

ปัญหาการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง
PROBLEMS IN ADMINISTRATIVE COURT LITIGATION REGARDING
THE ENVIRONMENT

วิรัช วิสาขศาสตร์

Wirat Wisakasad

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: wirat.wisakasad@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Natural Resources and Environmental Law

Faculty of Laws, Thammasat University: wirat.wisakasad@gmail.com

Received : July 18, 2024

Revised : September 9, 2024

Accepted : October 16, 2024

บทคัดย่อ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันได้ทวีความรุนแรงและได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอันมาก เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบันแล้วจะเห็นได้ว่าได้มีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยปกติแล้ว หากมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและเกิดเป็นข้อพิพาททางปกครองขึ้น ย่อมต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติถึงคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ประกอบกับคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 สามารถรองรับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ อย่างไรก็ตาม ได้พบปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าว ในเรื่องของการขาดบทนิยามของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”, สิทธิการยื่นฟ้องคดีแบบกลุ่ม, หลักเกณฑ์เกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยพิจารณาถึงความเสียหายของสิ่งแวดล้อมประกอบ, การมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา, ผลของคำพิพากษาที่มีผลต่อผู้ที่มีได้ถูกฟ้องคดี, การมีคำพิพากษาเกินคำขอ, การสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษา, การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจ และหลักเกณฑ์การบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

บทความฉบับนี้จึงมีข้อสรุปจากการศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทความฉบับนี้

คำสำคัญ

ศาลปกครอง, คดีสิ่งแวดล้อม, คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, ปัญหาในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ABSTRACT

Currently aggravated environmental problems have affected lives and livelihoods. Environmental laws of Thailand authorize administrative agencies and government officials to protect, promote, and maintain environmental quality. Anyone who has suffered damage may file a lawsuit with the court to protect their rights due to an action or neglect of duty that is required by law to be performed in order to criticize any unreasonable delay by administrative agencies or government officials in performing such duties. Lawsuits must be filed to the Administrative Court in accordance with the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) and the Act of Establishment of the Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999; The Act) which provides for cases under Administrative Court jurisdiction.

Results were that the Act and the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure, B.E. 2543 (2000), together with the Recommendation of the President of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure Relating to Environmental Issues, issued on 29 June 2011 supported adjudication of administrative cases regarding the environment. Nevertheless, legal problems and limitations have been encountered due to lack of definition of the term environmental administrative cases, rights to file group lawsuits, criteria for determining who has suffered damage by taking into account environmental harm, having orders regarding temporary methods before a filing judge, effects of judgments affecting those not sued, judgments exceeding requests, reservation of rights to amend judgments, determination of emotional damages. and rules for enforcing administrative cases regarding the environment.

This article therefore concludes from the study and suggest ways to solve problems. which will be discussed later in this article.

Keywords

Administrative Court, Environmental cases, Environmental administrative cases, Problems with environmental administrative litigation

1 . บทนำ

ในปัจจุบัน ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์เป็นอันมาก จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาจากกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบางฉบับหรือบางมาตราแล้ว จะเห็นได้ว่า มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแต่การกระทำดังกล่าวอาจมีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากมีข้อพิพาทจากการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเกิดขึ้น ข้อพิพาทดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น และการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะแตกต่างจากคดีประเภทอื่น เช่น เป็นคดีที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นวงกว้าง บางกรณีต้องใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหายที่แท้จริง รวมทั้งต้องมีวิธีหรือมาตรการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสมและรวดเร็ว เป็นต้น สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแม้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยจะสามารถรองรับคดีสิ่งแวดล้อมได้ แต่เนื่องด้วยลักษณะของสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างจากคดีประเภทอื่นดังที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทยจึงได้มีความพยายามในการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้บังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) ที่จัดทำขึ้นโดยสำนักงานศาลปกครอง นั้น เมื่อพิจารณาในเบื้องต้นจะเห็นว่าได้บัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในส่วนของคดีปกครองให้เกิดความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงปัญหาในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง เพื่อนำมาวิเคราะห์และทำให้มีข้อเสนอแนะว่าปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างไร และเห็นสมควรแก้ไขอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาดังกล่าวซึ่งจะทำให้เกิดแนวทางในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงจะได้มีข้อเสนอแนะในการจัดทำและแก้ไขร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. หลักการ แนวคิด ตรรกศาสตร์ระหว่างประเทศ และลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

2.1 สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรตุลาการ

2.1.1 สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Human Rights)

“สิทธิมนุษยชน” เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่พึงมีและพึงได้รับการคุ้มครองไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใดรัฐใดในโลก วิธีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คือ การที่ประชาชนอ้างสิทธิดังกล่าวต่อรัฐผ่านช่องทางต่างๆ ที่กฎหมายภายในกำหนดไว้ ดังที่กำหนดไว้ใน Article 25 (1) ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right) ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามในปฏิญญาดังกล่าวนี้ว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการสังคมที่จำเป็น และสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน การเจ็บป่วย ทูพลาภาพ เป็นหม้าย วยชรา หรือขาดการดำรงชีวิตอย่างอื่นในสถานการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของเขา”¹ ในทางวิชาการ สิทธิมนุษยชนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) สิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Rights) เป็นสิทธิที่มีเนื้อหาเป็นของตนเองโดยสมบูรณ์ เช่น สิทธิในชีวิต (Right to Life) สิทธิในสุขภาพ (Right to Health) สิทธิในอาหาร (Right to Food) เป็นต้น 2) สิทธิเชิง

¹ Universal Declaration of Human Rights Article 25 (1).

กระบวนการ (Procedural Rights) เป็นสิทธิที่ทำหน้าที่เชิงกระบวนการ และใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนไปสู่การคุ้มครองสิทธิเชิงเนื้อหา เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Right to Information) สิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Right to Participation in Decision-Making Process) และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Right to Access to Justice) เมื่อนำลักษณะสิทธิทั้งสองประเภทดังกล่าวมาพิจารณากับเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” เป็นสิทธิเชิงเนื้อหาประเภทหนึ่งนั่นเอง กล่าวคือ เป็นการกำหนดหน้าที่แก่รัฐในการที่จะต้องคุ้มครองประชาชนให้มีสิ่งแวดล้อมที่ดี และต้องมีการเยียวยาให้แก่ประชาชนเพื่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการที่รัฐละเลยหน้าที่ดังกล่าวนี้ โดยเป็นการคุ้มครองประชาชนทั้งในลักษณะที่เป็นปัจเจกชน (Individual) และในลักษณะที่เป็นกลุ่ม (Collective) ส่วนสิทธิเชิงกระบวนการ หากนำไปใช้กับเรื่องสิ่งแวดล้อม ก็จะได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องสิ่งแวดล้อม และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม²

2.1.2 การคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรตุลาการ

จากที่ได้กล่าวถึงสิทธิทางสิ่งแวดล้อมมาข้างต้นแล้ว เห็นว่า การที่บุคคลจะได้รับการคุ้มครองตามสิทธิของตนเอง นอกจากจะเป็นการดำเนินการของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครอง ที่เป็นผู้ดำเนินการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือกฎหมายแล้ว แต่ในบางกรณีบุคคลจำเป็นต้องอาศัยการคุ้มครองสิทธิทางศาล เนื่องจากเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย สำหรับข้อดีของการคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรตุลาการมีดังนี้

1. ศาลมีหลักประกันความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่อยู่ใต้อิทธิพลใด ๆ
2. เมื่อมีผู้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ศาลไม่อาจปฏิเสธที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้
3. โดยหลักแล้วศาลมีการพิพากษาคดีโดยเปิดเผย สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้
4. ศาลต้องให้เหตุผลในการมีคำวินิจฉัยเสมอ ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ³

จากที่กล่าวมาข้างต้น สิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมถือเป็นหลักประกันเพื่อให้ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมสามารถใช้สิทธิดังกล่าวเพื่อที่จะสามารถเข้าถึงสิทธิในชีวิต ร่างกาย อาหารที่ดี เป็นต้น และเมื่อกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงลงไปในเรื่องการคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองแล้ว หากกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา คดี ปกครอง ของ ประเทศไทย สามารถรองรับการใช้สิทธิ และมีวิธีพิจารณา คดี ที่สามารถคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว กรณีย่อมถือได้ว่าศาลปกครองย่อมจะสามารถอาศัยกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา คดี ปกครอง ของไทยที่มีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนด้วยกัน

2.2 ลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

2.2.1 ลักษณะทั่วไปของคดีสิ่งแวดล้อม

คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีข้อพิพาทมาจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดมลพิษแล้วเกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะดังนี้ (1) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติของประชาชนทั่วไป เช่น มลภาวะที่เกิดในน้ำ อากาศ พื้นดิน สภาพป่าไม้เสื่อมโทรม เป็นต้น (2) มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมจำนวนมาก เช่น แม่น้ำที่ไหลผ่านพื้นที่หลายจังหวัด หากเกิดน้ำเน่าเสียเพราะโรงงานปล่อยสารปนเปื้อนลงแม่น้ำโดยไม่มีการบำบัด ประชาชนที่ได้รับผลกระทบย่อมมีบริเวณกว้างและมีจำนวนมาก (3) ต้องใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหาย กล่าวคือ บางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคลอื่นเนื่องมาจากสารเคมี สารพิษ หรือวัตถุใด ๆ ในกระบวนการอุตสาหกรรมไม่ได้เกิดขึ้นทันที แต่ต้องอาศัยระยะเวลาในการบ่มเพาะของสารนั้นในร่างกาย (4) ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย และ (5) ต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ ความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อมมักสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติมาก และผลกระทบต่อมนุษย์ค่อนข้างรุนแรง

² วิจิต มันทารณ และคณะ, ‘รายงานการศึกษาวิจัยฉบับย่อเพื่อการเผยแพร่สู่สาธารณะ โครงการวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน”’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) 5 < <http://lms.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F09157-2.pdf> > สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2567.

