไปถึงคดีแพ่งที่เป็นเรื่องการฟ้องบังคับให้มีการดำเนินการตามกฎหมาย (enforce civil rights) เพื่อให้ศาลมีมาตรการชั่วคราว หรือคำประกาศ

¹⁶ เพิ่งอ้าง.

¹⁷ เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง การบริหารและการติดตามสำนวนคดีของศาลสหพันธ์แห่งออสเตรเลีย, Justice Brian Tamberlin.

บางเรื่อง และคดีอาญาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (environmental offences) ที่มีโทษปรับหรือจำคุก เว้นแต่ จะไม่รวมถึงคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายคอมมอนลอว์ หรือคดีที่ไม่อยู่ในบังคับของ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น คดีละเมิด คดีเกี่ยวกับการรบกวน (Nuisance) คดีบุกรุก เป็นต้น ซึ่งคดีเหล่านี้จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลทั่วไป

ศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน (Land and Environment Court) มีการแบ่งประเภทคดี¹⁸ ดังนี้

ประเภทที่ 1 การอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับคำขออนุญาตก่อสร้าง (Environmental Planning and Protection Appeals)¹⁹ ในการพิจารณาคดีประเภทนี้ส่วนใหญ่ศาลจะต้อง พิจารณาในเนื้อหาของคดี (Merit Appeal) โดยทำหน้าที่เป็นเสมือนเจ้าหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาว่า สมควรอนุญาตให้มีการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ที่ยื่นคำขอเข้ามาหรือไม่ และจากการศึกษาแนว คำวินิจฉัยของศาลนั้น พบว่าคดีที่เกิดขึ้นมากในส่วนนี้ คือ การร้องขอให้มีการทบทวนคำสั่งของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทที่ 2 คดีเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและการ อุทธรณ์คำสั่งอื่น (Local Government and Miscellaneous Appeals and Applications)²⁰ คดี ประเภทนี้จะเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งอื่น ๆ ของผู้บริหารท้องถิ่น ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ ก่อสร้าง อันได้แก่ คำสั่งเกี่ยวกับการเลี้ยงสุนัขไว้ในบ้าน หรือคำสั่งเกี่ยวกับความปลอดภัยในเรื่อง ไฟไหม้ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงมากกว่าปัญหาข้อกฎหมาย

ประเภทที่ 3 คดีเกี่ยวกับการประเมินราคาที่ดินและค่าเวนคืน (Land Tenure, Valuation, Rating and Compensation)²¹ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินและการ ชดใช้ค่าเสียหาย โดยมากเป็นคดีที่อุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการประเมินราคาที่ดินโดยผู้ประเมิน และ ในกรณีการอุทธรณ์คำร้องค่าเวนคืน

ประเภทที่ 4 คดีทบทวนคำตัดสินของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และการบังคับในทางแพ่ง (Environmental Planning and Protection and Development Contract Civil Enforcement)²² โดยคดีในประเภทนี้ศาลจะพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมาย

¹⁸ มาตรา 16 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ค.ศ. 1979

¹⁹ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ค.ศ. 1979

²⁰ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ค.ศ. 1979

²¹ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ค.ศ. 1979

²² มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ค.ศ. 1979

(Judicial Review) เกี่ยวกับคำสั่งหรือคำตัดสินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การขอให้ศาลบังคับการตามกฎหมายแพ่ง (Civil Enforcement) รวมถึงการพิจารณาคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว

ประเภทที่ 5 คดีอาญาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environmental Planning and Protection : Summary Criminal Enforcement)²³ กำหนดให้ศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดินมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่เกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กฎหมายคุ้มครองทรัพยากรดินและน้ำ เป็นต้น

ประเภทที่ 6 คดีที่อุทธรณ์คำตัดสินหรือคำพิพากษาคดีอาญาเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Appeals from convictions relating to environmental offences)²⁴ คดีประเภทนี้เป็นคดีที่คู่ความอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นหรือศาลท้องถิ่นโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลที่ตัดสินว่าจำเลยได้กระทำความผิดอาญา

ประเภทที่ 7 คดีสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม (Native title)²⁵ ได้แก่ ข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ เช่น คำร้องเกี่ยวกับที่ดินของชาวอะบอริจิน (compensation for compulsory land acquisition and Aboriginal land claims) ซึ่งคดีประเภทนี้เป็นคดีที่อุทธรณ์คำตัดสินหรือคำพิพากษาเกี่ยวกับความผิดทางสิ่งแวดล้อมของศาลชั้นต้นหรือศาลท้องถิ่นที่ต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน

จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาเขตอำนาจการฟ้องคดีในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน (Land and Environment Court) แล้ว พบว่า มีเขตอำนาจครอบคลุมทั้งข้อพิพาทจากการกระทำทางปกครอง รวมทั้งข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางแพ่งและอาญา จึงเป็นการขจัดความซ้ำซ้อนในเรื่องเขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีได้ โดยที่ศาลอื่นไม่สามารถรับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดินไปพิจารณาได้²⁶ นอกจากนี้ หลักการในการตัดสินข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อมในศาลนั้นยังแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ฝ่ายตุลาการ การใช้อำนาจหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการใช้อำนาจหน้าที่ฝ่าย

²³ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ค.ศ. 1979

²⁴ มาตรา 21 A แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ค.ศ. 1979

²⁵ มาตรา 21 B แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ค.ศ. 1979

²⁶ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ค.ศ. 1979

ปกครอง บทบาทที่แตกต่างของผู้พิพากษาขึ้นอยู่กับประเภทของข้อพิพาทและลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ในแต่ละกรณี บทบาทหน้าที่ที่ฝ่ายตุลาการใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยตัดสินคดีรวมทั้งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง ในฐานะคนกลางที่จะต้องให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายในคดี ซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อม ปกติจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองและฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการใช้อำนาจศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานหรือหน่วยงานของรัฐบาล เช่น การที่ศาลสิ่งแวดล้อมมีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งใด ๆ ที่ออกโดยหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี ในประเทศออสเตรเลียเองก็ได้นำหลักการการพัฒนอย่งยั่งยืนที่สอดคล้องกับระบบนิเวศ (Ecologically Sustainable Development) มาใช้โดยตลอด ตัวอย่างเช่น ในคดี Leatch V. National Parks and Wildlife Service²⁷ ซึ่งเป็นคดีที่เทศบาลท้องถิ่นออกใบอนุญาตในการพัฒนาพื้นที่สร้างถนนในเขตที่มีพืชที่ใกล้จะสูญพันธุ์อยู่อาศัย ซึ่งมีความเป็นไปได้สูงที่การก่อสร้างนี้จะก่อความเสียหายให้แก่ธรรมชาติ ประเด็นปัญหาในชั้นอุทธรณ์ คือ ศาลยุติธรรมจะนำหลักการว่าด้วยการเฝ้าระวังไว้ล่วงหน้ามาใช้ได้หรือไม่ ทั้งๆที่ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรคือ กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติและสัตว์ป่า (The National Parks and Wildlife Act 1974 - NSW) มิได้มีเขียนไว้อย่างชัดเจน และประเด็นนี้ก็เป็นที่ถกเถียงกันในศาลและในหมู่นักวิชาการอย่างมาก นอกจากคดีนี้แล้ว ยังมีคดีสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อาทิ คดี Carstens V. Pittwater Council (1999) และ Hutchinson Telecommunications (Australia) Pty Ltd V. Baulkham Hills Shire Council (2004) ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งประเทศออสเตรเลียได้ดำเนินแนวทางเดียวกันกับคดีแรกว่า แม้ว่าหลักการว่าด้วยการเฝ้าระวังไว้ล่วงหน้าจะมีได้มีอยู่ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ แต่ก็ยังเป็นหลักการที่อยู่ในขอบเขตของผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งกฎหมายได้วางหลักไว้ แม้ว่า แนวทางการตัดสินของศาลจะเป็นการพยายามเติมเต็มในส่วนที่ขาดหายไป ในที่สุดแนวทางการตัดสินใจที่เป็นไปในทางเดียวกันของศาลสิ่งแวดล้อมแห่งออสเตรเลียก็ทำให้หลักการนี้ได้ถูกขยายเพิ่มเติมให้เห็นชัดเจนขึ้น โดยผู้พิพากษา McClellan J ได้วางหลักว่าการสรุปว่าหลักการว่าด้วยการเฝ้าระวังไว้ล่วงหน้า มีผลให้ต้องพิจารณาถึงกฎหมาย

²⁷ "The Art of Judging Environmental Disputes", Honorable Justice Brian J. Preston แปลโดย นางสาวณณาง เอกอัคร, สำนักงานศาลยุติธรรม Cross University Law Review, Volume South 12, 2008 .

ภายในประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายระดับนานาชาติด้วย เพราะกฎหมายระหว่างประเทศนั้นมีความสำคัญเนื่องจากเป็นแหล่งที่มาแห่งกฎหมายที่ดีที่เป็นที่ยอมรับ และในปัจจุบันคดีอื่น ๆ ก็สรุปหลักการเป็นไปในทางเดียวกัน แม้แต่คดีที่เพิ่งมีการตัดสินอย่างคดี Gray V. Minister for Planning (2006) และ Walker V. Minister for Planning (2007) ก็มีการสรุปว่า แม้ว่าข้อกฎหมายในบทบัญญัติจะมีได้ระบุไว้อย่างชัดเจนให้รัฐมนตรีนำหลักการถือผลประโยชน์สาธารณะมาใช้ แต่การกระทำที่ใช้อำนาจใดๆ ของรัฐมนตรีที่ไม่ยึดถือเอาผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ก็ไม่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยสุจริต²⁸ สรุปคือ จากคำพิพากษาในคดีต่าง ๆ ได้แสดงออกให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในหลักการและกฎเกณฑ์บางอย่าง โดยใช้เหตุผลขึ้นอยู่กับเนื้อหาของแต่ละคดี

2. การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีกับหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในคดีสิ่งแวดล้อม

2.1 ประเทศฝรั่งเศส

จากการศึกษาข้อพิพาทที่เกิดจากประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ พบว่าการดำเนินคดีมีขอบเขตที่กว้างขวางมาก ทั้งนี้เพราะเป็นได้ทั้งข้อพิพาทในทางปกครองและข้อพิพาทในทางยุติธรรม ขึ้นอยู่กับเนื้อหาประเด็นแห่งคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสำคัญ

การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองฝรั่งเศส (la marche de l'instance)²⁹ มีลักษณะเช่นเดียวกับในคดีแพ่งที่ว่า กรณียังมีความจำเป็นที่คดีจะต้องเริ่มต้นโดยคู่กรณี สำหรับการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือฟ้องว่าฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐกระทำเกินอำนาจ (Contentieux de l'excès de pouvoir ou contentieux de l'annulation) นั้น โจทก์ไม่ได้เป็นผู้กำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้แทนของฝ่ายปกครอง แต่กฎหมายได้กำหนดว่าในศาลปกครองชั้นต้น ตัวแทนของรัฐอาจเป็นรัฐมนตรี โดยศาลจะเป็นผู้แจ้งให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทราบ กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลจะพิจารณาว่าใครควรจะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในคดีปกครอง และในส่วนคดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de pleine juridiction) เช่นเดียวกับในคดีแพ่งที่โจทก์จำเลยอาจสลับเปลี่ยนฐานะกันได้ในการที่มีการฟ้องแย้ง และในส่วน of คู่กรณีก็สามารถจะเรียกบุคคลภายนอกให้เข้ามาเป็นคู่กรณีร่วมได้ อย่างไรก็ดี แม้ผู้ฟ้องคดีจะ

²⁸ เพ็งอ้าง, คดี Minister for Planning V. Walker (2008) NSWCA 224.

²⁹ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 14.

เป็นผู้ริเริ่มในการฟ้องคดีต่อศาลและเป็นผู้กำหนดคำขอและประเด็นแห่งการฟ้องคดีตามขอบเขตอำนาจข้อพิพาท หากแต่เมื่อได้มีการยื่นคำฟ้องแล้ว การแสวงหาข้อเท็จจริงก็จะตกเป็นหน้าที่ของศาลในทันที เนื่องจากลักษณะของกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวนผู้ที่มีอำนาจที่จะกำหนดการแสวงหาข้อเท็จจริง คือตุลาการ ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลมีข้อเท็จจริงที่จะใช้แก้ปัญหาคำพิพาท โดยที่การแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานดังกล่าวจะดำเนินการโดยไต่สวน (inquisitoriale) เป็นลายลักษณ์อักษรและถือหลักการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเป็นสำคัญ

ลักษณะของระบบไต่สวน³⁰ เป็นผลมาจากการที่การแสวงหาข้อเท็จจริงดำเนินการโดยตุลาการฝ่ายเดียว ไม่ใช่คู่กรณีเป็นผู้ดำเนินการ โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีบทบาทในการกำหนดการส่งเอกสาร โดยในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ยื่นคำให้การในชั้นตอนนี้ ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้แก้ไขข้อผิดพลาด ส่วนในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม ถ้าคำฟ้องไม่ถูกต้องศาลก็จะสั่งยกฟ้อง โดยปกติการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีในคดีประเภทนี้ จะต้องเป็นไปตามที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดในคำฟ้องเท่านั้น และนอกจากนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนยังมีบทบาทในการกำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยเช่นกัน โดยการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะต้องคำนึงถึงลักษณะของคดีเป็นสำคัญ ถ้าเป็นกระบวนการพิจารณาที่เร่งด่วน การขอลงคำสั่งบังคับตามคำสั่ง ก็จะกำหนดระยะเวลาสั้น ๆ และในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งต่อศาลว่าประสงค์จะให้การเพิ่มเติม แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำให้การเพิ่มเติมภายในระยะเวลาอันสมควร เมื่อศาลได้เตือนผู้ฟ้องคดีแล้วแต่ผู้ฟ้องคดียังคงไม่ยื่นเอกสารดังกล่าว ศาลจะถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะยื่นเอกสารดังกล่าวอีก หรือศาลอาจสั่งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งฟ้องก็ได้ โดยในกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ได้ยื่นคำให้การ หรือพยานหลักฐานหรือเอกสารตามที่ศาลกำหนด ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวยอมรับข้อเท็จจริงตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี แต่ศาลยังคงต้องพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายในคดีนั้นอยู่ อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นสำเนาคำให้การหรือเอกสารนั้น ศาลไม่อาจลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยวินิจฉัยว่าเป็นการถอนฟ้องได้เช่นกันซึ่งเมื่อศาลได้กำหนดระยะเวลาไว้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ศาลไม่อาจพิจารณาคดีก่อนระยะเวลาที่กำหนดไว้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงสิ้นสุดลงได้ ทั้งนี้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ตุลาการจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่าย และดูแลให้มีการ

³⁰ คิดงาม คงตระกูล, “ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546).

ส่งเอกสาร เช่น คำฟ้อง คำให้การ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักโต้แย้งคัดค้าน ศาลต้องกำหนดระยะเวลาในการส่งเอกสารให้เพียงพอ ถ้าระยะเวลาที่กำหนดไว้สั้นเกินไป ก็อาจทำให้กระบวนการพิจารณานั้นไม่ชอบและคำพิพากษานั้นอาจถูกเพิกถอนได้ นอกจากนี้ในกรณีที่ถ้าคำให้การของคู่กรณีไม่มีข้อเท็จจริงใหม่ ศาลไม่จำเป็นต้องส่งเอกสารดังกล่าวให้คู่กรณีก็ได้

การพิสูจน์พยานหลักฐานในวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้น เมื่อได้มีการฟ้องคดีกันอันทำให้ศาลและคู่กรณีมีภาระหน้าที่ในคดีขึ้นแล้ว กรณีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าใครมีสิทธิหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับพยานหลักฐาน ใครเป็นผู้ตั้งประเด็นข้อโต้แย้งทั่วไปในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และศาลต้องถูกผูกพันเฉพาะข้อเท็จจริงที่ได้มีการเสนอต่อศาลหรือไม่ หรือศาลมีสิทธิเด็ดขาดในการกำหนดข้อกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้รับรองสิทธิหรืออำนาจศาลในการที่จะบังคับให้มีการเสนอพยานเอกสารทุกอย่างที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาตัดสินคดี โดยได้ระบุว่า กรณีเป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองในการที่จะขอให้หน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจในการจัดส่งเอกสารที่ศาลเห็นว่าจะช่วยทำให้สามารถพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างและข้อต่อสู้ของคู่กรณีได้ โดยมีข้อยกเว้นอยู่เพียงประการเดียวในกรณีที่กฎหมายห้ามไว้ เช่น ข้อยกเว้นเกี่ยวกับเรื่องความลับ โดยเฉพาะความลับในเรื่องการป้องกันประเทศ นอกจากนี้ ในการที่จะช่วยเหลือคู่กรณีในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่างๆ ศาลยังมีอำนาจเรียกให้คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกยื่นเอกสารที่จำเป็นเพิ่มเติม หรือการขอให้คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติมได้ ตลอดจนสามารถเรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งเอกสารที่จะเป็นประโยชน์ในการพิจารณา ซึ่งจะเห็นว่าหน่วยงานดังกล่าวจะเป็นผู้ครอบครองเอกสารนั้นไว้แต่เพียงผู้เดียว หากแต่อำนาจศาลก็มีจำกัดในเรื่องที่เป็นผลจากความลับในการลงมติหรือการป้องกันประเทศเช่นกัน ทั้งนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวโดยมีข้อสนับสนุนจากข้อเท็จจริงที่แน่ชัดแล้ว หากแต่ผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐาน ศาลก็ต้องคำนึงถึงความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองและเรียกให้ฝ่ายปกครองชี้แจงเหตุผลทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครอง หากฝ่ายปกครองปฏิเสธ ศาลอาจจะสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้น ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้จากคำฟ้อง ซึ่งโดยปกติจะเป็นเอกสารที่กล่าวอ้างถึงการกระทำที่เป็นข้อพิพาทในคดีซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย คำฟ้องจะบรรยายข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของการกระทำนั้นๆ ซึ่งตุลาการสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้จากคำฟ้องนั่นเอง ตลอดจนจากคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี (Les demandes reconventionnelles) อันได้แก่ ข้อกล่าวอ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำขึ้นเพื่อโต้แย้งผู้ฟ้องคดี ซึ่งในคำให้การก็จะระบุข้อเท็จจริงในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะโต้แย้งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาล

ก็สามารถนำมารับฟังเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาได้เช่นกัน หรือแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำร้องสอด ในกรณีมีการร้องสอด ซึ่งเป็นการกระทำของบุคคลภายนอก กล่าวคือ บุคคลซึ่งมิได้เข้ามาเป็นคู่ความในคดีตั้งแต่ต้น แต่มีส่วนได้เสียเพียงพอที่จะร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ ก็สามารถที่จะเข้ามาร่วมในคำขอของคู่กรณีเท่านั้น แต่ผู้ร้องสอดสามารถเสนอเหตุแห่งการฟ้องคดีที่แตกต่างกัน เป็นต้น

จากการศึกษาขั้นตอนในการแสวงหาพยานหลักฐาน (Droit de la preuve) ในคดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าว พบว่า วิธีการแสวงหาพยานหลักฐานนั้นแตกต่างกันไปตามประเภทของคดี กล่าวคือ คดีที่ศาลมีอำนาจในการลงโทษ (Contentieux de la répression) นั้น พยานหลักฐานในคดีดังกล่าวโดยมากจะมาจากการชี้แจงด้วยวาจา (un process verbal) และมีการขอมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา ประกอบกับการใช้วิธีพิจารณาโดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญ สำหรับคดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานรัฐกระทำเกินอำนาจ (Contentieux de l'excès de pouvoir ou contentieux de l'annulation) และคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de pleine juridiction) นั้น จะใช้วิธีพิจารณาโดยมีผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก รวมถึงมีการใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาดังเช่นกัน นอกจากนี้ในบางกรณีมีการใช้เทคนิคเฉพาะในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ก่อนการพิพากษา ซึ่งได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครองในชั้นศาล³¹ และผู้ฟ้องคดีสามารถทำคำฟ้องโดยมีคำขอที่หลากหลายแตกต่างกันไป เพื่อให้ศาลสามารถใช้อำนาจในการกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้

สำหรับมาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริง (Mesures d'instruction)³² ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลมีอำนาจดังต่อไปนี้

1) การตรวจสอบสถานที่³³ (Visite sur les lieux) เพื่อพิจารณาถึงเหตุเดือดร้อนรำคาญ เช่น ที่เกิดจากโรงงานหล่อเหล็กของวิทยาลัยเทคนิคแห่งหนึ่ง³⁴ หรือเพื่อกำหนดขอบเขต

³¹ มาตรา R.621-1 และบทบัญญัติที่ตามมา แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครองในชั้นศาล ในส่วนที่ว่าด้วยผู้เชี่ยวชาญ บัญญัติว่า เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใดเกี่ยวกับคดีได้

³² อ้างแล้ว เิงอรธที่ 14.

