

การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง¹

วราพรรณ รินชมภู²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยพบว่า การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมถือเป็นการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันออกไปจากคดีปกครองประเภทอื่น ๆ ตั้งแต่ในชั้นรับคำฟ้อง การจ่ายสำนวน การตรวจพิจารณาขององค์คณะ การตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริง การกำหนดประเด็นแห่งคดี การทำคำพิพากษาและการกำหนดค่าบังคับ และการบังคับคดี ทั้งนี้ เพราะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะมีความสลับซับซ้อนของข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นเรื่องเทคนิคทางวิชาการและข้อกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงกันเป็นอันมาก และเกือบทั้งหมดมักจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ด้วย และผลของคำสั่ง หรือคำพิพากษาของศาลจะส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชนและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม ดังนั้น การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะช่วยป้องกันหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือประชาชนได้ กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงควรมีความรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย รวมถึงประโยชน์สาธารณะด้วย แต่กลับดำเนินการกระบวนการวิธีพิจารณาเช่นเดียวกับคดีปกครองทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีความล่าช้า สลับซับซ้อน ทำให้ไม่สามารถป้องกันเยียวยาและแก้ไขได้อย่างทันทั่วถึง โดยมีกรณีศึกษาคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่ผ่านมา เช่น คดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ คดีโรงงานปูนซีเมนต์ คดีหมอกควัน คดีชนากาแกลดเมียมกินตากถิ่นกำเนิด คดีบ่อขยะราชทา คดีโรงงานฝึกลบขยะ คดีน้ำมันดิบรั่วกลางทะเลระยอง และคดีฝุ่น PM 2.5 เกินมาตรฐานที่จังหวัดเชียงใหม่ คดีเหล่านี้ล้วนมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

สำหรับคดีปกครองนั้น เป็นคดีพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของรัฐ และการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ รวมถึงความสัมพันธ์ในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน กล่าวคือ ลักษณะของคดีปกครองต้องมีการฟ้องร้องเกี่ยวกับกรณีพิพาทอันเกิดจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครอง และต้องมีความอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การฟ้องคดีปกครองบนพื้นฐานหลักกฎหมาย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มหาชนที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจในทางปกครอง และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้อยู่ภายใต้อำนาจปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการฟ้องคดีจะต้องเป็นไปเพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ก่อนจะนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาล ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 และมาตรา 42 ประกอบมาตรา 72 ซึ่งลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นั้น คู่กรณีฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเท่านั้น ลักษณะข้อพิพาทเป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสียหายอาจจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนผู้ได้รับผลกระทบมีจำนวนมาก ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนอกจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังหมายรวมถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อมด้วย เช่น กรณีประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนคลีตี้ล่างได้รับผลกระทบจากการที่บริษัทตะกั่ว คอนเซนเทรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ผู้ได้รับใบอนุญาตแต่งแร่จากกรมควบคุมมลพิษได้ปล่อยทิ้งน้ำขุ่นข้นและกากแร่ดิบจากบ่อกากตะกอนลงสู่ลำห้วยคลีตี้ ซึ่งเป็นลำห้วยสาธารณะส่งผลให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนดังกล่าวได้รับผลกระทบเนื่องจากปริมาณตะกั่วปนเปื้อนเกินเกณฑ์มาตรฐาน³ ซึ่งจำนวนประชาชนที่อาศัยในชุมชนและราษฎรทั่วไปที่ได้รับผลกระทบมีจำนวนที่ไม่อาจกำหนดจำนวนได้แน่นอน อย่างไรก็ตาม การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองยังคงมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม หรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองไทย นั้น คดีสิ่งแวดล้อมฝ่ายที่เป็นผู้กระทำผิดหรือก่อมลพิษมักจะเป็นกลุ่มนายทุนเจ้าของกิจการโรงงาน ซึ่งผู้เสียหายส่วนใหญ่ คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนใกล้เคียงและมักจะมีฐานะยากจน ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ผู้เสียหายอาจถูกข่มขู่ คุกคามหรือถูกลอบทำร้าย เป็นเหตุให้ผู้เสียหายเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าต่อสู้คดี ทำให้มีปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงปัญหาการใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจฟ้องทำให้ประชาชนไม่มีอำนาจฟ้องคดี

³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 743/2555.

จึงมีข้อพิจารณาว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องมีความอย่างแคบหรืออย่างกว้าง และองค์กรกลุ่มคณะบุคคลสามารถยื่นฟ้องคดีแทนผู้เสียหายได้หรือไม่ เมื่อพิจารณามาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต้องเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือการยุติข้อโต้แย้งนั้น จะต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในฝ่ายปกครองในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ผู้เสียหายจะมีสิทธินำข้อพิพาทมาฟ้องคดีต่อศาลได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายนั้น ๆ บัญญัติไว้ให้ครบทุกขั้นตอนเสียก่อน และจะต้องนำคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามที่กฎหมายกำหนด คำฟ้องต้องมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด ในบางกรณีอาจต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ข้อ 3 ได้กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดี โดยบัญญัติรับรองสิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีไว้ค่อนข้างกว้าง ซึ่งการตีความผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น แม้จะถือหลักให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างกว้างเพียงไรก็ตาม แต่ยังคงมีปัญหาในเรื่องขอบเขตของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่าครอบคลุมเพียงใด มีใครฟ้องได้บ้าง ที่ผ่านมาประชาชนยังมีความรู้สึกว่ามีรัฐยังไม่เปิดกว้างในช่องทางในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนมีอำนาจฟ้องร้องเหมือนในต่างประเทศ

สำหรับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับความเสียหายหรือถูกกระทบสิทธิ หรือประโยชน์ที่กฎหมายให้การคุ้มครอง โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่า มาตรการดังกล่าวบัญญัติความหมายของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้กว้างกว่าคดีแพ่ง และศาลปกครองได้ให้ความหมายของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในแนวที่กว้างกว่าการเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาในคดีปกครองไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ยังมีลักษณะเป็นกระบวนการ

ทำให้ศาลมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่⁴ ซึ่งประเภทและลักษณะของคดีพิพาท ประเภทและลักษณะของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในศาลปกครอง อาจจะทำให้การวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างกันไป จึงมีข้อพิจารณาว่า หลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าว ปัจจุบันศาลมีหลักในการพิจารณาอย่างไร โดยเฉพาะในส่วนของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งไม่มีกฎหมายรับรองให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ศาลควรมีหลักในการพิจารณาเพื่อรับรองสิทธิของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอย่างไร และจะใช้หลักเกณฑ์การดำรงชีพตามรัฐธรรมนูญมาพิจารณาได้หรือไม่

