

แนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง Judicial Environmental Guidelines in the Administrative Court.

องอาจ รังศรีศักดิ์* สังกะเสน เทพผา*
Ongart Rangsisak* Sungwien Theppa*
มหาวิทยาลัยปทุมธานี*
PathumThani University*

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ประวัติความเป็นมาของคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม 2) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน และ 3) เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ให้มีผลบังคับใช้ต่อไป การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยเป็นการวิจัยข้อมูลจากเอกสารที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากปฐมภูมิได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ผลการศึกษาค้นคว้า พบว่า การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ยังมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีที่ไม่สามารถดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางปกครองตามหลักการและแนวคิดต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่สอดคล้องกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม จนก่อให้เกิดความขัดข้องและขาดประสิทธิภาพควรมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้กว้างขวางสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครองให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไปในอนาคต

คำสำคัญ : มาตรการทางกฎหมาย, กระบวนการยุติธรรม.

Abstract

The objectives of this research were to study 1) the history of the case on the environment. 2) concepts and theories of public law, and 3) on the protection of the rights of citizens under the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2560 to take effect next. This qualitative study was carried out by applying document analysis of the primary data obtained through in-depth interview and secondary data gained from local and international sources. The results of the study revealed that the trial court ruled on the environment. There are also legal issues about the trial can not be conducted according to the principles of administrative justice and the concept of it as effective as it should. Do not comply with environmental litigation The cause frustration and inefficiency. There should be a revision of the Act establishing administrative and judicial officer 2542 and other relevant laws. By promoting public access to justice, the rule was extensive. To justice, administrative efficiency and effectiveness in the future.

Received: 2020-11-19; Revised: 2020-12-21; Accepted: 2020-01-04

Keywords : Legal measures, Justice.

บทนำ

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อมนุษยชาติ เพราะทุกชีวิตต้องอาศัยสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยในการดำเนินชีวิต มนุษย์ พืช สัตว์ ทุกชีวิตจำเป็นต้องพึ่งพาสิ่งแวดล้อมอยู่รอบตัว รวมถึงสิ่งที่มีมนุษย์คิดค้นสร้างขึ้นเพื่อความสะดวกสบาย ซึ่งจากพฤติกรรมของมนุษย์ถ้าจำกัดอยู่เพียงเพื่อการดำรงชีวิต ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันคงจะไม่เกิดขึ้น แต่เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติมีอย่างจำกัดและทิศทางการพัฒนาประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม จึงทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมากมายเพื่อผลิตสินค้า นำไปสู่การเกิดภาวะมลพิษในที่สุด ซึ่งปัญหานี้ส่งผลสะท้อนกลับมาคุกคามการดำรงชีวิตของมนุษย์ในรูปของวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลก ได้แก่ ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติลดความอุดมสมบูรณ์ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ได้แก่ ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า และแร่ธาตุต่าง ๆ ปัญหาการเกิดมลภาวะหรือมลพิษต่าง ๆ ของสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำเน่าเสีย อากาศเป็นพิษ มลพิษของเสียง และมลพิษจากขยะมูลฝอย และปัญหาที่เกิดจากการทำลายระบบนิเวศในภาพรวม เช่น ภัยจากความแห้งแล้งอุทกภัย วาตภัย และภาวะโลกร้อน

สาเหตุพื้นฐานของปัญหาเกี่ยวกับด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลกที่สำคัญได้แก่ การเพิ่มของจำนวนของประชากร ซึ่งปัจจุบันประชากรโลกมีประมาณ 7,000 ล้านคน (พ.ศ. 2558) จึงเป็นสาเหตุโดยตรงทำให้เกิดการสูญเสียในทรัพยากรธรรมชาติอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดการแปรรูปทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาใช้ประโยชน์สนองความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นมีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำมาใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ส่งผลให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ตามมา นอกจากนี้การใช้วิทยาการและเทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมในปัจจุบัน ทั้งในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและบริการอาจส่งผลกระทบต่อให้เกิดการสูญเสียความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ เช่น การสำรวจ ขุดเจาะ หรือขนส่งน้ำมันดิบจากแหล่งขุดเจาะในทะเลโดยทางเรือบรรทุกน้ำมัน อาจเกิดอุบัติเหตุทำให้น้ำมันรั่วไหลมีคราบน้ำมันปนเปื้อนบริเวณพื้นผิวน้ำ เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตในทะเล และทำให้ระบบนิเวศของท้องทะเลต้องเสียความสมดุลไป การสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ ทำให้สูญเสียพื้นที่ป่าไม้จำนวนมาก การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมอย่างหนาแน่น ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ เสียง และแหล่งน้ำตามธรรมชาติ เป็นต้น