ของพื้นที่ที่ถูกจำกัดประเภทกิจการ³⁵ หรือเพื่อตรวจสอบว่าใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ออกให้ นั้น ส่งผลกระทบต่อลักษณะของพื้นที่อย่างไร³⁶

2) การไต่สวน³⁷ (Enquête) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ในการรับฟังพยานหลักฐาน อย่างหนึ่ง โดยในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นวิธีการไต่สวนจะใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องการศึกษา ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ผลกระทบในการสร้างเขตอุตสาหกรรมต่อสมดุล ของสิ่งแวดล้อมข้างเคียง³⁸

3) ผู้เชี่ยวชาญ (Expertise) การใช้ผู้เชี่ยวชาญในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ได้ ปรับใช้ทั้งในวิธีพิจารณาคดีแบบปกติ รวมถึงในกรณีที่มีการขอใช้มาตรการก่อนการพิพากษาด้วย

³³ มาตรา R.662-1 และบทบัญญัติอื่นแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความ ยุติธรรมทางปกครองในชั้นศาล กำหนดให้ศาลหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากศาลมีอำนาจ ไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้

³⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 20 fevrier 1969, คดี Warembourg, อ้างใน หลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ, สำนักงานศาลปกครอง

³⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ที่ประชุมแผนก ลงวันที่ 13 mars 1970, คดี Benoit d'Authena, อ้างในหลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ, สำนักงานศาล ปกครอง

³⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 31 decembre 1976, คดี Assoc.amis ile de Groix ; คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 19 octobre 1979, คดี Asso. sauvegarde pays de Rhuys ; คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 15 janvier 1996, คดี Synd. Etudes tunnel Montgenevre, อ้างในหลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ, สำนักงาน ศาลปกครอง

³⁷ มาตรา R.623-1 และบทบัญญัติอื่นแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความ ยุติธรรมทางปกครองในชั้นศาลกำหนดเกี่ยวกับการไต่สวนไว้ว่า ศาลอาจเห็นเองหรือคู่กรณี มีคำขอให้ศาลกำหนดให้มีการไต่สวนได้ หากเห็นว่าข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนเป็นข้อเท็จจริงที่ มีประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดี

³⁸ คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น Nantes, ลงวันที่ 5 decembre 1979, คดี Ste protection nature Bretagne, อ้างในหลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ, สำนักงานศาลปกครอง

เช่น การใช้ผู้เชี่ยวชาญ ในกรณีที่ต้องการตรวจสอบผลกระทบของการอนุญาตให้ทำการหาปลาในพื้นที่สงวนทางทะเล³⁹ อีกทั้งยังใช้ผู้เชี่ยวชาญเพื่อประเมินความเสียหายหรือกำหนดมาตรการที่เหมาะสมก่อนที่สถานการณ์จะรุนแรงขึ้น โดยให้หลักประกันในการชดเชยและประเมินราคาของมาตรการที่ต้องดำเนินการกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้น⁴⁰ เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่า ด้วยเหตุที่คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีความซับซ้อนเชื่อมโยงกับกิจกรรมทางสังคมหลายประเภท และส่งผลกระทบต่อสังคมหลายส่วนด้วยกัน การที่ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในกรณีหน่วยงานรัฐฝ่ายปกครองกระทำละเมิดนั้น จึงต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ดังนั้น ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผู้เชี่ยวชาญจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์พยานหลักฐานต่าง ๆ รวมถึงประเมินค่าหรือกำหนดมูลค่าความเสียหายด้วย ประกอบกับศาลปกครองยังต้องตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมเช่นกัน การวินิจฉัยคดีประเภทนี้จึงต้องใช้ความระมัดระวังในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะและส่วนได้เสียด้านสิ่งแวดล้อมที่จำต้องได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ยังมีตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งถือเป็นอีกบุคคลหนึ่งที่มียุทธศาสตร์สำคัญในส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส ตั้งแต่ปี 1981⁴¹ เป็นต้นมา กล่าวคือ มีหน้าที่เสนอข้อโต้แย้งต่อศาลเพื่อประโยชน์ในทางกฎหมายโดยไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ซึ่งศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสจะมีวิธีพิจารณาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอข้อโต้แย้ง โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีทนายความ โดยให้ตุลาการผู้แถลงคดีเป็นผู้ทำข้อสรุป เมื่อคู่ความได้เสนอข้อโต้แย้งของตนแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นผู้ทำหน้าที่กล่าวสรุปข้อโต้แย้งของคู่ความทั้งสองฝ่าย

³⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ที่ประชุมแผนก ลงวันที่ 3 mai 1963, คดี Cne Saint-Brevin-les-Pins, อ้างในหลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ, สำนักงานศาลปกครอง

⁴⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ลงวันที่ 24 mars 1989, คดี Hours, อ้างในหลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ, สำนักงานศาลปกครอง

⁴¹ สรุปจาก John Bell, The Role of the Commissaire du Gouvernement and the European Convention on Human Rights, ข้อสังเกตของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป เกี่ยวกับบทบาทของตุลาการผู้แถลงคดี ของศาลปกครองฝรั่งเศส โดยนางสาวสุภารัตน์ การินเสน

อย่างอิสระ คู่ความไม่มีโอกาสที่จะโต้แย้งข้อสรุปดังกล่าวได้อีก นอกจากนี้ ตุลาการผู้แถลงคดียังมีหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ รับรองความสอดคล้องและพัฒนาการของกฎหมายโดยพิจารณาจากมุมมองของกฎหมายเป็นรายคดี และเป็นผู้รับรองความถูกต้องในการปรับใช้กฎหมายให้ตรงกับกรณีด้วย ซึ่งในห้วงพิจารณาคดีนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะมีอิทธิพลต่อการวินิจฉัยของตุลาการอย่างมาก หากปรากฏแนวทางที่ไม่เป็นไปตามคดีบรรทัดฐาน (Case law) ตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นผู้ชี้แนะความถูกต้อง ดังนั้น บทบาทดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการสร้างรูปแบบการวินิจฉัยในศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) เพราะปัจจัยในการพิจารณาคดีนอกจากจะยึดตามคดีบรรทัดฐานแล้วยังต้องพิจารณาจากประเด็นในคดีด้วย และหากมีประเด็นใหม่ ๆ ที่สำคัญประธานคณะตุลาการฯ จะนำประเด็นดังกล่าวนั้นมาพิจารณาร่วมกับตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อนำมาใช้เป็นหลักในการพิจารณาคดีของศาลต่อไป ดังที่ B. Stirn⁴² ได้กล่าวไว้ว่า ข้อสรุปของตุลาการผู้แถลงคดี มี 2 บทบาท คือ เป็นผู้ชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงอย่างชัดเจน ระหว่างคำวินิจฉัย (Judicial decision) กับหลักการ (Doctrinal writing) และเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการได้มาซึ่งหลักการนั้นด้วย

การตรวจสอบหรือควบคุมทางศาล (Contrôle du contentieux) ของเหตุผลที่ศาลจะหยิบยกขึ้นพิจารณาหรือวินิจฉัยนั้นจะแตกต่างกันไปตามประเภทคดี ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องว่าฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐกระทำเกินอำนาจ คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม หรือคดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ ดังนี้

1) การตรวจสอบการกระทำที่เกินอำนาจ (Contrôle du juge de l'excès de pouvoir) สำหรับเหตุในการเพิกถอนมติ หรือนิติกรรมทางปกครองนั้น มีทั้งเหตุภายนอก เช่น รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง กรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือวิธีการ (la vice de forme et de procédure) และเหตุภายใน เช่น กรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดยอาศัยเหตุผลหรือวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (illégalité en raison des motifs de l'acte ou en raison de son but) อาทิ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอก (Légalité externe) ในกรณีสาเหตุที่ทำให้รูปแบบหรือขั้นตอนของคำสั่งทางปกครองในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีหลายสาเหตุเนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่มักจะมี ความยุ่งยากทางเทคนิค โดยทั่วไปแล้วศาลจะตรวจสอบกรณีที่กระทำไม่ถูกต้องตามรูปแบบหรือ

⁴² เฟิงอ๋าง เจริญธรรมที่ 14.

ขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญและในเรื่องที่ไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้เท่านั้น เช่น การให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ (Information du public) ประการแรก กรณีการปรับบทบัญญัติทั่วไปเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของพลเมืองในเรื่องสิ่งแวดล้อม (le principe du droit a l'information des citoyens a l'égard de l'environnement) ประการต่อมา กรณีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (l'étude d'impact écologique) ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญหมายเลข 76-629 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ.1976 ซึ่งในเวลาต่อมา รัฐสภาฎีกา ลงวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ.1977 ได้มีการปรับเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว นอกจากนี้ การให้ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ กรณีที่มีการไต่สวนสาธารณะ (l'enquête publique) ตามรัฐธรรมนูญหมายเลข 83-630 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ.1983 สำหรับการศึกษามลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการศึกษาถึงอันตรายหรือการไต่สวนสาธารณะนั้น ศาลมีข้อจำกัดในการลงโทษ เฉพาะแต่ในกรณีที่มีการกระทำหรือคำสั่งนั้นออกโดยฝ่าฝืนกฎหมายและมีผลเป็นการขัดขวางการปกครองและการบริหารบ้านเมือง

2) การตรวจสอบทางศาลและการชดเชยค่าเสียหาย (Contrôle du juge et réparation de dommage) ปัญหาเกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายมีสองลักษณะ ลักษณะแรก หากเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นต้นเหตุทำให้เกิดความเสียหาย โดยส่วนใหญ่ศาลจะสงวนท่าทีในการยอมรับให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบจากการกระทำดังกล่าว เช่น กรณีที่ความเสียหายเกิดจากไอน้ำที่ไหลเวียนอยู่รอบๆ สนามบิน⁴³ ลักษณะที่สอง ความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อชายฝั่งแม่น้ำ ในกรณีเกิดมลพิษต่อแม่น้ำ ในกรณีดังกล่าวศาลจะใช้วิธีการที่ค่อนข้างเคร่งครัดในการพิจารณาถึงความเสียหาย เช่น กรณีที่ไม่มีความรับผิดชอบจากการเสียหายที่เกิดขึ้นต่อพืชพันธุ์อันเนื่องมาจากการทำลายสัตว์บางชนิด⁴⁴ ทั้งนี้ ข้อยุ่งยากอย่างแท้จริงในการชดเชยค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม มิใช่เฉพาะในเรื่องการคำนวณหรือการพิจารณาถึงค่าเสียหาย หากแต่รวมไปถึงการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบหรือค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

3) การชดเชยค่าเสียหายในคดีที่มีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับทางหลวงนั้น ศาลจะดำเนินการสั่งผู้ละเมิดหรือผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวให้ชดเชยค่าเสียหาย แม้ว่าผู้ฟ้องคดี

⁴³ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ Lyon ลงวันที่ 27 juin 1990, คดี SA Air Inter, อ้างในหลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ, สำนักงานศาลปกครอง

⁴⁴ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ Lyon ลงวันที่ 17 fevrier 1998, คดี Bente, อ้างในหลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ, สำนักงานศาลปกครอง

มิได้ขอให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งต้องชดใช้ค่าเสียหายก็ตาม⁴⁵ และการลงโทษให้ชดใช้ค่าเสียหายจะจำกัดอยู่ที่ค่าใช้จ่ายในการทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินกลับสู่สภาพเดิม หรือบางกรณีอาจมีการกำหนดโทษปรับโดยการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าเสียหายในคดีดังกล่าวด้วย ด้านหนึ่งเป็นเรื่องของค่าปรับทางอาญา (une amende) อีกด้านหนึ่งเป็นเรื่องข้อบังคับในการชดใช้ค่าเสียหายที่ส่งผลต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยการทำให้พื้นที่กลับสู่สภาพเดิม และการกำหนดตัวผู้ที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับที่หรือทางสาธารณประโยชน์

2.2 ประเทศออสเตรเลีย

การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลียนั้น การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน (Land and Environment Court) ในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ จากการศึกษาพบว่า ถ้าเป็นคำฟ้องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ในทุกกรณี และสามารถยื่นคำขอคุ้มครองชั่วคราวเพื่อให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีได้ ซึ่งการที่ศาลจะอนุญาตตามคำขอหรือไม่ ศาลจะต้องวินิจฉัยถึงความเป็นธรรมของคู่กรณีทุกฝ่าย อีกทั้งศาลยังต้องคำนึงถึงผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตอันอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณชนในวงกว้างด้วย กล่าวคือ ศาลต้องมีพยานหลักฐานที่สมเหตุสมผล ซึ่งต้องระบุถึงสภาพแวดล้อม เหตุผลและดุลพินิจที่ครบถ้วนและชัดเจนพอจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้

นอกจากนี้ พยานผู้เชี่ยวชาญเป็นสิ่งสำคัญที่ศาลจะนำมาใช้เพื่อพิจารณาประเด็นที่เกิดขึ้นในคดีด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในคดีประเภทที่ศาลจะต้องวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี เช่น การก่อสร้างก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจราจร แสงแดด โดยระบบของคอมมอนลอว์ มีการใช้ระบบของการกล่าวหาเป็นสำคัญ ผู้เชี่ยวชาญจึงถูกว่าจ้างโดยคู่ความแต่ละฝ่ายและความน่าเชื่อถือของผู้เชี่ยวชาญที่จะให้การโดยปราศจากอคติในอันที่จะช่วยเหลือคู่ความฝ่ายที่จ้างตนนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่ศาลจะต้องพิจารณาในการชั่งน้ำหนักพยาน อย่างไรก็ตาม ผลของคดีมิใช่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหากแต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของชุมชนด้วย

⁴⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐ ที่ประชุมแผนก ลงวันที่ 2 nov. 1956, คดี Min.TP Cen Poizat, อ้างในหลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ, สำนักงานศาลปกครอง

นับตั้งแต่ เดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 2004⁴⁶ เป็นต้นมา ศาลได้มีการขึ้นทะเบียนผู้เชี่ยวชาญของศาลขึ้น และเมื่อมีประเด็นที่ศาลจะต้องการความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ศาลจะทำการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญโดยความตกลงของคู่ความทั้งสองฝ่ายจากทะเบียนผู้เชี่ยวชาญของศาล ซึ่งคู่ความจะต้องเสียค่าใช้จ่ายร่วมกัน และในคดีที่มีการอ้างผู้เชี่ยวชาญหลายคน เช่น คู่ความแต่ละฝ่ายอ้างพยานผู้เชี่ยวชาญของตน นอกเหนือจากพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลตั้งแล้ว ศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดินได้นำวิธีพิจารณาความแบบพิเศษมาใช้ โดยให้พยานผู้เชี่ยวชาญทุกคนเข้าสabanตัวและเบิกความเป็นพยานพร้อมกัน โดยก่อนหน้าที่จะมีการสืบพยานศาลจะกำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญทำความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับประเด็นในคดี และหากประเด็นใดที่พยานผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นขัดแย้งกันก็นำมาเป็นประเด็นในการสืบพยานต่อไป พยานผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนจะถูกถามและจะให้การในประเด็นต่าง ๆ ไปพร้อมกัน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้พยานแต่ละคนสามารถพุดคุยและซักถามปัญหาซึ่งกันและกันได้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาเช่นนี้ จึงมีผลทำให้พยานผู้เชี่ยวชาญ สามารถให้ความเห็นของตนได้อย่างเต็มที่โดยไม่ถูกชักจูงหรืออยู่ภายใต้ความรับผิดชอบในอันที่ต้องให้การเป็นประโยชน์ต่อคู่ความฝ่ายที่อ้างตนเป็นพยาน

ในคดี Octopus Media Pty Ltd v. Canada Bay City Council⁴⁷ ซึ่งการพิจารณาของศาลได้ใช้ประโยชน์สาธารณะเป็นตัวตั้ง โดยชั่งน้ำหนักกับความกังวลต่างๆ เกี่ยวกับความ

⁴⁶ อ้างแล้ว เชงอรรถที่ 2.

