

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้ศึกษาปัญหาการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหาย ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี ความรับผิดชอบของรัฐ ตามหลักกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิด การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: CERCLA) กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามกฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการป้องกันการปล่อยมลพิษ กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยทรัพยากรทางน้ำ กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ และกฎหมายการจัดการขยะ เป็นต้น และกฎหมายญี่ปุ่น เช่น กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (The Basic Environment Law) เป็นอาทิ ดังกล่าวแล้วในบทที่ 1 บทที่ 2 บทที่ 3 และบทที่ 4 ข้างต้นนั้น มีข้อสรุปและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และมีผลกระทบต่อโลกอย่างกว้าง ด้วยเหตุที่มนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีความคิด มีสติปัญญาสูง มีเหตุผลในการดำรงเผ่าพันธุ์ มีการพัฒนาการอยู่ตลอดเวลาทั้งทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การเมือง การปกครอง อาจกล่าวได้ว่ามนุษย์เป็นสิ่งแวดล้อมของตัวมนุษย์เอง การกระทำของมนุษย์จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมโดยตัวมนุษย์เอง ซึ่งอาจมากบ้างน้อยบ้างตามกำลังศักยภาพของมนุษย์ นอกจากนี้ ยังมีทรัพยากรธรรมชาติอีกหลากหลาย เช่น พื้นดิน แผ่นฟ้า น้ำ อากาศ ดินไม้ สิ่งมีชีวิตหลากหลายทางชีวภาพ และอื่นๆ อีกมากมาย ต่างก็ล้วนเป็นทรัพยากรทางสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าในการดำรงอยู่บนโลก หรือนอกโลก หากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นถูกทำลายไปโดยการกระทำของมนุษย์เองโดยเจตนาหรือไม่ หรือโดยประมาทเลินเล่อ และเกิดความเสียหายแก่มนุษย์เอง กรณีจึงมีปัญหานั้นาคิดว่าความเสียหายเหล่านั้น จะมีวิธีการแก้ไข เยียวยา ฟื้นฟูให้กลับคืนดังเดิมโดยวิธีใดที่สัมฤทธิ์ผลมากที่สุด เช่น เมื่อประชาชนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนด้วยกันเอง และความเสียหายเกิดแก่ทรัพยากรทางธรรมชาติด้วย ตามแต่ข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี อาทิ กรณี

สารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ หรือรังสีโคบอลต์ 60 รั่วไหล ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกรณีดังกล่าว จะมีมาตรการเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิในฐานะพลเมืองอย่างไร อันเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพในการดำรงชีวิตอยู่ภายในรัฐโดยปกติสุข โดยการเรียกร้องให้ประชาชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยตนเอง และต้องรับผิดชอบต่อพยานทางธรรมชาติในการฟื้นฟูให้คงสู่สภาพเดิมโดยเร็วที่สุด จากกรณีดังกล่าวข้างต้นจึงมีประเด็นปัญหาที่จะต้องศึกษา ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมีทั้งที่เป็นข้อพิพาททางแพ่ง ข้อพิพาททางอาญา และข้อพิพาททางปกครอง หากเป็นคดีที่มีข้อพิพาททางปกครองตามบทนิยาม ในข้อ 1 ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คดีสิ่งแวดล้อมนั้น ก็จะเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากมีข้อพิพาทดังกล่าวก็จะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีที่มีข้อพิพาทนอกจากนี้ก็อาจจะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามลักษณะแห่งคดีซึ่งอาจเป็นคดีที่มีข้อพิพาททางแพ่ง หรือเป็นคดีที่มีข้อพิพาททางอาญา ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง มีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาเป็นลำดับแรกก่อนว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นหรือไม่ โดยพิจารณาเขตอำนาจศาล เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมทั้งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันศาลปกครองได้ยอมรับหลักการที่ผู้จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อย่างกว้าง กรณีจึงเกิดปัญหาว่าการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอาจมีความซ้ำซ้อนในแง่ของกระบวนการดำเนินคดีของศาลซึ่งอาจนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาที่แตกต่างกันในเรื่องการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม กรณีมีคดีตัวอย่าง 2 คดีที่น่าสนใจ คือ คดีที่ชาวบ้านคลิตี้ล่าง ซึ่งเป็นผู้ป่วยจากพิษสารตะกั่วยื่นฟ้องบริษัทเอกชนผู้ก่อมลพิษ ศาลอุทธรณ์ภาค 7 (แผนกคดีสิ่งแวดล้อม) ได้มีคำพิพากษาคัดสินให้บริษัทผู้ก่อมลพิษต้องชดเชยเงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ชุมชนชาวคลิตี้ได้ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษต่อศาลปกครองเพื่อให้ฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ให้กลับคืนสภาพปกติอันเนื่องมาจากกรมควบคุมมลพิษละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรในการขจัดมลพิษหรือฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ให้กลับสู่สภาพเดิม โดยมีได้ควบคุมตรวจสอบ เร่งรัดให้บริษัทดำเนินการดูแลหรือขุดลอกตะกอนเพื่อนำไปกลบฝังตามแผนที่

เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดี และไม่ได้นำเสนอข้อมูลหรือสภาพปัญหาเสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้ลำห้วยคลิตี้เป็นเขตควบคุมมลพิษ อีกทั้งไม่เข้าดำเนินการฟื้นฟูและเรียกค่าใช้จ่ายค่าเสียหายจากบริษัทที่เป็นผู้ก่อมลพิษ ซึ่งเป็นผู้ทำลายทรัพยากรของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้ชาวคลิตี้ชนะคดี โดยให้กรมควบคุมมลพิษดำเนินการฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้จนกว่าจะพบค่าสารตะกั่วในน้ำ ดิน พืชผัก และสัตว์น้ำในลำห้วยคลิตี้ไม่เกินเกณฑ์มาตรฐาน และให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากปริมาณสารตะกั่วในสัตว์น้ำยังคงเกินค่ามาตรฐาน ชาวบ้านจึงยังคงได้รับความเสียหายที่ต้องแบกรับภาระในการซื้ออาหาร และยังถูกละเมิดสิทธิในการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ เนื่องจากชุมชนชาวคลิตี้ต่างมีวิถีการดำรงชีวิตที่ต้องพึ่งพิงธรรมชาติ ตามคดีตัวอย่างข้างต้น จึงส่งผลให้ต้องใช้ระยะเวลาในพิจารณาพิพากษาคดียาวนาน ทำให้ไม่ทันต่อการเยียวยา แก้ไข หรือฟื้นฟูสภาพความเสียหายทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียไป อันเป็นการขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงซึ่งกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาคดีตัวอย่าง คือ คดีซานติกาฬบ แล้วจะเห็นได้ว่าเจ้าของอาคารซานติกาฬบต่างก็มีส่วนผิดในการใช้อาคารที่พิพาทซึ่งถูกควบคุมและมีการดัดแปลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายควบคุมอาคาร และมีการยินยอมให้มีการเล่นดอกไม้เพลิง (พลุ) ภายในอาคารพิพาทจนเกิดเพลิงไหม้ ถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าของอาคารเช่นเดียวกัน นอกจากการที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการที่ปล่อยให้มีการดัดแปลงอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้มีการเข้าใช้อาคารพิพาทและเกิดเพลิงไหม้ จนมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เป็นจำนวนมาก กรณีจึงเห็นได้ว่าทั้งเจ้าของอาคารซานติกาฬบและกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต่างก็เป็นฝ่ายกระทำละเมิดเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาคดีตัวอย่างทั้งสองกรณี จึงเกิดปัญหาเปรียบเทียบกันว่า หากมีการเริ่มต้นคดีโดยเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตโรงงานให้แก่เจ้าของโรงงานซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยตนเอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีการเพิกถอนใบอนุญาตโรงงานอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหากมีการเริ่มต้นคดีโดยเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ไม่ควบคุมดูแลปล่อยให้เจ้าของโรงงานซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยตนเอง ก่อสร้างโรงงานหรือดัดแปลงโดยไม่ได้รับใบอนุญาต นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (2) แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งทั้งสองกรณีนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏเช่นเดียวกันว่าเจ้าของโรงงานเป็นฝ่ายก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายร่วมอยู่ด้วยนั้น เช่น เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น จึงเกิดแก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีทั้งเอกชน และรัฐ

จากกรณีทั้งสองกรณิดังกล่าวข้างต้น รัฐซึ่งเป็นฝ่ายที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ก็อาจจะฟ้องแย้งเจ้าของโรงงานให้รับผิดชอบตามหลักผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้ ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่างก็ยังมีการแบ่งแยกคดีโดยการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เป็นคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งต่างหากอันเนื่องมาจากการปัญหาที่ว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจบังคับให้เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง

(2) ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้อำนาจศาลปกครองกำหนดค่าบังคับแก่เอกชน

ปัจจุบันศาลปกครองได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ในคดีปกครองทั่วไปศาลปกครองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครอง กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังคงใช้ระเบียบดังกล่าวในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยอนุโลม แม้ในปัจจุบันจะมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังไม่ใช่พระราชบัญญัติโดยตรง และศาลปกครองยังคงใช้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างคดีปกครองทั่วไป จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจศาลปกครองกำหนดค่าบังคับให้สอดคล้องกันตามลักษณะแห่งคดีที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองที่พิพาทกันตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) กรณีจึงเกิดปัญหาจากตัวอย่างของคำพิพากษาในคดีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ และคดีขานติกำดับ ซึ่งผู้เขียนนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบว่า หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงแม่น้ำลำคลอง