สุดท้ายแล้วสิ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็คือมนุษย์ ขณะเดียวกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีปัญหาที่ทำให้คุณภาพชีวิตของคนลดลง เกิดปัญหาขาดแคลนสิ่งดำรงชีพ ก่อให้เกิดความเจ็บป่วยทางร่างกาย สุขภาพทรุดโทรม ดังนั้นการที่มนุษย์ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เท่ากับเป็นการที่มนุษย์ได้ก่อให้เกิดปัญหากับตัวเองดังนั้นมนุษย์จึงควรให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหา บำรุงรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง

ในอดีตประเทศไทยอุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ สัตว์ป่า แร่ธาตุ รวมทั้งมีพื้นดินที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเกษตรกรรม ดังคำกล่าวที่ว่า ประเทศไทยนั้น ในน้ำมีปลาในนามีข้าว แต่ในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยหลายประการเช่น พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยลดลง ในปี พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ประมาณ ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ แต่ปี พ.ศ. 2541 พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือประมาณร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศเท่านั้น แต่การที่พื้นที่ป่าไม้ลดลงในอดีตนั้นก่อให้เกิดผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ตามมาหลาย

ประการคือเป็นการทำอันตรายต่อที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพและจำนวนสัตว์ป่าลดลง ก่อให้เกิดการพังทลายของหน้าดินและน้ำท่วมฉับพลัน โดยพื้นที่ป่าที่สูญเสียไปนั้น ถูกนำไปใช้ในการเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม เป็นที่อยู่อาศัยและการทำกิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดมลพิษหลายประการเช่น การใช้ปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืชในการเกษตรได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษในแม่น้ำลำคลอง ตลอดจนทำให้พืชน้ำบางชนิดเติบโตรวดเร็วเกินไปจนเป็นอันตรายต่อแหล่งน้ำนั้น การนำกุ้งทะเลมาเพาะเลี้ยงในพื้นที่น้ำจืดก่อให้เกิดปัญหาการแพร่กระจายของความเค็มจากบ่อเลี้ยงกุ้งไปยังพื้นที่ข้างเคียง ทั้งยังก่อให้เกิดความยุ่งยากและค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูพื้นที่นั้นอีกด้วย ส่วนน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมก็ก่อให้เกิดมลพิษในแหล่งน้ำต่าง ๆ เช่นกัน ปัญหาที่มักพบในเขตที่มีประชากรอยู่หนาแน่น ได้แก่ ปัญหาขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในแต่ละวัน จนทำให้ไม่สามารถจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเหตุให้เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น ปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็นและน้ำเน่าเสียจากกองขยะ และหากขยะมูลฝอยนั้นเป็นกากอุตสาหกรรม ความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ยิ่งมากกว่าปัญหาจากขยะมูลฝอยทั่วไปเพราะกากอุตสาหกรรมมักมีโลหะบางชนิดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนปะปนอยู่ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ดังจะเห็นว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ที่ถูกประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษในหลายเขตพื้นที่ได้แก่ เขตเมืองพัทยา เขตจังหวัดภูเก็ต เขตจังหวัดสงขลา เขตจังหวัดกระบี่ เขตจังหวัดสมุทรปราการ เขตจังหวัดปทุมธานี เขตจังหวัดนนทบุรี เขตจังหวัดสมุทรสาคร เขตจังหวัดนครปฐม เขตจังหวัดเพชรบุรี เขตจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เขตจังหวัดสระบุรีและเขตจังหวัดระยอง และยังมีอีกหลายเขตพื้นที่ที่มีปัญหาด้านมลพิษแต่ยังไม่ถูกประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมยกตัวอย่างมาข้างต้นก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจแก่รัฐและประชาชนควบคู่กันไป กล่าวคือในแต่ละปีรัฐจะต้องจัดสรรเงินงบประมาณจำนวนมากเพื่อป้องกันและแก้ไขความเสียหายที่เกิดจากปัญหามลพิษ ขยะมูลฝอย กากสารอันตรายและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายเช่นกัน โดยเฉพาะค่ารักษาพยาบาล และค่าขาดรายได้ เมื่อใดที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมรุนแรงขึ้น รัฐและประชาชนก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากขึ้น

การเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น ส่วนหนึ่งมีความสัมพันธ์กับปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหรือของโลก กล่าวคือปัญหาสิ่งแวดล้อมบางอย่างที่เกิดในประเทศไทยอาจมีส่วนทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศได้ และในทางกลับกัน ประเทศไทยเองก็อาจได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการกระทำของประเทศอื่นได้ ตัวอย่างเช่น การใช้เชื้อเพลิงจากน้ำมัน หรือก๊าซธรรมชาติตลอดจนการใช้สารคลอโรฟลูออโรคาร์บอน (CFC) ของแต่ละประเทศมีส่วนทำให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก (greenhouse effect) หรือทำให้อุณหภูมิโลกสูงขึ้นได้ในภาพรวม หากมีการเผาป่าจากประเทศเพื่อนบ้านควันจากการเผาป่าก็อาจสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้กับคนในประเทศไทยได้ หรือการที่ประเทศไทยไปสนับสนุนการสร้างเขื่อนพลังงานน้ำในประเทศเพื่อนบ้าน ผลกระทบก็ย่อมเกิดต่อสภาพระบบนิเวศของภูมิภาคด้วยเช่นเดียวกัน

กลไกหรือมาตรการในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอย่างหนึ่ง นั่นก็คือการมี “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546 : 7) ซึ่งในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย อาจดำเนินการได้ในหลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับกฎหมายสารบัญญัติต่าง ๆ ที่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ฟ้องคดี และกฎหมายวิธีบัญญัติ (Procedural Law) ที่ให้อำนาจศาลในการรับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น ฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาล

ยุติธรรมเป็นคดีอาญา ฟ้องเป็นคดีแพ่งในมูลละเมิด ฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น(อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, 2552 : 39) ผลแห่งคดีในคำพิพากษาหรือคำสั่งของแต่ละศาลนั้นก็ยังมีผลบังคับที่แตกต่างกัน เช่น กรณีการฟ้องเป็นคดีอาญาและคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม คำพิพากษาจะผูกพันแต่เฉพาะเพียงคู่ความในคดีเท่านั้น ส่วนการฟ้องเป็นคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้นคำพิพากษา ไม่เพียงผูกพันแค่คู่ความในคดีเท่านั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ จะมีผลเป็นการทั่วไปซึ่งเป็นการวางแนวทางปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานทางปกครองด้วย (อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, 2554 : 211)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดทั้งในอดีตและปัจจุบัน ต่างบัญญัติรับรองสิทธิในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้เช่นกัน โดยบุคคลและชุมชนมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ตามบทบัญญัติมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และสิทธิในการได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร เสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องหน่วยงานของรัฐ ตามบทบัญญัติมาตรา 41 ทำให้บุคคลชุมชนเริ่มตระหนักถึงสิทธิการพิทักษ์ หวงแหน อนุรักษ์ บำรุง รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิไว้ ส่งผลให้เกิดเป็นข้อพิพาททางคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองมากขึ้น คดีเหล่านั้นล้วนเป็นคดีที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง เช่น คดีมาบตาพุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 592/2552) เป็นต้น

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรมของไทยนั้นใช้ “ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)” ส่วนกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองใช้ “ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)” ในระบบกล่าวหาในศาลหรือผู้พิพากษามีบทบาทน้อยในการแสวงหาข้อเท็จจริง ต้องวางตัวเป็นกลาง ภาระในการพิสูจน์ (Burden of Proof) เพื่อให้ข้อเท็จจริงปรากฏแก่ศาลจึง เป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายผู้กล่าวอ้าง ซึ่งแตกต่างกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครอง ที่ใช้ระบบไต่สวน ศาลหรือตุลาการ (Judge) ไม่ได้ทำหน้าที่และวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด เหมือนกับผู้พิพากษาในระบบกล่าวหา ภาระในการแสวงหาข้อเท็จจริงขึ้นอยู่กับศาลหรือตุลาการจะเป็นผู้ควบคุมหรือกำหนดทิศทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น ๆ จนกว่าจะเป็นที่ประจักษ์และพอใจว่า ข้อเท็จจริงที่แสวงหามาได้นั้นมีน้ำหนักมากพอที่จะรับฟังและใช้ในการตัดสินคดี ได้แล้ว ในการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนจึงมีความยืดหยุ่น (Greater Flexibility) มากกว่าระบบกล่าวหา ดังนั้น ในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองที่ใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตุลาการศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญ (Active Role) ในการดำเนินคดี (หัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล, วารสารศาลปกครอง, 2554 : 8)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความหลากหลาย ซับซ้อน และทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น บริบท (Content) ของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็แปรเปลี่ยนไปตาม “พลวัต (Dynamic)” ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) นั่นเอง (วิกิพีเดีย สืบค้นจาก www.th.wikipedia.org/wiki/) จึงเป็นการยากที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถตรากฎหมายในลำดับขั้นต่าง ๆ ออกมาเพื่อป้องกันปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระยะเวลายาวนานได้ เพราะมีกระบวนการขั้นตอนในการตรากฎหมายที่ยุ่งยาก (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2546: 117) หรือแม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายมาควบคุมและแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกรณีหนึ่งได้ แต่ก็ไม่สามารถครอบคลุมถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายปกครองที่เป็นมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand) อันทรงประสิทธิภาพ เพื่อช่วยในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (ศาลปกครอง, 2554 : 80)

การดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางการปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการปกครองกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือได้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว หรือเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การดำเนินการกระบวนพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองนั้น หลักการสำคัญในระบบวิธีพิจารณาสำหรับศาลปกครองที่เป็นจุดเด่นของการเยียวยาในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็คือการใช้ “ระบบไต่สวน” กล่าวคือ ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีตั้งแต่ต้นโดยกำหนดประเด็น การส่งคำคู่ความเอกสารและการแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงที่ศาลเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่คดี โดยคู่ความไม่จำเป็นต้องร้องขอต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและมากที่สุด เพื่อจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาถึงแนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ซึ่งตามนัยแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2562) กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดและ ศาลปกครองชั้นต้นอาจแบ่งเป็นแผนก และเรียกชื่ออย่างอื่น ต่อมาประธานศาลปกครองสูงสุดได้มีประกาศลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ให้มีแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุดและ ในศาลปกครองชั้นต้น แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองจึงเป็นการพิจารณาคดีที่มีลักษณะ เฉพาะด้าน (Specialist) และมีคำพิพากษาหรือคำสั่งทางคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็น

การอภิวัดนกระบวนกรยุติธรรมทางปกครองและให้ความคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อันเป็นประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่พลเมืองมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามแนวนโยบายแห่งรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ของราชอาณาจักรไทย ซึ่งหลักการดังกล่าวก็สอดคล้องกับเป้าหมายสูงสุดของการก่อตั้งศาลปกครอง ที่มุ่งหวังจะเป็นองค์กรแห่งความเชื่อมั่น (Trust) และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในสังคม (Ensure Fairness in Society) ในการแก้ไข เยียวยา ตลอดจนให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมส่วนรวมอย่างมีดุลยภาพควบคู่กันไปด้วย (ศาลปกครอง, 2554 : 80)

ปัจจุบันพบว่า การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ยังมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรพิจารณาคดีที่ไม่สามารถดำเนินกระบวนกรยุติธรรมทางปกครองตามหลักการและแนวคิดต่างๆ ได้อย่างประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยสามารถแยกเป็นปัญหาทางกฎหมาย ที่ไม่สอดคล้องกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมจนก่อให้เกิดความขัดข้องและขาดประสิทธิภาพดังนี้

1. ปัญหากฎหมายสารบัญญัติ

กฎหมายสารบัญญัติเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหากำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนโดยตรง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีการตราออกมาบังคับใช้อยู่หลายฉบับ ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ

เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ฯลฯ และกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านมลพิษ เช่น พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 เป็นต้น จากการที่มีตรากฎหมายออกมาหลายฉบับ จึงมีปัญหาในการบังคับใช้ที่ขาดเอกภาพ และไม่สอดคล้องต้องกัน จนบางครั้งเกิดข้อขัดแย้งกันเอง ทั้งกฎหมายสารบัญญัติทั้งหลายเหล่านั้นยังไม่สามารถบัญญัติได้ครอบคลุมทุกปัญหาเกี่ยวกับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในอีกหลายๆ มิติ เช่น การฟ้องคดี ผู้เสียหาย ผู้ก่อความเสียหาย และการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่เหมาะสม และเป็นธรรม เป็นต้น

2. ปัญหากฎหมายวิธีสบัญญัติ

เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้น และผู้เสียหายนำคดีมาฟ้องเป็นคดีต่อ ศาลปกครองที่มีขอบเขตอำนาจ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองทั่วไป แต่คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นคดีที่ลักษณะพิเศษ มีความแตกต่างจากคดีปกครองโดยทั่วไป และมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง อีกทั้งการแก้ไขเยียวยาหรือการฟื้นฟู แก้ไขสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายให้กลับคืนมาดังเดิมเป็นไปได้ยาก ดังนั้นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงต้องมีความยืดหยุ่น สอดรับกับหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการฟ้องคดีแบบรวมกลุ่ม และวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นต้น

3. ปัญหารูปแบบ นิติวิธี และระบบศาลในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

กฎหมายมีลักษณะของนิติสัมพันธ์และนิติวิธีที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา การบังคับใช้กฎหมาย ตามแต่ละประเภทแตกต่างกันไป เช่น กฎหมายเอกชน (Private Law) เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน ทั้งเอกชนด้วยกันในฐานะที่เท่าเทียมกัน หรือเสมอภาคกัน กล่าวคือ เป็นการก่อนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน โดยอาศัยความสมัครใจหรือความยินยอมที่จะเข้าผูกนิติสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการทำสัญญา ได้แก่ การทำสัญญาภายใต้หลักการความมีอิสระ (Autonomy of Will) และเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) โดยมีแนวคิดพื้นฐานอยู่ที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนเอง หากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์เกิดขึ้น รัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้รักษากฎกติกาให้เป็นไปตามนิติสัมพันธ์นั้น คู่กรณีจะบังคับกันเองไม่ได้ จะต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลบังคับ ส่วนกฎหมายมหาชน (Public Law) เป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ หรือระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชน หรือองค์กรมหาชนอื่น โดยรัฐอยู่ในฐานะฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้นกฎหมายมหาชนขององค์กรหรือบุคคลซึ่งเข้าไปมีนิติสัมพันธ์เป็นหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือรัฐ หน่วยงานของรัฐรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของ

รัฐด้วยตนเอง โดยมุ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีรูปแบบนิติวิธีในการคิดวิเคราะห์ปัญหาทางปกครองเป็นการเฉพาะ ไม่นำหลักกฎหมายเอกชนทั่วไปมาใช้ แต่จะสร้างหลักกฎหมายพิเศษขึ้นมาเพื่อใช้กับปัญหาข้อพิพาท โดยคำนึงถึงนิติปรัชญากฎหมายมหาชน มุ่งประสานดุลยภาพหรือความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน การที่ประเทศไทยใช้ระบบศาลยุติธรรมซึ่งเป็นระบบกล่าวหาและเป็นระบบศาลเดี่ยวมานาน ก็ย่อมส่งผลให้นิติวิธีแบบศาลเดี่ยว เช่น การยึดแนวคำพิพากษาศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสูงเป็นบรรทัดฐานจนส่งผลถึงรูปแบบ นิติวิธี และระบบในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ใช้ระบบไต่สวนในระบบศาลคู่อยู่หลายประการ

4. ปัญหาในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการ ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองมีผลต่อความสัมพันธ์ในการรักษาคุณภาพระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครอง ดังนี้ จากปัญหาความไม่สอดคล้องของวิธีการพิจารณาคดีปกครองกับลักษณะของคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการที่ยึดกฎหมายเป็นหลัก ไม่สามารถอำนวยความสะดวกทางปกครองให้กับประชาชนได้ อันเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง เนื่องจากรูปแบบของคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองนั้นมีลักษณะเฉพาะ ดังนั้น หากตุลาการซึ่งนั่งพิจารณาและทำคำพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีเป็นผู้เชี่ยวชาญ เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องดังกล่าว ประกอบกับการไม่ได้กำหนดให้มีบุคคล ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นตุลาการสมทบในศาลปกครองเหมือนผู้พิพากษสมทบในศาลยุติธรรมแล้ว ทำให้องค์คณะตุลาการผู้ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาไม่มีความเข้าใจข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ส่งผลให้ไม่สามารถวินิจฉัยปัญหาได้ถูกต้อง ตามหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จนสามารถมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งที่มีความเหมาะสมกับบริบทคดีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหมาะสมสำหรับประโยชน์ส่วนรวม ส่งผลให้การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เป็นมาตรการป้องกันผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นจากความล่าช้าในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง
2. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง
3. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

ระเบียบวิธีวิจัย

รูปแบบและประเภทของการวิจัยวิจัย การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการค้นคว้าและวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นแนวความคิดแบบปรากฏนิยม (Phenomenology) แนวคิด

นี้เน้นที่การวิจัย ความจริงจากมุมมองของมนุษย์และวัฒนธรรมเป็นภาพรวม บริบทต่าง ๆ ของสังคม โดยใช้วิธีการวิจัยในลักษณะของการมองภาพรวมที่เป็นจริงทางสังคม ใช้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้วิจัยกับสิ่งที่ศึกษามาเป็นแนวทางในการวิจัย เพื่อตีความให้เกิดความเข้าใจในการวิจัย จึงมักมีการตั้งสมมุติฐาน ชั่วคราว (Working Hypothesis) ไว้เพื่อเชื่อมโยงความจริงในบริบทที่เกี่ยวข้องและมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน แล้วนำมาสร้างกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) เพื่อการวิเคราะห์และแสวงหาความรู้ โดยงานวิจัยนี้เน้นการเข้าไปอยู่ในสถานการณ์จริง การหาข้อมูลในการทำงานวิจัยเชิงคุณภาพนี้สามารถค้นหาได้มากมายหลายทิศทาง ข้อมูลที่ได้จากการสอบถามประชากรกลุ่มตัวอย่างทั่วไป เพื่อให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนให้มากที่สุด ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างจากตุลาการศาลปกครอง ผู้ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนพนักงานคดีปกครองและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแผนกคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานภาครัฐ หรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กลุ่มตัวอย่างจากประชาชน เอกชน หรือผู้ประกอบการ ผู้ถูกกระทบสิทธิจากการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายรัฐ และกลุ่มอื่น ๆ เช่น นักวิชาการ องค์กรการเจ้าหน้าที่ ทนายความ และข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ งานวิจัย ตำราหนังสือวิชาการ ตั๋วบทกฎหมายต่าง ๆ ทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดิม และฉบับที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ที่เกี่ยวข้อง แนวคำพิพากษาของศาล บทความในวารสารและนิตยสาร รายงานข้อมูลทางสถิติเอกสาร หนังสือพิมพ์ และงานวิจัยในเว็บไซต์ของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยทำการทบทวนวรรณกรรม (Literature Review) ทั้งในและต่างประเทศที่สัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ซึ่งเป็นข้อมูลจากการวิจัยแนวคิด ทฤษฎี ตั๋วบทกฎหมาย ตลอดจนความเห็นของตุลาการ นักวิชาการ นักกฎหมาย ฯลฯ ที่ปรากฏอยู่ในเอกสารประเภทต่าง ๆ ด้วย