⁴⁷ คดี Octopus Media Pty Ltd v. Canada Bay City Council [2006] NSWLEC 580, 22 September 2006 ผู้ร้องยื่นคำขอพัฒนาป้ายโฆษณาไฟฟ้าแทนป้ายเดิม โดยสภาฯ มีมติปฏิเสธคำขอติดตั้งป้ายโฆษณาดังกล่าวของผู้ร้อง เนื่องจากป้ายโฆษณาจะกระทบความปลอดภัยบนท้องถนน และเป็นการขัดต่อนโยบายของ RTA ในการควบคุมป้ายโฆษณาที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ติดตั้งป้ายที่ดึงดูดสายตาของคนขับรถซึ่งติดตั้งอยู่ในที่สูง และขัดต่อการควบคุมการวางแผนของสภาฯ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ไม่มีข้อบ่งชี้ชัดว่า ป้ายที่ร้องขออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยบนท้องถนน หากแต่เชื่อได้ว่าป้ายสามารถดึงดูดความสนใจคนขับได้มากกว่าป้ายปกติ และหากมองจากทาง Parramatta Road จะลดประสิทธิภาพของสัญญาณจราจร และสัญญาณป้ายบอกทิศทางในแยกซึ่งแม้จะไม่สว่างเท่าไฟจราจร แต่ป้ายดังกล่าวมีขนาดใหญ่กว่าและมีภาพเคลื่อนไหว จึงเห็นว่าความสนใจของผู้ขับจะถูกดึงดูดไปจากสัญญาณจราจร และหากมองจากทางถนน ก็จะอยู่ใกล้ระดับถนน จึงมีผลเป็นอย่างมากเพราะป้ายโฆษณานั้น ยิ่งใกล้ถนน ก็ยิ่งกระทบการมอง และแม้ที่นี่จะไม่เป็นเมืองท่าแขกเช่นเดียวกับ Sydney หากแต่เป็นแยกที่

ปลอดภัยบนท้องถนนจากป้ายที่ผู้ร้องยื่นคำขอ และแม้จะมีโอกาสที่มีความปลอดภัยในการจราจรจะไม่ถูกระทบอย่างมาก หากแต่ศาลไม่อาจเสี่ยงให้ความยินยอมได้ ซึ่งการพิจารณาคดีของศาลนั้น นอกจากจะพิจารณาจากถ้อยคำพยานต่าง ๆ ความเห็นจากรายงานวิจัยแล้ว ศาลก็ยังคงใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนัก ประโยชน์สาธารณะกับการอนุมัติให้ติดตั้งป้ายโฆษณาดังกล่าว โดยใช้หลักความได้สัดส่วน คือ ศาลมิได้รับฟังตามพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือรายงานวิจัยทั้งหมด แต่ศาลพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะ คือ ความปลอดภัยของประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนนเป็นสำคัญ แม้ว่าจากข้อเท็จจริงของเรื่องจะพบว่าไม่เป็นอันตราย แต่ศาลก็ไม่อาจเอาชีวิตคนไปเสี่ยงกับการติดตั้งป้ายดังกล่าวได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้ถือเป็นหลักการพิจารณาคดีปกครองทั่วไป ซึ่งศาลปกครองของไทยก็ใช้หลักการอย่างเดียวกันในการพิจารณาคดีปกครองที่มีเรื่องเกี่ยวเนื่องระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ต่อส่วนรวมกับประโยชน์ของปัจเจกชน โดยศาลปกครองจะให้น้ำหนักความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละคน

จากการศึกษาการใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อม พบว่า ในแง่ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น ส่วนใหญ่ของตัวบทกฎหมายจะระบุให้อำนาจผู้พิพากษาในการตัดสินใจคดีหรือมีคำสั่งใดก็ตามที่ศาลเห็นว่าเหมาะสม โดยคำตัดสินหรือคำสั่งนั้นจะคำนึงถึงการเยียวยาความเสียหายหรือเพื่อที่จะยับยั้งการกระทำอันละเมิดกฎหมายที่กำลังดำเนินอยู่นั้นเป็นสำคัญ⁴⁸ โดยการใช้ดุลพินิจในคดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวของผู้พิพากษานั้น ศาลต้องคำนึงถึงประโยชน์ของคู่ความในคดีและคำนึงถึงผู้ที่มีใช้คู่ความในคดีหากแต่เป็นการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะด้วย

กล่าวโดยสรุป คือ การตัดสินข้อพิพาทในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น มีการใช้เทคนิคที่ไม่แตกต่างจากการตัดสินข้อพิพาทอื่น ๆ อันประกอบไปด้วย การหากฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาใช้ตีความกฎหมาย และปรับใช้กฎหมายดังกล่าวกับข้อเท็จจริงในคดี ซึ่งผู้พิพากษาจะตัดสินคดีตามหลักการและเหตุผลเพื่อที่จะทำให้ประชาชนมั่นใจในกระบวนการยุติธรรมนั่นเอง

คนขับต้องใช้สมาธิสูงเช่นกัน อีกทั้งการดึงดูดความสนใจของคนขับและคนเดินเท้า นั้น เป็นไปตามระดับความน่าสนใจของป้าย เมื่อพิจารณาประกอบลักษณะของป้ายทั้งความใหม่ การเคลื่อนไหว และธรรมชาติของแสงสี อันน่าเชื่อว่าคนขับที่จะดูป้ายเพิ่มกว่าป้ายเดิม ดังนั้นจึงเห็นว่าป้ายนี้ในทำเลที่ร่อนขอน่าจะมีผลกระทบทางลบรุนแรงต่อความปลอดภัยในการจราจร

⁴⁸ สำนักงานศาลยุติธรรม, “โครงการสัมมนาวิชาการ เรื่อง กฎหมายสิ่งแวดล้อม จัดร่วมกันระหว่างสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายศาลยุติธรรม สถาบันวิจัยและกองการต่างประเทศ ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายศาลยุติธรรม”, ระหว่างวันที่ 22 - 24 มิถุนายน 2552.

ดังที่ผู้เขียนได้นำเสนอถึงพัฒนาการและอำนาจหน้าที่ของศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน
 ข้างต้นนั้น พบว่า ด้วยเหตุที่ศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดินมีเอกลักษณ์เฉพาะ สามารถพิจารณาคดี
 ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทุกประเภทให้แล้วเสร็จโดยรวดเร็ว (One Stop Service) ซึ่งไม่มีการ
 แบ่งแยกประเภทหรือลักษณะของคดี อันเป็นการช่วยขจัดความล่าช้าของขั้นตอนการดำเนินคดี
 ทั้งยังเป็นการประหยัดต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ในการดำเนินคดีของคู่กรณี และช่วยให้ประชาชน
 สามารถเข้าสู่ความยุติธรรมได้มากขึ้น อีกทั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดินได้มีการจัดสรรทรัพยากร
 บุคคลให้มีทั้งผู้พิพากษาและผู้พิพากษาสมทบที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นพิเศษ อันเนื่องจากศาล
 ดังกล่าวมีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยครอบคลุมทั้งข้อพิพาทจากการกระทำทางปกครอง
 รวมทั้งข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางแพ่งและอาญา นอกจากนี้ จากประสบการณ์ของการ
 จัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ พบว่า ก่อให้เกิดประโยชน์ในหลายด้าน
 เช่น การก่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนที่มีปัญหาเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมที่สามารถมาใช้
 บริการได้เสร็จสิ้นในจุดเดียว อีกทั้งการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษยังผลให้คำพิพากษาของศาลในคดี
 ต่าง ๆ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และในการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษนั้นจะได้รับประโยชน์จากการ
 ใช้วิธีพิจารณาคดีแบบพิเศษที่แตกต่างจากคดีทั่วไป อันสามารถทำให้คดีเสร็จไปจากศาลได้อย่าง
 รวดเร็ว โดยผู้พิพากษาและคณะกรรมการที่พิจารณาคดีเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดี
 สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ซึ่งท้ายที่สุดจะส่งผลให้สามารถพัฒนาองค์ความรู้และสร้างบรรทัดฐานใน
 คดีสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นระบบต่อไป

บทที่ 4

ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

โดยทั่วไปแล้ววิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองก็ดำเนินการเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองประเภทอื่น ๆ กล่าวคือ เป็นวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน มีการโต้แย้งและรับฟังคู่ความทั้งสองฝ่าย โดยพิจารณาจากเอกสารเป็นหลัก รวมถึงต้องมีการรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญและแสวงหาข้อเท็จจริงอื่น ๆ เท่าที่จำเป็น ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นยุติ โดยจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองพบว่า ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลจะต้องวินิจฉัยคดีทุกประเด็น ไม่เพียงแต่เฉพาะวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ หรือออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทที่สำคัญในการตรวจสอบการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองด้วยหรือไม่ อาทิเช่น ในกรณีของการอนุมัติอนุญาตโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายบังคับให้ต้องมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของการทำประชาพิจารณ์¹ ซึ่งวิธีการและขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์ดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการขั้นตอนที่สำคัญในการออกคำสั่งทางปกครอง หากมีการกระทำที่ผิดขั้นตอนและไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองที่ออกมา ก็จะไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกฟ้องขอให้เพิกถอนได้ ซึ่งในกรณีนี้ศาลปกครองจะมีอำนาจในการเข้าไปพิจารณาถึงรูปแบบ วิธีการและขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ และในหลาย ๆ กรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดไว้ชัดเจน ศาลปกครองก็จะมีบทบาทในแง่ของการวางกฎเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐในเรื่องนั้น ๆ เพื่อการปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไปไว้ในคำวินิจฉัยดังกล่าวด้วย

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายกระทำละเมิดหรือมีความรับผิดชอบเอกชน ไม่ว่าจะเป็นกรณีออกกฎ คำสั่ง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรนั้น เช่น คดีบึงบอระเพ็ด²

¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 333/2551

² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.204/2552

ผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่อาศัยอยู่ตามคลองบอระเพ็ดได้รับความเดือดร้อนจากการใช้น้ำในคลองบอระเพ็ด เนื่องจากศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดนครสวรรค์ ปล่อยน้ำเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของศูนย์ฯ ลงสู่คลองดังกล่าวโดยมิได้ผ่านการบำบัดก่อน ทำให้สภาพน้ำในคลองมีกลิ่นเหม็น ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงไม่สามารถใช้น้ำในการอุปโภคบริโภคได้ดังเดิม ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง แต่ก็ไม่เห็นหน่วยงานใดออกมารับผิดชอบ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดนครสวรรค์ทำการปิดท่อระบายน้ำทิ้งที่ปล่อยลงสู่คลองบอระเพ็ด หรือในคดีโครงการชลประทานน้ำเค็ม³ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสืบคนเป็นราษฎรในพื้นที่อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งทะเลและทำการประมงในบริเวณคลองถนนเขต ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่กรมประมงดำเนินการโครงการชลประทานน้ำเค็มฯ โดยวางแผนถมคลองถนนเขต ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบสืบคนไม่มีแหล่งน้ำที่จะใช้เลี้ยงกุ้ง ไม่มีที่ระบายน้ำทิ้งและไม่สามารถทำการประมงในคลองถนนเขตได้ จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้กรมประมงปรับสภาพคลองถนนเขตให้เหมือนเดิม หรือในคดีที่ได้รับความสนใจในปัจจุบัน คือ คดีน้ำท่วม⁴ กรณีสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนและชาวบ้านในพื้นที่ต่างๆ รวม 352 คน ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต่อแผนกคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองกลาง เรื่องหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด เพื่อให้หน่วยงานทั้งหมดร่วมกันรับผิดชอบและจ่ายค่าชดเชย ตลอดจนให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้คณะรัฐมนตรีจัดตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อฟื้นฟูเยียวยาผู้ประสบภัยน้ำท่วม เป็นต้น โดยเป็นที่ทราบกันดีว่า สถานะของคู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่จะเป็นประชาชนธรรมดาซึ่งอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่าหรือมีความไม่เท่าเทียมกันในด้านของการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ เพื่อการนำไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับบุคคลที่เป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การศึกษาในเรื่องนี้ก็จะทำให้เห็นว่า ศาลปกครองจะมีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับประชาชนได้มากนักน้อยเพียงใด และศาลปกครองมีแนวคิดและวิธีในการจัดการปัญหาเหล่านี้อย่างไร นอกจากนี้ จากการศึกษาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานรัฐของศาลต่างประเทศ ก็จะทำให้เทียบเคียงได้ว่า ศาลปกครองไทยสามารถนำวิธีการจัดการ

³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.334/2550

⁴ คดีหมายเลขดำที่ ส.401/2554

ปัญหาต่าง ๆ ในต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ได้อย่างไรบ้าง โดยศึกษาได้จากแนวคิด วิธีการจัดการ ปัญหาเช่นว่านั้น ไม่ว่าจะเป็นศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ในประเทศออสเตรเลีย หรือศาลปกครอง ของประเทศฝรั่งเศส ที่ศาลปกครองไทยได้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีมาใช้เป็นแม่แบบ ในการร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของไทย

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาขั้นตอนกระบวนการวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองเพื่อหา คำตอบว่า ในคดีสิ่งแวดล้อมที่หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายกระทำละเมิดนั้น มีขั้นตอนใดบ้างที่ยังเป็น ปัญหา และศาลควรมีบทบาทเช่นใดในการจัดการปัญหาดังกล่าว อาทิเช่น ศาลสามารถนำวิธีการ ใดส่วนมาปรับแก้ได้หรือไม่ อีกทั้งเครื่องมือที่ศาลใช้อื่นๆ เช่น ในกรณีพยานผู้เชี่ยวชาญนั้น ศาลมี ศักยภาพเพียงพอที่จะคัดสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มาเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญในคดี ได้หรือไม่ จากข้อเท็จจริงที่พยานผู้เชี่ยวชาญโดยส่วนใหญ่จะเป็นบุคลากรจากหน่วยงานรัฐ ซึ่ง ผู้ศึกษามีความเห็นว่าจะดีกว่าหรือไม่ ถ้าพยานผู้เชี่ยวชาญนั้น เป็นนักวิชาการอิสระ หรือองค์กร อิสระ คณะทำงาน หรืออาจเป็นประชาชนทั่วไปที่มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญ และเข้าใจ สภาพปัญหาที่แท้จริง โดยเฉพาะคนในพื้นที่ ซึ่งอาจเป็นในลักษณะที่ศาลแต่งตั้งจากการขึ้นบัญชี หรือในกรณีที่คู่กรณีทั้งสองได้ตกลงร่วมกัน กล่าวคือ ยอมรับในตัวบุคคลที่จะเข้ามาเป็นพยาน ผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น

จากจุดเด่น อาทิ ในแง่ขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองในระบบ ใดส่วน ซึ่งมีระบบถ่วงดุลโดยตุลาการผู้แถลงคดี การที่คู่กรณีมีคำขอหรือศาลเห็นเองให้มีการ กำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อคุ้มครองหรือบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการ ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี โดยการออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ทันเวลาที่ ไม่ก่อความเสียหายให้เกิดขึ้น มากกว่าที่เป็นอยู่ หรือในเรื่องการตัดข้อจำกัดของกรอบระยะเวลาในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มักจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างต่อเนื่องและมีผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับการฟ้องคดีจะมีผลเป็นการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ดังนั้น การพิจารณาคดีของศาลปกครองจึงให้ ความสำคัญเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามนัยมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นสำคัญ นอกจากนี้ ในส่วนของอุปสรรค ข้อขัดข้องบางประการ อาทิเช่น ผลบังคับของคำพิพากษากับการเยียวยาผู้เสียหายในคดี สิ่งแวดล้อม หรือการบังคับคดีกับหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อม นั้น จากการศึกษา

ในกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง จึงนำมาสู่การวิเคราะห์สภาพปัญหาในวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่า ศาลควรมีวิธีพิจารณาเช่นใด และในปัจจุบันครบถ้วนเพียงพอแล้วหรือไม่ หรือเห็นควรปรับแก้ส่วนใดบ้าง ในแนวทางเช่นไร โดยแบ่งประเด็นการศึกษาเป็น 5 เรื่อง ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลปกครองได้ให้คำจำกัดความในเรื่องของผู้มีส่วนได้เสียในคดีสิ่งแวดล้อมที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีไว้ค่อนข้างกว้าง เนื่องจากตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คือ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียและมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องถึงขนาดให้ตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นก่อนแต่ประการใด กล่าวคือ เพียงแต่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีได้แล้ว จึงเป็นการเปิดโอกาสอย่างกว้างขวางให้กับผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและทำให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้รับความกระทบกระเทือนต่อสิทธิเพื่อให้กฎหมายมีผลใช้บังคับในการคุ้มครองประชาชนและเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อม ๆ กัน นอกจากนี้ ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม⁵ ข้อ 3 กำหนดว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม

⁵ “คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก, (4 กรกฎาคม 2554).

สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ด้วย ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นการเปิดกว้างให้ประชาชนทั่วไปมากขึ้นไปอีก โดยให้เป็นการให้สิทธิในอันที่จะสามารถฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้ในลักษณะเปิด ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดการตรวจสอบกรณีที่ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งรวมถึงการกระทำทางปกครองในลักษณะอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ในคดีที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้แย่งความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจริงก็ตาม แต่ก็มิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในย่านที่ทางราชการทำการสำรวจว่าเป็นเขตที่มีมลพิษสูงเกินมาตรฐาน ซึ่งศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีได้⁶ หรือในคดีที่ผู้ฟ้องคดีและบุคคลอื่นๆ รวมตัวกันโดยใช้ชื่อว่า กลุ่มศรีทวาราวดี⁷ โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาค้นคว้า อนุรักษ์ ปกป้องพื้นที่ที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมศิลปากรมีคำสั่งอนุญาตให้เทศบาลนครปฐมก่อสร้างอาคารสำนักงานหลังใหม่บนพื้นที่พระราชวังปสุทมนครเดิม ซึ่งอยู่ใกล้องค์พระปฐมเจดีย์ที่เป็นโบราณสถานที่สำคัญ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดี รวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนาและเป็นแหล่งเรียนรู้ แสดงให้เห็นว่า การรวมกลุ่มเป็นไปเพื่อรักษาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนาน ดังนั้น การดำเนินการของผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลดังกล่าว ถือเป็นการวางแนวทางที่ดีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดี

⁶ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ อ.1763/2549

⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.247/2552

เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ซึ่งแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนและมีผู้ใช้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียหรือสิทธิของผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความกระทบกระเทือนโดยตรง หากแต่ศาลก็ได้ขยายขอบเขตในการตีความการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในฐานะที่เป็นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน ซึ่งเป็นการวางแนวทางการวินิจฉัยที่ดี สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีลักษณะพิเศษกว่าคดีปกครองประเภทอื่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังไม่จำกัดว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ต้องเกิดขึ้นกับตนเองเท่านั้น แต่ยังสามารถขยายขอบเขตความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายในอันที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองออกไปในแง่ของการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 3 วรรค 1 ดังกล่าวนั่นเอง

จากหลักการฟ้องคดีของผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างนี้เอง จึงเป็นจุดเด่นของศาลปกครองในการเยียวยาให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและได้ผลในทางที่เป็นการป้องกันได้ด้วย เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมนั้นในบางกรณีอาจจะไม่ปรากฏผลขึ้นในทันทีทันใด แต่จะมีลักษณะที่สะสมไปจนกว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจะได้รับความเจ็บป่วย มีปัญหาด้านสุขภาพอนามัยหรือคุณภาพชีวิตของตน เช่น ผู้ที่ได้รับอันตรายจากรังสีที่รั่วไหลเป็นเวลานาน หรือผู้ที่ได้ผลกระทบจากมลภาวะทางเสียงเกินระดับเป็นเวลานานๆ ย่อมถือได้ว่าสิทธิของบุคคลดังกล่าวถูกกระทบกระเทือนโดยไม่อาจดำรงชีพได้อย่างเป็นปกติสุข ก็สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้เช่นกัน โดยในอดีตก่อนที่จะมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลปกครองยังไม่มีเจตนาหรือนำคำจำกัดความที่มีความชัดเจนแสดงถึงขอบเขตของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียผู้มีสิทธิฟ้องคดี และนอกจากนี้ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ก็ยังไม่เป็นที่ยุติแน่นอน ซึ่งยังคงเป็นปัญหาอยู่⁸ เนื่องจากตามบทบัญญัติของกฎหมายยังไม่ยอมรับให้คณะบุคคลดังกล่าว (ที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล) ฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีเพื่อบังคับคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิกหรือการฟ้องคดีเพื่อบังคับคุ้มครองประโยชน์สาธารณะก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีการ

⁸ อังคณา เสางทอง, “สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).