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563) 255 – 256.

หากปล่อยให้ระยะเวลาเนิ่นนานออกไปอาจยากที่จะแก้ไขให้กลับสู่สภาวะที่ปกติ จึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายบางประการที่จะหยุดหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นให้เร็วที่สุด⁴

2.2.2 ลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สำหรับลักษณะหรือองค์ประกอบของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้มีผู้แสดงความเห็น ดังนี้ (1) คู่กรณีจะต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเท่านั้น (2) ลักษณะข้อพิพาท จะต้องเป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากการกระทำ การงดเว้นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว (3) ผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสียหาย อาจจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง หรือโดยอ้อมจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (4) จำนวนผู้ได้รับผลกระทบมาก ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนอกจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังหมายรวมถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อมด้วย เช่น ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณแม่น้ำที่มีการปล่อยน้ำเสียลงสู่น้ำนั้น ซึ่งมีจำนวนที่ไม่อาจกำหนดได้แน่นอน และ (5) การพิสูจน์ความเสียหาย ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหายรวมทั้งเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ⁵

นอกจากเกณฑ์การพิจารณาว่าคดีลักษณะใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว จะเห็นได้ว่ามีหลักเกณฑ์ในการจำแนกคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ (1) คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2) คุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ (3) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (4) การกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม หรือไม่

สำหรับบทกฎหมายที่เป็นมาตรฐานในการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นกฎหมายในกลุ่มกฎหมายดังต่อไปนี้ (1) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษโดยตรง (2) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสุขภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต (3) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (4) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ (5) กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม⁶

นอกจากจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว การพิจารณาว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่จะต้องพิจารณาคำฟ้องประกอบกับคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญว่าความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้องนั้น เป็นการได้รับความเสียหายทางสิทธิในสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลจะต้องออกคำสั่งเพื่อแก้ไขเยียวยาสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดี หรือไม่ ประกอบกัน เช่น

(ก) คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่อาคารชุดของผู้ร้องสอดที่อยู่ติดกับอาคารชุดของผู้ฟ้องคดีก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือเปลี่ยนการใช้อาคารโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และก่อให้เกิดปัญหาทางด้านคุณภาพอากาศ เสี่ยงรบกวน การบดบังแสงอาทิตย์ แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นต้น จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติหรือใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างดังกล่าว⁷ เห็นว่า เมื่อพิจารณากฎหมายที่จะต้องใช้ในการพิจารณาคดีในกรณีนี้ก็คือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงคำขอที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์

⁴ วิริยะ ว่องวานิช, 'วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2546) 54.

⁵ เฟิงอ่าง 55.

⁶ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 'แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2557)' 13 <<https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/501375>> สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2567.

⁷ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ส.47/2566.

ให้ศาลออกคำสั่งบังคับเพื่อให้แก้ไขเยียวยาสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดี ผู้เขียนจึงเห็นว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

(ข) คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้รื้อถอนแพโครงเหล็ก สูง 1 ชั้น ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการยื่นคำขออนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนแพดังกล่าว⁸ เห็นว่า คดีนี้แม้ศาลจะต้องนำพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการพิจารณาคดี แต่เมื่อพิจารณาถึงคำขอดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหากศาลมีคำพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ถือว่าเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดี ผู้เขียนจึงเห็นว่าคดีนี้มิใช่เป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

แม้ในปัจจุบันจะยังไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ได้ให้บทนิยามความหมายของคำว่าคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การจำแนกคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือการมีบทนิยามที่ชัดเจนย่อมมีความสำคัญต่อคู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นอย่างยิ่งไม่ว่าจะเป็นในส่วนของผู้ที่จะใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กล่าวคือ การที่มีผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลย่อมมีความมุ่งหวังว่าศาลปกครองซึ่งใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน ซึ่งเป็นระบบการพิจารณาที่ตุลาการมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและทำการพิพากษาคัดสินคดี อันเป็นการแบ่งเบาภาระการพิสูจน์ของประชาชน และศาลปกครองจะสามารถพิจารณาพิพากษาเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมของตนเองได้⁹ หรือในกรณีของการจำนำส่วนคดีภายในศาลปกครองที่จะต้องมีการจำนำส่วนแก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

3. การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง และการตรากฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้บังคับในประเทศไทย

3.1 การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในคดีปกครอง

3.1.1 เขตอำนาจศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สำหรับการพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น เบื้องต้นคดีดังกล่าวย่อมจะต้องเป็นคดีปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197¹⁰ ประกอบกับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีลักษณะเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาข้างต้น สำหรับประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่

(ก) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹¹ สำหรับข้อพิพาทลักษณะนี้ ศาลย่อมมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทำลายหรือรื้อถอนพืชผลอาสิน สิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนสิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ ออกไปให้พื้นอุทยานแห่งชาติ และทำให้พื้นที่ดังกล่าวกลับคืนสู่สภาพป่าดั้งเดิม¹² เป็นต้น

⁸ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 943/2567.

⁹ สุภคินี จันทร์โสม, 'ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555) 10-11.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197.

¹¹ เพิ่งอ้าง มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1).

¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 132/2565.

(ข) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹³ สำหรับข้อพิพาทลักษณะนี้ ศาลย่อมมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ทั้งนี้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระบัญญัติดังกล่าว เช่น ฟ้องขอให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและหรือผู้อำนวยการเขตวัฒนาในฐานะเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีคำสั่งตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องระงับการก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคารโครงการ อ. ในส่วนที่ก่อสร้างขึ้นมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁴ เป็นต้น

(ค) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีพิพาทประเภทนี้อาจแยกเหตุพิพาทได้ 2 กรณี คือ กรณีแรก การกระทำละเมิด ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีที่สอง ความรับผิดอย่างอื่น คือ ความรับผิดของรัฐ ซึ่งมีไม่ความรับผิดทางสัญญาหรือความรับผิดทางละเมิด แต่มีผู้ได้รับความเสียหายหรือก่อให้เกิดความรับผิดขึ้นแก่รัฐ เช่น ความรับผิดตามกฎหมายเวนคืน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายโดยรัฐต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เอกชนในการบังคับ¹⁵ สำหรับข้อพิพาทลักษณะนี้ ศาลย่อมมีอำนาจสั่งให้ชำระเงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระบัญญัติดังกล่าว ตัวอย่างคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมลักษณะนี้ เช่น ฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่เกิดจากน้ำท่วม อันเนื่องมาจากการดำเนินการบริหารจัดการน้ำในปี พ.ศ. 2554¹⁶ เป็นต้น

(ง) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁷ นั้น สำหรับข้อพิพาทลักษณะนี้ หากผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง ศาลย่อมมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระบัญญัติดังกล่าว¹⁸ ตัวอย่างสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาระหว่างเมืองพัทยากับเอกชน ก่อสร้างระบบระบายน้ำระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษ เมืองพัทยา¹⁹ เป็นต้น

(จ) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁰ ตัวอย่างคดีปกครองลักษณะนี้ เช่น คดีที่หน่วยงานทางปกครองร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมาปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522²¹ เป็นต้น

¹³ อำนวย เจริญชินทร์, คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค 1 เขตอำนาจศาล (พิมพ์ครั้งที่ 6, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2564) 241 – 242.

¹⁴ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 2413/2565.

¹⁵ อำนวย เจริญชินทร์ (เชิงอรรถ 13) 360.

¹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 87/2565.

¹⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4).