ขอบเขตวิธีการวิจัย

ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทตุลาการในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ทั้งจากสรรพเอกสารหนังสือ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด บทบัญญัติของกฎหมาย คำพิพากษาศาลไทยและ ศาลต่างประเทศ ตลอดจนระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทตุลาการในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ตามกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้ เพื่อค้นหาแนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง แล้วนำผลการวิจัยมาวิเคราะห์อย่างเป็นขั้นเป็นตอน ทั้งนี้ จะศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในเชิงกฎหมาย การตีความตัวบทและการปรับบทกฎหมาย ทั้งศาลปกครองไทยและศาลปกครองต่างประเทศ เพื่อค้นพบแนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ซึ่งเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะอย่างเป็นระบบต่อไป

ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

1. ทำให้ทราบสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง
2. ทำให้ทราบเพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง
3. ทำให้ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง
4. ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

5. ทำให้ได้ข้อเสนอแนะแนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

อภิปรายผล

ปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่กระทบต่อความอยู่รอดของมนุษยชาติในอนาคต เนื่องจากปัญหาภาวะโลกร้อนและความเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศเป็นปัญหาที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ทุกคนที่อยู่บนพื้นพิภพใบนี้ ซึ่งสะท้อนสภาพปัญหาเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของโลก (Global Warming) ที่เพิ่มขึ้น ทำให้โลกใบนี้ประสบภัยพิบัติจากธรรมชาติที่มีความรุนแรง เช่น พายุเฮอริเคนแคทรีนา (Hurricane Katrina) ทำให้เมืองนิวออร์ลีอัน (New Orleans) ประสบภัยพิบัติอย่างรุนแรง มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชากร คลื่นความร้อน ทำให้ประชากรผู้สูงอายุในยุโรปเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก การระเบิดของโรงงานพลังงานนิวเคลียร์ที่เชอร์โนบีล (Chernobyl) ในรัสเซียการระเบิดของโรงงานยูเรเนียมคาร์บาย (Union Carbide) ที่เมืองโหมปาล (Bhobal) ประเทศอินเดีย ได้ทำให้เกิดมลพิษอย่างร้ายแรง ทำให้ประชาชนเสียชีวิตเป็นจำนวนมากและปัจจุบันองค์การอนามัยโลก (World Health Organization) รายงานว่าปัจจุบันมนุษย์เสียชีวิตจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส (Virus) ต่าง ๆ เช่น ไข้หวัดนก H1N1 ไข้หวัดใหญ่โรซซาร์ส (SARS), อีโบล่า (IBOLA), มาร์เบอร์เกอร์ (MARBERG.) เนื่องจากระบบนิเวศวิทยาของโลกได้ถูกทำลาย ทำให้เสียความสมดุลจากการตัดต้นไม้ทำลายป่า การขุดทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างมากมาย เช่น การขุดเจาะน้ำมัน การทำเหมืองแร่ต่าง ๆ ทำให้เกิดมลพิษกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาและมนุษย์

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน ปัญหาคดีสิ่งแวดล้อมเริ่มทวีความรุนแรงมากขึ้น เช่น คดีมลพิษทางอากาศในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด คดีโรงไฟฟ้าถ่านหินลิกไนต์ปล่อยมลพิษอากาศที่แม่เมาะ ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นปัญหาของชาติ เป็นปัญหาระดับโลก กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายเพื่อสร้างความยุติธรรมในการเข้าใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นธรรมและเป็นระบบ โดยคำนึงถึงความยุติธรรมทางระบบนิเวศวิทยา (Ecological Justice) สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Constitutional Environmental Right) ซึ่งรัฐธรรมนูญของหลายประเทศได้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี (Right to Clean and Healthy Environment) และแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Democracy) เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Right to Know) โดยเฉพาะการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (EIA) และสุขภาพของประชาชน (HIA) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ การใช้สิทธิทางศาล และความยุติธรรมในเชิงการมีส่วนร่วม (Participative Justice) กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นองค์ความรู้ใหม่ซึ่งกระบวนการยุติธรรมของไทยจำเป็นต้องศึกษาเรียนรู้เพื่อพัฒนาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของกระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมในระบบสากล และนำแนวคิดและหลักการต่าง ๆ ของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มาใช้ในระบบกฎหมายภายใน เพื่อประกอบการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ให้สอดคล้องกับนานาอารยประเทศ เช่น หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) การผนวกเรื่องสิ่งแวดล้อมกับเศรษฐกิจ (Integrating Economics and The Environment) ความสำคัญของระบบนิเวศและความเกี่ยวพันขององค์ประกอบต่าง ๆ ในระบบนิเวศ (The Importance of Ecological Intedependence) ความเสมอภาคและความรับผิดชอบของมนุษยชาติแต่ละรุ่น (Intergenerational Equity and responsibility) การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ (Sustainable Use of Natural Resource) ความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกัน (Common But Differentiate Responsibilities) การช่วยเหลือทางการเงินและการถ่ายทอดเทคโนโลยี (Financial and Technical Transfer)