กำหนดค่านิยมของคำว่าคณะบุคคลไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายใด ๆ ทำให้การกำหนดสิทธิการฟ้องคดีของคณะบุคคล (ที่ไม่ใช่นิติบุคคล) ขาดความชัดเจน รวมทั้งไม่มีแนวบรรทัดฐานที่แน่นอนสำหรับการใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลของกลุ่มบุคคลดังกล่าว หากแต่จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในปัจจุบันจะพบว่า การสั่งคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลปกครองได้กำหนดเงื่อนไขของการใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองให้ครอบคลุมไปถึงคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หากจะใช้สิทธิฟ้องคดีก็ต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นข้อพิพาทแห่งการฟ้องคดีนั้นด้วย โดยไม่ต้องแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง เช่น กรณีสร้างอาคารรุกล้ำเข้าไปในแหล่งน้ำสาธารณะของชุมชน หรือการฟ้องคดีขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายกับเจ้าของโรงงานที่ปล่อยน้ำเสียเกินมาตรฐานลงสู่แม่น้ำลำคลองของชุมชน ซึ่งนอกจากจะเป็นการฟ้องคดีเพื่อพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนแล้ว การฟ้องคดีดังกล่าวก็เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะทำให้ศาลปกครองสามารถเข้าไปตรวจสอบการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน

นอกจากนี้ จากการศึกษาในบทที่ 2 จะพบว่า เรื่องของความสามารถในการฟ้องคดีของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในประเทศฝรั่งเศสนั้น จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายแพ่ง กล่าวคือ ต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล ประกอบกับต้องแสดงให้เห็นถึงความมีส่วนได้ส่วนเสียในคดี (Interet pour agir) ซึ่งความมีส่วนได้ส่วนเสียที่เกิดขึ้นนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย แน่นนอนและเกี่ยวเนื่องกับประเด็นแห่งคดี โดยศาลปกครองฝรั่งเศสจะพิจารณาขอบเขตของความมีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีค่อนข้างเปิดกว้าง กล่าวคือ อาจเป็นส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นกับจิตใจด้วย ซึ่งนับว่าเปิดกว้างกว่าการพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยที่ไม่สามารถนำความมีส่วนได้ส่วนเสียทางจิตใจมาเป็นประเด็นในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และนอกจากนี้ ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลียในศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน (Land and Environment Court) มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ พบว่า ถ้าเป็นคำฟ้องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะจะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ในทุกกรณี

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาอำนาจฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะพบว่า ถ้าเป็นกรณี “บุคคล” (person) ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลจะไม่มีปัญหา คือ สามารถฟ้องคดีได้อยู่แล้ว เนื่องจากบุคคลธรรมดาและ

นิติบุคคลจะเป็นบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ทรงสิทธิในการฟ้องร้องทั้งในคดีแพ่ง⁹ และคดีปกครอง¹⁰ แต่สำหรับในกรณีที่เป็น “ชุมชน” (community) ซึ่งจะมีสถานะภาพของความเป็นบุคคลตามกฎหมายหรือไม่นั้น ยังไม่เป็นที่ยุติ¹¹ โดยหากถือว่าไม่มีสภาพเป็นบุคคลแล้วก็จะย่อมไม่อาจทรงสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องร้องเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมได้ แต่เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธิชุมชน กำหนดไว้ว่า ได้แก่ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องการอนุรักษ์ บำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ ในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของบุคคล รวมทั้งการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ¹² และเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจะพบว่าสภาพบุคคล มีได้สองรูปแบบ คือ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล¹³ และการจะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในการฟ้องคดีได้นั้น ต้องมีฐานะเป็นบุคคล เพราะกฎหมายใช้คำว่า “ผู้ใด” ดังนั้น การบังคับใช้สิทธิของชุมชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ¹⁴ ดังกล่าว จึงยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ อย่างไรก็ตาม “ชุมชน” ก็ยังไม่มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายของไทย จึงไม่อาจใช้สิทธิตามกฎหมายได้ แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สิทธิไว้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก็จะพบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จะไม่มีเงื่อนไขในการบังคับใช้ ดังเช่นบทบัญญัติบางเรื่องที่จะกำหนดไว้ในตอนท้ายว่า “ทั้งนี้ ตามที่

⁹ มาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

¹⁰ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

¹¹ กิตติศักดิ์ ปรกิติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 100-101.

¹² มาตรา 66 และมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

¹³ มาตรา 15 และมาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹⁴ มาตรา 67 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

กฎหมายบัญญัติ” ก็ตาม แต่ก็เป็นอันเข้าใจได้ว่าชุมชนจะทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องมีความหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้ใช้ได้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม สิทธิของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมก็อาจใช้สิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยผ่านบุคคลเหล่านี้ได้ คือ การใช้สิทธิโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งในชุมชนในฐานะเอกชน (individual right) เพื่อคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีมีคนเดียวหรือกรณีเป็นผู้ฟ้องคดีหลายคน เช่น กรณีราษฎรชุมชนบ้านคลิตี้ล่าง จำนวน 22 คน ฟ้องกรมควบคุมมลพิษ กระทำละเมิดและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร¹⁵ หรือการใช้สิทธิในลักษณะร่วมกันของหมู่คณะ (collective right) โดยอาจตั้งเป็นสมาคม มูลนิธิ หรือในรูปแบบนิติบุคคลอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้ทำได้ เพื่อบำรุงรักษาหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกันของหมู่คณะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชน เช่น กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอุดรธานี เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติเกี่ยวกับกรณีโปแตช¹⁶ กลุ่มศรีทวารวดี เป็นการรวมกลุ่มกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่ที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม¹⁷ หรือกลุ่มสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ในคดีมาบตาพุด¹⁸ เป็นต้น หรือการใช้สิทธิโดยผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁹ องค์การบริหารส่วนตำบล²⁰ เทศบาล²¹ กรุงเทพมหานคร²² และเมืองพัทยา²³ ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีอำนาจ

¹⁵ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ อ.637/2551

¹⁶ คำพิพากษาศาลจังหวัดอุดรธานี ที่ 2223/2550

¹⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.247/2552

¹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ อ.1352/2553

¹⁹ มาตรา 45 (7) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

²⁰ มาตรา 67 (7) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

²¹ มาตรา 50 (3) มาตรา 54 (10) และมาตรา 56 (5) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

²² มาตรา 89 (14) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

²³ มาตรา 62 (2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

และหน้าที่ในการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า แม้ชุมชนจะเป็นหน่วยสังคมที่มีอยู่โดยสภาพ ไม่ต้องอาศัยการรับรองโดยกฎหมายที่รัฐกำหนด และมีฐานะเป็นชุมชนที่รับรู้ได้ว่ามีอยู่ก็ตาม แต่การจะทรงสิทธิตามกฎหมายได้ก็จะต้องมีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายก่อนเสมอ

ในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส ที่ถือเป็นต้นแบบที่ศาลปกครองไทยได้นำวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้เป็นแนวทางในการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน (Land and Environment Court) มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย พบว่า ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่จำเป็นต้องเป็นการเฉพาะตัว แต่อาจเป็นส่วนได้เสียร่วมหรือในทางมหาชนก็ได้ เช่น ในเรื่องของการให้บริการสาธารณะ หรือในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และในกรณีผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลนั้น จากการศึกษาพบว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองหลายคำวินิจฉัยจำกัดความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของนิติบุคคลหรือสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสิ่งแวดล้อมว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งของนิติบุคคลหรือสมาคมนั้น ๆ ต้องสอดคล้องกับประเด็นในการฟ้องร้องด้วย ตามที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 2 อย่างไรก็ตาม บุคคลธรรมดาหลายคนที่มีประสงค์จะฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากการกระทำที่มีต้นเหตุเหมือนกัน อาจมอบอำนาจให้ชมรมหรือสหภาพ ที่ได้รับมอบหมายให้คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ฟ้องคดีแทนได้ ภายใต้เงื่อนไขที่ประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกำหนด และถึงแม้ว่าความเป็นนิติบุคคลของชมรมดังกล่าวจะเกิดขึ้นภายหลังศาลปกครองรับฟ้องไว้แล้วก็ตาม

4.2 ปัญหาการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อม

ความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อมโดยปกติแล้วย่อมเป็นปัญหาที่ใหญ่และมีผลกระทบต่อประชาชนและสังคมมากกว่าในคดีแพ่งหรือคดีปกครองประเภทอื่นๆ โดยความเสียหายในบางกรณี อาจจะไม่สามารถประเมินราคาความเสียหายออกมาเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนได้ ทั้งในขณะที่เกิดความเสียหายปัจจุบันและในอนาคต ทั้งนี้ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างอาจสูญหายไปจากสิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศในบริเวณที่ได้รับผลกระทบอาจจะไม่สามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ หรืออาจกลับคืนได้แต่ต้องอาศัยระยะเวลาที่ยาวนานมาก ซึ่งอาจต้องใช้เวลาหลายชั่วอายุคนกว่าจะเยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ นอกจากนี้ การพิสูจน์ความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมก็เป็นเรื่องยากที่จะกระทำได้อย่างแน่นอนชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับประชาชนทั่วไปไปแล้ว อาจกล่าวได้ว่าแทบจะเป็นไปไม่ได้

เลยที่จะมีความสามารถในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ว่าการกระทำความผิดในคดีสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์ต่อผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือความเสียหายที่ประชาชนได้รับเกิดจากการกระทำของผู้กระทำผิดมาน้อยเพียงใด เช่น การจะพิสูจน์ว่าสารพิษที่พบในตัวผู้เสียหายเกิดจากการกระทำของจำเลย²⁴ เป็นต้น ดังนั้นก่อนที่ความเสียหายจะลุกลามใหญ่โตจนยากที่จะเยียวยาความเสียหายได้ในภายหลัง แม้ว่าจะพิสูจน์ได้ว่าผู้กระทำผิดเป็นผู้ก่อความเสียหายนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการมาตรการบางอย่างที่จะสามารถช่วยป้องกันหรือยับยั้งผลกระทบที่อาจจะเกิดกับสถานะแวดล้อมทางธรรมชาติได้อย่างทันท่วงทีและเหมาะสมอันจะเป็นการป้องกันหรือจำกัดขอบเขตของความเสียหายในเรื่องนั้นๆ ซึ่งในการพิจารณาคดีของศาลในแต่ละเรื่องจะต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่าที่คดีจะถึงที่สุด โดยในระหว่างการพิจารณาคดีที่ยาวนานดังกล่าว หากปล่อยให้คู่กรณีในคดีกระทำการอันเป็นมูลเหตุแห่งคดีพิพาทในเรื่องนั้น อันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและขัดต่อประโยชน์บางประการของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งต่อไป ก็อาจจะเป็นการขยายขอบเขตของความเสียหายให้มากขึ้น และในกรณีนี้เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท²⁵ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของคู่ความแต่ละฝ่าย และยังสามารถช่วยยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้เป็นการชั่วคราวในระหว่างพิจารณาคดีจนกว่าคดีจะถึงที่สุด รวมทั้งช่วยยับยั้งผู้ก่อมลพิษให้หยุดดำเนินการหรือกิจกรรมใดที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือประชาชนเป็นการชั่วคราวอีกด้วย ทั้งนี้ การที่ศาลจะกำหนด

²⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 2), (2550, กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน) น. 555.

²⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดเรื่องของมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพาทคดีไว้ในมาตรา 66 โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไว้ ในภาค 2 หมวด 5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท ข้อ 69 - 77 โดยแยกวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ 1 การทุเลาการบังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครอง และส่วนที่ 2 การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือไม่เป็นอำนาจดุลพินิจของศาลที่จะกำหนดหรือไม่ก็ได้ โดยที่หากศาลเห็นว่าสิทธิของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงและทำให้เกิดความเสียหายจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขได้ในภายหลัง ศาลก็จะมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวให้หยุดการกระทำนั้น ๆ อาทิเช่น คดีที่มีคำขอเกี่ยวกับมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้หยุดการประกอบกิจการขุดตักดินและขุดคูระบายน้ำไว้ก่อน จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา โดยศาลวินิจฉัยว่าผู้ร้องสอดมิได้ดำเนินการปรับปรุง แก้ไข ขอบบ่อพิพาทให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต พฤติการณ์จึงอาจก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อื่น และพื้นที่บริเวณบ่อพิพาทเป็นเขตภัยพิบัติฉุกเฉินเนื่องจากมีการทรุดตัวของดินบริเวณดังกล่าว จึงมีเหตุอันสมควรจะกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว²⁶ ซึ่งคดีนี้คำวินิจฉัยมีผลเป็นการคุ้มครองประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว ในขณะเดียวกันการที่ศาลจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการในลักษณะดังกล่าว ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์ด้านต่าง ๆ ได้เช่นกัน โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจของประเทศ เช่น กรณีที่คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวนั้น เป็นการสั่งระงับการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของประเทศ เช่นในคดีมาบตาพุด²⁷ อย่างไรก็ตาม คำสั่งดังกล่าวของศาลก็มีผลบังคับใช้เป็นการชั่วคราวก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเท่านั้น ไม่ได้มีผลบังคับตลอดไปและอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้หากเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ดังนั้นในการพิจารณาของศาลเพื่อที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้น จึงต้องมีขึ้นอย่างรวดเร็วเหมาะสมและเป็นธรรม เพื่อที่จะสามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นได้อย่างตรงตามวัตถุประสงค์และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายที่มากเกินไป

หลักเกณฑ์ที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวได้นั้น คู่ความฝ่ายที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายต้องยื่นคำขอต่อศาลโดยจะยื่นมาพร้อมกับคำฟ้องหรือในเวลาใดๆ ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาก็ได้ โดยในคำขอนั้นจะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่จำเป็นให้ศาลทราบหรือแสดงให้เห็นได้ว่าหากศาลไม่กำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแล้ว

²⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 535/2551

²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 592/2552

คู่ความอาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร²⁸ ทั้งนี้ เมื่อศาลทำการไต่สวนจนเป็นที่พอใจแก่ศาลแล้วว่าข้อเท็จจริงเป็นไปตามนั้นและเข้าเงื่อนไขครบทุกประการ ศาลจึงมีอำนาจสั่งให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทภายใต้ภายในขอบเขต หรือโดยมีเงื่อนไขอย่างใดตามที่กำหนด หรือจะมีคำสั่งโดยไม่กำหนดเงื่อนไขใดๆ เลยก็ได้ ตามแต่ศาลจะเห็นสมควร²⁹ ดังนั้น มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทจึงนับว่าเป็นกลไกตามกฎหมายที่สำคัญที่สามารถจะยับยั้งโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือประชาชน รวมถึงช่วยให้ผู้ก่อมลพิษหยุดดำเนินกิจการใดๆ อันเป็นการก่อให้เกิดมลพิษนั้นๆ เป็นการชั่วคราวได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าเจตนารมณ์ที่แท้จริงของมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท ก็คือ เพื่อที่จะสามารถช่วยยับยั้งปัญหาที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างทัน่วงที มีความเหมาะสม และเป็นธรรมนั่นเอง

ในออสเตรเลีย การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน (Land and Environment Court) ในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทนั้น ศาลจะวินิจฉัยถึงความเป็นธรรมของคู่กรณีทุกฝ่าย และคำนึงถึงผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต อันอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณสุขในวงกว้างด้วย กล่าวคือ ศาลต้องมีพยานหลักฐานที่สมเหตุสมผล ซึ่งต้องระบุถึงสภาพแวดล้อม เหตุผลและดุลพินิจที่ครบถ้วนและชัดเจนพอจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้

จากการศึกษาการนำมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น เห็นว่า ในอดีต การนำมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทมาปรับใช้ในคดีดังกล่าวยังไม่มี ความเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกรอบระยะเวลาของศาลที่ใช้ในการพิจารณาคำขอเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพาทที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น อาทิเช่น คดีฟ้องอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานรับฝังกลบวัสดุไม้ใช้แล้ว(ขยะ) ที่ไม่เป็นอันตรายให้แก่ผู้ร้องสอด³⁰ โดยไม่ได้ตรวจสอบว่า

²⁸ อภิรดี สุทธิสมณ, “มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทในคดีปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 8

²⁹ พิพัฒน์ จักรางกูร, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2546).