เมื่อศึกษาเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีของผู้มีส่วนได้เสียแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การตีความการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น ควรเป็นการตีความในความหมายอย่างกว้าง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการถูกระทบสิทธิที่จะสามารถใช้สิทธิของตนในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมร่วมกันได้ ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอุดรธานี ซึ่งเป็นบุคคลในชุมชนท้องถิ่นที่ดำเนิน โครงการเหมืองแร่ โปแตช ได้พากันไปยังที่เกิดเหตุเพื่อสอบถามถึงการปิดเหมืองที่ดิน จึงเป็นการกระทำอันเป็นการร่วมกันในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน อีกทั้งเป็นการร่วมกันใช้สิทธิในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าศาลปกครองจะมุ่งให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และความเดือดร้อนหรือความเสียหายดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสามารถพิพากษาให้ได้ตามคำขอในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ได้ แต่ในทางเป็นจริงแล้ว ปรากฏว่ายังมีผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อีกจำนวนมากที่มิได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเนื่องจาก

ปัญหาประการแรก ผู้เสียหายไม่ทราบว่าตนมีสิทธิตามกฎหมายอย่างไรบ้าง โดยมองว่าเป็นเรื่องไกลตัวของผู้เสียหาย ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีผู้เสียหายที่มีฐานะยากจนทำให้ขาดโอกาสทางการศึกษา และขาดโอกาสในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เมื่อได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อม

⁴ ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554), หน้า 102.

⁵ คำพิพากษาศาลจังหวัดอุดรธานี, คดีหมายเลขแดงที่ 2223/2550.

ผู้เสียหายเหล่านี้จึงไม่ทราบว่าจะต้องเรียกร้องให้ผู้ใดหรือหน่วยงานใดเข้ามารับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้บ้าง และ

ปัญหาประการที่สอง ผู้เสียหายทราบว่าตนมีสิทธิตามกฎหมายอย่างไร แต่กลับไม่ทราบขั้นตอนกระบวนการในการใช้สิทธิที่ตนมีอยู่ว่าจะต้องเริ่มต้นอย่างไร และไม่ทราบว่าจะต้องสอบถามข้อมูลจากหน่วยงานใดหรือจากบุคคลใด ทำให้ผู้เสียหายเหล่านี้มิได้ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ดังนั้น เมื่อนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม มาวิเคราะห์แล้วเห็นว่า รูปแบบและวิธีการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก ในรูปแบบของกลุ่มบุคคล เช่น องค์การเอกชน สมาคม สหพันธ์ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งบรรดาเอกชนธรรมดาที่มีสิทธิฟ้องคดีในเรื่องเดียวกัน โดยการยอมให้บุคคลหนึ่งสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาในฐานะตัวแทนและในฐานะตัวแทนของตนที่มีผลประโยชน์ร่วมกันได้ เพื่อให้ศาลพิจารณาคดีและพิพากษา หรือมีคำสั่งไปในคราวเดียว โดยผู้เสียหายรายอื่นไม่จำเป็นต้องยื่นฟ้องคดีเองหรือมอบอำนาจให้กลุ่มบุคคลดำเนินคดีแทน เมื่อศาลมีคำพิพากษาเป็นประการใดแล้วย่อมต้องผูกพันไปถึงบุคคลอื่นในกลุ่มด้วย แม้ผู้เสียหายเหล่านั้นจะมีได้ยื่นฟ้องด้วยตนเองก็ตาม

จากการวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต่อศาลปกครอง หากมีการตีความการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างและนำหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม หรือคณะบุคคล หรือกลุ่มบุคคลมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะมีผลดีต่อกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาล ดังนี้

1.1 ช่วยแก้ปัญหาการพิจารณาคดีที่ล่าช้า เพราะผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือได้รับผลกระทบ ไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีด้วยตนเองทุกราย และมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาไปในคราวเดียว ผลของคำพิพากษาผูกพันผู้เสียหายทุกราย

1.2 การดำเนินคดีแบบกลุ่ม ช่วยแก้ปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เพราะในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมผู้เสียหายแต่ละรายต่างได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดจากแหล่งเดียวกัน พยานหลักฐานของผู้เสียหายแต่ละรายมักจะมีรายละเอียดในมูลเหตุเดียวกัน หากศาลรับฟังพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีทุกรายซ้ำกันจะเป็นการเสียเวลา ดังนั้น หากใช้วิธีการสืบพยานหลักฐานเฉพาะกรณีตัวอย่าง ย่อมทำให้การพิจารณาคดีมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.3 เมื่อมีการดำเนินคดีแบบกลุ่มผลแห่งคำพิพากษาย่อมผูกพันผู้เสียหายทุกราย รวมถึงรายที่มีได้ยื่นฟ้องคดีด้วยตนเอง

1.4 ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีปกครองที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล เพราะการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้น ผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่มีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ที่มีค่าขอต่อศาล หากผู้เสียหายทุกรายช่วยกันออกค่าธรรมเนียมศาล ก็จะทำให้ประหยัดมากขึ้น

1.5 ช่วยให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงักหรือมีอุปสรรคจากการถูกดำเนินคดีซ้ำซ้อนหลายครั้ง ส่งผลให้ภารกิจของรัฐดำเนินไปอย่างรวดเร็วมั่นคงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นต่อไปว่า หากเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น และ The National Environment Policy Act (NEPA) ของประเทศสหรัฐอเมริกา เห็นว่า ทั้งสองประเทศได้ถือแนวคิดทั่วไปมาจากหลักการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในประเทศ ไม่ใช่ประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่เป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ดังนั้น เป็นสิทธิของประชาชนทุกคนที่สามารถเข้าสู่คดีด้วยตนเองได้ เพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิของตน ศาลในประเทศทั้งสองดังกล่าวจึงมีแนวความคิดในการกำหนดให้มีการดำเนินคดีแทนกัน และได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องที่มีผลประโยชน์และได้รับความเสียหายในเรื่องเดียวกัน โดยมีข้อเรียกร้องอย่างเดียวกัน และผลในการพิจารณาตัดสินนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลกลุ่มนั้น ๆ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่รับรองสิทธิของประชาชนในการดำรงชีวิต และมีโอกาสใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

สำหรับในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ในมาตรา 43 บัญญัติว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ ... (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 บัญญัติว่า บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ... (8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 57 บัญญัติว่า รัฐต้อง ... (2) อนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชน และชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วย ตามที่กฎหมายบัญญัติ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น และ The National Environment Policy Act (NEPA) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิใช่เป็นเพียงแค่สิทธิของปวงชนชาวไทย แต่ถือเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีจึงต้องตีความอย่างกว้าง โดยถือเป็นหน้าที่พลเมืองที่จะคุ้มครองประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ในหลายกรณี ดังเช่น กรณีมีผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยเหตุผลจากการปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการบริหารจัดการกรณีเกิดเหตุการณ์น้ำมันรั่วที่จังหวัดระยอง เมื่อปี พ.ศ. 2565 ต่อศาลปกครองระยอง ซึ่งเป็นเหตุให้ทะเลของเกิดความเสียหายเกินสมควร และเป็นการยากต่อการแก้ไขเยียวยา กรณีดังกล่าวจึงไม่ใช่เพียงการจำกัดอยู่แค่ความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องไม่ว่าอย่างแคบหรืออย่างกว้างเท่านั้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีพยานผู้เชี่ยวชาญคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง นั้น โดยที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมมักจะมี ความซับซ้อนซึ่งการปรับใช้หรือการตีความกฎหมายต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ

เฉพาะด้าน ทำให้การดำเนินคดีในศาลปกครองต้องใช้ความรู้และความเข้าใจที่ลึกซึ้งในกฎหมาย และต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติอำนาจศาลปกครองในการแสวงหาข้อเท็จจริงไว้ในมาตรา 55 วรรคสาม ว่า “ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร” ซึ่งนอกจากที่ปรากฏในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการแสวงหาข้อเท็จจริงยังปรากฏ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยหลักแล้วการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมของคู่กรณีแล้ว ศาลยังแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการไต่สวนพยาน การเรียกให้บุคคลส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานแก่ศาล การตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ การเดินเผชิญสืบ และการส่งประเด็นให้ศาลปกครองชั้นต้นอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริง ในการแสวงหาข้อเท็จจริงคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง หลายคดีศาลจะแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญขึ้นมาเพื่อให้ความเห็น หรือออกไปตรวจสอบสถานที่พร้อมกับพยานผู้เชี่ยวชาญ การไต่สวนพยานผู้มีส่วนได้เสียทั้งนี้ เนื่องจากสภาพของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มักจะเกี่ยวข้องกับมลพิษทางน้ำ เสียอากาศ และของเสียอันตรายอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ศาลจึงจำเป็นต้องพึ่งพาพยานผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบ เช่น กรมควบคุมมลพิษ สถาบันการศึกษาต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาว่า ในการตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญนั้น ศาลสามารถใช้ดุลพินิจเลือกใครก็ได้ที่เห็นว่ามีความเชี่ยวชาญในปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยที่ผ่านมาศาลจะแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อขอความเห็นจากหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคดีเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งหากศาลตั้งหน่วยงานดังกล่าวเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญแล้ว สภาพพยานดังกล่าวจะมีความเป็นกลางหรือไม่ การรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว ศาลมีหลักเกณฑ์อย่างไรที่จะทำให้ไม่มีความโน้มเอียงการวินิจฉัยคดี ซึ่งศาลมีความจำเป็นต้องรับฟังความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือค้นหาความจริงในคดี หรือประเมินความเสียหายจากประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี และเพื่อประเมินความเสียหายที่เกิดกับผู้เสียหาย รวมถึงความเสียหายต่อบุคคลอื่นและสิ่งมีชีวิตอื่น ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม การประเมินความเสียหายและค่าชดเชยความเสียหาย การประเมินค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม กรณีจึงมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกับปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ เศรษฐกิจ สังคมและประชาชนเป็นวงกว้าง สมควรให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็ว ให้ทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่กรณี รวมทั้งเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ และปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครอง

เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม พยานผู้เชี่ยวชาญจึงมีความสำคัญที่จะช่วยให้ตุลาการชั่งน้ำหนักพยานได้รวดเร็วเป็นธรรมยิ่งขึ้น ทั้งจะต้องปฏิบัติตามหลักวิชาการในการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครองนั้น ศาลสามารถเลือกบุคคลใดก็ได้ที่เห็นว่ามีรู้ความเชี่ยวชาญในปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยที่ผ่านมาส่วนมากแล้ว ศาลจะแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อขอความเห็นจากหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในปัญหานั้น ๆ เป็นรายคดีไป ซึ่งต่อไปควรมีการขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละสาขา เช่น มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง หรือของเสียอันตราย เป็นต้น นอกจากนั้น เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีพยานหลักฐานเกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิควิทยาศาสตร์เฉพาะด้านเป็นจำนวนมาก จึงสมควรจัดให้มีระบบผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคสิ่งแวดล้อมในสาขาต่าง ๆ เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม แพทย์เฉพาะโรคเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในอนาคต แต่ในปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับพยานผู้เชี่ยวชาญของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังไม่ได้มีการกำหนดที่ครอบคลุม หากว่าการจัดทำบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญก็จะส่งผลดีต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือไม่

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองพบว่า ศาลปกครองไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งนอกจากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากบรรดาคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำคู่ความอื่น ๆ จากคู่กรณีแล้ว ศาลปกครองเป็นศาลที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน⁶ ศาลจึงเป็นผู้มีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีอื่น⁷ ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ⁸ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีหรือออกไปทำการตรวจสอบสถานที่⁹ หรือส่งประเด็นไปให้ศาลอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทน และมีอำนาจเรียกคู่กรณีหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือจัดทำคำชี้แจง

⁶ ข้อ 5 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้.

⁷ ข้อ 50 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้หรือตามที่ศาลเห็นสมควร.

⁸ ข้อ 55 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

⁹ ข้อ 56 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

ข้อเท็จจริงในประเด็นที่ศาลต้องการตรวจสอบ รวมถึงให้จัดส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานใด ๆ¹⁰ มาให้ศาล เพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนเพียงพอที่จะ พิจารณาพิพากษาคดีได้ เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลยังน้อยเกินไป และการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบสถานที่เพื่อพิจารณาถึงสภาพแวดล้อม ตรวจสอบมลพิษ และสารปนเปื้อน หรือเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้น หรือเพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ถูก จำกัดประเภทกิจการ ตรวจสอบสภาพความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร หรือโครงสร้างอาคารที่จะขอรับใบอนุญาต หากศาลจะเป็นผู้ไปค้นหาความจริงและตรวจสอบด้วยตนเองย่อมมีข้อจำกัดว่า ศาลมิใช่ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว ซึ่งต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการตรวจสอบ

สำหรับการกำหนดพยานผู้เชี่ยวชาญนั้น แม้กฎหมายจะให้อำนาจศาลในการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้จัดทำรายงานความเห็นหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีเสนอต่อศาล แต่ในทางเป็นจริงแล้ว ยังมีปัญหาในการกำหนดพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมพอสมควร กล่าวคือ ปัจจุบัน แม้จะมีการแบ่งหน่วยงานภายในศาลปกครองโดยจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีและดำเนินการทั้งปวงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด ประกาศ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 แล้วก็ตาม แต่กลับพบว่าแผนกคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองยังไม่มีระบบพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากศาลปกครองจัดทำทะเบียนผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับกระบวนการวิธีพิจารณา ประเภท คุณสมบัติ และจำนวนพยานผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ก็จะเกิดประโยชน์แก่การพิจารณาคดีและเป็นธรรมแก่คู่กรณีมากยิ่งขึ้น ซึ่งตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ข้อ 6 กำหนดไว้ว่า ศาลพึงพิจารณาว่าสมควรจะมีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับทางเทคนิคหรือไม่ หากสมควรก็ให้พิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญไปด้วยในคราวเดียวกัน ในการพิจารณาตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลพึงคำนึงถึงความเป็นกลาง ความรู้ ประสบการณ์ และประวัติการทำงานของพยานผู้เชี่ยวชาญ ความเป็นที่ยอมรับของหลักการ ทฤษฎี ที่พยานผู้เชี่ยวชาญเสนอ รวมทั้งประโยชน์ส่วนได้เสียของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว และข้อ 9 กำหนดให้ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจน การกำหนดค่าเสียหายซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นปัญหาทางเทคนิค ศาลพึงพิจารณาว่าหากกรณีเกิดความเสียหาย ซึ่งศาลอาจกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต ศาลควรไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน ในคำพิพากษาคดีด้วย เช่น กรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษจากโรงสีหรือสารพิษอันตรายอื่น ๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ ในกรณีที่ยังไม่มี การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความเห็นแก่ศาลได้ เช่น แพทย์

¹⁰ ข้อ 54 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

เฉพาะทางด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น หรือในกรณีประชาชนที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าแม่เมาะอันเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งการที่จะตรวจวินิจฉัยเพื่อให้ทราบแน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีเจ็บป่วยเป็นโรคปอดอักเสบจากฝุ่นหินและโรคพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่เกิดจากโรงไฟฟ้าหรือไม่ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการตรวจวินิจฉัยอย่างละเอียดและต่อเนื่องสม่ำเสมอโดยแพทย์ผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน¹¹ กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องสาเหตุของการเกิดความเสียหาย มูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและขจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งมาตรการเพื่อป้องกันคุ้มครอง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป กรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ การกำหนดค่าเสียหายในกรณีดังกล่าว ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านโดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านเสียง อากาศ หรือของเสียอันตรายอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นต่อศาล ในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น ผู้เขียนเห็นว่าพยานผู้เชี่ยวชาญถือเป็นพยานบุคคลที่มีความสำคัญต่อคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กล่าวคือพยานผู้เชี่ยวชาญคือผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะในระดับสูงเฉพาะสาขาวิชาใดวิชาหนึ่ง ซึ่งการพิสูจน์ความเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมย่อมต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านแพทยศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม วิศวกรรมศาสตร์ ฯลฯ ที่เข้าใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี การมีพยานผู้เชี่ยวชาญนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลแล้ว ยังช่วยให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงหรือความจริงได้เร็วยิ่งขึ้น ส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม อีกทั้งยังถูกต้องตามหลักวิชาการ

จากการวิเคราะห์มาโดยลำดับจึงเห็นว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ศาลจะต้องกำหนดให้มีพยานผู้เชี่ยวชาญ ดังจะเห็นได้จากกรณีคดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ กรณีผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้มีการเยียวยาค่าเสียหายด้านสุขภาพ ศาลปกครองพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดี (กฟผ.) ไม่ต้องจ่าย เพราะผู้ฟ้องคดี (คนป่วย) ผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่อาจจะพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้¹² ทั้งที่ความเสียหายทางสุขภาพ หรือการเจ็บป่วยเป็นเรื่องซับซ้อนที่ต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญในการนำสืบพิสูจน์เพื่อช่วยให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้เสียหาย แต่ศาลปกครองไทยไม่มีระบบพยานผู้เชี่ยวชาญ ขณะที่คดีใช้เวลากว่า 10 ปี ในการพิจารณาการรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครอง ปัจจุบันเมื่อพยานบุคคลมาศาล ศาลจะได้สวนพยานเอง และในการวินิจฉัยคดีศาลจะชั่งน้ำหนักพยานที่แสวงหาได้มาอีกครั้ง สำหรับพยานผู้เชี่ยวชาญคู่กรณีสามารถอ้างพยานผู้เชี่ยวชาญของตนได้เช่นกัน แต่ศาลก็จะนำความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญมาชั่งน้ำหนักอีกครั้ง นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่า การขึ้นทะเบียนผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ควรมีการกำหนดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีหลักเกณฑ์

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 730 - 748/2557.

¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 730 - 748/2557.

ในการขึ้นทะเบียน มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ว่าจะได้รับการพิจารณาให้ความเห็นจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญจริง และให้ความเห็นตามหลักวิชาการและได้มาตรฐานตามวิชาชีพของตน โดยเห็นควรกำหนด ดังนี้

(1) การขึ้นทะเบียนพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม จะต้องยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งอาจมอบหมายให้สำนักที่เกี่ยวกับงานวิชาการเป็นหน่วยรับผิดชอบ

(2) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน รูปแบบของการขึ้นทะเบียนพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยให้ประธานศาลปกครองสูงสุดออกประกาศกำหนดขึ้นใช้บังคับ

(3) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประสงค์จะยื่นคำขอขึ้นทะเบียนเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยอาจกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีความชำนาญพิเศษเฉพาะด้าน เช่น นักธรณีวิทยา นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม นักควบคุมระบบบำบัดมลพิษสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญดังกล่าวจะต้องมีประสบการณ์อย่างน้อย 3 - 5 ปี ในอาชีพหรือความเชี่ยวชาญที่ตนถนัดและมีหนังสือรับรองจากหน่วยงานที่ตนสังกัดประกอบด้วย ส่วนกรณีเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีองค์กรควบคุมวิชาชีพ เช่น วิศวกร แพทย์ จะต้องไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือประพฤติผิดจรรยาบรรณในวิชาชีพ กรณีลักษณะต้องห้ามสมควรกำหนดไว้ตามหลักการทั่วไป เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นต้น

(4) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครองตามที่ได้มีการขึ้นทะเบียนไว้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดระยะเวลา 2 - 3 ปี

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการต่อทะเบียน และการแก้ไขข้อความในทะเบียน ตลอดจนการจัดทำบัตรประจำตัวพยานผู้เชี่ยวชาญ การสิ้นสุดของการขึ้นทะเบียนพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครอง

(6) การกำหนดค่าตอบแทนพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยออกเป็นประกาศหรือข้อกำหนดของประธานศาลปกครองสูงสุด โดยจะกำหนดให้อัตราค่าตอบแทนพิจารณาจากความยากง่ายในการวิเคราะห์ข้อมูล ปริมาณค่าความแม่นยำ ซึ่งอาจเปิดช่องให้ศาลปกครองโดยตุลาการศาลปกครองที่แต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้พิจารณาว่า ควรกำหนดค่าตอบแทนให้อัตราใด

(7) ควรมีการกำหนดข้อควรปฏิบัติหรือกรอบจรรยาบรรณของพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อให้พยานผู้เชี่ยวชาญตระหนักถึงบทบาทและหน้าที่ของตนว่าจะต้องให้ความเห็นตามความรู้ความเชี่ยวชาญด้วยความสุจริต โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งต้องวางตนเป็นกลาง ปราศจากอคติ โดยมุ่งถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญตามมาตรฐานวิชาชีพ

กรณีจึงเห็นว่า การขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละสาขา เช่น มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง หรือของเสียอันตราย เป็นต้น เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีพยานหลักฐาน

เกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิควิทยาศาสตร์เฉพาะด้านเป็นจำนวนมาก จึงสมควรจัดให้มีระบบผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคสิ่งแวดล้อมในสาขาต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในอนาคต

3. ปัญหาเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด คงมีเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ในมาตรา 49 และมาตรา 51 เท่านั้น มีข้อพิจารณาว่า เมื่อลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีรายละเอียดของคดีที่ซับซ้อนกว่าคดีปกติทั่วไป ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ รวมถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละคดี การพิจารณาความเสียหายของผู้เสียหายในแต่ละรายซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกัน อาจทำให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองไม่สามารถกระทำให้แล้วเสร็จได้โดยเร็ว ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายหรือต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การใช้หลักกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้วยเอกสาร อาจก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีอย่างมาก ศาลจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็วเพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายและฟื้นฟูธรรมชาติให้กลับมาสู่สภาพเดิม

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน โดยศาลจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดี และในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีในขั้นตอนของการจัดทำคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม ขั้นตอนเหล่านี้กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงไว้ในแต่ละขั้นตอน และหากศาลเห็นว่าไม่จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงไปจนครบทุกขั้นตอน เนื่องจากมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้แล้ว ศาลสามารถวินิจฉัยคดีได้เลย ทำให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น นอกจากการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำคู่ความแล้ว ศาลยังมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีอื่น ซึ่งอาจมีปัญหาคือส่งผลกระทบต่อกรอบระยะเวลาการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีได้ กระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นแบบระบบไต่สวน โดยตุลาการเจ้าของสำนวนมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างมาก ซึ่งกระบวนการไต่สวนของศาลปกครองจะเน้นในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารเป็นหลัก เนื่องจากปัญหาที่ศาลปกครองจะพิจารณาโดยหลักแล้ว เป็นปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง¹³ ในการจัดตั้ง

¹³ วรรณชัย บุญบำรุง, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2548), หน้า 48 - 49.

ศาลปกครองของไทยจึงได้ใช้หลักการเดียวกันเพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และหลักการของการจัดตั้งศาลปกครองที่เน้นความรวดเร็วแทนกระบวนการวิธีพิจารณาคดีที่มีความล่าช้า ดังนั้น หลักกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้วยเอกสารจึงเป็นการสนองตอบหลักความรวดเร็วของการพิจารณาคดีปกครองและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือนร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่า การใช้หลักกระบวนการวิธีพิจารณาคดีด้วยเอกสารแต่เพียงประการเดียวนั้น ก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีอย่างมาก และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้อำนาจตุลาการเจ้าของสำนวนในการไต่สวนหรือเรียกพยานหลักฐานอย่างกว้าง ซึ่งมีคดีจำนวนมากที่ตุลาการเจ้าของสำนวนไม่เคยใช้อำนาจของตนในการไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติม นอกจากพยานหลักฐานที่ปรากฏอยู่ในเอกสาร ผู้เขียนจึงเสนอปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง ดังนี้

3.1 ปัญหาการพิจารณาด้วยเอกสารเป็นหลัก การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลที่นอกจากจะเน้นการค้นหาคำความจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานเอกสารที่ส่งมาพร้อมกันแล้ว ศาลปกครองยังมีอำนาจเรียกเพิ่มเติมเข้ามาในคดี ตามหลักการแล้วหากพยานเอกสารเป็นเอกสารที่ถูกต้องแท้จริง ย่อมทำให้สามารถรับฟังข้อเท็จจริงจากเอกสารได้ แต่ในทางปฏิบัติที่พบจำนวนมาก เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกือบทั้งหมด ในการเสนอพยานเอกสารต่อศาลปกครองของเจ้าหน้าที่พบว่า มีการปิดบังซ่อนเร้นพยานเอกสารที่เป็นผลร้ายแก่ตนเอง หรือมีการสร้างพยานเอกสารย้อนหลัง เพื่อให้ทำการกระทำทางปกครองของตนเองประกอบด้วยเหตุผลหรือเพื่อปกปิดความผิดของตนเอง ซึ่งในการพิจารณาของศาลปกครองก็พบว่า มักเชื่อว่าเอกสารที่จัดทำโดยเจ้าหน้าที่นั้นเป็นเอกสารที่ถูกต้องแท้จริง โดยไม่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือสืบพยานที่ค้นหว่าเอกสารที่เจ้าหน้าที่เสนอต่อศาลปกครองนั้นถูกต้องแท้จริงตามที่เจ้าหน้าที่จัดทำหรือไม่ อีกทั้ง เอกสารของเจ้าหน้าที่ที่จัดทำนั้นมักจะมีข้อเท็จจริงที่อยู่ในเอกสาร ศาลปกครองมักถือหลักว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเอกสารเป็นข้อเท็จจริงที่เชื่อถือได้ ซึ่งความจริงแล้วในทางปฏิบัติโดยมากพบว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รวบรวมข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน ไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้เสนอข้อเท็จจริง อีกทั้ง เป็นการพิจารณาเอกสารซึ่งมีข้อเท็จจริงทางเทคนิค เช่น รายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ศาลปกครองจะมีมาตรการใดในการพิจารณาถึงความถูกต้องแท้จริงของเอกสารที่ต้องพิจารณาทางเทคนิค ดังนี้ หากศาลปกครองพิจารณาเฉพาะพยานเอกสารที่ปรากฏในสำนวนเพียงอย่างเดียวก็อาจจะถูกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหลอกลวงหรือสร้างพยานหลักฐานเท็จเพื่อปกปิดความผิดตนเอง ทำให้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นไปด้วยความยุติธรรมแทนที่จะสนองความเป็นธรรมแก่ประชาชนตามความมุ่งหมายของการจัดตั้งศาลปกครอง ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากมีการไต่แย้งพยานเอกสารใดแล้ว ศาลปกครองควรจะต้องมีกระบวนการพิสูจน์ความถูกต้องแท้จริงของเอกสาร โดยการนำพยานบุคคลมาสืบพิสูจน์ความจริงประกอบ และให้ศาลใช้ดุลพินิจชี้ชี้ว่าพยานความน่าเชื่อถือของพยานเอกสารดีกว่าที่จะเชื่อพยานเอกสารเป็นหลัก

