

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนที่มีคดีพิพาททางปกครองไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรมภายใต้กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และโดยที่คดีปกครองมีลักษณะข้อพิพาทต่างกันกับกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง และทางอาญา ซึ่งหมายถึงคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอีกกรณีหนึ่ง ปัจจุบันศาลปกครองได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ตามประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด ประกาศ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น ประกาศ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ในคดีปกครองทั่วไปศาลปกครองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครอง กระบวนการพิจารณาคดีปกครองยังคงใช้ระเบียบดังกล่าวในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยอนุโลม ซึ่งคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษกว่าคดีปกครองทั่วไป ดังนั้น ในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคดีสิ่งแวดล้อมจึงอาจเกิดปัญหาเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยว่าประชาชนที่มีข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาจจะยังไม่ได้รับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยสมบูรณ์

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และมีผลกระทบต่อโลกอย่างกว้าง ด้วยเหตุที่มนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีความคิด มีสติปัญญาสูง มีเหตุผลในการดำรงเผ่าพันธุ์ มีการพัฒนาการอยู่ตลอดเวลาทั้งทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การเมือง การปกครอง อาจกล่าวได้ว่ามนุษย์เป็นสิ่งแวดล้อมของตัวมนุษย์เอง การกระทำของมนุษย์จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมโดยตัวมนุษย์เอง ซึ่งอาจมากบ้างน้อยบ้างตามกำลังศักยภาพของมนุษย์ นอกจากนี้ ยังมีทรัพยากรธรรมชาติอีกหลากหลาย เช่น ผืนดิน แผ่นฟ้า น้ำ อากาศ ดันไม้

สิ่งมีชีวิตหลากหลายทางชีวภาพ และอื่นๆ อีกมากมาย ต่างก็ล้วนเป็นทรัพยากรทางสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าในการดำรงอยู่บนโลก หรือนอกโลก หากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นถูกทำลายไปโดยการกระทำของมนุษย์เองโดยเจตนาหรือไม่ หรือโดยประมาทเลินเล่อ และเกิดความเสียหายแก่มนุษย์เอง กรณีจึงมีปัญหาคือที่น่าคิดว่าความเสียหายเหล่านั้น จะมีวิธีการแก้ไขเยียวยาฟื้นฟูให้กลับคืนดังเดิมโดยวิธีใดที่สัมฤทธิ์ผลมากที่สุด เช่น เมื่อประชาชนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนด้วยกันเอง และความเสียหายเกิดแก่ทรัพยากรทางธรรมชาติด้วย ตามแต่ข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี อาทิ กรณีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ หรือรังสีโคบอล 60 รั่วไหล ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกรณีดังกล่าว จะมีมาตรการเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิในฐานะพลเมืองอย่างไร อันเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการดำรงมีชีวิตอยู่ภายในรัฐโดยปกติสุข โดยการเรียกร้องให้ประชาชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยกันเอง และต้องรับผิดชอบต่อทรัพยากรทางธรรมชาติในการฟื้นฟูให้คงสู่สภาพเดิมโดยเร็วที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น การที่ศาลปกครองยังคงใช้กระบวนการพิจารณาตีปกรองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างคดีปกครองทั่วไป จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในการกำหนดคำบังคับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แม้ในปัจจุบันจะมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้ไว้ ณ วันที่ 29 มิถุนายน 2554 แต่ก็ยังไม่ใช่พระราชบัญญัติโดยตรง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 72¹ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครอง

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการบังคับเอกชนได้ ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมีการเพิกถอนคำสั่งตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และความเสียหายเกิดจากการกระทำของเอกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง เช่น คดีมีการเพิกถอนใบอนุญาตโรงงาน หรือสถานประกอบการ ในทางปฏิบัติศาลปกครองก็จะเรียกเอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายเข้ามาเป็นคู่ความในฐานะผู้ร้องสอด แต่ศาลปกครองไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งบังคับให้เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย หรือในกรณีหากหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้เจ้าของโรงงานปล่อยสารพิษลงแม่น้ำลำคลอง ศาลปกครองก็จะสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายเพียงเท่านั้น ทั้งที่บางกรณีเจ้าของโรงงานเองเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีปัญหาพิจารณาต่อไปว่า หน่วยงานทางปกครองจะใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้หรือไม่ โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งอีกต่างหาก โดยการให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและออกคำสั่งบังคับเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้หรือไม่ โดยที่ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอาจมีข้อพิพาทที่เป็นทั้งคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง หากผู้เสียหายใช้สิทธิทางศาล เริ่มต้นฟ้องคดีที่ศาลปกครอง ศาลปกครองจะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างไร เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิประชาชนภายในรัฐที่จะได้รับการเยียวยาจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ถ้าจะเทียบเคียงกับคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา ก็อาจจะมีคดีปกครองเกี่ยวเนื่องกับคดีสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางแพ่งว่าศาลปกครองจะให้ใครจ่ายค่าสินไหมทดแทนมากกว่ากัน ระหว่างเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายกับหน่วยงานทางปกครอง เพราะกรณีไม่ใช่การกระทำละเมิดร่วมกัน แต่ต่างฝ่ายต่างกระทำละเมิด จากกรณีดังกล่าวจึงเกิดปัญหาที่น่าสนใจ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองโดยนิติรัฐ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐเป็น 3 ฝ่าย คือ อำนาจอธิบัญญัติ อำนาจอธิบริหาร และอำนาจอตุลาการ ประเทศไทย เป็นระบบศาลคู่ คือ มีทั้งศาลยุติธรรม และศาลปกครอง และโดยที่ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเป็นได้ทั้งคดีที่มีข้อพิพาททางแพ่ง ข้อพิพาททางอาญา และข้อพิพาททางปกครอง บุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมจึงมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามลักษณะข้อพิพาททางคดี ซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม จนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและนำคดีมาฟ้องศาลเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางศาลแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน ความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอาจเป็นได้ทั้งเอกชน หรือรัฐก็ได้ หากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายไป

เป็นป่าไม้ ดิน น้ำ ดิน อากาศ ซึ่งล้วนเป็นทรัพยากรที่สำคัญและมีคุณค่าบนโลก บุคคลทุกคนบนโลก รวมทั้งรัฐย่อมมีสิทธิที่จะใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น และย่อมจะต้องร่วมกันอนุรักษ์ รักษา พื้นฟูมิให้ทรัพยากรธรรมชาติต้องเสื่อมสลายไปจากการถูกทำลายโดยมนุษย์ด้วยกันเอง จากกรณีดังกล่าวจึงเกิดปัญหาที่ขึ้นสู่การพิจารณาตัดสินของศาลปกครองที่น่าสนใจและเกิดการเปรียบเทียบกัน เช่น คดีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ คดีที่ชาวบ้านคลิตี้ล่างฟ้องบริษัทเอกชนผู้ก่อมลพิษในปี 2546 ต่อมา ในปี 2550 ศาลอุทธรณ์ภาค 7 (แผนกคดีสิ่งแวดล้อม) ได้มีคำพิพากษาคัดสินให้บริษัทผู้ก่อมลพิษต้องชดเชยเงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คดีหมายเลขแดงที่ 3426/2550) นอกจากนี้ ชุมชนชาวคลิตี้ยังได้ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษต่อศาลปกครองเพื่อฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ให้กลับคืนสู่สภาพปกติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.743/2555) และคดีชานติเก่าฝับ คดีที่ผู้เสียหายฟ้องกรุงเทพมหานครว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการที่ปล่อยให้มีการตัดแปลงอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้มีการเข้าใช้อาคารพิพาทและเกิดเพลิงไหม้ จนมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เป็นจำนวนมาก (คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 2033/2555) กรณีดังกล่าวทั้งสองคดีนี้ หากมีการเริ่มต้นคดีโดยเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตโรงงานให้แก่เจ้าของโรงงานซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยกันเอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีการเพิกถอนใบอนุญาตโรงงานอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ ยังมีกรณีหากมีการเริ่มต้นคดีโดยเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ไม่ควบคุมดูแลปล่อยให้อำนาจของโรงงานซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยกันเอง ก่อสร้างโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าของโรงงานเป็นฝ่ายก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายร่วมอยู่ด้วยนั้น เช่น เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นจึงเกิดแก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบ และแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีทั้งเอกชน และรัฐ กรณีนี้ รัฐก็อาจจะฟ้องแย้งเจ้าของโรงงานให้รับผิดชอบหลักผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องรับผิดชอบ