³⁰ คดีหมายเลขดำ ที่ อ.1775/2546

สถานที่ตั้งกิจการโรงงานจริงไม่ตรงกับสถานที่ที่ระบุในใบขออนุญาต จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาน้ำเสียและกลิ่นเหม็นต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านจัดเวทีสาธารณะการชนชยะก็ได้เกิดการใช้กำลังปะทะกันกับกลุ่มชายฉกรรจ์ที่อ้างว่าเป็นคนของผู้ร้องสอด ผู้ฟ้องเกรงว่าเหตุการณ์จะทวีความรุนแรงขึ้นและจะเกิดความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน จึงมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งฉุกเฉินให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาแก่ผู้ฟ้องคดี โดยคำขอฉบับดังกล่าว ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2546 ซึ่งศาลปกครองมีคำสั่งนัดไต่สวนในวันที่ 3 มีนาคม 2547 และมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ลงวันที่ 16 เมษายน 2547 ให้ผู้ร้องสอดระงับการนำกากอุตสาหกรรมเข้ามาฝังกลบในพื้นที่ดังกล่าว เนื่องจากมีการตรวจพบปริมาณโลหะหนักค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน และมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะเห็นได้ว่า ศาลใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวนานกว่าสามเดือน อีกทั้งความเสียหายที่ได้รับจากมลพิษก็ยังคงมีอยู่ตลอดเวลาและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าขณะนั้นผู้ฟ้องคดียังไม่มีอาการเจ็บป่วยใดๆ อันเกิดจากมลพิษดังกล่าวก็ตาม แต่หากมีการสะสมของสารพิษที่เข้าสู่ร่างกาย ผู้ฟ้องคดีก็อาจป่วยเป็นโรคได้เช่นกัน จากตัวอย่างดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวของศาล แม้จะเป็นประโยชน์และยุติธรรมแต่ก็ถือว่าไม่สามารถช่วยยับยั้งหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้ เป็นที่ทราบกันดีว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มักจะทำใหเกิดความเสียหายต่อชีวิตและอนามัยของบุคคลอย่างต่อเนื่องและมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งอาจยังส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้เช่นกัน ในกรณีที่คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวนั้นเป็นการสั่งระงับการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของประเทศ (Mega Project) ตลอดจนอาจส่งผลต่อการบริหารงานของรัฐและบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องสะดุดหยุดลง ดังนั้น กระบวนการในการกำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา จึงจำเป็นต้องมีความรวดเร็ว รัดกุม และสามารถบังคับได้อย่างทันท่วงที โดยเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ในส่วนของการใช้ดุลพินิจของศาลเมื่อมีคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อการคุ้มครองชั่วคราว อาทิเช่น คดีมาบตาพุด³¹ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้หน่วยงานภาครัฐสั่งระงับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพในพื้นที่จังหวัดระยอง จำนวน 76 โครงการ ไว้เป็นการชั่วคราว โดยอ้างหลักเกณฑ์เพื่อพิจารณากำหนดมาตรการชั่วคราว

³¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 270/2553

ดังกล่าวนั้น เป็นกรณีที่ทางศาลอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งกำหนดให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ โดยการจะพิจารณาสั่งตามคำขอต้องให้เป็นที่น่าพอใจแก่ศาลว่าคำฟ้องต้องมีมูล และผู้ขอจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไปเนื่องจากการกระทำนั้น และให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาในทางหลักการและสภาพของเรื่องแล้ว การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวจะถูกนำมาใช้ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดีอื่น ๆ ที่มีเรื่องของการฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำละเมิด เป็นต้น เพื่อคุ้มครองมิให้หน่วยงานรัฐกระทำการซ้ำๆ อีกอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนต่อไป และจากการพิจารณาคำฟ้องในคดีดังกล่าว พบว่าเป็นกรณีที่ทางผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งเป็นการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ลักษณะการคุ้มครองชั่วคราวที่ถูกต้องในทางวิธีพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ ซึ่งทางศาลควรจะยกขึ้นเป็นข้อพิจารณา คือ ลักษณะเรื่องของการทุเลาการบังคับตามคำสั่งอันมีหลักเกณฑ์ 3 ประการ ได้แก่ คำสั่งอนุญาตนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย และปล่อยให้คำสั่งอนุญาตดังกล่าวนี้มีผลต่อไปอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงจนยากแก่การเยียวยาในภายหลัง และการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นต้องไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือการบริการสาธารณะ เป็นต้น

ภายหลังเมื่อมีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออกคำแนะนำในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันและบรรลุตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งแผนก ตามข้อ 4 กำหนดว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในปัจจุบันและหรืออาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในอนาคต ศาลพึงพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ³² กล่าวคือ เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องในคดีไว้พิจารณาและดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีแล้ว ศาลจะต้องพิจารณาว่า คดีนั้นมีเหตุสมควรที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาหรือไม่ โดยศาล

³² อ้างแล้ว เิงอรธที่ 5.

ไม่จำเป็นต้องรอให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเข้ามาในคดีเสมอไป ศาลเพียงแต่พิจารณาว่าความเดือดร้อนเสียหายที่ประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้รับมีจริงหรือไม่ และมีเหตุอันควรที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ความเสียหายมีอยู่จริงหรือไม่ หรือสามารถคาดหมายได้ในอนาคตหรือไม่ว่าจะเกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขขึ้นในอนาคตที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม ก็มีอำนาจสั่งเองได้ ทั้งนี้ เนื่องจากความเสียหายที่ได้รับหรืออาจได้รับในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่อาจประเมินราคาที่แน่นอนได้ นอกจากนี้ ในข้อ 5 กำหนดให้กรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลกำหนด ศาลเพียงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ศาลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีไปติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งศาลและรายงานให้ศาลทราบเป็นระยะ หากปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนคำสั่งศาล ให้ศาลดำเนินการตามที่เหมาะสมเพื่อให้คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามีผล

เห็นได้ว่า เมื่อมีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ประกอบกับมีคำแนะนำในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกำหนดแนวทางไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการกำหนดกรอบกระบวนการพิจารณาคดีมิให้ล่าช้าเกินสมควร หรือการกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ หากศาลเห็นว่าความเดือดร้อนเสียหายที่ประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้รับมีอยู่ และมีเหตุอันควรที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เช่น คดีถ่านหินสมุทรสาคร³³ กรณียื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร เนื่องจากละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยอนุญาตให้มีการขนถ่ายถ่านหินในพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสียในแม่น้ำท่าจีน สภาพแวดล้อมถูกทำลาย แต่ไม่ดำเนินการขจัดเด็ดขาดกับเรือบรรทุกถ่านหิน รวมทั้งปล่อยให้มีท่าขนถ่ายถ่านหินที่ไม่ได้รับอนุญาตดำเนินการอยู่ ขอให้ศาลมีคำสั่งย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร ออกนอกพื้นที่ภายใน 30 วัน และขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครออกคำสั่งบังคับห้ามขนถ่ายถ่านหินภายในพื้นที่ รวมทั้งขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า ดำเนินการห้ามเรือบรรทุกถ่านหินเข้ามาจอดเทียบท่าในแม่น้ำท่าจีน โดยยื่นคำฟ้องในวันที่ 4 สิงหาคม 2554 ศาลนัดไต่สวนคู่กรณี เมื่อวันที่ 8 และวันที่ 16 สิงหาคม 2554 โดยมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ในวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร

³³ คดีหมายเลขดำ ที่ ส.4/2554 (คดีสิ่งแวดล้อม)

ผู้ถูกฟ้องคดี ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยราชการอย่างเคร่งครัดมิให้มีการขนถ่าย ถ่านหินที่บรรทุกทางเรือผ่านแม่น้ำท่าจีนเข้ามาในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับคดีฟ้องอุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี กรณีออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานรับฝังกลบวัสดุ ไม่ใช่แล้ว(ขยะ) ตามที่ได้นำเสนอในช่วงต้นแล้วนั้น ซึ่งศาลใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอ คຸ້ມครองชั่วคราวนานกว่าสามเดือน แตกต่างจากในคดีนี้ ที่ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคำขอ กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุมครองชั่วคราวเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไม่ถึงหนึ่งเดือน ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ซึ่งต้องมีขึ้นอย่างรวดเร็วเพื่อให้ทันต่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องได้อย่างทันท่วงที ดังเช่นที่ปรากฏในคดีดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา อาทิเช่น กรณีประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการละเลยของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่และมีคำขอให้ศาลสั่งให้บริษัทเอกชนที่ก่อมลพิษหยุดการดำเนินการอันก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ซึ่งในความเป็นจริงและในทางปฏิบัติการดำเนินงานของเอกชนต้องควบคู่ไปกับการตรวจสอบโดยหน่วยงานรัฐ นั่นก็หมายความว่า ศาลจะไม่สามารถกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้มีผลโดยตรงต่อบริษัทเอกชนได้ ทั้ง ๆ ที่บริษัทเอกชนเป็นผู้ก่อมลพิษ ศาลปกครองจึงต้องเรียกเอกชนเข้ามาเป็นคู่ความร่วมในคดี ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กระบวนการมีความสลับซับซ้อนและล่าช้า เนื่องจากศาลไม่มีอำนาจสั่งการได้เต็มที่ ทั้งที่คดีสิ่งแวดล้อมต้องการความรวดเร็วในการพิจารณาคดี โดยปัญหาก็คือ ศาลไม่สามารถกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้มีผลโดยตรงต่อบริษัทเอกชนผู้ก่อมลพิษได้ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ในคดีสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนฟ้องหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบนั้น พบว่า หน่วยงานรัฐโดยทั่วไปจะมีผู้ก่อให้เกิดมลพิษโดยตรง คดีสิ่งแวดล้อมโดยมากจะมีบุคคลที่สาม คือผู้ก่อมลพิษ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ แต่ปัญหาที่สำคัญก็คือ คดีในศาลปกครองเป็นคดีที่พิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน แต่คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีบุคคลสามฝ่าย คือ ผู้เสียหาย หน่วยงานของรัฐ และผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งในการฟ้องคดีปกครอง ศาลปกครองก็มีอำนาจเพียงแต่สั่งให้หน่วยงานปฏิบัติตามคำสั่งศาลเท่านั้น ศาลไม่มีอำนาจในการสั่งบุคคลที่สามได้³⁴ เมื่อเป็นเช่นนั้น

³⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 79/2547 (คดีบ่อขยะราชาเทวะ)

หากศาลเห็นควรจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวตามที่ผู้ฟ้องคดีขอแล้ว ศาลจึงต้องสั่งหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีให้มีคำสั่งไปยังผู้ก่อให้เกิดความเสียหายอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการที่ศาลไม่สามารถสั่งผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้โดยตรงนี้ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผลของคำสั่ง อีกทั้งยังต้องรอจนกว่าหน่วยงานจะมีคำสั่งไปยังผู้ก่อให้เกิดความเสียหายอีก จึงทำให้กระบวนการในการเยียวยาในเบื้องต้นต้องเป็นไปอย่างล่าช้ามากขึ้นอีก

4.3 ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลและการใช้ดุลพินิจรับฟังพยานหลักฐาน

การดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองนั้น³⁵ ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้โดยใช้ระบบไต่สวน ตุลาการเจ้าของสำนวนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากตุลาการหัวหน้าคณะให้เป็นผู้มีหน้าที่สำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี³⁶ ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยระบบไต่สวนนี้ ถือได้ว่าเป็นจุดเด่นในการระงับข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อาทิ ในเรื่องของการพิจารณาพิสูจนพยานหลักฐาน ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหาที่จะมีความยุ่งยากซับซ้อนและมีวิธีการทางเทคนิคที่ยุ่งยากเกินกว่าที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปจะดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานต่างๆ ที่สนับสนุนคำฟ้องของตนเองได้อย่างครบถ้วน กล่าวคือ ด้วยเหตุที่สถานะของคู่ความฝ่ายที่ได้รับบาดเจ็บหรือความเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายส่วนใหญ่ จะเป็นบุคคลที่อยู่ในสถานะที่ด้อยกว่าหรือมีความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของความสามารถในการดำเนินคดีกับบุคคลที่เป็นต้นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ปล่อยน้ำเสียหรืออากาศเสีย ทำให้ชาวบ้านที่อยู่อาศัยใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การนำระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงแบบกล่าวหามาใช้ โดยให้ผู้ฟ้องคดีที่เป็นชาวบ้านผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายต้องเป็นผู้มีหน้าที่นำพยานหลักฐานเข้าสืบให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าความเสียหายจากมลพิษที่ตนได้รับเกิดจากโรงงานที่เป็นแหล่งกำเนิด

³⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคสาม

³⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 61.

มลพิษนั้น จึงเป็นการพิสูจน์ได้ยาก โดยเฉพาะกรณีที่มีโรงงานประเภทเดียวกันตั้งอยู่หลายโรงงาน เป็นต้น

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง นั้น นอกจากศาลจะมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารของคู่กรณีขึ้นมา ดังกล่าวแล้วในบทที่ 2 กฎหมายยังให้อำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางมาก แม้เสร็จสิ้นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารของคู่กรณีแล้ว แต่ศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือยังไม่เป็นที่ยุติ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็อาจใช้อำนาจตามระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวน ออกคำสั่งเรียกคู่กรณี หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทมาให้ถ้อยคำในลักษณะของการไต่สวนบุคคล เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงได้อีก กล่าวคือ ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจเรียกคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกที่ศาลเห็นว่าคำให้การหรือคำชี้แจงของเขาจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาเพื่อนำมาประกอบการวินิจฉัยคดีของศาล³⁷ หรือในกรณีการส่งพยานหลักฐาน หรือการให้ความเห็นในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีร้องขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อทำการศึกษาดูตรวจสอบหรือวิเคราะห์ในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับคดีอันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมายแล้วให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลก็ได้เช่นกัน อาทิ การให้พยานผู้เชี่ยวชาญทำความเข้าใจในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นต้น โดยที่ศาลต้องส่งสำเนารายงานหรือบันทึกถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวนี้ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเพื่อทำข้อสังเกตเสนอต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยในกรณีที่พยานผู้เชี่ยวชาญจะต้องให้ถ้อยคำต่อศาลดังกล่าว นั้นศาลจะต้องแจ้งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีคัดค้านและชี้แจงข้อเท็จจริงด้วย³⁸

ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พยานผู้เชี่ยวชาญจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะระดับสูงในเฉพาะสาขาวิชาใดวิชาหนึ่ง ซึ่งการพิสูจน์ความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมมีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องอาศัยผู้ที่มี

³⁷ เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องปลดกระทรวงอุตสาหกรรมกับอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม กรณีที่ได้อนุญาตให้เอกชนก่อสร้างโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าที่บ้านหินกรูดและบ้านบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

³⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 55.

ความรู้ความเชี่ยวชาญในหลากหลายสาขาวิชาไม่ว่าจะเป็นทางด้านวิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม วิศวกรรมศาสตร์ ฯลฯ ซึ่งถือเป็นผู้ที่เข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี ดังนั้น การรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีสิ่งแวดล้อมจึงสามารถช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ของศาลได้มาก และสามารถทำให้ศาลเข้าใจถึงสภาพปัญหาและทางออกของปัญหาได้เร็วขึ้น ด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม ตามหลักวิชาการที่ผ่านการศึกษาวิเคราะห์มาแล้ว โดยพยานผู้เชี่ยวชาญจะแสดงความเห็นต่อศาลว่า ในวงการวิชาการด้านนั้นๆ มีความเห็นอย่างไร อีกทั้ง ยังมีหน้าที่โดยตรงที่จะช่วยให้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเพื่อประโยชน์ในการเข้าใจพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ต้องใช้ความรู้เฉพาะทางในการพิจารณา ซึ่งจะนำไปสู่ขั้นตอนของการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีต่อไป เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมโดยมากเป็นข้อพิพาททางด้านเทคนิคที่มีความซับซ้อน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เป็นการเฉพาะด้าน ซึ่งในปัจจุบันศาลปกครองอยู่ระหว่างการดำเนินการขึ้นทะเบียนพยานผู้เชี่ยวชาญสำหรับศาลในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยที่ตามข้อ 6 วรรคสอง แห่งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญไว้ โดยศาลต้องคำนึงถึงความเป็นกลาง ความรู้ ประสบการณ์ และประวัติการทำงานของพยานผู้เชี่ยวชาญ ความเป็นที่ยอมรับในวงวิชาการของหลักการและทฤษฎีที่พยานผู้เชี่ยวชาญเสนอ รวมทั้งประโยชน์ส่วนได้เสียของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจใช้อำนาจในการตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร โดยการเดินเผชิญสืบ ซึ่งตุลาการเจ้าของสำนวนหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้ โดยศาลจะแจ้งวัน เวลา และสถานที่ที่จะไปตรวจสอบให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า โดยคู่กรณีจะไปร่วมในการตรวจสอบดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ และศาลจะต้องบันทึกการตรวจสอบและถ้อยคำของบุคคลหรือพยานในการตรวจสอบรวบรวมไว้ในสำนวนคดีด้วย³⁹ เช่น การตรวจสอบคุณภาพและที่ตั้งของที่ดินพิพาท สถานที่กำจัดขยะที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนข้างเคียง การตรวจสอบสภาพแม่น้ำลำคลอง เป็นต้น ซึ่งในเรื่องนี้ ข้อ 10 แห่งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม⁴⁰

³⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 56.

⁴⁰ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 5.

กำหนดข้อปฏิบัติให้ศาลดำเนินการตรวจสอบสถานที่พิพาท ตั้งแต่ขั้นตอนวางแผนการตรวจสอบสถานที่พิพาท โดยต้องมีการประสานขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เป็นการล่วงหน้า หากเห็นว่าในการตรวจสอบสถานที่นั้นอาจมีการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือบุคคลภายนอก จนอาจก่อให้เกิดความรุนแรงหรืออุปสรรคต่อการตรวจสอบสถานที่ อีกทั้งก่อนตรวจสอบข้อเท็จจริงในสถานที่ ศาลต้องแจ้งให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่นั้นทราบ และเมื่อสิ้นสุดการตรวจสอบสถานที่ดังกล่าวแล้ว ศาลต้องจดแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการของศาลและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้นไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณา หรือในกรณีการส่งประเด็น เมื่อศาลปกครองเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาคดี โดยที่ศาลปกครองอาจแต่งตั้งให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นใดก็ได้ แล้วให้ศาลปกครองชั้นต้นที่ได้รับแต่งตั้ง ส่งรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริง บันทึกการให้ถ้อยคำของพยาน และเอกสารหรือพยานหลักฐานไปยังศาลปกครองที่แต่งตั้ง⁴¹ และแม้จะเป็นพยานหลักฐานนอกเหนือจากพยานหลักฐานที่คู่กรณีจัดหามาเสนอต่อศาลก็ตาม แต่ศาลก็สามารถนำข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนตามเอกสารหรือข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่คู่กรณีอ้างและชี้แจงในสำนวนคดีได้ กล่าวคือ โดยปกติในกรณีที่ศาลต้องการจะทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเมื่อศาลได้เอกสารจากคู่กรณีฝ่ายใดหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลก็จะต้องส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อให้โอกาสในการทำความเข้าใจคัดค้านเอกสารดังกล่าวด้วยตามหลักการได้แย้งคัดค้าน เช่นการที่ศาลปกครองมีหนังสือไปถึงส่วนราชการให้อธิบายเหตุผลหรือเหตุจูงใจในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นมูลเหตุแห่งการพิพาทนั้น ซึ่งโดยหลักทั่วไปฝ่ายปกครองจะต้องให้เหตุผลหรืออธิบายเหตุผลในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง โดยที่ศาลปกครองสามารถอธิบายเพื่อให้หน่วยงานชี้แจงเหตุผล เหตุจูงใจ หรือความเป็นมาในการออกคำสั่งดังกล่าวตามประเด็นที่ศาลกำหนด

ประเด็นปัญหาสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังที่ได้กล่าวมาตลอดก็คือ กำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมจะปรากฏต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยและทรัพย์สินของบุคคล รวมทั้งทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปนเปื้อนสารพิษทันทีเมื่อมี

⁴¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 58.

การรื้อไหลหรือการแพร่กระจายออกสู่สิ่งแวดล้อม แม้ว่าความเสียหายเหล่านั้นจะค่อยๆ เจือจางหรือเบาบางลงไปตามกาลเวลา แต่ก็ต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานมาก โดยมีเงื่อนไขสำคัญว่าต้องไม่ก่อมลพิษขึ้นอีก นอกจากนี้ ในกรณีของผลกระทบต่อร่างกายและอนามัยของมนุษย์ ก็อาจจะยังไม่ปรากฏผลกระทบในปัจจุบันทันทีที่ต้องใช้ระยะเวลานานจึงจะแสดงผลกระทบดังกล่าวให้เห็น เพราะฉะนั้น ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีที่มีความล่าช้าจึงย่อมส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายให้ต้องเสียหายมากขึ้น นอกจากนี้ โดยสภาพและลักษณะเฉพาะของคดีสิ่งแวดล้อมที่ส่วนใหญ่จะมีข้อเท็จจริงเป็นจำนวนมากและมีปัญหาทางเทคนิคด้านต่างๆ เสมอ ซึ่งศาลจะต้องนำข้อเท็จจริงเหล่านั้นมาใช้ประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี โดยต้องพิสูจน์ถึงความเสียหายและกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายด้วยเช่นกัน ดังนั้น ถ้าหากศาลดำเนินการกระบวนการวิธีพิจารณาดังเช่นคดีปกครองประเภทอื่นทั่วไป ก็อาจส่งผลให้ศาลไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีดังกล่าวได้อย่างเป็นธรรม เนื่องจากในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองทั่วไปจะต้องใช้ระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี ซึ่งโดยปกติจะใช้เวลาไม่น้อยกว่า 45 วัน และหากข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ ศาลก็ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ซึ่งหากเป็นการดำเนินการตามปกติตั้งแต่ในขั้นตอนเริ่มการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลไปจนถึงขั้นตอนการจัดทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดระยะที่แน่นอนไว้⁴² ก็อาจจะทำให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในคดีดังกล่าวล่าช้าจนไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหายได้ และถ้าหากมีความจำเป็นต้องออกไปเดินเผชิญสืบ ณ สถานที่เกิดเหตุ หรือจะต้องมีการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญก็จะต้องใช้เวลาในการทำการศึกษารวบรวมความเห็นเสนอต่อศาลเป็นเวลาอีกไม่น้อยกว่า 30 วัน ซึ่งจะยิ่งทำให้ระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีค่อนข้างยาวนานมาก ทำให้ความเสียหายที่มีอยู่แล้วเพิ่มมากขึ้นไปอีก ภายหลังเมื่อมีการเปิดแผนกคดีสิ่งแวดล้อม ประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออกคำแนะนำในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในส่วนของกรอบระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงไว้ ในข้อ 7 โดยกำหนดให้ศาลพึงพิจารณาอนุญาตให้เท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นการเร่งรัดการดำเนินคดีและมีให้

⁴² สมณี ชัยยะศิริสุวรรณ, “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).

กระบวนการพิจารณาคดีล่าช้าเกินสมควรในกรณีที่มีการขอขยายระยะเวลาทำคำให้การ เว้นแต่ถ้าเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน ให้ศาลพิจารณายาวระยะเวลาทำคำให้การตามความเหมาะสม

การใช้ดุลพินิจรับฟังพยานหลักฐานในคดีนั้น⁴³ จากการศึกษาพบว่า การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง จะมีตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้พิจารณารับฟังพยานหลักฐานในคดี ซึ่งตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้วางหลักทั่วไปในเบื้องต้นคล้ายกับคดีแพ่ง⁴⁴ หากแต่กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานหลักฐานไว้ค่อนข้างยืดหยุ่นกว่าในคดีแพ่งซึ่งใช้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีแบบกล่าวหา ในลักษณะที่ให้อำนาจศาลปกครองที่จะค้นหาความจริงและอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ การรับฟังพยานวัตถุหรือการตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ปัจจุบันศาลปกครองมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ การรับฟังพยานวัตถุและพยานผู้เชี่ยวชาญเพิ่มเติม รวมทั้งอยู่ระหว่างการจัดทำระเบียบหรือบัญญัติพยานผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านรังสีวิทยา ด้านพิษวิทยา หรือด้านนิเวศวิทยา เนื่องจากเหตุที่ ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากพยานผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ประกอบการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในคดี เพื่อให้สามารถกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษาในคดีได้อย่างเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมากที่สุด ทั้งนี้ ในส่วนของการกำหนดค่าเสียหาย ตามข้อ 9 แห่งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม⁴⁵ กำหนดข้อที่ศาลพึงพิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นปัญหาทางเทคนิค ในเรื่องดังต่อไปนี้ แบ่งเป็น 5 กรณี กล่าวคือ (1) กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

⁴³ สำนักงานศาลปกครอง, ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ, กรกฎาคม 2545, น. 95-96.

⁴⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 64.

⁴⁵ อ้างแล้ว เซึ่งวรรที่ 5.

เกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม้อาจแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ศาลเห็นว่ามี ความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น (2) กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลอาจกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต ศาลควรไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคำพิพากษาด้วย เช่น กรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษจากโรงสีหรือสารพิษอันตรายอื่น ๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ ในกรณีที่ยังไม่มี การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นแก่ศาลก็ได้ เช่น แพทย์เฉพาะทางด้านชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (3) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐาน ในเรื่องสาเหตุของการเกิดความเสียหายมูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและขจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งมาตรการเพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป (4) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ การกำหนดค่าเสียหายในกรณีดังกล่าวศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านโดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียงอากาศ หรือของเสียอันตรายอื่นๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐ ให้ความเห็นต่อศาลในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น (5) กรณีที่ศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่า จากการศึกษาการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในบทที่ 2 ในส่วนของขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลและการใช้ดุลพินิจรับฟังพยานหลักฐานแล้วจะพบว่า ศาลปกครองไม่ยึดติดกับขั้นตอนการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณา เช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมมีหลักการ แนวความคิดและทฤษฎีพื้นฐานที่แตกต่างไปจากคดีปกครองทั่วไปอยู่หลายประการ อาทิเช่น หลักการเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle) การพิสูจน์ความเสียหาย เป็นต้น ดังนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองดังที่กล่าวมา จึงถือได้ว่าสามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพพอสมควร

4.4 ปัญหาการพิพากษาคดีและการกำหนดค่าบังคับในคดีสิ่งแวดล้อม

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะต้องมีคำขอท้ายคำฟ้องเพื่อขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับอย่างใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยค่าบังคับตามคำขอที่ศาลจะกำหนดให้ได้นั้น จะต้องเป็นคำขอที่กฎหมายระบุไว้ให้ศาลกำหนดให้ได้ในกรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) เท่านั้น⁴⁶ โดยที่คำพิพากษาของศาลปกครองก็เหมือนกับคำพิพากษาของศาลอื่น ๆ คือ มีผลบังคับให้คู่กรณีต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำตัดสินของศาล และคำพิพากษานั้นจะมีผลบังคับนับแต่วันที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาจนกว่าคำพิพากษานั้นจะถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรืองดเสีย หรือจนกว่าคดีจะถึงที่สุด⁴⁷ โดยในการทำคำพิพากษานั้นศาลจะต้องมีเหตุผลของคำพิพากษาและส่วนของคำสั่งหรือค่าบังคับท้ายคำพิพากษา⁴⁸ ทั้งนี้ คำพิพากษาจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดแจ้งในเหตุผลของคำวินิจฉัยในประเด็นที่คู่กรณีได้กล่าวอ้างและมีการโต้แย้งเป็นประเด็นข้อพิพาทในทุกประเด็น ซึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย โดยจะต้องไม่พิพากษาหรือมีคำสั่งเกินไปกว่าคำฟ้องหรือคำขอท้ายฟ้องนั้นด้วย ซึ่งในส่วนของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออกคำแนะนำในการดำเนินคดีไว้ในข้อ 11 โดยได้วางข้อกำหนดในการวินิจฉัยและให้เหตุผลในคำพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลว่า ให้ฟังวินิจฉัยและให้เหตุผลในทุกข้อหา ทุกประเด็นหรือข้อโต้เถียงที่คู่กรณีกล่าวอ้างทั้งหมด รวมทั้งควรวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี การสร้างปทัสถานของสังคมและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน การป้องกัน คุ้มครอง รักษาหรือฟื้นฟู

⁴⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72.

⁴⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70.

⁴⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69.

ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของบุคคล และสิทธิของชนรุ่นหลังด้วย

การใช้อำนาจของศาลปกครองเพื่อตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองและทำคำวินิจฉัยในคดีพิพาททางปกครองนั้น ศาลปกครองมีอำนาจบังคับฝ่ายปกครองโดยการใช้คำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งหรือกฎที่ออกโดยฝ่ายปกครองได้ โดยที่ฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิเสธ และถือคำตัดสินของศาลเป็นเด็ดขาด แต่อย่างไรก็ตาม ในการใช้อำนาจของศาลปกครองนั้น มีหลักทั่วไปอยู่ว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรที่อยู่ในฐานะที่จะควบคุมให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในกรอบของกฎหมาย โดยที่ศาลจะต้องจำกัดตนเองอยู่เฉพาะแต่กับการตรวจสอบความชอบของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น กล่าวคือ ศาลจะไม่เข้าไปทำหน้าที่เสมือนเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง เพราะการกระทำเช่นนั้นก็เท่ากับว่าศาลได้ก้าวออกจากอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการไปสู่หน้าที่ในทางบริหารนั่นเอง ซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น ตุลาการศาลปกครองจึงมีอำนาจเพียงแต่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหรือไม่เพิกถอนการกระทำที่ถูกโต้แย้งเท่านั้น แต่ทั้งนี้ การเพิกถอนคำสั่งหรือกฎตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฝ่ายปกครองจะต้องไปพิจารณาเองว่าจะออกคำสั่งหรือกฎใหม่ให้ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร โดยฝ่ายปกครองยังคงมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

ส่วนการบังคับให้เป็นไปตามผลของคำพิพากษานั้น คำพิพากษาของศาลจะมีผลบังคับนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือวันที่ได้อ่านคำพิพากษาให้คู่กรณีฟัง และจะมีผลบังคับเมื่อคู่กรณีได้ทราบคำพิพากษาหรือทราบผลแห่งคำพิพากษานั้นแล้ว อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้น จะยังไม่เป็นที่สุดในขณะที่ย่านหรือทราบ แต่จะต้องรอการปฏิบัติตามคำพิพากษาและคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ก็จะต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดตามมาตรา 70 วรรคสอง⁴⁹ ทั้งนี้ ในการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น⁵⁰ กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง

⁴⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70 วรรคสอง.

⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73.

มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาจึงเป็นช่วงเวลาที่ยังไม่อาจบังคับคดีได้เนื่องจากคดียังไม่ถึงที่สุด และหากคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดไว้ ก็จะต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะได้มีคำพิพากษาต่อไป แต่ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ก็ถือว่าเป็นเด็ดขาดและถึงที่สุดแล้วและคู่กรณีผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในทันที แต่อย่างไรก็ตาม ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ก็จะต้องดูด้วยว่าคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนั้นได้กำหนดระยะเวลาการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งไว้ในคำบังคับด้วยหรือไม่ ถ้าหากมี ก็ต้องเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดนั้น จึงจะทำการบังคับคดีให้เป็นไปตามผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อไปได้

สำหรับการฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะควบคุมโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ ให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีจะต้องมีคำขอท้ายคำฟ้องให้ศาลกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งนอกจากจะขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินแล้ว ยังอาจมีคำขอให้สั่งให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ หรืองดเว้นการกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุแห่งการละเมิดนั้น โดยจะกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ซึ่งในการกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษานั้น ข้อ 12 แห่งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าชดเชยมลพิษค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย และในกรณีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตาม

ความเหมาะสมแก่กรณี และข้อ 13 ของคำแนะนำดังกล่าว ยังกำหนดให้ ศาลพึงพิจารณาว่า ในการกำหนดค่าบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งควรต้องกำหนดให้ค่าบังคับนั้นมีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตหรือไม่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและ สิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากผลแห่งคำพิพากษา ด้วย สำหรับกรณีที่ค่าบังคับเป็นการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใด ศาลพึงกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามอย่างชัดเจนว่า ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรง ของผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมและระยะเวลาตามปกติในการปฏิบัติราชการที่หน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ และข้อ 14 แห่งคำแนะนำ ดังกล่าวข้างต้น กำหนดว่าในกรณีที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา หากความปรากฏต่อศาลในระหว่างระยะเวลาที่กำหนด ว่าข้อเท็จจริงตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้ นั้นได้เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป ศาลพึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจน และอาจมีคำพิพากษาในส่วนที่ได้มีการตั้งข้อสงวนไว้ก็ได้ โดยศาลจะใช้อำนาจตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) มาเป็นฐานในการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ เพื่อให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือ เสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้นั้น ได้รับการเยียวยาที่เป็นธรรม เช่น การกำหนดระยะเวลาในการ กำหนดข้อสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษา โดยมีจำต้องยึดติดกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะมีลักษณะพิเศษ ประการหนึ่ง คือ ผู้ได้รับสารพิษที่รั่วไหลเข้าสู่ร่างกายและอยู่ในระหว่างการสะสมในร่างกาย อาจจะยังไม่แสดงอาการหรือปรากฏความเสียหายให้เห็น อันจะกำหนดจำนวนค่าเสียหายต่อ ร่างกาย สุขภาพอนามัยเป็นเงินได้อย่างแน่นอนในวันที่ศาลมีคำพิพากษา ซึ่งโดยปกติความ เสียหายจากกรณีดังกล่าวมักใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี ในการสะสมสารพิษ จนเมื่อร่างกาย ไม่สามารถต้านทานต่อสารพิษสะสมเหล่านั้นได้ จึงจะแสดงอาการหรือปรากฏความเสียหาย ออกมา และในทางกฎหมายน่าจะถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลที่กระทบกระเทือนหรือถูกละเมิดต่อสิทธิ ในชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยของตนเองแล้ว ดังนั้น ถ้าหากสามารถพิสูจน์หรือมีพยานหลักฐาน มาแสดงความเสียหายที่จะได้รับในอนาคตหรือคาดการณ์ได้ว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นใน อนาคตอย่างแน่นอน ศาลก็ควรที่จะพิจารณากำหนดระยะเวลาในการขอสงวนสิทธิเพื่อการแก้ไข คำพิพากษาในเรื่องนั้นเป็นระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี หรือระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งในอนาคตก็ได้ โดยพิจารณาถึงข้อเท็จจริงของเรื่องประกอบกับความความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อ

ประโยชน์แห่งความยุติธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงจากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งก็จะทำให้ศาลปกครองสามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาปัญหาในการกำหนดค่าบังคับในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองที่พบคือ จากการที่คดีสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนฟ้องหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น หน่วยงานรัฐดังกล่าวจะมีใช้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษโดยตรง แต่เป็นเพียงผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้นในคดีสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นที่จะต้องมีบุคคลที่สาม คือ ผู้ก่อมลพิษ ซึ่งก็คือเอกชน ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดี มีหน้าที่ในการควบคุมดูแล เข้ามาเกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองด้วยเสมอ ซึ่งต่างจากคดีปกครองโดยทั่วไปที่เป็นข้อพิพาทระหว่างสองฝ่ายโดยตรง ซึ่งจากการศึกษาในส่วนของอำนาจศาลในการที่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีผลไปถึงบุคคลภายนอก อาทิเช่น ในกรณีมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวนั้น คู่กรณีผู้ยื่นคำร้องมักยื่นคำขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้มีผลกับเอกชนซึ่งเป็นบุคคลภายนอกคดีด้วย ซึ่งประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ ในคดีปกครอง เป็นคดีที่พิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน แต่คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับถึงสามฝ่าย คือ ฝ่ายผู้เสียหาย ฝ่ายที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ก็คือเอกชนภายนอกนั่นเอง ซึ่งในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ศาลก็มีอำนาจเพียงแต่สั่งให้หน่วยงาน ปฏิบัติตามคำสั่งศาลเท่านั้น ศาลไม่มีอำนาจในการสั่งบุคคลที่สาม⁵¹ หรืออาจกล่าวได้ว่า ศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับแก่บุคคลภายนอกที่ศาลเรียกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีด้วยการร้องสอดตามคำสั่งศาล ยกเว้นกรณีการฟ้องคดีตามมาตรา 9 (5) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยยึดถือหลักการที่ว่า คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองในกรณีดังกล่าว ต้องส่งผ่านหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ๆ นั่นเอง เมื่อเป็นเช่นนี้ในกรณีที่หากศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวตามที่ผู้ฟ้องคดีขอแล้ว ศาลจึงต้องสั่งหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ให้มีคำสั่งไปยังผู้ก่อให้เกิดความเสียหายอีกทอดหนึ่ง หรือในกรณีที่ปรากฏเป็นคดีในศาลปกครอง ยกตัวอย่างเช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เจ้าของอาคารที่อยู่ติดกับบ้านของผู้ฟ้องคดีต่อเติมอาคาร

⁵¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.79/2547 (คดีบ่อขยะราชาชะนะ)

ในบริเวณทางเดินด้านหลังตึกแถว ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กำหนดให้เป็นพื้นที่เว้นว่าง เพื่อประโยชน์สาธารณะในด้านการป้องกันอัคคีภัยการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข และการผังเมือง ทำให้เมื่อฝนตกจะมีน้ำฝนจากหลังคาของอาคารที่ต่อเติมไหลเข้าบ้านของผู้ฟ้องคดี ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย โดยความชื้นทำให้เกิดเชื้อรา ทรัพย์สินเสียหาย ไม้ผุ กร่อน ผู้ฟ้องคดีทำหนังสือร้องเรียนผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นหลายครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และขอศาลสั่งให้เจ้าของอาคารหรือถอนอาคารดังกล่าวออกไป⁵² ซึ่งกรณีตามตัวอย่างดังกล่าว ถือว่าเป็นการต่อเติมอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ต้องรื้อถอนออกไปอย่างเดียว โดยคดีในลักษณะดังกล่าวนี้ แม้ศาลปกครองจะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าของอาคารที่ต่อเติมเข้ามาในคดีด้วยการร้องสอดตามคำสั่งศาล และศาลจะมีคำวินิจฉัยว่าเจ้าของอาคารกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่ในการกำหนดค่าบังคับตามคำพิพากษาศาลปกครองนั้น ศาลจะต้องสั่งไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ไปดำเนินการเพื่อให้มีการรื้อถอนอาคารนั้น ซึ่งในทางปฏิบัติของทางราชการจะมีกระบวนการอีกยาวนานกว่าจะมีการรื้อถอนอาคารดังกล่าว ดังนั้น จากการที่ศาลไม่สามารถสั่งผู้ก่อให้เกิดความเสียหายปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้โดยตรงนี้เอง จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามผลของคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยต้องรอจนกว่าหน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งไปยังผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย อันส่งผลทำให้กระบวนการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากหลักการที่ว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับแก่บุคคลภายนอกที่ศาลเรียกเข้ามาในคดีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีด้วยการร้องสอดตามคำสั่งศาล ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้ว สภาพปัญหาอีกประการหนึ่ง ก็คือ การที่ศาลปกครองไม่สามารถพิพากษาหรือกำหนดค่าบังคับเกินค่าขอได้⁵³ ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นข้อจำกัดอย่างยิ่งต่อการพิจารณาพิพากษาคดี

⁵² ภาณุพันธ์ ชัยรัตน์, การพัฒนาหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในคดีปกครองประเภทสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การโรงงาน และเหตุเดือดร้อนรำคาญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549).