¹⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3).

¹⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 494/2546.

²⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5).

²¹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 16/2545.

(ฉ) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตัวอย่าง เช่น มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518²² ที่บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ เป็นต้น

3.1.2 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

นอกจากคดีพิพาทจะต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว การที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปได้จะต้องปรากฏว่าการยื่นฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี ดังนี้

(1) **ผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง** เป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองคือผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีสิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สำหรับหลักเกณฑ์ในเรื่องผู้มีสิทธิในการยื่นฟ้องคดีปกครอง นั้น สามารถจำแนกประเภทผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายได้ 3 ประเภท ได้แก่

ก. ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²³

ข. ผู้ตรวจการแผ่นดิน²⁴ ในกรณีที่เห็นว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เช่น คดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในทรัพย์สินกรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. 2541

ค. สิทธิชุมชน เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 43 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชนเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และยังได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในการยื่นฟ้องคดี นอกจากนี้ ยังได้มีคำวินิจฉัยของศาลที่รับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 ที่วินิจฉัยให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองไว้ (รวมถึงสิทธิชุมชน) มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน²⁵ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2553 ที่ได้วินิจฉัยรับรองสิทธิชุมชนของกลุ่มผู้ฟ้องคดี และถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง²⁶ อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาว่าการที่ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยเรื่องสิทธิชุมชน จะก่อให้เกิดอุปสรรคในการใช้สิทธิลักษณะนี้ในการยื่นฟ้องคดี หรือไม่

(2) **การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามกฎหมายก่อนฟ้องคดี** การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น หากเรื่องที่จะยื่นฟ้องคดีดังกล่าวมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือ

²² พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 42.

²³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง.

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2660 มาตรา 230 และมาตรา 231, พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43.

²⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552.

²⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2553.

ภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด²⁷ โดยการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าว สำหรับกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ก่อนการ ยื่นฟ้องคดีให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่ วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว²⁸ อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะยื่นฟ้องเพิกถอนกฎ หรือบทบัญญัติ อื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เช่น พระราชกฤษฎีกา ประกาศ เทศบัญญัติ ฯลฯ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติ หรือฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะมีผลเป็นการทั่วไปที่ไม่มีผู้รับคำสั่งโดย เฉพาะเจาะจงแล้ว ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนยื่นฟ้องคดี

(3) ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ไว้ว่า คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี²⁹ ส่วน คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่ วันที่รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เหตุแห่งการฟ้องคดี และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่ รัฐหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เหตุแห่งการฟ้องคดี³⁰

(4) ค่าธรรมเนียมศาล โดยปกติแล้วการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่ การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทวนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้³¹

(5) การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล การฟ้องคดีปกครองผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียม ศาลได้³² อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าในคดีปกครองซึ่งในหลายกรณีมีผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนมาก และผู้ฟ้องคดี มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดี โดยปกติแล้วหากศาลจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีทุกรายว่าโดยสถานะของผู้ฟ้อง คดีหากไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร จึงจะมีคำสั่งเกี่ยวกับการขอยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาล และมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีไว้พิจารณาและดำเนินคดีต่อไปได้ ซึ่งอาจจะทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า และทำให้ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมรวมถึงประชาชนเกิดขึ้นต่อเนื่องไปอีกหรือไม่

3.1.3 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อม

การมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้โดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แยกได้เป็น 2 ประเภท คือ 1. การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และ 2. การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ทั้ง สองประเภทนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลปกครองเยียวยาหรือบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีในระหว่างการพิจารณาของ ศาลปกครอง ซึ่งการแยกประเภทมาตรการชั่วคราวดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของคดีปกครองที่โดย หลักแล้วมักจะเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากผู้ฟ้องคดีต้องการให้ กฎหรือคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีผลเป็นการระงับใช้เป็นการชั่วคราว กฎหมายจึงได้กำหนดให้มี มาตรการเฉพาะสำหรับกรณีดังกล่าว คือ การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง สำหรับการฟ้องคดี ประเภทอื่น เช่น การกระทำละเมิด หรือฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนั้น เป็นเรื่องที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกฎหรือคำสั่ง

²⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง.

²⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44.

²⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49.

³⁰ เพิ่งอ้าง มาตรา 51.

³¹ เพิ่งอ้าง มาตรา 45 วรรคสี่.

³² เพิ่งอ้าง มาตรา 45/1.

ทางปกครอง ซึ่งจะต้องใช้วิธีการชั่วคราวอื่น ๆ มาบังคับใช้ให้เหมาะสมกับการฟ้องคดีประเภทเหล่านี้ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้มีมาตรการที่เรียกว่าการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว³³

มีข้อพิจารณาในเรื่องการมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวในศาลปกครองว่า โดยปกติแล้ว ศาลจะพิจารณา มีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ก็ต่อเมื่อในคดีที่ยื่นฟ้องคดีนั้น ๆ ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้ว อย่างไรก็ตาม ในคดีพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก่อนนำคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง จากคำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายในการอยู่อาศัยในพื้นที่พิพาท³⁴ อย่างไรก็ตาม โดยปกติการอุทธรณ์คำสั่งไม่เป็นเหตุผลการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง³⁵ ซึ่งหากต้องรอให้มีผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงจะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลได้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมไม่สามารถเยียวยา กลับมาได้โดยง่าย หรือหากต่อมาศาลมีคำพิพากษาว่าคำสั่งที่พิพาทดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่พิพาทรวมถึงมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีก็จะต้องใช้เงินจากหน่วยงานทางปกครองซึ่งทำให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณเช่นกัน ซึ่งหากมีหลักเกณฑ์เพื่อให้ศาลสามารถพิจารณามีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนที่จะมีผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือก่อนที่ศาลจะพิจารณามีคำสั่งรับคำฟ้อง ย่อมเป็นแนวทางในการระงับความเสียหายดังกล่าวได้ เป็นต้น

3.1.4 การแสวงหาข้อเท็จจริง

สำหรับการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง นั้น เมื่อพิจารณาข้อ 5 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดไว้ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้³⁶ กล่าวคือ ศาลมีดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงและมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีเป็นอย่างมาก โดยไม่จำกัดเพียงข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอต่อศาล กล่าวคือ นอกจากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม จากคู่กรณี ซึ่งเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงตามขั้นตอนทั่วไปแล้ว ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม³⁷ และยังมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณี แต่พยานหลักฐานนั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานที่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสขอตรวจดู ทราบ และแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้าง หรือได้ส่งให้คู่กรณีอีกฝ่ายทราบแล้ว³⁸ กล่าวคือ ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี³⁹

3.1.5 พยานผู้เชี่ยวชาญ

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในบางคดีเป็นข้อพิพาทที่มีเรื่องทางเทคนิค วิทยาศาสตร์ หรือต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือความเสียหายเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษา ศาลจึงต้องอาศัยความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือความเสียหายในคดีดังกล่าว สำหรับความสำคัญของพยานผู้เชี่ยวชาญนั้น สามารถพิจารณาเปรียบเทียบกับศาลสิ่งแวดล้อมแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ซึ่ง

³³ ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, 'การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551) 103.

³⁴ คำพิพากษาศาลปกครองอุดรธานี ที่ ส.9/2560.

³⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคสาม.

³⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5.

³⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคสาม.

³⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อ 65.

³⁹ เพิ่งอ้าง ข้อ 50.