ประเด็นที่สอง ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้อำนาจศาลปกครอง กำหนดค่าบังคับแก่เอกชน จากการศึกษาพบว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ศาลปกครองไทยไม่มีอำนาจออกค่าบังคับแก่เอกชนให้รับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทน หรือบังคับเอกชนให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ จากกรณีประเด็นที่หนึ่ง หากหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้เจ้าของโรงงานปล่อยสารพิษลงแม่น้ำลำคลอง ศาลปกครองก็จะสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายเพียงเท่านั้น ทั้งที่ บางกรณีเจ้าของโรงงานเองเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีปัญหาค่าพิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครองจะใช้ สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้หรือไม่ เมื่อพิจารณามาตรา 72 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติ ให้อำนาจศาลปกครองในการบังคับเอกชน หากเกิดกรณีตัวอย่างของคำพิพากษาในคดีสารตะกั่ว ปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ และคดีขานค้ำฝั้ว ศาลปกครองไม่มีอำนาจสั่งให้เอกชนผู้ก่อให้เกิด ความเสียหายชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐ จึงเป็นการขัดต่อหลักผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ต้องรับผิดชอบโดยเคร่งครัด หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ประเด็นที่สาม ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหาย อันเนื่องจากการกระทำละเมิด จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันแม้จะมีคำแนะนำของประธาน ศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้ไว้ ณ วันที่ 29 มิถุนายน 2554 ข้อ 2 (2) และข้อ 9 ข้อ 12 ข้อ 13 และข้อ 14 กำหนดให้ศาลปกครองใช้ดุลพินิจในการกำหนด ค่าบังคับให้ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย หากแต่เมื่อเกิดกรณีข้อพิพาท ตามประเด็นที่หนึ่ง และประเด็นที่สองแล้ว ศาลปกครองยังไม่มีอำนาจบังคับให้เอกชนฝ่ายที่ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายชดเชยค่าเสียหายแก่เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจาก ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง หรือแก่รัฐ ในกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหายจากการที่ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คืนดังเดิม และขจัดมลพิษที่เกิดแก่ ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งศาลอาจจะต้องนำวิธีการคำนวณค่าเสียหายทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ แต่ทั้งนี้ กรณียังเป็นประเด็นปัญหาที่ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองออกค่าบังคับแก่เอกชนผู้ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนหรือเสียหายชดเชยค่าเสียหาย

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการฟ้องคดี ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้อำนาจศาล

ปกครองกำหนดค่าบังคับแก่เอกชน และปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องจากการกระทำละเมิด โดยมุ่งศึกษาจากทฤษฎีและหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี ความรับผิดชอบของรัฐ ตามหลักกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิด การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA) กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เช่น กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการป้องกันมลพิษ (Bundes-Immissionsschutzgesetz : BImSchG) กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยทรัพยากรทางน้ำ (Wasserhaushaltsgesetz : WHG) กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ (Bundesnaturschutzgesetz : BNatSchG) และกฎหมายการจัดการขยะ (Abfallbeseitigungsgesetz หรือ Abfallgesetz : AbfG) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายญี่ปุ่น เช่น กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (The Basic Environment Law) เป็นต้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ความเป็นมา ความหมาย และแนวความคิดกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการบังคับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทย
2. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิด และการชดเชยค่าเสียหายของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลปกครองบังคับเอกชนได้ กรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมทางปกครอง
4. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 (1) (2) และ (3)

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันหลังจากการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครอง ในปี พ.ศ. 2554 โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับแก่เอกชนได้ กรณีจึงเป็นช่องว่างของกฎหมาย ทำให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมไม่บรรลุผลโดยสมบูรณ์ หากมีบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจบังคับเอกชนได้ กรณีมีความรับผิดชอบทางแพ่ง เช่น คดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา ก็อาจจะมีคดีปกครองเกี่ยวเนื่องกับคดีสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน การให้ศาลปกครองเพียงศาลเดียวมีอำนาจบังคับคดีฝ่ายเอกชนได้เลย เพื่อแก้ปัญหาการบังคับคดีสิ่งแวดล้อม โดยไม่ต้องฟ้องคดีที่ศาล

แพ่งอีก กรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมทางปกครอง จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 (1) (2) และ (3) โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งเอกชนหรือองค์กรที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ และมีอำนาจสั่งให้เอกชนหรือองค์กรที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาถึงหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี ความรับผิดชอบของรัฐ ตามหลักกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA) กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เช่น กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการป้องกันการปล่อยมลพิษ (Bundes-Immissionsschutzgesetz : BImSchG) กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยทรัพยากรทางน้ำ (Wasserhaushaltsgesetz : WHG) กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ (Bundesnaturschutzgesetz : BNatSchG) และกฎหมายการจัดการขยะ (Abfallbeseitigungsgesetz หรือ Abfallgesetz : AbfG) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายญี่ปุ่น เช่น กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (The Basic Environment Law) เป็นต้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด ประกาศ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น ประกาศ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้ไว้ ณ วันที่ 29 มิถุนายน 2554 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และศาลฎีกา หลักกฎหมายต่างประเทศ เช่น ความรับผิดทางแพ่งของกฎหมายสหรัฐอเมริกา กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และกฎหมายญี่ปุ่น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมา ความหมาย และแนวความคิดกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับ
สิ่งแวดล้อมในการบังคับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทย
2. ต่างประเทศและของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบปัญหาและผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลปกครองบังคับ
เอกชนได้ กรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมทางปกครอง
4. ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 (1) (2) และ (3)