⁵³ สำนักงานศาลปกครอง, สรุปผลการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 1/2551, การคำนวณค่าเสียหายหรือค่าทดแทนในคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และคดีเกี่ยวกับ

ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ยกตัวอย่างคดีการถมทะเล⁵⁴ เพื่อก่อสร้างท่าเรือมาบตาพุด ระยะที่ 2 ซึ่งความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีเห็นต่างจากองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง ศาลได้มีคำสั่งยกฟ้อง แต่ตามคำแถลงการณ์ วินิจฉัยว่าเป็นละเมิด แต่อย่างไรก็ตาม ความเห็นในคดีที่แตกต่างกันก็ไม่ใช่ประเด็นที่จะนำเสนอในที่นี้ แต่ประเด็นที่ผู้เขียนจะนำเสนอก็คือ เมื่อในคำแถลงการณ์ วินิจฉัยว่าเป็นละเมิดแล้ว ก็ได้กำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครอง ช่อมแซมชายตลิ่งที่พังทลายเนื่องจากการถมทะเลเพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกดังกล่าว และยังกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองช่อมแซมถนนสาธารณะ เพราะปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่า ถนนสาธารณะเลียบชายฝั่งทะเลพังทลายลง เนื่องจากการถมทะเลเพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกด้วย ซึ่งการกำหนดค่าบังคับในคำแถลงการณ์ดังกล่าวที่สั่งให้หน่วยงานทางปกครองช่อมแซมถนนสาธารณะได้รับการวินิจฉัยภายในศาลปกครองว่า เป็นการพิพากษาและกำหนดค่าบังคับเกินคำขอ เพราะศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับในลักษณะดังกล่าวได้ ซึ่งจากตัวอย่างดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองกระทำการในลักษณะดังกล่าวได้โดยตรงหรือไม่ และมีบทบัญญัติของกฎหมายหรือหลักกฎหมายใดในทางกฎหมายมหาชนกำหนดแก้ปัญหาในลักษณะนี้ไว้ หรือไม่ หรือเป็นการต้องห้ามหรือไม่ หากศาลปกครองจะพิพากษาและกำหนดค่าบังคับเพื่อกู้มครองประโยชน์สาธารณะในลักษณะเช่นนี้

4.5 ปัญหาการบังคับคดีกับหน่วยงานของรัฐผู้กระทำละเมิด

หลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว ก็เป็นเรื่องของเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลปกครองที่จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลซึ่งจะต้องสอดคล้องกับผลการวินิจฉัยของศาล โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่กำหนดค่าบังคับไว้ชัดเจนหรือไม่ และเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลปกครองมีศักยภาพเพียงพอหรือไม่ โดยในคดีสิ่งแวดล้อมก็มักจะพบปัญหาว่า ในกรณีที่ศาลกำหนดค่าบังคับให้มีการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหาย ก็จะมีปัญหาว่าค่าบังคับกำหนดไว้

สิ่งแวดล้อม, วันศุกร์ที่ 22 – วันอาทิตย์ที่ 24 สิงหาคม 2551, ณ โรงแรมพาวิลเลียน อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี.

⁵⁴ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ อ.3/42549

ครอบคลุมหรือไม่ อย่างไร เจ้าพนักงานบังคับคดีเข้าใจถึงสภาพที่แท้จริงของสิ่งแวดล้อมที่ต้องได้รับการฟื้นฟูเพียงใด เป็นต้น

การบังคับคดีตามคำพิพากษาในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แต่คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีมิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งโดยปกติศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของผู้นั้นได้ ตามมาตรา 72 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินดังกล่าว มาตรา 72 วรรคห้า ได้กำหนดให้ศาลปกครองนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งก็คือคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีอาจยื่นคำขอต่อศาลให้มีการบังคับคดีได้ และเมื่อศาลได้ออกหมายบังคับคดีและแต่งตั้งพนักงานคดีปกครองเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีก็มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544⁵⁵ โดยนำบทบัญญัติในลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 275 มาใช้บังคับโดยอนุโลม⁵⁶

การที่กฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครองนั้น พบว่าเกิดปัญหาในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้คู่กรณีที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา หรือที่เรียกว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยเหตุที่ในคดีปกครองนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐนั้น จะมีกฎหมายคุ้มครองเกี่ยวกับทรัพย์สินไว้ว่า ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่⁵⁷ หรือทรัพย์สินของฝ่ายปกครองจะไม่ตกอยู่ในความผิด

⁵⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 116 ก วันที่ 19 ธันวาคม 2544

⁵⁶ โภคิน พลกุล, “การบังคับคดีปกครอง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 4 ฉบับที่ 2, น.69 (พฤษภาคม-สิงหาคม, 2547).

⁵⁷ มาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แห่งการบังคับคดี⁵⁸ เพราะถือว่าทรัพย์สินของฝ่ายปกครองเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน จึงส่งผลให้ในการบังคับคดีปกครองในกรณีดังกล่าว เจ้าหนี้จะไม่สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาออกขายทอดตลาดและนำเงินที่ได้มาชำระหนี้ได้

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษานั้น ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้ผู้เสียหายรวมถึงสภาพแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายในคดีดังกล่าว ได้รับความคุ้มครองและเยียวยาได้อย่างเป็นธรรมโดยเร็ว จึงควรให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาสายสามารถยื่นคำขอรับชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้จากกระทรวงการคลัง กล่าวคือ การที่ศาลจะกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาของคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ได้ผลนั้น ควรที่จะแก้ไขหรือเพิ่มเติมความในมาตรา 70 วรรคสอง เป็นพิเศษสำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยการให้กำหนดในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งให้หน่วยงานของรัฐใช้เงิน ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) มีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามค่าบังคับนับตั้งแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสีย และควรแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) โดยกำหนดให้คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ที่สั่งให้หน่วยงานของรัฐเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา จะต้องชำระหนี้เงินตามคำพิพากษา ในส่วนของคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ นับแต่วันที่คำพิพากษา และหากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษา ก็ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำขอรับชำระหนี้ได้จากกระทรวงการคลัง เพื่อให้ผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้รับการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว เพราะหากมีการชำระหนี้ตามคำพิพากษาล่าช้าออกไปจะทำให้สูญเสียเงินงบประมาณของรัฐจำนวนมากเพื่อชำระเป็นดอกเบี้ยให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา

ปัญหาประการต่อมา ก็คือ สืบเนื่องจากแนวของศาลปกครองในกระบวนการพิจารณาที่ว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับแก่บุคคลภายนอกที่ศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีด้วยการร้องสอดตามคำสั่งศาล โดยยึดถือหลักว่า คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองในกรณีดังกล่าว ต้องสั่งผ่านหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ๆ ผลก็คือทำให้การบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องปัญหาการกำหนดค่าบังคับในคดีสิ่งแวดล้อม กรณีของตัวอย่างเรื่องการต่อเติมอาคารโดย

⁵⁸ มาตรา 285 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ก็ต้องรื้อถอนออกไป ซึ่งคดีลักษณะดังกล่าวแม้ศาลปกครองจะมีคำสั่งให้เจ้าของอาคารที่ต่อเติมเข้ามาในคดีด้วยการร้องสอดตามคำสั่งศาล และศาลวินิจฉัยว่าเจ้าของอาคารกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และเจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติก็ตาม แต่ในการกำหนดค่าบังคับตามคำพิพากษาของศาลดังกล่าว นั้น ศาลปกครองก็ต้องออกคำสั่งไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ดำเนินการออกคำสั่งหรือกระทำการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้มีการรื้อถอนอาคาร โดยในการปฏิบัติราชการจะมีกระบวนการอีกยาวนานกว่าจะมีการรื้อถอนอาคารออกไป⁵⁹ ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของการปฏิบัติราชการที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความเป็นธรรมในสังคมแล้ว จะเห็นว่าเจ้าของอาคารที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่มีความชอบธรรมใด ๆ ที่จะให้สิ่งที่ตนเองสร้างขึ้นโดยฝ่าฝืนกฎหมาย คงสภาพอยู่จนเป็นการละเมิดต่อสิทธิการดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติสุขของผู้อื่น เมื่อกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจดูแลความสงบสุขของสังคมแล้ว แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองจึงน่าที่จะมีอำนาจหน้าที่ในอันที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคาร ที่ก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อให้คำพิพากษาและค่าบังคับของศาลปกครองมีผลเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป และในกรณีนี้เจ้าของอาคารก็ต้องรื้อถอนให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้การเยียวยาให้กับประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเกิดความเป็นธรรมในสังคม⁶⁰ รวมถึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

จากสภาพปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดให้ตุลาการมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีอย่างกว้างขวาง และถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองไว้ ว่าต้องมาจากผู้มีประสบการณ์ในสาขาต่าง ๆ อาทิ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดินก็ตาม แต่เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ และการกระทำละเมิดอันเกิดจากคดีสิ่งแวดล้อม ก็จะส่งผลกระทบไม่เฉพาะแต่กับผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อประชาชนอื่นอีกด้วย ดังนั้น ตุลาการศาล

⁵⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72.

⁶⁰ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 52.

ปกครองที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการหรือแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ คดีสิ่งแวดล้อมยังเป็นผู้ที่มีลักษณะพิเศษและเทคนิคเฉพาะเรื่องมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือการวัดค่ามาตรฐานต่าง ๆ ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองจะกำหนดให้ศาลมีอำนาจในอันที่จะตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อศึกษาตรวจสอบหรือวิเคราะห์เรื่องใด ๆ เกี่ยวกับคดีได้ก็ตาม แต่ศาลก็ต้องใช้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องเหล่านั้นด้วยเช่นกัน เพื่อให้สามารถใช้ดุลพินิจในการพิพากษาหรือตัดสินชี้ขาดคดีได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง นอกจากจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมทั้งระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลก็ยังต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการพิจารณาคดีด้วยเช่นกัน ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็มีทั้งกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติแทรกอยู่ในกฎหมายเฉพาะเรื่องต่าง ๆ อาทิ ในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญของกฎหมายโดยไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ แต่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่รัฐ คือ ผู้อำนวยการทางหลวง ในการกำหนดมาตรการหรือเงื่อนไขใดก็ได้ในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการติดขัดของการจราจร เป็นต้น และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายที่มุ่งหมายให้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางด้านสิ่งแวดล้อม อันได้แก่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป ดังเช่น ตัวอย่างในกรณีที่มีการนำเกณฑ์มาตรฐานของการดำเนินการโรงงานอุตสาหกรรมตามกฎหมายโรงงาน ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่กำหนดมาตรฐานสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมมาใช้บังคับแก่คดีเกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรม โดยถือเป็นเกณฑ์หลักในการพิจารณาถึงความเดือดร้อนเสียหายที่ได้รับจากเหตุเดือดร้อนรำคาญจากโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว หน่วยงานทางปกครองก็ดี หรือศาลก็ดี ก็จะไม่อาจแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนได้ ซึ่งกรณีลักษณะเช่นนี้ ก็มีกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นกลาง คือ มาตรา 25 (4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดเพียงว่าการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดเสียง กลิ่น ฝุ่นละออง จนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อ

สุขภาพ ก็เป็นเหตุรำคาญแล้ว และเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะต้องระงับเหตุรำคาญดังกล่าวต่อไป⁶¹ กรณีจึงส่งผลถึงข้อจำกัดการใช้ดุลพินิจของศาลในการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้น ซึ่งในเรื่องนี้จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องเป็นสำคัญ โดยการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมของศาลก็มีส่วนสำคัญในการอำนวยความสะดวก ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การพิจารณาวินิจฉัยคดีสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจากในขั้นตอนของการรับฟังและรวบรวมพยานหลักฐานนั้น เป็นเรื่องที่ต้องใช้นักวิชาการในหลายด้านหลากหลายสาขาเพื่อมาให้ความเห็นประกอบการพิจารณา ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญคอยช่วยเหลือศาลในทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน ตามที่ได้นำเสนอมาแล้วในข้างต้น

⁶¹ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 26 – 28.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาถึงปัญหาในการดำเนินคดีปกครองอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง โดยมีสมมติฐานในการศึกษาวิจัยว่า มาตรการหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ผลการศึกษาวิจัยพบว่า สมมติฐานที่ตั้งขึ้นมามีความถูกต้อง เนื่องจากแม้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองจะมีข้อดีหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นด้านการนำคดีมาสู่ศาล ที่ง่ายและสะดวกแก่ประชาชน การนำเสนอพยานหลักฐานที่ไม่สร้างภาระหนักให้แก่คู่กรณีฝ่ายเอกชน และการพิจารณาคดีที่ใช้ระบบไต่สวน แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องที่ควรได้รับการแก้ไขและพัฒนาให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี และมีผลเป็นการยืดยาสสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกหลายประการ

จากสภาพปัญหาทั้ง 5 ประการ ดังที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอในบทก่อนหน้านี้แล้ว จะเห็นได้ว่า ต้นเหตุของปัญหาไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็ดี ปัญหาในการกำหนดวิธีการชั่วคราวก็ดี ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลและการใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลปกครองก็ดี หรือปัญหาการพิพากษาคดีกำหนดค่าบังคับ ตลอดจนไปจนถึงการบังคับคดีของศาลปกครองก็ดี ล้วนแล้วแต่มีสาเหตุหลักมาจากปัญหา 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก คือ ปัญหาจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ศาลปกครองใช้ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จากการศึกษพบว่า การพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองยังคงใช้กฎหมายและหลักเกณฑ์เดียวกันกับคดีปกครองประเภทอื่นๆ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล คือ เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และแม้ว่าจะมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นหลักเกณฑ์ที่เพิ่มเติมเข้ามาใช้เป็นเครื่องมือของศาลในการพิจารณาลังคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วยก็ตาม ก็ยังคงมี

ข้อพิจารณาถึงปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสภาพบังคับของคำแนะนำดังกล่าวอยู่นั่นเอง และจากการที่ศาลปกครองยังคงใช้กฎหมายเดียวกับคดีปกครองประเภทอื่นในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมก็ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการโดยทั่วไปในการเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่ต้องการความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ ในการทำคำพิพากษา กำหนดค่าบังคับและการบังคับคดี กฎหมายก็ยังไม่เปิดช่องให้ศาลทำการบังคับคดีกับหน่วยงานทางปกครองที่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งคำพิพากษาของศาลให้ต้องชดเชยเงินค่าเสียหายเป็นต้นทุนแต่อย่างใด เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดห้ามไว้ โดยปัญหาดังกล่าวนั้นก็เกิดจากระบบกฎหมายที่ศาลปกครองใช้เป็นเครื่องมือในการชี้ขาดตัดสินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังคงไม่เพียงพอ ไม่สอดคล้องกับหลักการของคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดี และการแก้ไขเยียวยาที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในอันที่จะมุ่งคุ้มครองเยียวยาความเสียหายที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ

ประการที่สอง คือ ในส่วนปัญหาจากเจตคติด้านสิ่งแวดล้อมของตุลาการ ซึ่งส่งผลถึงบทบาทของตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีสิ่งแวดล้อม อาทิ การแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลที่เป็นไปอย่างล่าช้า และกระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลที่มีหลักการไม่เคร่งครัดในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ทำให้คู่กรณีซึ่งเป็นฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐมีโอกาสขยายระยะเวลาในการดำเนินการตามคำสั่งศาลได้อย่างแทบไม่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา ทำให้การพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต้องใช้ระยะเวลานานออกไป ไม่สอดคล้องกับความต้องการของคดีพิพาทประเภทนี้ เป็นต้น

ประการที่สาม คือ ในส่วนปัญหาจากความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมของตุลาการ ผู้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดคดีและพนักงานคดีปกครองที่ทำหน้าที่ช่วยเหลืองานตุลาการ เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม โดยแม้ตุลาการและพนักงานคดีปกครองเหล่านั้นจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองประเภทอื่นๆ เป็นอย่างดีแล้วก็ตาม แต่สำหรับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีปกครองประเภทอื่นดังได้กล่าวแล้ว ทำให้ในบางครั้งการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีสิ่งแวดล้อม รวมถึงการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในขั้นตอนต่าง ๆ ยังไม่สอดคล้องและตรงตามเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นสำคัญ

2. ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการแก้ไข 3 ประการด้วยกัน คือ

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

1) ศาลปกครองควรที่จะเร่งดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ในอันที่จะมุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการส่งคดีในประเด็นต่าง ๆ ทั้งคำฟ้อง คำคู่ความประเภทอื่น หรือการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่จะต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ซึ่งควรกำหนดหลักเกณฑ์บังคับในแง่ของกรอบระยะเวลาในการพิจารณาว่าต้องให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยเคร่งครัด และหากมีความจำเป็นที่จะต้องขยายระยะเวลาก็ให้ขออนุญาตต่อหัวหน้าแผนกคดีสิ่งแวดล้อมเป็นกรณีไป เป็นต้น และเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีสภาพบังคับจึงควรใช้วิธีการแก้ไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543¹ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่คดีปกครองประเภทอื่นด้วยเช่นกัน แต่ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใดก็ตาม การสร้างกฎหมายดังกล่าวก็ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ครอบคลุมโดยมุ่งเน้นที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่มีสถานภาพในการบังคับที่แน่นอนชัดเจนในทางปฏิบัติทั้งศาลเองและคู่กรณีในคดี

2) ในกรณีที่ต้องมีการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย หรือค่าดำเนินการในการเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ก็ให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานกลางในเรื่องการเงินการคลังของฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนของการใช้จ่ายที่ใช้ในการนั้น ซึ่งก็จะมีผลโดยตรงกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ กล่าวคือ กระทรวงการคลังจะดำเนินการทางวิธีการงบประมาณ เพื่อไม่ให้ระบบงานด้านการคลังได้รับผลกระทบจากการจ่ายเงินจากคลังดังกล่าว โดยสำนักงบประมาณจะต้องจัดงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ในปีงบประมาณถัดไปของหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดูแลสิ่งแวดล้อมด้านนั้น ๆ เพื่อทดแทนงบประมาณที่จ่ายจากคลังไป ซึ่งในส่วนนี้ควรมีการจัดทำเป็นกฎหมายกลาง กำหนดเรื่องการจัดการความเสียหาย

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66.

ต่อสิ่งแวดลอมให้ชัดเจนต่อไป ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าในเรื่องดังกล่าว ควรมีการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดในระดับที่สูงขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางให้ชัดเจนต่อไป

3) ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดี ในกรณีที่คำบังคับเป็นการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยควรกำหนดให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่ง (อำนาจผูกพัน) แทนฝ่ายปกครองได้โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้คำพิพากษาและคำบังคับของศาลดังกล่าวมีผลเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเกิดความเป็นธรรมในสังคมต่อไป

4) ควรแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องการตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา โดยควรกำหนดให้ชัดเจนว่า ถ้าในเวลาที่มีคำพิพากษา เป็นพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้นได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาย่างสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสิบปีก็ได้

5) ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนพยาน กรณีคดีมีข้อพิพาทยุ่งยากหรือมีประเด็นเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิค ซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ข้อเท็จจริงปรากฏต่อศาลอย่างถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพยานหลักฐานที่ต้องพิสูจน์ด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ หรือวิธีการทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น จึงควรมีการจัดทำตารางบัญชีกำหนดค่าตอบแทนพยานดังกล่าวเพิ่มเติมขึ้น ตามความเหมาะสม

6) ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและวิธีการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองของแผนกคดีสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในด้านสิ่งแวดล้อมแขนงต่าง ๆ เข้ามาร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตลอดจนการทำคำพิพากษาชี้ขาดตัดสินคดีในเรื่องนั้น ๆ ในรูปแบบของตุลาการสมทบ โดยกำหนดให้มีอำนาจในการให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในคดีประเภทต่าง ๆ ตามความเชี่ยวชาญ และมีอำนาจในการออกความเห็นเพื่อทำคำพิพากษา ประกอบการวินิจฉัยในส่วนข้อกฎหมายของตุลาการในแผนก ซึ่งจะต่างจากการรับฟังความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ ที่ศาลถือเป็นเพียงพยานหลักฐานประเภทหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ ควรจัดให้มีตุลาการสมทบทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้การพิพากษาคดีดังกล่าวเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการหรือแนวคิดตามปรัชญาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งแตกต่างจากคดีทั่วไปด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ในเรื่องนี้ควรมีการเปิดโอกาสและจูงใจให้นักวิชาการหรือผู้มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแขนงต่าง ๆ เข้ามาเป็นตุลาการสมทบในแผนกคดีสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของตุลาการด้านสิ่งแวดล้อม

1) ตุลาการผู้พิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม นอกจากจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีนั้น ๆ แล้ว ก็จะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ และในการกำหนดค่าบังคับของศาลในคดีสิ่งแวดล้อม ตุลาการผู้ทำคำพิพากษา ก็จะต้องกำหนดค่าบังคับให้ครอบคลุมและมีผลไปถึงการเยียวยาความเสียหายให้แก่สิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน

2) การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาของตุลาการในการตรวจสอบและรวบรวมข้อเท็จจริงจะต้องเป็นไปอย่างถูกต้องครบถ้วน เหมาะสม และรวดเร็ว ตามหลักการของการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อาทิ กรณีการอนุญาตให้ขยายระยะเวลา การทำคำฟ้องเพิ่มเติม หรือการทำคำให้การ โดยศาลควรพิจารณาอนุญาตให้เท่าที่จำเป็น เพื่อมิให้กระบวนการพิจารณาคดีล่าช้าเกินสมควร และในเรื่องที่มีความซับซ้อนและต้องการความเห็นของนักวิชาการ เพื่อประกอบการพิจารณาคดี ศาลก็ควรต้องใช้เครื่องมือที่มีอยู่ โดยการส่งให้นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว ทำความเห็นหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมต่อศาลในลักษณะของพยานผู้เชี่ยวชาญ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้อง และรวดเร็วขึ้น

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของตุลาการศาลปกครอง

1) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาตุลาการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นพิเศษ โดยนอกจากจะต้องมีความรู้ความสามารถทั่วไปเหมือนตุลาการศาลปกครองอื่นแล้ว ก็จะต้องมีคุณสมบัติหรือความรู้ความสามารถเป็นพิเศษเพิ่มเติมในด้านสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย โดย ก.ศป. จะเป็นผู้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพิ่มเติมจากคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองอื่น

2) ในส่วนของสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ในการสนับสนุนการพิจารณาคดีปกครอง ก็จะต้องมีมาตรการส่งเสริมสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้กับตุลาการตลอดจนพนักงานคดีปกครองที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือตุลาการ ให้มีความรู้ใหม่ ๆ เพิ่มเติม และสอดคล้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา ประกอบการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาบางประการในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองดังที่ได้นำเสนอมาแล้วข้างต้น ซึ่งในการแก้ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐ นอกจากที่กล่าวแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีสิ่งแวดล้อมจะต้องเข้าใจหลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครอง และต้องมีความเข้าใจในธรรมชาติพื้นฐานของคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในคดีพิพาทเรื่องนั้น ๆ



บรรณานุกรม

หนังสือ

กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ. การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง. โครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครอง.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ พี.เพรส, 2554.

กิตติศักดิ์ ปรกิติ. สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิทยุชน, 2550.

จุมพต สายสุนทร. กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิทยุชน, 2550.

ปัญญา สุทธิบดี. กฎหมายลักษณะพยาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

พิพัฒน์ จักรางกูร. คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ 2546.

ภาณุพันธ์ ชัยรัต. การพัฒนาหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในคดีปกครองประเภทสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การโรงงาน และเหตุเดือดร้อนรำคาญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิทยุชน, 2549.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน. กรุงเทพมหานคร : บริษัทนานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น จำกัด, 2542.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, 2544.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ พี.เพรส, 2553.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,
2550.

วิทยานิพนธ์

คิงงาม คงตระกูล. “ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย”. วิทยานิพนธ์
นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

ธนาธิป เหมือนพะวงศ์. “พยานผู้เชี่ยวชาญในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”. วิทยานิพนธ์
นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

ปิ่น มาศรีนวน. “ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทาง
ละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. “การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง”. นิติศาสตรดุษฎี
บัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

วรณู วิจารย์นันท์. “หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

วิริยะ วัฒนสุชาติ. “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง”. วิทยานิพนธ์ สาขานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2544.

วิริยะ ว่องวานิช. “วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

สมณีย์ ชัยยะศิริสุวรรณ. “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

อังคณา เสางทอง. “สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

อภิรดี สุทธิสมณ. “มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครอง”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

บทความ

ณรงค์ ใจหาญ. “สภาพบังคับในกฎหมายสิ่งแวดล้อม”. รพีพัฒน์ 47. คณะกรรมการเนติบัณฑิตสมัยที่ 56 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

บัญญัติ สุชีวะ. “ข้อสังเกตในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานและการเขียนคำพิพากษา”. ที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์บัญญัติ สุชีวะ. (29 พฤศจิกายน 2540).

ประสาธ พงษ์สุวรรณ และสุรีย์ เผ่าสุทธาวร. “หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”. วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 2 ฉบับที่ 2. (พฤษภาคม - สิงหาคม 2545).

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม”.
วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 7 ฉบับที่ 2. (พฤษภาคม - สิงหาคม 2550).

โกคิน พลกุล. “การบังคับคดีปกครอง”. วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 4 ฉบับที่ 2.
(พฤษภาคม - สิงหาคม 2547).

เอกสารอื่น ๆ

คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง. “แนวทางการสั่งคดี
ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”. กุมภาพันธ์ 2553.

ประสาธ พงษ์สุวรรณ. “เอกสารประกอบการบรรยายวิชาปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม”.
(เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานศาลปกครอง. “กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส”. โดย M.Philippe MARTIN
แปลโดย นายประสาธ พงษ์สุวรรณ และนายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์. ถอดจากเทป
การบรรยายพิเศษ ในระหว่างวันที่ 31 ตุลาคม – 3 พฤศจิกายน 2543.

_____. “คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”. เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น
ครั้งที่ 1/2551 ระหว่างวันที่ 22-24 สิงหาคม 2551.

_____. “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”. เอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตรพนักงาน
คดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 12.

_____. “รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องคดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร”. เสนอต่อ
สำนักงานศาลปกครอง โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
กันยายน 2547.

_____. “ร่าง คู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง”. กรกฎาคม 2545.

_____. “ศาลปกครอง แผนคดีสิ่งแวดล้อม”. กรกฎาคม 2554.

สำนักงานศาลยุติธรรม. “โครงการสัมมนาวิชาการ เรื่อง กฎหมายสิ่งแวดล้อม”. จัดร่วมกันระหว่าง
สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายศาลยุติธรรม สถาบันวิจัยฯและกองการต่างประเทศ ณ
สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายศาลยุติธรรม ระหว่างวันที่ 22 - 24 มิถุนายน 2552.

_____. “โครงการสัมมนาวิชาการ เรื่อง การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมตามระบบ
กฎหมายต่างประเทศ เนื่องในโอกาสครบรอบ 2 ปี สถาบันวิจัยฯพัฒนาคดี”.
วันพุธที่ 6 สิงหาคม 2551.

_____. “รายงานการศึกษาดูงานศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ณ เมืองซิดนีย์ มลรัฐ
นิวเซาท์เวลส์ และศาลสิ่งแวดล้อมทรัพยากรและการพัฒนา ณ เมืองแอดดิเลด
มลรัฐออสเตรเลียใต้ ประเทศออสเตรเลีย”. ระหว่างวันที่ 30 พฤษภาคม – 1 มิถุนายน
2005.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

www.admincourt.go.th/

www.legifrance.gouv.fr/

www.library.coj.go.th/

www.pub-law.net/



ภาคผนวก

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณชนและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม สมควรให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ สังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีอย่างมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๖ (๕) และ (๖) ของระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๔ ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงออกคำแนะนำ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในคำแนะนำนี้

“คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ความรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย

ข้อ ๒ ในการพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลพึงพิจารณาดังนี้

(๑) การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำความผิดกล่าว หากพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับผลจากการกระทำความผิดกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ถือได้ว่าเพียงพอที่จะพิจารณาและดำเนินการต่อไปได้แล้ว

(๒) การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป คำขอและค่าบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายดังนี้

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดรายได้ ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

(ข) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศ หรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

(ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อคำขอหรือค่าบังคับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลพึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไข หรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน

ข้อ ๓ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย

การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

กรณีที่มีการยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลควรพิจารณาให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสาธารณะประกอบในการพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วย และโดยสถานะของผู้ขอซึ่งยื่นฟ้องเพื่อแก้ไขเยียวยาสิ่งแวดล้อม หากต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล พึงถือว่าผู้ขอจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ตามมาตรา ๔๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๔ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในปัจจุบัน และหรืออาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในอนาคต ศาลพึงพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ

ข้อ ๕ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลกำหนด ศาลพึงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ศาลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีไปติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งศาลและรายงานให้ศาลทราบเป็นระยะ หากปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนคำสั่งศาล ให้ศาลดำเนินการตามที่เหมาะสมเพื่อให้คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาบรรลุผล

ข้อ ๖ ศาลพึงวางแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ตรงตามรูปคดีโดยรวดเร็ว และกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำคำให้การ พร้อมทั้งให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี และในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอื่น ๆ ควบคู่กันไป รวมทั้งพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคหรือไม่ หากสมควรก็ให้พิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญไปด้วยในคราวเดียวกัน

การพิจารณาตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลพึงคำนึงถึงความเป็นกลาง ความรู้ ประสบการณ์ และประวัติการทำงานของพยานผู้เชี่ยวชาญ ความเป็นที่ยอมรับของหลักการและทฤษฎีที่พยานผู้เชี่ยวชาญเสนอ รวมทั้งประโยชน์ส่วนได้เสียของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว

ข้อ ๗ เพื่อเป็นการเร่งรัดการดำเนินคดีและมิให้กระบวนการพิจารณาคดีล่าช้าเกินสมควร ในกรณีที่มีการขอยายระยะเวลาทำคำให้การ ศาลพึงพิจารณาอนุญาตให้เท่าที่จำเป็น สำหรับกรณีที่มีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน ให้ศาลพิจารณาขยายระยะเวลาทำคำให้การตามความเหมาะสม

ข้อ ๘ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาลแล้ว หากข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่กรณีและที่ศาลแสวงหามาเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาได้แล้ว ศาลพึงส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบ พร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริงและความเห็นเพื่อเตรียมจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป

ข้อ ๙ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นปัญหาทางเทคนิค ศาลพึงพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ศาลไม่อาจแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นและศาลเห็นว่ามี ความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น

(๒) กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลอาจกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต ศาลควรไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคำพิพากษาด้วย เช่น กรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษจากรังสีหรือสารพิษอันตรายอื่น ๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ในกรณีที่ยังไม่มี การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นแก่ศาลก็ได้ เช่น แพทย์เฉพาะทางด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(๓) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐาน ในเรื่องสาเหตุของการเกิดความเสียหาย มูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและขจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งมาตรการเพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

(๔) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ การกำหนดค่าเสียหายในกรณีดังกล่าว ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านโดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียงอากาศ หรือของเสียอันตรายอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐ ให้ความเห็นต่อศาลในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น

(๕) กรณีที่ศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

ข้อ ๑๐ การตรวจสอบสถานที่พิพาท ศาลพึงดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ก่อนออกไปตรวจสอบสถานที่ ศาลควรวางแผนการตรวจสอบสถานที่ให้ละเอียดรอบคอบ หากกรณีมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ศาลควรพิจารณาแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้านั้นให้มีความเหมาะสมและมีเหตุผล โดยจะต้องระมัดระวังในการวางแผนเพื่อให้ผู้กรณีเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าศาลวางแผนไม่เป็นกลาง หรือไม่ให้ความเสมอภาคแก่คู่กรณี

(๒) กรณีที่เห็นว่าในการตรวจสอบสถานที่อาจมีการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย หรือบุคคลภายนอก จนอาจก่อให้เกิดความรุนแรงหรืออุปสรรคต่อการตรวจสอบสถานที่ ศาลควรสั่งให้สำนักงานศาลปกครองประสานขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เป็นการล่วงหน้า เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่ดังกล่าว

(๓) ก่อนตรวจสอบข้อเท็จจริงในสถานที่ ศาลควรแจ้งให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้น ทราบว่า การตรวจสอบสถานที่เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ขอให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้น อำนวยความสะดวกในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล หากผู้ใดกระทำการอันเป็นการขัดขวาง อาจมีความผิดตามกฎหมาย

(๔) เมื่อสิ้นสุดการตรวจสอบสถานที่ดังกล่าวแล้ว ศาลควรจัดแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการของศาลและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้นไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณา

ข้อ ๑๑ ศาลพึงวินิจฉัยและให้เหตุผลในทุกข้อหา ทุกประเด็นหรือข้อโต้แย้งที่คู่กรณีกล่าวอ้างทั้งหมด รวมทั้งควรวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี การสร้างปทัสถานของสังคม และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน การป้องกัน คุ้มครอง รักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของบุคคล และสิทธิของชนรุ่นหลังด้วย

ข้อ ๑๒ การกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษา ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าขจัดมลพิษ ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย

กรณีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี

ข้อ ๑๓ ศาลพึงพิจารณาว่าในการกำหนดค่าบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งควรต้องกำหนดให้ค่าบังคับนั้นมีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตหรือไม่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวด้วย

สำหรับกรณีที่ค่าบังคับเป็นการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ศาลพึงกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามอย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมและระยะเวลาตามปกติในการปฏิบัติราชการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา หากความปรากฏต่อศาลในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดว่าข้อเท็จจริงตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้นั้นได้เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป ศาลพึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและอาจมีคำพิพากษาในส่วนที่ได้มีการตั้งข้อสงวนไว้ก็ได้

ข้อ ๑๕ นอกจากที่กำหนดไว้ในคำแนะนำนี้ ศาลพึงลดและเร่งรัดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาและงานธุรการคดี เพื่อให้คดีแล้วเสร็จโดยเร็ว

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔

หัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล

ประธานศาลปกครองสูงสุด

ประวัติการศึกษา

ชื่อ	นางสาวสุภัคคินี จันทร์โถม
วันเดือนปีเกิด	6 สิงหาคม 2525
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2547
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