3.2 ปัญหาความล่าช้าของการแสวงหาข้อเท็จจริง ปัญหาในการแสวงหาข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ประชาชนผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ประสบปัญหาและมีความไม่พอใจ รวมทั้งมีความรู้สึกไปในทางที่ไม่ดีต่อศาลปกครอง และที่สำคัญบางครั้งกว่าศาลปกครองจะพิพากษา ประชาชนได้รับความเดือนร้อนหรือเสียหายเกินกว่าที่เสียหาย หรือต้องทนทุกข์กับความเดือนร้อนหรือเสียหายจนเสมือนเป็นชีวิตประจำของตนเองไปเสียแล้ว ความล่าช้านี้เกิดจากกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง ซึ่งพบว่าคดีเกือบทั้งหมดของศาลปกครองจะใช้เวลาในการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นเป็นเวลากว่า 2 - 3 ปี และมีคดีเพียงเล็กน้อยซึ่งไม่ถึงร้อยละ 5 ที่คดีสามารถพิจารณาแล้วเสร็จภายใน 6 เดือน ถึง 1 ปี

3.3 ปัญหาการตรวจสอบสถานที่ การตรวจสอบสถานที่ตามข้อ 56 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้ศาลต้องแจ้งวัน เวลา และสถานที่ที่จะไปตรวจสอบให้ผู้กรณีทราบล่วงหน้า¹⁴ ซึ่งเท่ากับว่าผู้ถูกฟ้องคดีสามารถเตรียมการเพื่อลดเหตุที่พิพาทลงได้ในวันดังกล่าว โดยเฉพาะเรื่องเสียง ทำให้ศาลอาจไม่ได้รับข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน

4. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ผู้ที่ได้รับความเสียหายอาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายที่ตนได้รับ เมื่อศาลพิจารณาพิพากษาแล้วเห็นว่ามีความรับผิดชอบเกิดขึ้นก็จะต้องมีผู้รับผิดชอบความเสียหายนั้น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของไทย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ใช้หลักการกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริงตามหลักกฎหมายละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการกำหนดค่าเสียหายตามหลักดังกล่าวนี้ ยังมีปัญหาว่าผู้ก่อมลพิษมิได้เข็ดหลาบหรือเกรงกลัวต่อการกระทำผิดทำให้เกิดการกระทำผิดซ้ำ สร้างความเสียหายแก่ประชาชนและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายจนบางครั้งไม่อาจฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากมีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษเพื่อมิให้เกิดการกระทำผิดซ้ำหรือป้องกันมิให้ผู้อื่นถือเป็นเยี่ยงอย่างจะลดปัญหาการก่อมลพิษได้ แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดค่าเสียหายคดีสิ่งแวดล้อมของไทยไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษและบทบัญญัติในกฎหมายลักษณะละเมิดก็ไม่สามารถตีความไปถึงได้ หากได้นำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ในการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมของไทย อาจเกิดประโยชน์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิของผู้ที่ได้รับความเสียหายมากกว่าที่จริง แต่ปัญหาว่าการนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยจะกระทำได้อาจหรือไม่นั้น ต้องมาพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสีย และปัญหาที่อาจเกิดจากการนำหลักดังกล่าวมาใช้บังคับด้วย

จากการศึกษาหลักการกำหนดค่าเสียหายดังกล่าว ผู้เขียนพบว่า การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของไทย ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น ยังคงใช้หลักการกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริงตามหลักกฎหมายละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนด

¹⁴ ข้อ 56 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

ค่าเสียหายเชิงลงโทษ และบทบัญญัติในกฎหมายลักษณะละเมิดก็ไม่สามารถตีความไปถึงได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าหากได้นำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ในการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมของไทย จะเกิดประโยชน์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิของผู้ที่ได้รับความเสียหายมากกว่า ปัญหาว่าการนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยจะกระทำได้อหรือไม่นั้น ต้องมาพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสีย และปัญหาที่อาจเกิดจากการนำหลักดังกล่าวมาใช้บังคับ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาประการสำคัญที่เกิดขึ้นกรณีการนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้บังคับคือ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและการกำหนดค่าเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่ว่าลักษณะของคดีและความเสียหายที่เกิดขึ้นจะร้ายแรงเพียงใดก็ตาม ศาลก็มักจะมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเช่นเดียวกับคดีละเมิด ซึ่งใช้หลักการชดเชยค่าเสียหายตามความเป็นจริง ส่งผลให้ผู้ก่อความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งไม่เกิดความเกรงกลัว เนื่องจากผู้ก่อความเสียหายมักจะเป็นผู้ประกอบการที่มีฐานะทางการเงินสามารถจ่ายค่าเสียหายได้โดยไม่เดือดร้อนเมื่อเทียบกับผลกำไรที่ได้รับจากการประกอบกิจการดังกล่าว ซึ่งหากปล่อยให้มีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นต่อไปอีก ย่อมส่งผลร้ายในระยะยาว แต่หากมีการกำหนดให้ผู้กระทำที่มีเจตนาชั่วร้าย มีพฤติกรรมที่ไม่ใส่ใจความเดือดร้อนของผู้อื่นให้ต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายเชิงลงโทษด้วย ก็จะเป็นการป้องปรามผู้กระทำผิดรายอื่นมิให้กระทำผิดตาม นอกจากนี้ คดีสิ่งแวดล้อมบางประเภทไม่ปรากฏความเสียหายที่แท้จริงให้เห็นชัดเจนในทันที แต่ต้องอาศัยระยะเวลาอันนาน แม้มาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะบัญญัติให้มีการขอสงวนสิทธิ์แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษา แต่ก็กำหนดระยะเวลาไว้เพียงภายใน 2 ปี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป หากนำค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้โดยให้ผู้กระทำต้องรับผิดชอบ ค่าเสียหายเชิงลงโทษส่วนหนึ่งที่ผู้เสียหายได้รับอาจนำไปเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นในภายหลังได้อีกด้วย เช่นนี้ก็จะเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายมากยิ่งขึ้น

5. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม การขาดการบังคับตามคำพิพากษาในเชิงรุก แม้คดีที่ชนะแต่ก็ไม่อาจดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล เพราะกว่าคดีจะถึงที่สุด การบังคับคดีตามคำพิพากษาก็ไม่ทันการต่อการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ปัญหาประการหนึ่งเกี่ยวกับการบังคับคดีของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม คือ กรณีไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อยกเว้นการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ศาลจึงนำหลักห้ามพิพากษาเกินคำซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทำให้การเขียนคำฟ้องโดยประชาชนที่เป็นผู้ได้รับความเสียหายจากคดีสิ่งแวดล้อมอาจไม่มีความรู้เรื่องกฎหมายหรือไม่ทราบหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ผู้เสียหายได้รับผลกระทบต่อสิทธิในการที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายอย่างเป็นธรรม และส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติข้อยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้เกิดผลเสียต่อประชาชนที่ไม่ได้รับความยุติธรรมในการพิจารณาคดีและคำพิพากษาของศาลปกครอง เนื่องจากกฎหมาย

ขาดความชัดเจน ซึ่งการนำหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นผลให้เกิดปัญหาในการบังคับคดี ดังนี้

5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำข้อสังเกตในคำพิพากษามายกบังคับใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีและการทำคำพิพากษา รวมถึงการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายที่ฟ้องคดี หรือคู่กรณีพิพาทกันในคดีที่ขึ้นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงส่งผลทำให้คำพิพากษาของศาลปกครองกระทบต่อสิทธิในการได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างแท้จริงของผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง ทำให้การใช้ดุลพินิจของศาลแตกต่างกันหลายแนวทาง ส่งผลให้คำพิพากษามีผลบังคับที่ไม่มีความเป็นธรรมและการบังคับคดีไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำพิพากษาได้ จึงเป็นปัญหาที่ขัดกับหลักการบังคับคดีตามคำพิพากษาในคดีปกครองที่คู่กรณีผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่ข้อสังเกตในคำพิพากษาไม่มีผลบังคับได้อย่างแท้จริง

5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองที่สามารถใช้ดุลพินิจวินิจฉัยคดีได้อย่างอิสระ ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้การใช้ดุลพินิจของศาลเป็นไปโดยอิสระจึงไม่มีมาตรฐานหรือแนวทางเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการนำหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน และโดยที่บุคคลไม่ว่าจะเป็นคู่กรณีหรือตุลาการมีมาตรฐานการรับรู้และการได้รับผลกระทบจากเหตุพิพาทที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุสภาพร่างกาย ประสบการณ์ ฯลฯ ทำให้การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างกันหรือสลับกันไปในแต่ละคดี ซึ่งกระทบต่อหลักความเป็นเอกภาพของแนวคำพิพากษา ส่งผลให้คดีปกครองเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมีแนวทางวินิจฉัยที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นทั้งแนวทางที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน และแนวทางที่ไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชน จึงเกิดเป็นความแตกต่างของคำพิพากษา อีกทั้ง ยังส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครอง และส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมที่ประชาชนควรได้รับจากกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครอง

นอกจากนี้ การที่ศาลนำหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทำให้ศาลไม่อาจที่จะพิพากษาเกินคำขอที่ผู้ฟ้องคดีขอมาได้ ศาลจึงเขียนข้อสังเกตไว้ในคำพิพากษามาตามกฎหมายบัญญัติให้อ่านใจไว้ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้คำพิพากษาดำเนินการหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ ปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลให้ข้อสังเกตของศาลที่เขียนไว้ในคำพิพากษาไม่มีผลผูกพันหรือสภาพบังคับแก่คู่กรณีที่ปฏิบัติตามข้อสังเกตดังกล่าว ทำให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำบังคับไม่สามารถบังคับคดีให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำพิพากษาได้ จึงเป็นปัญหาที่ขัดกับหลักการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองที่คู่กรณีฝ่ายชนะคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่มีข้อสังเกตในคำพิพากษาซึ่งไม่มีผลบังคับได้อย่างแท้จริง

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งห้าประเด็นข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจศึกษาปัญหาการดำเนินกระบวนการวิพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางแก้ไขในเรื่องการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง รวมถึงมาตรการป้องกันมิให้ผู้ก่อมลพิษกระทำความผิดซ้ำอีกของผู้เขียนต่อไป ทั้งนี้เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อมลพิษและฟื้นฟูธรรมชาติจากการถูกทำลายให้กลับคืนสู่สภาพเดิมอย่างแท้จริง

เมื่อคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษ ไม่เพียงแต่คู่กรณีในคดีแต่มีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง คดีปกครองซึ่งใช้วิธีพิจารณาคดีโดยระบบไต่สวนและมีกระบวนการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดี หากดำเนินคดีด้วยวิธีปกติแบบคดีปกครองทั่วไป อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวมได้ และบางกรณีอาจยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง ซึ่งจากการค้นคว้าเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง พบว่ายังมีปัญหาบางประการ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เห็นว่า ควรจะนำการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก การตีความการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างมีผลดีต่อการพิจารณาคดีโดยจะช่วยเหลือปัญหาความล่าช้าของการพิจารณาคดี ซึ่งสามารถพิจารณาคดีต่อผู้เสียหายคราวละมาก ๆ ในคราวเดียวได้ รวมถึงประสิทธิภาพในการพิจารณาคดี ศาลไม่จำเป็นต้องรับฟังพยานหลักฐานที่ซ้ำกันของผู้เสียหายแต่ละราย และเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี อีกทั้ง เมื่อคำพิพากษามีผลผูกพันผู้เสียหายทุกราย ซึ่งรวมถึงรายที่มีได้ยื่นฟ้องคดีด้วยตนเองแต่มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มบุคคล ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า แม้จะได้มีการรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนตามรัฐธรรมนูญไว้แล้ว และปัจจุบันบางคดีจะได้มีการยอมรับหลักการฟ้องคดีแบบกลุ่มโดยให้มีการลงลายมือชื่อท้ายฟ้องทุกราย แต่เพื่อให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองแบบกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อม ควรให้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง เห็นว่า ควรที่จะมีการขึ้นทะเบียนผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีพยานผู้เชี่ยวชาญ จึงควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียน กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี โดยการขึ้นทะเบียนพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครองจะต้องยื่นคำขอขึ้นทะเบียนต่อสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งอาจมอบหมายให้สำนักที่เกี่ยวกับงานวิชาการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยประธานศาลปกครองสูงสุดออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนรูปแบบของการขึ้นทะเบียนพยานผู้เชี่ยวชาญ มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประสงค์จะยื่นคำขอขึ้นทะเบียนเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยต้องมีประสบการณ์อย่างน้อย 3 - 5 ปี ในอาชีพหรือความเชี่ยวชาญ