เพิ่มบทบาทของท้องถิ่นและมีส่วนร่วมของประชาชน (Increasing Local Decision Making and Public Participation) หน้าที่ในการร่วมมือ (The Duty To Cooperate) การแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูล (Exchange of Information in General) การให้ความร่วมมือ ในการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการจัดระบบสังเกตการณ์ (Cooperation in Scientific Reserch and Systematic Observations) การแจ้งเหตุล่วงหน้า (Prior Notification) การปรึกษา (Consultation) การได้รับความยินยอมล่วงหน้า (Prior Informed Consent) การแจ้งในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน หลักการเรื่องความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉิน (Principle of Emergency Assistance) หน้าที่ในการหลีกเลี่ยงการทำลายสิ่งแวดล้อม (The Duty to Avoid Environmental Harm) หน้าที่ทั่วไปในการป้องกันอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม (The General Duty to Prevent Environmental Harm) ไม่มีการแบ่งแยกกันระหว่างรัฐต่าง ๆ (Non - Discrimination Between States) การป้องกันมลพิษและการลดกากของเสียให้เหลือน้อยลงที่สุด (Pollution Prevention and Waste Minimiazation) หลักการเรื่องการป้องกันล่วงหน้า (The Precautionary Principle) หลักการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment - EIA) หน้าที่การชดเชยความเสียหาย (The Duty to Compensate From Harm) ความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) ความรับผิดชอบของรัฐและเอกชน (State and Civil Liability) หลักการผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย (The Polluter Pay Principle) สถานภาพทางกฎหมายของทรัพยากรธรรมชาติและพื้นที่ที่ใช้ร่วมกันของมนุษย์ชาติ (Legal Status of Natural Resources and Common Areas) และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะมาตรการทางภาษีมาใช้ในการป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น Ecotax Carbon Taxes และนอกจากนี้รัฐต่าง ๆ ได้ออกกฎหมาย Clean Tech Law เพื่อสนับสนุนในธุรกิจเทคโนโลยีไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น พลังงานลม (Wind Power) พลังงานแสงอาทิตย์ (Solar Power) พลังงานชีวมวล (Biomass) พลังงานน้ำ (Hydro Power) พลังงานเชื้อเพลิงชีวภาพ (BioFuels)

การดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางการปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการปกครองกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือได้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว หรือเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในเรื่องของอำนาจของศาลฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองได้ให้ความหมายของคำว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีค่อนข้างกว้าง เนื่องจากเมื่อพิจารณาตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากผลกระทบหรือความเสียหายจากสิ่งแวดล้อม มีสิทธิฟ้องคดีศาลปกครองได้ ในเชิงที่จะให้กฎหมายมีผลใช้บังคับและเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน การดำเนินการกระบวนพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองนั้น หลักการสำคัญในระบบวิธีพิจารณาคดีสำหรับศาลปกครองที่เป็นจุดเด่นของการเยียวยาในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็คือการใช้ “ระบบไต่สวน” กล่าวคือ ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการดำเนินกระบวนพิจารณาตั้งแต่ต้นโดยกำหนดประเด็น การส่งคำคู่ความเอกสารและการแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงที่ศาลเห็นว่าจะเป็น

ประโยชน์แก่คดี โดยคู่ความไม่จำเป็นต้องร้องขอต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและมากที่สุด เพื่อจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม การศึกษาพบว่า

1. การกำหนดนิยามของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ไว้โดยเฉพาะและตรงกัน เป็นปัญหาในการให้ความหมาย เนื่องจากในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีการให้ความหมายไว้อย่างชัดเจน โดยที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเรื่องสาธารณสุขและธรรมชาติ รวมทั้งสิ่งที่ล้อมรอบมนุษย์ได้ทำขึ้นในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอยู่ 2 กลุ่ม คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงและกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรง

2. การจัดตั้งการปกครองขึ้นในประเทศไทยอีกศาลหนึ่ง แยกต่างหากจากศาลยุติธรรมที่เรียกว่า “ระบบศาลคู่” การดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีความเกี่ยวพันกันในเรื่องของเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง กล่าวคือ ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมเป็นได้ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีแรงงานและคดีปกครอง ในส่วนคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะมีขอบเขตเพียงใด จึงต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นหลัก ในช่วงแรกเริ่มนี้ศาลปกครองยังคงต้องวางหลักเป็นแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดอยู่มาก เพื่อให้ความชัดเจนและทิศทางที่ถูกต้องในการดำเนินคดี

3. หลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องของผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองไทย แม้จะถือหลักให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างกว้างเพียงไรก็ตาม ก็ยังมีปัญหาในเรื่องขอบเขตของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่าครอบคลุมเพียงใด มีใครฟ้องได้บ้าง ที่ผ่านมาประชาชนยังมีความรู้สึกรัฐยังไม่เปิดกว้างในช่องทางในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนมีอำนาจฟ้องร้องเหมือนในต่างประเทศใช้หลัก Civic Enforcement หรือ Public Interest Litigation เช่น เปิดโอกาสให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) รวมทั้งการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของคดีสิ่งแวดล้อม และปัญหาการกำหนดค่าเสียหายด้านทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

4. การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวน ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในเรื่องพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในคดีมีลักษณะแตกต่างจากคดีประเภทอื่น เนื่องจากเนื้อหาคดีสิ่งแวดล้อมทั่วไปจะเป็นเนื้อหาในทางเทคนิควิทยาศาสตร์ จึงเป็นเรื่องที่ตุลาการศาลปกครองยากที่จะทำความเข้าใจในประเด็นเฉพาะเรื่องเทคนิคดังกล่าว การอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครองในคดีสิ่งแวดล้อมก็ยิ่งยากเข้าไปอีก

ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง จึงได้เสนอแนะไว้ดังนี้ คือ

1. ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในเรื่องของผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน มีอำนาจฟ้องร้อง (Civic Enforcement หรือ Public Interest Litigation)

2. ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) รวมทั้งการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของคดีสิ่งแวดล้อม และปัญหาการกำหนดค่าเสียหายด้านทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม การ

กำหนดค่าเสียหายหรือวิธีการบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้เกินกว่าที่ปรากฏในคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีในบางกรณี

3. ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกำหนดให้มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่มีผลกระทบทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก หรือกระทบต่อสุขภาพประชาชนทั่วไป เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายขึ้น

4. ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกำหนดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้มีวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา หากครบเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้

5. ควรกำหนดเรื่องการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น โดยห้ามคู่ความอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งจากทรัพย์สินที่พิพาทไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ แต่ให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในประเด็นข้อกฎหมายเท่านั้น เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลสูง

6. ควรกำหนดให้มีระบบผู้พิพากษาหรือตุลาการสมทบซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาเป็นผู้พิพากษาสมทบ ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันไว้ว่าการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม จะมีความถูกต้องและยุติธรรมมากที่สุด

7. ควรจัดตั้งสถาบันกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสังกัดสำนักงานศาลปกครอง เพื่อช่วยพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการ กฎหมายสิ่งแวดล้อม และทางด้านปัญหาเทคนิควิทยาศาสตร์ที่จำเป็นให้กับตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการจัดให้มีการขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาไว้ในสถาบันดังกล่าว

ในข้อเสนอแนะอื่น ๆ เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ความรู้ใหม่ ซึ่งกระบวนการยุติธรรมของไทยจำเป็นต้องศึกษาเรียนรู้ เพื่อพัฒนาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของกระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมในระบบสากล โดยการนำแนวคิดและหลักการต่าง ๆ มาใช้ในระบอบกฎหมายภายใน เช่น หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ความเสมอภาคและความรับผิดชอบของมนุษยชาติแต่ละรุ่น การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ บทบาทของท้องถิ่นและมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการเรื่องการป้องกันล่วงหน้า ความรับผิดชอบต่อของรัฐ หลักการผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่าย และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ จึงเห็นควรปรับปรุงกฎหมายสารบัญญัติต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มหลักการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมข้างต้น ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไทยมีประสิทธิภาพ ทันสมัย สามารถแก้ไขปัญหาข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน ต่อไป

บรรณานุกรม

สุโขทัยธรรมมาธิราช. มหาวิทยาลัย. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2546.

สำนักงานศาลปกครอง. รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านคดีสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ดินดีไซน์ จำกัด, 2554. ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ดินดีไซน์ จำกัด, 2554.

อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542