ประกอบด้วยผู้พิพากษาประจำศาล 6 คน และ Commissioner จำนวน 9 คน ซึ่งคัดเลือกมาจากผู้มีความเชี่ยวชาญทางเทคนิคและมีประสบการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่สนับสนุนผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและการผังเมือง⁴⁰ หรือศาลสิ่งแวดล้อมชั้นต้นของสวีเดนประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 4 คน ประกอบด้วยนักกฎหมาย 1 คน และผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางเทคนิคด้านสิ่งแวดล้อมอีก 1 คน และมีอีก 2 คนเป็นผู้เชี่ยวชาญทั่วไปซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาจากภาคอุตสาหกรรมและหน่วยงานของรัฐ ผู้พิพากษาทั้ง 4 คน มีความเท่าเทียมกันในการตัดสินคดี ส่วนศาลอุทธรณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของสวีเดนประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เป็นนักกฎหมาย 4 คน⁴¹ เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์ในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับคดี อันมิใช่เป็นการวินิจฉัย ข้อกฎหมาย แล้วให้ทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาลได้ และรายงานหรือบันทึกการให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยศาลจะส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเพื่อทำข้อสังเกตเสนอต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด⁴²

3.1.6 คำพิพากษา คำสั่ง และการบังคับคดีปกครอง

สำหรับคำพิพากษาของศาลปกครองนั้น โดยปกติแล้วย่อมมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม คำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้ออกรูปปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ให้ออกรูปบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด⁴³ กรณีมีข้อพิจารณาว่าในคดีสิ่งแวดล้อมที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคในการปฏิบัติตามคำบังคับ ควรเป็นหลักเกณฑ์ให้บุคคลภายนอกที่มีได้ถูกฟ้องคดีแต่มีความเชี่ยวชาญสามารถเข้ามาร่วมดำเนินการขอจัดสารพิษดังกล่าวเพื่อให้การปฏิบัติตามคำบังคับและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็วถูกต้องตามคำพิพากษาด้วยหรือไม่

3.1.7 การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปรากฏว่าประธานศาลปกครองสูงสุดได้มีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 แต่โดยที่สถานะทางกฎหมายของคำแนะนำดังกล่าวมิได้มีสถานะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จึงมิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นมาใหม่แต่ประการใด แต่เป็นเพียงการให้คำแนะนำแก่ตุลาการศาลปกครองเพื่อถือปฏิบัติในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

3.2 ความพยายามในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้บังคับในประเทศไทย

3.2.1 สภาพการณ์เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

เนื่องด้วยคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีความสำคัญ เนื่องจากมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ศาลยุติธรรมและศาลปกครองจึงได้มีความพยายามในการสร้างกระบวนการในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ ศาลแพ่ง ในส่วนของศาลปกครอง ก็ได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น และในปัจจุบันได้มีความพยายามในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม และวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้บังคับ

⁴⁰ สภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศ, รายงานของคณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศ เรื่อง ข้อเสนอแนวทางการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม (ฉบับปรับปรุง) 55 <https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_law/download/article/article_20170816141049.pdf> สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2567.

⁴¹ เพิ่งอ้าง 56.

⁴² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อ 55.

⁴³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70.

3.2.2 ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

ก. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ.⁴⁴

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของร่างดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยกำหนดให้เป็นศาลชำนาญพิเศษในศาลยุติธรรม และเป็นการกำหนดวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นมาใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะพิเศษของคดีแพ่ง อาญา และปกครองสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าร่างดังกล่าวนี้ นอกจากคดีแพ่ง และคดีอาญา ที่เป็นคดีสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังกำหนดให้คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลสิ่งแวดล้อมที่เป็นศาลชำนาญพิเศษของศาลยุติธรรมด้วย เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแล้ว จะพบว่ามิมีบทบัญญัติส่วนมากที่มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครอง เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติที่กำหนดถึงการป้องกันและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายปกครอง การบัญญัติให้คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงมีข้อพิจารณาถึงความเหมาะสมในกรณีดังกล่าว

ข. ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ.⁴⁵

เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของร่างฯ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติให้มีวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลยุติธรรมเพื่อให้มีความเหมาะสมกับลักษณะพิเศษของคดีสิ่งแวดล้อม หากคดีแพ่งหรือคดีอาญาใดที่เป็นคดีสิ่งแวดล้อม การพิจารณาพิพากษาย่อมต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ค. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม)⁴⁶

จะเห็นได้ว่าร่างฯ ดังกล่าวได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครองเพื่อให้มีความเหมาะสมกับลักษณะพิเศษและแก้ไขข้อจำกัดบางประการในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน สำหรับรายละเอียดของร่างดังกล่าวจะได้กล่าวต่อไปโดยพิจารณาประกอบกับปัญหาในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

4. วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม)

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) (ร่างฯ ที่ สคก. ตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 139/2566) ซึ่งได้มีการเพิ่มบทบัญญัติการฟ้องคดีแบบกลุ่มในมาตรา 43/1 ของร่างดังกล่าว และมีการเพิ่มบทบัญญัติในส่วนที่ 4 คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในมาตรา 75/5 ถึงมาตรา 75/14⁴⁷ ดังต่อไปนี้

⁴⁴ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. (คณะกรรมการการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปประเทศ).

⁴⁵ ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. (สำนักงานศาลยุติธรรม) ประกาศรับฟังความคิดเห็น.

⁴⁶ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) (สำนักงานศาลปกครอง) คณะกรรมการการกฤษฎีกา.

⁴⁷ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) (สำนักงานศาลปกครอง) คณะกรรมการการกฤษฎีกา.

4.1 สิทธิการยื่นฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สำหรับผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นั้น สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. สิทธิของบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล สิทธิของบุคคลธรรมดาย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้⁴⁸ และต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย ส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายสามารถยื่นฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้โดยผู้แทนนิติบุคคล สำหรับองค์ประกอบตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรเอกชนดังกล่าวจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งคำหาทำไ้จากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴⁹ ได้ ดังนั้น หากเป็นองค์กรเอกชนย่อมสามารถยื่นฟ้องคดีได้ตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน

การใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น โดยปกติแล้วผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำทางปกครองหรือการงดเว้นการกระทำทางปกครอง⁵⁰ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมีข้อจำกัดในเรื่องการฟ้องคดี โดยผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่นำมาฟ้อง หรือถูกกระทบกระเทือนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง อีกทั้งการจะฟ้องคดีเพื่อบุคคลที่สามไม่สามารถจะกระทำได้ โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ เพื่อมิให้มีการฟ้องคดีโดยบุคคลใดก็ได้ อันจะทำให้คดีล้นศาล และย่อมเกิดอุปสรรคแก่การปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปฟ้องคดีได้จึงไม่เป็นผลดีต่อสังคมแต่อย่างใด⁵¹ อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาว่าหากเป็นการยื่นฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว ควรจะมีการพิจารณาถึงสิทธิการยื่นฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไปโดยคำนึงถึงความเสียหายของสิ่งแวดล้อมประกอบกันด้วยหรือไม่ เนื่องจากบางคดีเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อพิจารณา ร่างมาตรา 75/8⁵² ที่กำหนดถึงบทสันนิษฐานขยายขอบเขตความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 42 ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้ถือว่าความเสียหายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ต่อผู้ฟ้องคดี” จะเห็นได้ว่าร่างมาตราดังกล่าวมีการนำหลักเกณฑ์ความเสียหายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ต่อผู้ฟ้องคดีมาใช้ประกอบการพิจารณา นอกเหนือจากการพิจารณาเกณฑ์ความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในคดีปกครองทั่วไปตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์ของร่างดังกล่าวนอกจากจะเป็นการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนแล้ว ยังเป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่งด้วยเช่นกัน

ข. สิทธิชุมชน แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนประกอบกับได้มีคำวินิจฉัยศาลในปัจจุบันที่วินิจฉัยรับรองสิทธิชุมชนของผู้ฟ้องคดีดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ได้มีการบัญญัติถึงรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการ

⁴⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15.

⁴⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7.

⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42.

⁵¹ อังคณา เศรษฐทอง, ‘สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550) 102-103.

⁵² ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) (สำนักงานศาลปกครอง) คณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 75/8.

ในการใช้สิทธิให้มีความชัดเจนเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ อันจะได้นำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยเรื่องสิทธิชุมชนในประเทศไทยแต่อย่างใด ดังนั้น การวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในประเทศไทยจึงอยู่ภายใต้ดุลพินิจของผู้พิพากษาตุลาการ⁵³ และผู้เขียนเห็นว่า การยื่นฟ้องคดีโดนอาศัยสิทธิชุมชนนั้นเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงแต่อาศัยสิทธิชุมชนในการยื่นฟ้องคดี กรณีจึงเกิดความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการยื่นฟ้องคดีปกครอง ไม่ว่าจะเป็นทั้งในส่วนของบุคคลที่เกี่ยวข้องที่จำเป็นต้องใช้สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ หรือส่วนของผู้ที่มีเจตนาแสวงประโยชน์จากความไม่ชัดเจนดังกล่าว ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองของประเทศไทย กล่าวคือ หากมีการรวมกลุ่มขึ้นเพื่อแสวงประโยชน์จากความไม่ชัดเจนของกฎหมาย และมีการฟ้องคดีเพื่อกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น ผู้ประกอบการที่กลุ่มของตนเองรับผลประโยชน์ ซึ่งไม่ใช่การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ส่วนได้เสียของชุมชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแท้จริง เป็นต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับเพื่ออนุวัติการในเรื่องสิทธิชุมชนตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้สิทธิของชุมชนซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม และยังทำให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการวินิจฉัยเรื่องสิทธิชุมชนของศาล

ค. การฟ้องคดีแบบกลุ่ม (Class Action) หลักการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (Class Action) เป็นหลักการฟ้องคดีที่กลุ่มบุคคลหลายคนที่มีสิทธิอย่างเดียวกันอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายเดียวกัน และมีลักษณะเฉพาะของกลุ่มเหมือนกัน แม้ว่าจะมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างกัน⁵⁴ เหตุผลสำคัญของการดำเนินคดีแบบกลุ่มก็คือ เกิดจากความเป็นไปไม่ได้ที่จะดำเนินคดีกันไปเป็นรายบุคคลแต่ละคนแยกกันไป ซึ่งในการดำเนินคดีแบบกลุ่มนี้ โจทก์หรือเรียกว่า ผู้แทนกลุ่ม (Class Representative) และทนายความของกลุ่ม (Class Counsel) จะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีแทนสมาชิกอื่น โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าโจทก์และทนายความดังกล่าวมีคุณสมบัติเพียงพอที่จะทำหน้าที่และมีคุณสมบัติอื่น ๆ ที่ถูกต้องทั้งหมด ดังนั้นสมาชิกในกลุ่มทั้งหมดจะผูกพันในผลของคำพิพากษาของการดำเนินคดีแบบกลุ่มไม่ว่าผลของคำพิพากษาจะเป็นอย่างไร⁵⁵ หลักนี้เป็นหลักที่เริ่มมีครั้งแรกที่สหรัฐอเมริกา โดยมีแนวคิดเบื้องต้นที่จะให้บุคคลหนึ่งสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาในฐานะส่วนตัวและในฐานะตัวแทนของผู้อื่นที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งปรากฏหลักการดังกล่าวในข้อ 23 แห่ง RULES OF CIVIL PROCEDURE FOR THE UNITED STATES DISTRICT COURTS⁵⁶

ในปัจจุบัน กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีปกครองยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการฟ้องคดีแบบกลุ่ม และโดยที่ร่างมาตรา 43/1 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์การฟ้องคดีแบบกลุ่มในคดีปกครอง⁵⁷ ว่า “การฟ้องคดีปกครองของบุคคลหลายคนที่มีสิทธิอย่างเดียวกันอันสืบเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายเดียวกัน และมีลักษณะเฉพาะของกลุ่มเหมือนกัน แม้ว่าจะมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างกันก็ตาม บุคคลดังกล่าวอาจฟ้องคดีโดยขอดำเนินคดีแบบกลุ่มได้” ผู้เขียนจึงเห็นว่าการนำการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองแบบกลุ่มในลักษณะเดียวกับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีสิ่งแวดล้อมที่มีข้อพิพาทที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลเป็นจำนวนมาก และเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการฟ้องคดีเนื่องจากบุคคลหลายคนไม่ต้องฟ้องแยกคดีแต่ละราย ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายไม่ต้องเสนอข้อเท็จจริงของตนอันเป็นการลดความซ้ำซ้อนของข้อเท็จจริง และยังป้องกันการขัดกันของคำพิพากษาในกรณีที่แต่ละองค์คณะมีความเห็นแตกต่างกันทั้งที่คดีนั้น ๆ

⁵³ ดารารพร นพแก้ว, ‘ผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง : ศึกษากรณีการผังเมืองและควบคุมอาคาร’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556) 79.

⁵⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 222/1.

⁵⁵ ดวงทิพย์ บุญปลูก, ‘การดำเนินคดีแบบกลุ่มในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดาและประเทศในสหภาพยุโรป : มุมมองความเป็นไปได้ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ในประเทศไทย’ (2559) 3 ตุลาคม 24 <<https://dunlaphaha.coj.go.th/journals/45>> สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2567.

⁵⁶ RULES OF CIVIL PROCEDURE FOR THE UNITED STATES DISTRICT COURTS, Rule 23.

⁵⁷ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) (สำนักงานศาลปกครอง) คณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 43/1 วรรคหนึ่ง.

ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายมีสิทธิอย่างเดียวกันอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายเดียวกัน แม้ว่าจะมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหากมีบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดให้มีการฟ้องคดีแบบกลุ่มได้ ย่อมจะเป็นการอำนวยความสะดวกและจะส่งผลให้การเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยศาลปกครองเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2 บทนิยามคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

หลักเกณฑ์การพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ นั้น ควรมีบทบัญญัตินิยามตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนมากขึ้นของผู้ฟ้องคดี หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง

โดยที่ร่างมาตรา 75/5⁵⁸ ได้กำหนดบทนิยามคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คดีปกครองตามมาตรา 9 ที่ฟ้องเพื่อการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การคุ้มครองพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ การคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพอนามัยของประชาชน การจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม สภาพภูมิอากาศ หรือระบบนิเวศ”. ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการนำบทนิยามดังกล่าวประกาศขึ้นใช้บังคับแล้ว จะทำให้มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนและมีความครอบคลุมมากขึ้นในการจำแนกคดีปกครองใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการยื่นฟ้องคดี และการจ่ายสำนวนคดีแก่องค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในศาลปกครอง และหากคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้วการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมย่อมต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในเรื่อง ต่าง ๆ ในร่างกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อให้มีความเหมาะสมกับการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และจะส่งผลให้การพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

4.3 คดีที่มีข้อเท็จจริงเดียวกันซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

หากเกิดข้อพิพาทมีข้อเท็จจริงเดียวกันแต่ต้องยื่นฟ้องคดีทั้งต่อศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เช่น คดีล่าห้วยคลิตี้, คดีรังสีโคบอลต์-60 หรือคดีโรงงานไฟฟ้าแม่เมาะ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อเรียกค่าเสียหายในการกระทำละเมิดทางแพ่ง และต้องยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อศาลปกครอง กรณีดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่าเป็นภาระแก่ผู้ยื่นฟ้องคดี ซึ่งต้องดำเนินคดีกับทั้งสองศาล นอกจากนั้น ด้วยระบบวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ศาลยุติธรรมโดยหลักแล้วจะใช้ระบบกล่าวหา ส่วนศาลปกครองใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวน ซึ่งมีการแสวงหาข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน กรณีจึงอาจจะเป็นเหตุให้ทั้งสองศาลรับฟังข้อเท็จจริงเดียวกันแตกต่างกันไปซึ่งอาจส่งผลต่อคำพิพากษา จึงเห็นสมควรมีหลักเกณฑ์หรือกระบวนการที่ศาลยุติธรรมและศาลปกครองสามารถแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงในคดี เช่น เมื่อข้อเท็จจริงของคดีในศาลหนึ่งรับฟังเป็นเช่นไร อีกศาลหนึ่งย่อมสามารถรับฟังข้อเท็จจริงนั้นได้เช่นเดียวกัน เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน หรือมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของทั้งสองศาลว่า หากมีการยื่นฟ้องคดีแพ่งหรือคดีปกครองต่อศาลใดแล้ว ศาลนั้นย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจอีกศาลหนึ่งได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินคดีให้เกิดความรวดเร็ว และข้อเท็จจริงในคดีเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

⁵⁸ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) (สำนักงานศาลปกครอง) คณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 75/5.

4.4 ค่าธรรมเนียมศาลในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในหลายคดีเหตุพิพาทเกิดขึ้นระหว่างคู่กรณีที่มีความไม่เท่าเทียมกันทางฐานะทางเศรษฐกิจการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องพิสูจน์ต่อศาลว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดี ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร นั้น จะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเกินสมควร หรือไม่ นอกจากนั้น หากเป็นกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนมาก เช่น ผู้ฟ้องคดีมีจำนวนหนึ่งร้อยคน ก็ย่อมจะทำให้ศาลต้องใช้เวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจากผู้ฟ้องคดีทุกราย จึงจะมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีไว้พิจารณาแล้วจึงดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในเนื้อหาแห่งคดีต่อไปได้ กรณีดังกล่าวย่อมทำให้ระยะเวลาในการดำเนินคดีดังกล่าวล่าช้าออกไป และจะส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีและสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น ทั้งที่โดยหลักแล้ว การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมควรจะเป็นไปโดยรวดเร็ว จึงเห็นว่า หากในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเป็นการเฉพาะโดยไม่จำเป็นต้องให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงจากผู้ฟ้องคดีทุกราย โดยเป็นดุลพินิจของศาลว่าผู้ฟ้องคดีทุกรายไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดี ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร โดยพิจารณาประกอบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม หรือศาลเห็นว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ถือว่าสามารถมีคำสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้แล้ว กรณีย่อมเกิดผลดีแก่ประชาชนในการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายได้อย่างรวดเร็ว และเป็นการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างทันท่วงที

4.5 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

มีข้อพิจารณาว่า ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคดีพิพาทซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล เช่น ต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งก่อนนำคดีมายื่นฟ้อง ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีรอผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลจึงยังไม่สามารถรับคำฟ้องคดีพิพาทจากคำสั่งดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้ และศาลย่อมไม่สามารถมีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาก่อนที่จะมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ ซึ่งหากคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และปล่อยให้ให้มีผลต่อไป อาจเกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือประชาชน

เมื่อพิจารณาร่างมาตรา 75/7⁵⁹ ที่กำหนดเรื่องการยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว ว่า “เมื่อคู่กรณีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว แต่ยังมีได้มีการวินิจฉัยหรือสั่งการภายในเวลาอันสมควรก่อนยื่นฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากมีเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือแก่สุขภาพอนามัยของประชาชน และความเสียหายเช่นนั้นจะยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง คู่กรณีอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 66 ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และในกรณีที่คู่กรณีไม่ฟ้องคดีเกี่ยวกับคำร้องขอที่ศาลปกครองมีคำสั่งตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาตามมาตรา 49 ให้คำสั่งนั้นสิ้นผลลง” จากร่างมาตรา 75/7 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ได้กำหนดกรณีที่ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ต่างจากหลักการทั่วไปที่ศาลจะพิจารณาคดีปกครองได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานทางปกครองได้ทบทวนการกระทำทางปกครองของตนเองก่อน แต่ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากปล่อยให้ยื่นเข้าไปก่อนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือแก่สุขภาพอนามัยของประชาชน และความเสียหายนั้น

⁵⁹ เพิ่งอ้าง มาตรา 75/7.

ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง จึงเห็นว่าหลักเกณฑ์นี้เป็นการให้อำนาจศาลที่จะป้องกัน ความเสียหายอย่างร้ายแรงได้อย่างทันทั่วถึง และใช้กับเฉพาะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.6 การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ

การพิจารณาตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญศาลย่อมจะต้องพึงคำนึงถึงความเป็นกลาง กับความเชี่ยวชาญของพยานผู้เชี่ยวชาญประกอบกัน⁶⁰ และความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวจะต้องไม่เป็นความเห็นสุดท้ายที่จะตัดสินผลแห่งคดี รวมถึงในกรณีที่ความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญมีความแตกต่างกัน ซึ่งศาลจะต้องนำความเห็นดังกล่าวมาชั่งน้ำหนักถึงความน่าเชื่อถือของพยานผู้เชี่ยวชาญแต่ละคน หรือนำมาใช้เพื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงอื่น ๆ ในคดีต่อไป และ ผู้เขียน เห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือประกาศใช้ระเบียบใหม่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการขึ้นบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความประสงค์จะขึ้นบัญชีซึ่งมีความเชี่ยวชาญและมีความเป็นกลาง ซึ่งพิจารณาขึ้นบัญชีโดยศาลปกครองหรือสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งจะจึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่คู่กรณีในข้อพิจารณาถึงความเป็นกลางและความเชี่ยวชาญของพยานผู้เชี่ยวชาญมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ความเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะเกิดจากเอกชนซึ่งส่วนมากเป็นผู้ประกอบการที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าฝ่ายผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหาย ประกอบกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยปกติย่อมเป็นไปเพื่อการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมหรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือพระราชกฤษฎีกาคำตอบแทนพยานบุคคลและพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครอง พ.ศ. 2565 เพื่อให้คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีซึ่งเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมควรจะเป็นผู้รับภาระจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

4.7 คำพิพากษา

โดยปกติแล้ว คำพิพากษาย่อมมีผลเฉพาะคู่กรณีในคดีนั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาร่างมาตรา 75/9⁶¹ และมาตรา 79/10⁶² ที่กำหนดถึงผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีซึ่งมีผลต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลภายนอก ซึ่งมีได้ถูกฟ้องคดี โดยร่างมาตรา 75/9 กำหนดว่า “ศาลปกครองจะกำหนดในคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้ถูกฟ้องคดี แต่มีหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย หรือบุคคลภายนอก ดำเนินการใด ๆ อันจะยังประโยชน์ให้การปฏิบัติตามคำบังคับเป็นไปตามกฎหมายโดยสมบูรณ์ด้วยก็ได้ แต่ศาลปกครองต้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลนั้นแถลงความเห็นต่อศาลปกครองก่อนมีการกำหนดดังกล่าวในคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้น และศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลภายนอกตามวรรคหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้” และร่างมาตรา 79/10 กำหนดว่า “ศาลปกครองจะกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือเกี่ยวกับมลพิษ โรคระบาด หรือเรื่องอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกันใช้บังคับแก่บุคคลภายนอกซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในคดีหรือใช้บังคับแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้” จากร่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในบางคดีการดำเนินการตามคำบังคับของศาลปกครองจะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจความเชี่ยวชาญจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบุคคลอื่นที่มีได้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งบุคคลภายนอกซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในคดีหรือใช้บังคับแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมตามคำบังคับของคำพิพากษาไม่เกิดความล่าช้า

⁶⁰ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ข้อ 6.

⁶¹ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) (สำนักงานศาลปกครอง) คณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 75/9.

⁶² เพิ่งอ้าง มาตรา 75/10.

และเป็นไปโดยสมบูรณ์ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ามาตรา 75/9 และมาตรา 79/10 แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หากมีการประกาศใช้บังคับย่อมจะทำให้การดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับในคำพิพากษาเป็นไปโดยไม่ล่าช้าและสมบูรณ์ถูกต้องครบถ้วน

4.8 การมีคำพิพากษาเกินคำขอ

โดยที่ร่างมาตรา 75/11 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีการมีคำพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ว่า “ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลปกครองอาจกำหนดคำบังคับในคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะที่เป็นการคุ้มครอง ป้องกัน รักษา ปันฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือลดและขจัดมลพิษได้ และถ้าความปรากฏแก่ศาลปกครองว่าจำนวนค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องไม่ถูกต้องหรือวิธีการบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง ศาลปกครองมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยให้ถูกต้องหรือกำหนดวิธีการบังคับให้เหมาะสมได้แม้จะเกินคำขอของผู้ฟ้องคดีก็ตาม โดยการดำเนินการของศาลปกครองดังกล่าวข้างต้น จะต้องเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่คู่กรณียกขึ้นมามากกว่ากันแล้วโดยชอบ และในกรณีที่ศาลปกครองจะพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายสูงกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองอาจกำหนดค่าธรรมเนียมศาลให้คู่กรณีต้องชำระหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลตามที่เห็นสมควรได้”⁶³ จากร่างดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินคดีปกครองของไทยเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบเรียบง่าย และประชาชนสามารถยื่นฟ้องคดีได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องมีทนายความ หากประชาชนที่ยื่นฟ้องขาดความรู้ความเข้าใจในคำฟ้องและคำขอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนชนทั่วไปซึ่งมิใช่ผู้เชี่ยวชาญไม่อาจทราบได้ถึงจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงหรือวิธีการตามคำขอไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายได้อย่างแท้จริง หากไม่มีข้อยกเว้นในหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอและข้อยกเว้นหลักการดังกล่าว ย่อมจะทำให้ศาลไม่อาจเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ

4.9 การสงวนสิทธิในการแก้ไขคำบังคับ

สำหรับการสงวนสิทธิในการแก้ไขคำบังคับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นั้น จากที่ผู้เขียนศึกษามา ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เห็นว่าการสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองจะเป็นการนำหลักการกำหนดค่าเสียหายในการกระทำละเมิด ตามมาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับเพื่อการสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาซึ่งมีระยะเวลาเพียงไม่เกินสองปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษา ซึ่งร่างมาตรา 75/12 ได้กำหนดกรณีการสงวนสิทธิในการแก้ไขคำบังคับในคำพิพากษา⁶⁴ ว่า “ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สิน และในเวลาที่พิพากษาเป็นการพ้นวิสัยที่จะหยั่งรู้ได้แน่ชัดว่าความเสียหายนั้นมีเพียงใด ศาลปกครองอาจกำหนดในคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมถึงการสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำบังคับในคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นอีกภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ทั้งนี้ คำสั่งแก้ไขนั้นต้องกระทำภายในสิบปีนับแต่วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งการดำเนินการแก้ไขคำบังคับดังกล่าว เมื่อความปรากฏแก่ศาลปกครองหรือคู่กรณีมีคำขอ หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาลปกครองว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สิน ของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ในเวลาพิพากษาคดี และศาลปกครองได้มีคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาหรือแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีอื่นแล้วเห็นว่าความเสียหายที่เปลี่ยนแปลงนั้นเป็นผลมาจากการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ศาลปกครองอาจมีคำสั่งแก้ไขคำบังคับในคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นตามที่เห็นสมควรได้” จากร่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบัน คดีที่เหตุแห่งความเสียหายมาจากสารพิษ เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากกัมมันตรังสีโคบอลต์ - 60⁶⁵ ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีปรากฏตามคำชี้แจงของแพทย์หญิงท่านหนึ่งว่าเห็นควรติดตาม

⁶³ เฟ้งอ้าง มาตรา 75/11

⁶⁴ เฟ้งอ้าง มาตรา 75/12.

⁶⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.415/2550.

ผลเลือดและโครโมโซมไปไม่น้อยกว่า 10 ปี ศาลจึงหยิบยกมาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ในการสงวนสิทธิแก่ไขคำพิพากษา ซึ่งมีระยะเวลาเพียงสองปี จึงมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับความเหมาะสมของระยะเวลา กล่าวคือ ระยะเวลาสองปีตามมาตรา 444 วรรคสอง ของกฎหมายลักษณะละเมิดทั่วไปนั้น บัญญัติไว้ตั้งแต่มีการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตั้งแต่แรกเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2468 และมีการตรวจชำระใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2535 แต่ก็ไม่ได้แก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายละเมิดแต่อย่างใด ระยะเวลาสองปีดังกล่าวอาจจะสอดคล้องกับสภาพสังคมและบริบทข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะนั้น แต่ปัจจุบันความเสียหายจากการกระทำละเมิดทางสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามความเจริญทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรม จึงต้องอาศัยระยะเวลาและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิสูจน์ความเสียหายทางร่างกาย⁶⁶ ผู้เขียนเห็นว่า การที่ศาลปกครองนำหลักการดังกล่าวมาใช้ย่อมทำให้การแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากสารพิษไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร เนื่องจากสารพิษบางชนิดอาจจะต้องใช้เวลามากกว่าสองปีเพื่อที่จะแสดงผลร้ายต่อร่างกาย ดังนั้น การที่มาตรา 75/12 แห่งร่างดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาสงวนสิทธิในการแก้ไขคำบังคับหรือความเสียหายไว้ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมย่อมจะทำให้การแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

4.10 การกำหนดค่าเสียหายเพิ่มขึ้น

นอกจากค่าเสียหายที่แท้จริงแล้ว ร่างฯ มาตรา 75/13 ได้กำหนดกรณีการกำหนดค่าเสียหายเพิ่มขึ้น ว่า “นอกจากค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลปกครองกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว ศาลปกครองอาจกำหนดค่าเสียหายเพิ่มขึ้นตามควรแก่กรณีเพื่อชดเชยความเสียหายทางจิตใจหรือความเสียหายที่อาจคำนวณเป็นเงินได้”⁶⁷ จากร่างดังกล่าวได้กำหนดให้ศาลปกครองอาจกำหนดค่าเสียหายเพิ่มขึ้นตามควรแก่กรณีได้ ได้แก่ ความเสียหายทางจิตใจหรือความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ สำหรับความเสียหายทางจิตใจ นั้น ปัจจุบัน ในการกำหนดค่าเสียหายของศาลปกครองจะกำหนดให้ตามค่าเสียหายที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม ปรากฏคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยสรุปได้ว่า ได้เกิดเหตุเพลิงไหม้สถานบริการซานติกาผับ เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องทุกข์ทรมานและเจ็บปวดทรมานทุกข์ทรมานเป็นเวลานานตั้งแต่เกิดเหตุเพลิงไหม้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 มาจนถึงปัจจุบัน จึงเห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินตามมาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ...⁶⁸ จากคำวินิจฉัยข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการกำหนดความเสียหายทางจิตใจนั้น ศาลได้นำบทบัญญัติมาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ โดยถือว่าเป็นค่าเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ประกอบกับได้มีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 โดยข้อ 12 ก็ได้กำหนดให้ศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้ครบถ้วน โดยครอบคลุมถึงค่าเสียหายต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดีรวมทั้งค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามาตรา 75/13 ดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นกรณีที่ศาลปกครองสามารถกำหนดค่าเสียหายเพิ่มขึ้น ซึ่งค่าเสียหายที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวรวมถึงค่าเสียหายทางด้านจิตใจด้วย

4.11 การบังคับคดี

สำหรับการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองนั้น โดยปกติหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกินห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ และแจ้งผลให้

⁶⁶ วีระยุทธ หอมชื่น, ‘การสงวนสิทธิแก่ไขคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557) 114-115.

⁶⁷ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) (สำนักงานศาลปกครอง) คณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 75/13.

⁶⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 919/2559.

ศาลปกครองทราบ⁶⁹ และร่างมาตรา 75/14⁷⁰ ก็ได้กำหนดมาตรการการบังคับคดีเพิ่มเติมต่อไปอีกว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 (2) และ (5) ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อลดและขจัดมลพิษ หากข้อเท็จจริงปรากฏแก่ศาลปกครองว่า มลพิษดังกล่าวยังคงมีอยู่และอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยโดยส่วนรวม ให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องดำเนินการลดและขจัดมลพิษนั้น ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยในระหว่างนั้นห้ามประกอบกิจการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดมลพิษขึ้นอีก และหากคู่กรณีดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลปกครองให้นำความในมาตรา 75/4 มาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากนี้ ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลใดดำเนินการตามคำสั่งของศาลปกครองดังกล่าว โดยให้คู่กรณีหรือผู้แทนในกรณีที่คู่กรณีดังกล่าวเป็นนิติบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย และหากไม่ชำระ ให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้” จากร่างดังกล่าวได้กำหนดกรณีการบังคับคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่าหากมลพิษยังคงมีอยู่ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลดำเนินการขจัดมลพิษ และอาจมีคำสั่งให้คู่กรณีหรือผู้แทนในกรณีที่คู่กรณีดังกล่าวเป็นนิติบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย และหากไม่ชำระ ให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการดำเนินคดีปกครองผู้เขียนพบว่ายังพบข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่นำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบางประการ กรณีดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมและการเยียวยาความเดือดร้อนและเสียหายให้แก่ประชาชน และสิ่งแวดล้อมย่อมไม่สมบูรณ์อย่างแท้จริง กล่าวโดยสรุป ดังนี้

(1) บทนิยาม

การขาดบทนิยามที่ชัดเจนย่อมทำให้บุคคลที่จะยื่นใช้สิทธิฟ้องคดีหรือเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องไม่ทราบโดยชัดแจ้งว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และส่งผลไปถึงการเสนอความเห็นและการจ่ายสำนวนแก่องค์คณะ กล่าวคือ ในศาลปกครองมีการจัดแบ่งองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในคดีต่าง ๆ เฉพาะด้าน หากมีการจ่ายสำนวนที่ไม่ถูกต้องตามประเภทคดีย่อมทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีมีความล่าช้าขึ้น

(2) สิทธิชุมชน

การขาดหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ชัดเจนในการพิจารณาสิทธิการยื่นฟ้องคดีโดยอาศัยสิทธิชุมชน ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการยื่นฟ้องคดีปกครอง ไม่ว่าจะเป็นทั้งในส่วนของบุคคลที่เกี่ยวข้องที่จำเป็นต้องใช้สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญยื่นฟ้องคดี หรือผู้ที่มีเจตนาแสวงประโยชน์จากความไม่ชัดเจนดังกล่าว

(3) สิทธิการยื่นฟ้องคดีแบบกลุ่ม

หากการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มหรือการยื่นฟ้องคดีแบบกลุ่ม ย่อมจะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลมีความรวดเร็ว และประหยัดลดความซับซ้อน เนื่องจากการพิจารณาพิพากษานั้นย่อมทำให้ประชาชนที่เป็นสมาชิกของกลุ่มนั้นถือคำพิพากษาดังกล่าวเป็นคำพิพากษาในส่วนของตนได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการฟ้องคดีแบบกลุ่มได้ในศาลปกครอง

⁶⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75/4.

⁷⁰ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) (สำนักงานศาลปกครอง) คณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 75/14.

(4) หลักเกณฑ์เกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การพิจารณาตามหลักการความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ยื่นฟ้องคดี ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของการกระทำนั้น ๆ เป็นเกณฑ์การพิจารณาประกอบความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีแต่อย่างใด

(5) คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

การยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยปกติแล้วศาลจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้นั้น เบื้องต้น คดีดังกล่าวศาลจะต้องมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีไว้พิจารณาก่อน แล้วศาลจึงจะพิจารณาคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในลำดับต่อไปเพื่อมีคำสั่ง แต่สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น หากปล่อยให้การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นเนิ่นช้าไปจะยิ่งส่งผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อมรวมถึงประชาชน เช่น ในกรณีที่กรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ก่อนฟ้องคดีในระหว่างที่รอผลการพิจารณาจากหน่วยงานนั้น ย่อมทำให้ความเสียหายเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากคดีดังกล่าวศาลยังไม่ได้มีคำสั่งรับคำฟ้องจึงไม่สามารถพิจารณามีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้

(6) ผลของคำพิพากษาที่มีผลต่อผู้ที่มีได้ถูกฟ้องคดี

หากคำพิพากษาสามารถมีผลให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือบุคคลอื่น ที่มีได้ถูกฟ้องคดี แต่มีความรู้ความเข้าใจร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าวย่อมจะทำให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นไปอย่างถูกต้องและรวดเร็วยิ่งขึ้น

(7) การมีคำพิพากษาเกินคำขอ

ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แม้ประชาชนทั่วไปจะสามารถยื่นฟ้องคดีได้เอง แต่หากผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนทั่วไปที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการเขียนคำฟ้อง หรือความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวอาจจะยังไม่ปรากฏในขณะที่ยื่นคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีโดยมีคำขอจำนวนค่าเสียหายไม่ถูกต้อง บทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงควรมีข้อยกเว้นในกรณีที่ความปรากฏแก่ศาลว่าค่าเสียหายดังกล่าวไม่ถูกต้อง ศาลย่อมมีคำพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้การเยียวยาความเสียหายเป็นไปอย่างถูกต้องและสมบูรณ์ได้

(8) การสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษา

ในปัจจุบัน การสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษานั้น ศาลปกครองได้นำหลักการตามมาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ในกรณีสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่าเสียหาย อย่างไรก็ตาม การนำหลักการดังกล่าวยังขาดความเหมาะสมในบางกรณี เนื่องจากกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 444 ในการสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษามีเพียง 2 ปี นับแต่วันที่มีคำพิพากษา ทั้งที่ในบางกรณีความเสียหายอันเนื่องมาจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาจเกิดจากสารเคมี เช่น สารกัมมันตรังสี โคบอลต์ - 60 ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลามากกว่า 2 ปี เพื่อให้ความเสียหายที่แท้จริงปรากฏขึ้นมาได้

(9) การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจ

เนื่องด้วยกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ศาลปกครองใช้เป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงการกระทำละเมิด นั้น ไม่ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ค่าเสียหายทางจิตใจ แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่า ในการกระทำละเมิดบางกรณี นอกจากความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ได้รับความเสียหายทางจิตใจด้วย แต่ในปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลปกครองกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้แต่ประการใด

(10) การบังคับคดี

สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น แม้จะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งศาลแล้ว แต่ยังมีโอกาสที่มลพิษนั้น ๆ ยังคงอยู่ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในการให้อำนาจศาลที่จะดำเนินการบังคับคดีในกรณีนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษามาพบว่ามีข้อจำกัดบางประการในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้บังคับในปัจจุบันดังกล่าวดังกล่าว โดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) การตรากฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาในเรื่องสิทธิชุมชน

ควรมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิชุมชนขึ้นใช้บังคับโดยเฉพาะ โดยเป็นกฎหมายกลางที่ให้ความหมายของสิทธิชุมชน หรือรายละเอียดต่าง ๆ โดยให้มีความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีการรับรองถึงสถานะทางกฎหมายของชุมชน รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริมการใช้สิทธิของชุมชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในแง่ของการใช้สิทธิชุมชนรวมทั้งสิทธิการยื่นฟ้องคดีปกครอง ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างประสิทธิภาพ

(2) เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครองในเหตุพิพาทเดียวกัน

ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครองว่า หากในข้อพิพาทนั้นมีลักษณะเป็นคดีแพ่งและคดีปกครอง แล้ว ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครองศาลใดศาลหนึ่งได้รวมกันได้ โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแยกเป็นอีกคดีหนึ่งหรือควรมีมาตรการโดยจัดตั้งส่วนงานในสำนักงานศาลยุติธรรมหรือสำนักงานศาลปกครอง เพื่อแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงหรือข้อมูลในคดีระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ซึ่งจะทำการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

(3) การขึ้นบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญ

ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการขึ้นบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครอง ซึ่งกำหนดให้พยานที่มีความประสงค์ที่จะขึ้นบัญชี และศาลปกครองหรือสำนักงานศาลปกครองสามารถพิจารณาความเชี่ยวชาญและความเป็นกลางของผู้เชี่ยวชาญนั้นเพื่อขึ้นบัญชีได้ และควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือพระราชกฤษฎีกาคำตอบแทนพยานบุคคลและพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครอง พ.ศ. 2565 เพื่อให้คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีซึ่งเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับภาระจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

(4) การมีคำสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณามีคำสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลว่า หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น เหตุพิพาทดังกล่าวจะทำให้สิ่งแวดล้อมเกิดความเสียหายหรือความเสียหายนั้นจะไม่สามารถแก้ไขให้กลับมาเช่นเดิมได้ หรือศาลไม่จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำสั่งยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดีทุกราย หากกรณีมีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีทุกรายไม่น่าจะมีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ฟ้องคดีทุกราย ถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร โดยพิจารณาประกอบกับความเสียหายที่จะเกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็เพียงพอที่ศาลจะดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดีทุกราย เป็นต้น

(5) การจัดตั้งส่วนงานเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือหลักเกณฑ์เพื่อจัดตั้งส่วนงานที่เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง เพื่อดำเนินการพัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จัดอบรม หรือการดำเนินการเกี่ยวกับการขึ้นบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น

(6) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

นอกจากข้อเสนอแนะข้างต้นแล้ว เห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม)

สรุป จากที่ผู้เขียนได้ศึกษามา จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้บังคับในปัจจุบัน พบว่ามีปัญหาบางประการเนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมาย นอกจากบทสรุปและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ของผู้เขียนแล้ว จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยได้มีความพยายามในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นใช้บังคับ เพื่อให้การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) แล้ว จะเห็นได้ว่ามีความครอบคลุมกับปัญหาการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก หากบทบัญญัติดังกล่าวมีการประกาศขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว รวมทั้งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามที่ผู้เขียนได้มีข้อเสนอแนะแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าย่อมจะสามารถทำให้การอำนวยความยุติธรรมและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

บรรเจิด สิงคะเนน, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563).
อำพน เจริญชีวิต, *คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง ภาค 1 เขตอำนาจศาล* (พิมพ์ครั้งที่ 6, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2564)

วิทยานิพนธ์

ภาษาไทย

ดารารพร นพแก้ว, 'ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง : ศึกษากรณีการผังเมืองและควบคุมอาคาร' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556).
ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, 'การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551).
วิริยะ ว่องวานิช, 'วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546).
วีระยุทธ หอมชื่น, 'การสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อม' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557).
สุภักคินี จันทรโณม, 'ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555).
อังคณา เสางทอง, 'สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550).

รายงานผลการวิจัย

ภาษาไทย

วิทิต มั่นตาภรณ์ และคณะ, 'ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) <<http://lms.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F09157-2.pdf>> สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม 2567.

รายงาน คู่มือ หรือเอกสารที่ออกโดยหน่วยงานต่าง ๆ

ภาษาไทย

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 'แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2557)' <<https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/501375>> สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2567.
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เรื่อง ข้อเสนอแนะแนวทางการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม (ฉบับปรับปรุง),

เสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ <https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_law/download/article/article_20170816141049.pdf> สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2567.

หนังสือสำนักงานศาลยุติธรรม ที่ ศย 016/ว 831 เรื่อง ประกาศรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. (19 สิงหาคม 2565) <<https://jla.coj.go.th/th/content/category/detail/id/1602/iid/308459>> สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2567.

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0911/9 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) (8 กุมภาพันธ์ 2566).

บันทึกการประชุม รายงานการประชุม หรือสรุปการประชุม ภาษาต่างประเทศ

UNGA, Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development, UN Doc A/42/427, (12 August 1992).

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ภาษาไทย

ดวงทิพย์ บุญปลูก, ‘การดำเนินคดีแบบกลุ่มในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดาและประเทศในสหภาพยุโรป : มุมมองความเป็นไปได้ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ในประเทศไทย’ (2559) 3 ดุลพาห <<https://dunlaphaha.coj.go.th/journals/45>> สืบค้นเมื่อ 3 มกราคม 2567.

วิษณุवास พิมพ์อักษร, ‘หลักการพื้นฐานว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม ตอนที่ 1: แนวคิดสากลนิยม (Universalism) ในหลักการพื้นฐานทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม’ (สำนักงานศาลปกครอง 2 5 6 4) <<http://intranet2.admincourt.go.th/02-office/office44/wp2/wp-content/uploads/2021/10/OA40-09-64.pdf>> สืบค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2567.