ที่ตนถนัด และมีหนังสือรับรองจากหน่วยงานที่ตนสังกัดประกอบด้วย ส่วนกรณีเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีองค์รควบคุมวิชาชีพ เช่น วิศวกร แพทย์ จะต้องไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือประพฤติผิดจรรยาบรรณในวิชาชีพ กรณีลักษณะต้องห้ามสมควรกำหนดไว้ตามหลักการทั่วไป เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นต้น รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครองตามที่ได้มีการขึ้นทะเบียนไว้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดระยะเวลา 2 - 3 ปี และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการต่อทะเบียน และการแก้ไขข้อความในทะเบียน ตลอดจนการจัดทำบัตรประจำตัวพยานผู้เชี่ยวชาญ การสิ้นสุดของการขึ้นทะเบียนพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครอง ส่วนคำตอบแทนพยานผู้เชี่ยวชาญ ประธานศาลปกครองสูงสุดอาจออกประกาศหรือข้อกำหนดให้อัตราเท่าใดควรพิจารณาจากความยากง่ายในการวิเคราะห์ข้อมูล ปริมาณ ค่าความแม่นยำ ซึ่งอาจเปิดช่องให้ศาลปกครองโดยตุลาการศาลปกครองที่แต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้พิจารณาว่า ควรกำหนดคำตอบแทนไว้ในอัตราใด นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดข้อควรปฏิบัติหรือกรอบจรรยาบรรณของพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้พยานผู้เชี่ยวชาญตระหนักถึงบทบาทและหน้าที่ของตนว่าต้องให้ความเห็นตามความรู้ความเชี่ยวชาญด้วยความสุจริต โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ความเป็นกลาง ปราศจากอคติ โดยมุ่งถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญตามมาตรฐานวิชาชีพ

(3) ปัญหาเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนเห็นว่า ควรที่จะมีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเร่งด่วน แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะมีระยะเวลาทั่วไปในการพิจารณาคดี แต่คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก อีกทั้งกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรืออาจก่อให้เกิดมลพิษรุนแรง ศาลควรนำวิธีพิจารณาคดีโดยเร่งด่วนมาใช้ โดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นอาจมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยเร่งด่วนตามข้อ 49/2 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อให้ศาลสามารถพิจารณาพิพากษาคดีให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วตามลักษณะคดีที่มีความจำเป็นต้องพิจารณาโดยเร่งด่วน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องพิจารณาโดยเร่งด่วน อย่างไรก็ดี การนำวิธีพิจารณาเร่งด่วนมาใช้ อาจใช้ได้เฉพาะบางคดีที่ศาลสามารถไต่สวนในคราวเดียวเสร็จเท่านั้น แต่โดยสภาพคดีสิ่งแวดล้อมแล้ว การแสวงหาข้อเท็จจริงมักจะต้องกระทำการในหลายคราวจึงจะได้ข้อเท็จจริงครบถ้วน ดังนั้น แม้จะมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองให้มีการดำเนินคดีโดยเร่งด่วนก็อาจไม่เหมาะสมกับคดีสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนจึงเห็นต่อไปว่า ควรที่จะมีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีโดยเร่งด่วนเกี่ยวกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะต่างหากจากคดีเร่งด่วนโดยทั่วไป และนอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่า การตรวจสอบสถานที่พิพาทตามข้อ 56 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ควรเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลสามารถเข้าตรวจสอบสถานที่โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งล่วงหน้าได้ในบางกรณี แล้วค่อยให้คู่กรณีไปคัดค้านผลการตรวจสอบได้ในภายหลัง

(4) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ผู้เขียนเห็นว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ศาลจะต้องพิจารณาค่าเสียหายให้เหมาะสมแก่ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยศาลอาจต้องพิจารณาไปถึงค่าเสียหายในอนาคต รวมถึงให้ศาล มีอำนาจกำหนดค่าเสียหายต่อสุขภาพที่ยังไม่เกิดขึ้นในขณะฟ้องคดีหรือในขณะมีคำพิพากษา กรณีดังกล่าว ศาลอาจตีความเพื่อให้ครอบคลุมได้ ซึ่งกฎหมายไม่อาจบัญญัติได้ครอบคลุมทั้งหมด ส่วนค่าเสียหายเชิงลงโทษ ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น

(5) ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนเห็นว่า ในการกำหนด คำบังคับคดีของศาลปกครอง ถือหลักการพิพากษาตรงคำขอโดยเฉพาะ โดยห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอมาใช้ โดยเคร่งครัดในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับตามคำพิพากษา โดยศาลจะเขียนไว้ในข้อสังเกตแทน ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะนำหลักการพิพากษารูปคดีเช่นเดียวกับในคดีผู้บริโภค ที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวน หรือตราเป็นบทบัญญัติแก้ไขในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตอนท้ายไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้ศาลมีดุลพินิจในการกำหนดคำบังคับคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ไม่เกินกว่ารูปคดี

(6) ข้อเสนอแนะอื่น ๆ จากปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ได้ ทำการค้นคว้า นอกเหนือจากการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำระบบไต่สวนมาใช้ใน คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองตั้งแต่ชั้นตรวจคำฟ้อง เนื่องจากคำฟ้องในคดีปกครองนั้น ประชาชนสามารถยื่นฟ้องคดีได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีทนายความ หรือแม้มีทนายความหรือผู้มีความรู้ ทางด้านกฎหมายเป็นผู้จัดทำคำฟ้อง ก็อาจไม่ครอบคลุมประเด็นปัญหา หรือเยียวยาความเสียหายได้ เมื่อตรวจสอบกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตั้งแต่ชั้นการตรวจคำฟ้อง สำนักงานศาลปกครอง ควรให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องได้อย่างถูกต้องและครอบคลุม ศาลปกครอง อาจทำการแสวงหาข้อเท็จจริงตั้งแต่ในชั้นของการตรวจคำฟ้อง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดประเด็นในฟ้องให้ชัดเจน และการกำหนดคู่กรณีในคดีให้ถูกต้อง และนำไปสู่การเรียกบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาเป็น คู่กรณีเพื่อประโยชน์ในการบังคับคดี รวมถึงไต่สวนสอบถามความเดือดร้อนเพื่อกำหนดคำบังคับให้ถูกต้อง และครอบคลุม สามารถแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริง เบื้องต้นกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยไม่ต้องรอถึงชั้นการทำคำให้การแก้คำฟ้อง ก็จะทำให้คดีปกครอง เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมหรือคดีปกครองทั่วไปมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- ฤทัย หงส์ศิริ. **ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรม
ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2554.
- วรรณชัย บุญบำรุง. **หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1**. กรุงเทพมหานคร: วิญญชน, 2548.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 743/2555.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 730 - 748/2557.
- คำพิพากษาศาลจังหวัดอุดรธานี คดีหมายเลขแดงที่ 2223/2550.
- ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.