ศาลปกครองก็จะสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเพียงเท่านั้น ทั้งที่ บางกรณีเจ้าของโรงงานเองเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงมีปัญหาคือที่น่าพิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครองจะใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้หรือไม่ เมื่อพิจารณามาตรา 72 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการบังคับเอกชน ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจสั่งให้เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐ ทั้งที่กรณีดังกล่าวรัฐเป็นฝ่ายได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากฝ่ายเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย จากกรณีดังกล่าวนอกจากรัฐจะเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่เอกชนผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยตรงและเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย แล้วยังจะต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าจัดมลพิษให้สิ่งแวดล้อมคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็วที่สุดซึ่งต้องใช้ระยะเวลายาวนานมาก จึงอาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่รัฐ ทั้งที่เอกชนฝ่ายที่เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงนั้น ความเป็นจริงรัฐสามารถที่จะฟ้องแย้งคดีดังกล่าวได้เนื่องจากเป็นคดีเกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมเรื่องเดียวกัน โดยให้เอกชนฝ่ายที่เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงรับผิดชอบ

(3) ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องจากการกระทำละเมิด

ปัจจุบันประเทศไทยแม้จะมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ศาลปกครองใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย หากแต่เมื่อเกิดกรณีข้อพิพาทตามประเด็นปัญหาที่หนึ่ง และประเด็นปัญหาที่สอง แล้ว ศาลปกครองยังไม่มีอำนาจบังคับให้เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายชดใช้ค่าเสียหายแก่เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง และศาลปกครองไม่มีอำนาจบังคับให้เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ ในกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหายจากการที่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายเป็นสิ่งสำคัญ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คืนดีดังเดิม และค่าจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

จากกรณีข้างต้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับคดีซานติกาัมบแล้ว ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาสรุปได้ว่า เจ้าของอาคารซานติกาัมบต่างก็มีส่วนผิดในการใช้อาคารที่พิพาทซึ่งถูกควบคุม

และมีการคัดแปลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายควบคุมอาคาร และมีการยินยอมให้มีการเล่นดอกไม้เพลิง (พลุ) ภายในอาคารพิพาทจนเกิดเพลิงไหม้ ถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าของอาคารเช่นเดียวกัน นอกจากการที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการที่ปล่อยให้มีการคัดแปลงอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้มีการเข้าใช้อาคารพิพาทและเกิดเพลิงไหม้ จนมีผู้ได้รับความความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เป็นจำนวนมาก กรณีจึงเห็นได้ว่าทั้งเจ้าของอาคารชานติกำแพงและกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต่างก็เป็นผู้กระทำละเมิดเช่นเดียวกัน โดยในคดีดังกล่าวศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้กรุงเทพมหานครใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จำนวนยี่สิบเปอร์เซ็นต์จากค่าเสียหายทั้งหมด โดยไม่ได้มีคำบังคับเจ้าของอาคารซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดเช่นเดียวกันให้ใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจออกคำบังคับแก่เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั่นเอง กรณีเจ้าของโรงงานเป็นฝ่ายก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายก็เช่นเดียวกัน เช่น เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นจึงเกิดแก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีทั้งเอกชน และรัฐ

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลปกครองไม่มีอำนาจบังคับแก่เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย ศาลก็ไม่มีดุลพินิจที่จะกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการที่จะให้เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายจ่ายค่าเสียหายแก่เอกชนฝ่ายที่ได้รับความเสียหาย หรือให้จ่ายค่าเสียหายให้แก่รัฐที่ได้รับความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเห็นได้ว่ารัฐเป็นฝ่ายเสียประโยชน์มากกว่า กล่าวคือ นอกจากรัฐจะจ่ายค่าเสียหายให้แก่เอกชนฝ่ายที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องจากรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดแต่การกระทำละเมิดดังกล่าวรัฐไม่ได้เป็นฝ่ายกระทำละเมิดร่วมกันกับเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายโดยตรง ค่าใช้จ่ายดังกล่าวล้วนมาจากภาษีของประชาชน มาจากงบประมาณแผ่นดิน รัฐไม่อาจใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากฝ่ายเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายได้เลย นอกจากการไปฟ้องเป็นคดีทางแพ่ง ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่าย เสียเวลาในการสู้คดี แล้ว ยังสูญเสียเวลาในการต้องจ่ายค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหาย ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแบ่งเป็นปัญหาข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้อำนาจศาลปกครองกำหนดค่าบังคับแก่เอกชน และปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องจากการกระทำละเมิดไปแล้วนั้น

ผู้เขียนจึงขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 72 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมโดยให้มีวรรคสองเพิ่มเติมอนุมาตรา (1) และอนุมาตรา (2) ดังนี้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งตาม (1) เกิดจากการกระทำของเอกชนหรือองค์กรที่มีใช้หน่วยงานทางปกครอง ให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งเอกชนหรือองค์กรที่มีใช้หน่วยงานทางปกครอง ให้ชำระเงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้เอกชนหรือองค์กรที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร