

Administrative Court Procedures in Environmental Health and Public Health Cases

Chardsumon Prutipinyo

Professor, Department of Public Health Administration, Faculty of Public Health, Mahidol University
email: chardsumon.pru@mahidol.ac.th

Interesting Law/Supreme Court Order

OPEN ACCESS

Citation: Prutipinyo, P. (2026). Administrative Court Procedures in Environmental Health and Public Health Cases. *Public Health Policy and Laws Journal*, 12(1), 199-221. retrieved from <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/journal LAW/article/view/289306>

Abstract

This article aims to examine and explain the administrative court procedures in environmental health and public health cases in Thailand, with emphasis on legal processes, the role of the Administrative Court, and practical applications for professional practice. This study employs documentary research through the analysis of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999), related regulations, and Supreme Administrative Court judgments concerning environmental and public health disputes, particularly a nuisance case involving a swine farm, to demonstrate the practical application of administrative law principles.

The findings indicate that the Thai administrative court system applies an inquisitorial system in which the court plays an active role in investigating facts and gathering evidence to protect citizens' rights and public interests, especially in cases involving scientific complexity and impacts on health and the environment. The major procedures include filing a lawsuit, examination of complaints, evidence collection, interim protective measures, dispute mediation, court hearings and judgments, appeals, and enforcement of judgments. Furthermore, the Administrative Court plays a crucial role in controlling the exercise of administrative power in accordance with the rules of law and principles of fairness.

In conclusion, administrative court procedures in environmental health and public health cases serve as an important mechanism for protecting citizens' rights, reducing health and environmental impacts, and promoting transparent and accountable public administration. The study can also serve as a practical guideline or handbook for legal practitioners, public health professionals, and related personnel in effectively handling administrative disputes.

Keywords: Administrative Court Procedure; Environmental Health; Public Health Law; Inquisitorial System; Administrative Court; Rule of Law.

กระบวนการพิจารณาคดีทางปกครอง คดีอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข

ฉัตรสุนัน พฤทธิญาณโณ

ศาสตราจารย์ ภาควิชาบริหารงานสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

email: chardsumon.pru@mahidol.ac.th

กฎหมาย/คำพิพากษาที่น่าสนใจ

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและอธิบายกระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขของประเทศไทย โดยมุ่งเน้นให้เห็นถึงขั้นตอนตามกฎหมาย บทบาทของศาลปกครอง และแนวทางการประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานจริง การศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร โดยศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข โดยเฉพาะกรณีศึกษาคดีเหตุรำคาญจากฟาร์มสุกร เพื่อสะท้อนการประยุกต์ใช้หลักกฎหมายในทางปฏิบัติ

กระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองของไทยใช้ระบบไต่สวน ซึ่งศาลมีบทบาทเชิงรุกในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะในคดีที่มีความซับซ้อนทางวิชาการและส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม กระบวนการสำคัญประกอบด้วยการยื่นฟ้องคดี การตรวจคำฟ้อง การรวบรวมพยานหลักฐาน การกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว การไต่ถามข้อพิพาท การพิจารณาพิพากษา การอุทธรณ์ และการบังคับคดี นอกจากนี้ ศาลปกครองยังมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักความเป็นธรรม

โดยสรุป กระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ลดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่โปร่งใสและรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งยังสามารถใช้เป็นแนวทางหรือคู่มือสำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายและสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: กระบวนการพิจารณาคดีทางปกครอง; อนามัยสิ่งแวดล้อม; กฎหมายการสาธารณสุข; ระบบไต่สวน; ศาลปกครอง; หลักนิติธรรม

บทนำ

ปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขในสังคมไทยมีความซับซ้อนและทวีความรุนแรงมากขึ้นตามการขยายตัวของเมือง อุตสาหกรรม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อสุขภาพ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อมของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นปัญหามลพิษทางอากาศ การปนเปื้อนในแหล่งน้ำ การจัดการของเสียอันตราย เหตุรำคาญจากสถานประกอบกิจการ ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมของรัฐหรือเอกชนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนในวงกว้าง เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ศาลปกครองจึงเป็นองค์กรสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศไทย ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทางปกครองของหน่วยงานรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม และคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งมักมีลักษณะเฉพาะ คือ มีความซับซ้อนทางวิชาการและวิทยาศาสตร์ มีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมาก และเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะในวงกว้าง กระบวนพิจารณาตีทางปกครองจึงถูกออกแบบให้มีลักษณะยืดหยุ่นและเน้นระบบไต่สวน เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้อย่างรอบด้านและเป็นธรรม

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนสำคัญของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ตั้งแต่การฟ้องคดี การตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การนั่งพิจารณาคดี การมีคำพิพากษา การอุทธรณ์ ตลอดจนการบังคับคดี ซึ่งแต่ละขั้นตอนล้วนมีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายกระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและ

สาธารณสุขอย่างเป็นระบบ โดยมุ่งเน้นให้เห็นถึงขั้นตอนวิธีการ และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ ยังมุ่งให้บทความนี้สามารถใช้เป็น “คู่มือการทำงาน” สำหรับนักกฎหมาย บุคลากรด้านสาธารณสุข เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักวิชาการ ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถเข้าใจกระบวนการดำเนินคดีปกครองได้อย่างถูกต้อง และนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้นำกรณีศึกษาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 16/2567 จากสำนักงานศาลปกครองมาใช้ประกอบการอธิบาย เพื่อให้เห็นภาพการประยุกต์ใช้กฎหมายและขั้นตอนต่าง ๆ ในทางปฏิบัติอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด พ.ศ. 2564)
2. ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด พ.ศ. 2562)
3. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 16/2567
4. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์: มาตรา 420 (ตามที่อ้างถึงในคำพิพากษา)
5. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ตามที่อ้างถึงในคำพิพากษา)
6. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 16/2567 (ตามที่อ้างถึงในคำพิพากษา)

บทความวิชาการทางกฎหมาย ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ได้นำเสนอสาระสำคัญแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรก กระบวนพิจารณาตีทางปกครอง ส่วนที่สอง กรอบแนวคิดทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิด้านสุขภาพ ภายใต้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข และส่วนที่สาม กระบวนพิจารณาตีทางปกครอง: กรณีศึกษาคดีเหตุรำคาญจากฟาร์มสุกรจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อพ.16/2567

ส่วนที่ 1 กระบวนการพิจารณาคดีทางปกครอง (Detailed Administrative Court Process)

กระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองของประเทศไทยมีความแตกต่างจากศาลยุติธรรมทั่วไป โดยมีลักษณะเด่นคือเป็นระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งศาลมีบทบาทเชิงรุกในการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน กระบวนการนี้ถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

1.1 หลักการทั่วไปและลักษณะเด่น

กระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองถือเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีคดีด้านอนามัย สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับผลกระทบในวงกว้างต่อชุมชนและประโยชน์สาธารณะ การทำความเข้าใจหลักการทั่วไปและลักษณะเด่นของกระบวนการพิจารณาคดีปกครองจึงมีความจำเป็น เพื่อให้เห็นถึงบทบาทของศาลปกครองในการสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

ประการแรก ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) เป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจากระบบกล่าวหา (Adversarial System) ที่ใช้ในศาลยุติธรรมทั่วไป ภายใต้ระบบไต่สวน ศาลมีบทบาทเชิงรุกในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้เองตามที่เห็นสมควร (ข้อ 5 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา 56 วรรคสอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) หลักการนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในคดีด้านอนามัย สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข เนื่องจากคดีประเภทดังกล่าวมักมีลักษณะทางเทคนิคสูง มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่ซับซ้อน และอาจมีความไม่สมดุลของข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

ตัวอย่างเช่น ในกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศหรือการปนเปื้อนของสารพิษในแหล่งน้ำ ประชาชนผู้ฟ้องคดีอาจไม่มีทรัพยากรหรือความเชี่ยวชาญเพียงพอในการรวบรวมหลักฐานเชิงวิทยาศาสตร์เพื่อนำเสนอต่อศาล การที่ศาลสามารถเข้ามามีบทบาทในการไต่สวนข้อเท็จจริงเอง จึงช่วยลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ระบบไต่สวนยังช่วยให้ศาลสามารถพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะได้อย่างรอบด้าน ไม่จำกัดเฉพาะข้อกล่าวอ้างของคู่กรณีเท่านั้น

ประการที่สอง เรื่องภาษาและเอกสารในกระบวนการพิจารณาเป็นอีกลักษณะเด่นหนึ่งที่มีความสำคัญ โดยกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการและเอกสารทั้งหมดต้องจัดทำเป็นภาษาไทย (ข้อ 9 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) หากมีเอกสารเป็นภาษาต่างประเทศ จะต้องมีการแปลภาษาไทยที่ได้รับการรับรองอย่างถูกต้อง หลักการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กระบวนการพิจารณามีความชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม ในคดีด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขซึ่งมักเกี่ยวข้องกับรายงานวิจัยหรือมาตรฐานสากลจากต่างประเทศ การแปลเอกสารอาจเป็นภาระเพิ่มเติมของคู่กรณี โดยเฉพาะประชาชนทั่วไป ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ศาลอาจมีบทบาทในการพิจารณาความน่าเชื่อถือของคำแปลและอาจเรียกผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นประกอบเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

ประการที่สาม กลไกการแก้ไขความผิดพลาดในกระบวนการพิจารณาเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้กระบวนการยุติธรรมมีความยืดหยุ่นและไม่เคร่งครัดจนเกินไป ตามข้อ 7 ของระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ หากมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติ ศาลสามารถพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและไม่ให้กระทบต่อสิทธิของคู่กรณีโดยไม่จำเป็น ในคดีด้านอนามัย สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งมักมีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมากและอาจมีผู้ฟ้องคดีหลายราย กลไกนี้มีบทบาทสำคัญในการป้องกันไม่ให้ข้อผิดพลาดทางเทคนิคกลายเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาเนื้อหาสาระของคดี

ประการที่สี่ อำนาจของศาลในการรักษาความเรียบร้อยและเร่งรัดการดำเนินคดีเป็นอีกปัจจัยที่ช่วยให้กระบวนการพิจารณามีประสิทธิภาพ (ข้อ 8 ระเบียบวิธี

พิจารณาคดีปกครองฯ) ศาลสามารถออกข้อกำหนดเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคู่กรณีและบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เพื่อป้องกันการยืดเยื้อโดยไม่จำเป็น ความรวดเร็วในการพิจารณาคดีมีความสำคัญอย่างยิ่งในคดีด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากความล่าช้าอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง เช่น กรณีการปล่อยสารมลพิษที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน หากศาลสามารถดำเนินการได้อย่างทันท่วงที ย่อมช่วยลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

โดยสรุป หลักการทั่วไปและลักษณะเด่นของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ได้แก่ ระบบไต่สวน การกำหนดภาษาและเอกสาร การแก้ไขความผิดพลาด และการรักษาความเรียบร้อย ล้วนเป็นกลไกที่ออกแบบมาเพื่อให้การพิจารณาคดีมีความยืดหยุ่น เป็นธรรม และสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของข้อพิพาททางปกครอง โดยเฉพาะในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะในวงกว้าง

1.2 การฟ้องคดีและตรวจคำฟ้อง

การฟ้องคดีและการตรวจคำฟ้องในคดีปกครองนับเป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่มีความสำคัญยิ่งต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะในกรณีคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในลักษณะกระจายตัวและส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องรูปแบบคำฟ้อง อายุความ ค่าธรรมเนียมศาล ตลอดจนวิธีการยื่นคำฟ้องและการตรวจคำฟ้อง จึงสะท้อนถึงความพยายามของกฎหมายในการสร้างสมดุลระหว่างความเป็นระเบียบของกระบวนการพิจารณากับการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้อย่างแท้จริง

ในประเด็นแรกเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี กฎหมายได้กำหนดขอบเขตไว้อย่างกว้าง โดยครอบคลุมทั้งผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง และผู้ที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในอนาคตโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ (มาตรา 42 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) หลักการดังกล่าวมีความสอดคล้อง

กับแนวคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิในเชิงป้องกัน (preventive justice) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในคดีด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้มักยากต่อการเยียวยาภายหลัง ตัวอย่างเช่น กรณีการอนุญาตให้ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่อาจปล่อยมลพิษ ชุมชนโดยรอบสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตั้งแต่ก่อนเกิดความเสียหายจริง หากสามารถแสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงที่ชัดเจน ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการสากลด้านสิ่งแวดล้อม เช่น หลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) (World Health Organization, 2020)

ถัดมาในเรื่องรูปแบบของคำฟ้อง กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำเป็นหนังสือและใช้ถ้อยคำสุภาพ พร้อมระบุรายละเอียดที่จำเป็นอย่างครบถ้วน ได้แก่ ข้อมูลของผู้ฟ้องคดี หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้อง ข้อเท็จจริง คำขอและลายมือชื่อ (มาตรา 45 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ; ข้อ 32 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) การกำหนดรูปแบบดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลสามารถทำความเข้าใจประเด็นข้อพิพาทได้อย่างชัดเจนและรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในคดีด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลทางวิชาการหรือข้อมูลเชิงเทคนิค ผู้ฟ้องคดีอาจประสบปัญหาในการเรียบเรียงข้อเท็จจริงและจัดเตรียมพยานหลักฐานให้ครบถ้วน ดังนั้น บทบาทของศาลและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการให้คำแนะนำจึงมีความสำคัญ เพื่อไม่ให้ข้อจำกัดด้านรูปแบบกลายเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรม

ในส่วนของอายุความในการฟ้องคดี กฎหมายกำหนดหลักทั่วไปไว้ที่ 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 49 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) แต่ได้บัญญัติข้อยกเว้นสำหรับบางประเภทคดี เช่น คดีละเมิดซึ่งมีอายุความ 1 ปี และคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งมีอายุความ 5 ปี (มาตรา 51 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) รวมถึงกรณีคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลซึ่งสามารถฟ้องได้โดยไม่จำกัดระยะเวลา (มาตรา 52 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) การกำหนดอายุความในลักษณะนี้สะท้อนถึงความยืดหยุ่นของกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะในคดีด้านสิ่งแวดล้อมที่ความเสียหายอาจปรากฏในระยะยาว เช่น การปนเปื้อนของสารพิษในดินหรือแหล่งน้ำ ซึ่งอาจต้องใช้เวลา

หลายปีจึงจะตรวจพบ การเปิดช่องให้สามารถฟ้องคดีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะได้โดยไม่จำกัดเวลา จึงเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในระยะยาว

ประเด็นเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยหลักแล้ว คดีปกครองไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมศาล ยกเว้นกรณีที่มีการเรียกร้องให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน (มาตรา 45 วรรคสี่ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) นอกจากนี้ กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ หากไม่มีความสามารถในการชำระ (มาตรา 45/1 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ; ข้อ 41/1 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) หลักการนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้ฟ้องคดีมักเป็นประชาชนหรือชุมชนที่อาจไม่มีทรัพยากรทางการเงินเพียงพอ การลดภาระค่าใช้จ่ายจึงช่วยส่งเสริมให้เกิดการใช้สิทธิทางศาลอย่างกว้างขวางและเป็นธรรมมากขึ้น

ในส่วนของวิธีการยื่นคำฟ้อง กฎหมายได้กำหนดช่องทางที่หลากหลาย ทั้งการยื่นด้วยตนเอง การส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน หรือผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์หรือโทรสาร (มาตรา 46 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) การเปิดช่องทางดังกล่าวสะท้อนถึงการปรับตัวของกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ผู้ได้รับผลกระทบอาจอยู่ในพื้นที่ห่างไกลหรือมีข้อจำกัดในการเดินทาง เช่น กรณีชุมชนชนบทที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อม

สุดท้าย ขั้นตอนการตรวจคำฟ้องโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลมีบทบาทสำคัญในการคัดกรองและเตรียมความพร้อมของคดี โดยเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบความครบถ้วนและความถูกต้องของคำฟ้องในเบื้องต้น หากพบข้อบกพร่องจะแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข (ข้อ 35 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) กลไกนี้ช่วยลดความเสี่ยงที่คดีจะถูกยกฟ้องด้วยเหตุผลทางเทคนิค และส่งเสริมให้คดีเข้าสู่การพิจารณาในเนื้อหาสาระได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในคดีด้านสาธารณสุขที่มักมีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับข้อมูลจำนวนมาก

โดยสรุป ขั้นตอนการฟ้องคดีและการตรวจคำฟ้องในคดีปกครองเป็นกลไกที่ออกแบบมาเพื่ออำนวยความสะดวกและลดอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน ขณะเดียวกันก็ยังคงรักษามาตรฐานของกระบวนการพิจารณาให้มีความเป็นระเบียบและน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะในบริบทของคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งต้องอาศัยทั้งความยืดหยุ่นและความรอบคอบในการพิจารณาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อคู่กรณีและสังคมโดยรวม

1.3 การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีปกครองเป็นช่วงตอนที่สะท้อน “แก่น” ของระบบได้ส่วนอย่างชัดเจนที่สุด กล่าวคือ ศาลมีได้ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ชี้ขาดข้อพิพาทจากพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริง เพื่อให้การวินิจฉัยคดีตั้งอยู่บนฐานของข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนและเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งมักมีความซับซ้อนทางวิทยาศาสตร์และมีผลกระทบต่อสาธารณะในวงกว้าง

ภายหลังจากที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณา จะมีการแต่งตั้ง “ตุลาการเจ้าของสำนวน” เพื่อทำหน้าที่หลักในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน (มาตรา 56 วรรคสอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) บทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวนจึงมีลักษณะคล้าย “ผู้จัดการคดี” (case manager) ที่ต้องวิเคราะห์คำฟ้อง คำให้การ และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดทิศทางการไต่สวนให้ครอบคลุมประเด็นสำคัญทั้งหมด ในคดีด้านสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจต้องพิจารณาทั้งข้อมูลเชิงเทคนิค เช่น ค่ามาตรฐานมลพิษ รายงานการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตและการกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งล้วนต้องอาศัยความเข้าใจแบบบูรณาการ

ในส่วนของอำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริง กฎหมายได้ให้อำนาจไว้อย่างกว้างขวาง โดยศาลสามารถรับฟังพยานหลักฐานได้หลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นใดที่

เห็นว่าเกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา (มาตรา 55 วรรคสาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ; ข้อ 50 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) ลักษณะดังกล่าวสะท้อนถึงความยืดหยุ่นของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในคดีด้านสาธารณสุขที่มักต้องพึ่งพาความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เช่น แพทย์ นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม หรือผู้เชี่ยวชาญด้านพิษวิทยา การเปิดโอกาสให้ศาลสามารถเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญได้โดยตรงช่วยลดข้อจำกัดของคู่กรณี และทำให้ศาลสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกที่จำเป็นต่อการวินิจฉัยคดี

อีกหนึ่งกลไกสำคัญคือ อำนาจของศาลในการสั่งให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งพยานหลักฐานหรือให้ถ้อยคำ (มาตรา 61 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ; ข้อ 54, 58, 61 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) อำนาจนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในกรณีที่พยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ เช่น รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือข้อมูลการตรวจสอบคุณภาพน้ำและอากาศ ซึ่งประชาชนทั่วไปอาจไม่สามารถเข้าถึงได้โดยง่าย การที่ศาลสามารถมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว จึงช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสและความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณา ทั้งยังสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน (World Health Organization, 2020)

นอกจากนี้ การตรวจสอบสถานที่ (inspection) เป็นอีกหนึ่งเครื่องมือที่มีบทบาทสำคัญในคดีด้านสิ่งแวดล้อม โดยตุลาการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายสามารถลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับคดีได้ (ข้อ 56 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) การตรวจสอบสถานที่ช่วยให้ศาลได้รับข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical evidence) ที่ไม่สามารถสะท้อนผ่านเอกสารหรือคำให้การเพียงอย่างเดียว เช่น สภาพแวดล้อมจริงของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ระยะห่างระหว่างแหล่งกำเนิดมลพิษกับชุมชน หรือสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งล้วนมีผลต่อการประเมินความเสียหายและความเหมาะสมของมาตรการแก้ไข

ในด้านของกระบวนการโต้แย้งข้อเท็จจริง กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำให้การเพื่อแสดงการยอมรับหรือปฏิเสธข้อกล่าวหา (ข้อ 43 ระเบียบวิธีพิจารณา

คดีปกครองฯ) ขณะเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิยื่นคำคัดค้านคำให้การดังกล่าว (ข้อ 47 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) แม้ว่าระบบไต่สวนจะลดบทบาทของการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณีลงเมื่อเทียบกับระบบกล่าวหา แต่กระบวนการแลกเปลี่ยนข้อโต้แย้งยังคงมีความสำคัญ เนื่องจากช่วยให้ศาลมองเห็นมุมมองที่หลากหลายและสามารถกำหนดประเด็นข้อพิพาทได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในคดีที่มีข้อเท็จจริงขัดแย้งกันหรือมีการตีความข้อมูลทางวิทยาศาสตร์แตกต่างกัน

เมื่อการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสร็จสิ้น และตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อมูลเพียงพอแล้ว จะมีการจัดทำ “บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน” ซึ่งประกอบด้วยสรุปข้อเท็จจริง ประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องวินิจฉัย และความเห็นเบื้องต้นเพื่อเสนอให้องค์คณะพิจารณา (ข้อ 60 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) บันทึกดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างขั้นตอนการไต่สวนกับขั้นตอนการวินิจฉัยคดี เนื่องจากช่วยให้องค์คณะสามารถเข้าใจภาพรวมของคดีได้อย่างเป็นระบบและครบถ้วน นอกจากนี้ ยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณา โดยลดระยะเวลาในการทำความเข้าใจข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน

โดยสรุป กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีปกครองเป็นกลไกที่สะท้อนถึงความยืดหยุ่นและความเป็นธรรมของระบบไต่สวนอย่างเด่นชัด โดยเปิดโอกาสให้ศาลมีบทบาทเชิงรุกในการค้นหาความจริง และลดข้อจำกัดของคู่กรณีในการเข้าถึงพยานหลักฐาน โดยเฉพาะในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลเชิงเทคนิคและการประเมินผลกระทบในวงกว้าง กระบวนการดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความยุติธรรมที่แท้จริงและยั่งยืนในสังคม

1.4 มาตรการคุ้มครองชั่วคราว (Interim Measures)

มาตรการคุ้มครองชั่วคราว (Interim Measures) ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งลักษณะของความเสียหายมักเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง สะสม และในหลายกรณีไม่อาจย้อนคืนสภาพเดิมได้อย่างสมบูรณ์

การรอคอยคำพิพากษาถึงที่สุดอาจทำให้สิทธิของประชาชนถูกกระทบอย่างรุนแรงเกินกว่าจะเยียวยาได้ในภายหลัง ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดเครื่องมือให้ศาลสามารถแทรกแซงชั่วคราวเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาคดี กล่าวคือ การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเป็นมาตรการที่มีบทบาทสำคัญในทางปฏิบัติ โดยศาลมีอำนาจสั่งระงับหรือชะลอการบังคับใช้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไว้ชั่วคราว หากเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าว “น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย” และหากปล่อยให้ผลบังคับต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยา อีกทั้งการสั่งทุเลาต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐ (ข้อ 72 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) เจื่อนไขทั้งสามประการนี้สะท้อนถึงการถ่วงดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของเอกชนกับความจำเป็นในการดำเนินงานของภาครัฐ

ในบริบทของคดีด้านสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือกรณีที่มีการออกใบอนุญาตให้ดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน เช่น โรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า หรือโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ หากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการอนุญาต เช่น การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง ศาลอาจพิจารณาสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งอนุญาตดังกล่าว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายที่อาจแก้ไขไม่ได้ในภายหลัง แนวคิดนี้สอดคล้องกับหลักการป้องกันไว้ก่อน (precautionary principle) ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นหลักสำคัญในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข (World Health Organization, 2020)

นอกจากการทุเลาการบังคับแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจศาลในการกำหนด “มาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว” ในลักษณะที่ยืดหยุ่นมากขึ้น (ข้อ 76 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) ซึ่งอาจรวมถึงการสั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการบางอย่าง หรือระงับการกระทำบางประการ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีในระหว่างรอคำพิพากษา มาตรการดังกล่าวเปิดโอกาสให้ศาลสามารถออกแบบแนวทางการคุ้มครองให้เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละคดี เช่น ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการปนเปื้อนของน้ำในชุมชน ศาล

อาจมีคำสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดหาน้ำสะอาดให้แก่ประชาชนเป็นการชั่วคราว หรือในกรณีมลพิษทางอากาศ ศาลอาจสั่งให้ลดหรือจำกัดกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษในช่วงเวลาหนึ่ง

ความยืดหยุ่นของมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวสะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายปกครองที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ในการคุ้มครองสิทธิ มากกว่าการยึดติดกับรูปแบบทางกฎหมายที่ตายตัว กล่าวคือ ศาลไม่ได้จำกัดบทบาทของตนไว้เพียงการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น แต่ยังสามารถมีบทบาทเชิงรุกในการแก้ไขปัญหาและลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงในสังคม ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับพัฒนาการของกฎหมายปกครองในระดับสากลที่ให้ความสำคัญกับ “ประสิทธิผล” (effectiveness) ของการเยียวยามากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราวต้องอาศัยความระมัดระวังอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด ศาลจึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเบื้องต้นอย่างรอบคอบ เพื่อประเมินทั้งความน่าจะเป็นของความไม่ชอบด้วยกฎหมายและระดับความร้ายแรงของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้ ศาลยังต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในภาพรวม เช่น หากการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจะส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะที่จำเป็น ศาลอาจต้องชั่งน้ำหนักอย่างรอบด้านก่อนมีคำสั่ง

ในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ความท้าทายสำคัญอยู่ที่ การประเมิน “ความเสี่ยง” (risk assessment) ซึ่งมักมีความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ (scientific uncertainty) เข้ามาเกี่ยวข้อง ศาลจึงต้องอาศัยทั้งข้อมูลเชิงวิชาการและดุลพินิจทางกฎหมายในการตัดสินใจ โดยในหลายกรณี การเลือกใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราวอาจสะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับการป้องกันความเสียหายมากกว่าการรอให้เกิดความเสียหายแล้วจึงค่อยเยียวยา ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (World Health Organization, 2020)

โดยสรุป มาตรการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเป็นเครื่องมือที่มีบทบาทสำคัญในการปกป้องสิทธิของประชาชนและประโยชน์สาธารณะในระหว่างกระบวนการพิจารณาคดี ไม่ว่าจะเป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ทั้งสองมาตรการล้วนสะท้อนถึงความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพของระบบกฎหมายปกครองในการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่มีความเร่งด่วนและซับซ้อน โดยเฉพาะในบริบทของคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งความล่าช้าเพียงเล็กน้อยอาจนำไปสู่ความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขได้ในระยะยาว

1.5 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) ในกระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองนับเป็นพัฒนาการสำคัญของระบบกฎหมายไทยที่มุ่งเน้นการระงับข้อพิพาทอย่างสันติ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในบริบทของคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งมักมีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับทั้งข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์ ผลประโยชน์ของชุมชน และภารกิจของรัฐ การเปิดช่องทางให้มีการไกล่เกลี่ยจึงช่วยลดความตึงเครียดของข้อพิพาท และสร้างทางเลือกที่ยืดหยุ่นกว่าการรื้อคำพิพากษาเพียงอย่างเดียว

ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีบางประเภท เช่น คดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง คดีละเมิดหรือคดีสัญญาทางปกครอง (มาตรา 66/1 และ 66/2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) การกำหนดขอบเขตดังกล่าวสะท้อนถึงความเหมาะสมของคดีแต่ละประเภท กล่าวคือ คดีที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ที่สามารถปรับเปลี่ยนหรือประนีประนอมกันได้ ย่อมเหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ยมากกว่าคดีที่เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยตรง

ในคดีด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข การไกล่เกลี่ยมีบทบาทอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาที่ต้องการ “ทางออกเชิงปฏิบัติ” มากกว่าการวินิจฉัยเชิงนามธรรม เช่น กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม แม้ว่าศาลอาจมี

อำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแก้ไข แต่การไกล่เกลี่ยสามารถนำไปสู่ข้อตกลงที่ครอบคลุมมากกว่า เช่น การกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษเพิ่มเติม การจัดตั้งกองทุนเยียวยาชุมชน หรือการติดตามตรวจสอบโดยมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอาจตอบโจทย์ปัญหาได้อย่างยั่งยืนมากกว่า

อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยในคดีปกครองมีข้อจำกัดสำคัญที่ต้องพิจารณา กล่าวคือ ข้อตกลงที่เกิดขึ้นต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย หรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา 66/3 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) หลักการนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม เนื่องจากข้อพิพาทมักไม่ได้กระทบเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อประชาชนในวงกว้าง ตัวอย่างเช่น หากมีการตกลงกันให้ลดมาตรฐานการควบคุมมลพิษเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเอกชน ข้อตกลงดังกล่าวย่อมไม่อาจยอมรับได้ เนื่องจากขัดต่อประโยชน์สาธารณะและอาจกระทบต่อสุขภาพของประชาชนโดยรวม ดังนั้น ศาลจึงต้องมีบทบาทในการถ่วงดุลระหว่างเนื้อหาของข้อตกลงเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายและหลักธรรมาภิบาล

อีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญคือ หลักความลับของกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยกฎหมายกำหนดว่าข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ได้จากการไกล่เกลี่ยจะไม่ถูกนำไปเปิดเผยหรือใช้อ้างอิงในกระบวนการพิจารณาคดี (มาตรา 66/8 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) หลักการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้าง “พื้นที่ปลอดภัย” ให้คู่กรณีสามารถเจรจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้อย่างเปิดเผย โดยไม่ต้องกังวลว่าข้อมูลดังกล่าวจะถูกนำไปใช้เป็นผลเสียในภายหลัง ในบริบทของคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งมักมีข้อมูลที่อ่อนไหว เช่น ข้อมูลการปล่อยมลพิษหรือข้อบกพร่องในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ หลักความลับจึงช่วยส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือและความไว้วางใจระหว่างคู่กรณี

นอกจากนี้ การไกล่เกลี่ยยังสอดคล้องกับแนวโน้มของกฎหมายปกครองในระดับสากลที่ให้ความสำคัญกับการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) ซึ่งมุ่งลดภาระของศาลและเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขข้อพิพาท (Cane, 2011) ในหลายประเทศ การใช้ ADR ในคดีสิ่งแวดล้อมได้รับการส่งเสริมอย่างกว้างขวาง เนื่องจากสามารถตอบสนองต่อความซับซ้อนของปัญหาและเปิดโอกาส

ให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางแก้ไข (World Health Organization, 2020)

อย่างไรก็ดี การใกล้ชิดในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขยังคงมีความท้าทายหลายประการ เช่น ความไม่สมดุลของอำนาจต่อรองระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือภาคธุรกิจกับประชาชน ความซับซ้อนของข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ และข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของผู้ได้รับผลกระทบที่อาจไม่ได้เป็นคู่กรณีโดยตรง ดังนั้น การออกแบบกระบวนการใกล้ชิดจึงควรคำนึงถึงความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอย่างรอบด้าน

กล่าวได้ว่า การใกล้ชิดข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นกลไกที่ช่วยเสริมสร้างความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถร่วมกันหาทางออกที่เหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาทได้ อย่างไรก็ตาม ในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข การใช้กลไกดังกล่าวต้องดำเนินไปภายใต้กรอบของกฎหมายและการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้ผลลัพธ์ที่ได้ไม่เพียงแต่ยุติข้อพิพาทเฉพาะหน้า แต่ยังส่งเสริมความยั่งยืนและความเป็นธรรมในระยะยาว

1.6 การนั่งพิจารณาคดีและคำพิพากษา

การนั่งพิจารณาคดีและการมีคำพิพากษาในคดีปกครองเป็นช่วงตอนปลายของกระบวนการยุติธรรมที่สะท้อนทั้งความโปร่งใส ความเป็นธรรม และประสิทธิภาพของศาลปกครอง โดยเฉพาะในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งข้อพิพาทมักมีความซับซ้อนและมีผลกระทบต่อสาธารณะในวงกว้าง ขั้นตอนดังกล่าวจึงมิใช่เพียงการ “ตัดสินคดี” เท่านั้น แต่ยังเป็นกระบวนการสร้างความชอบธรรม (legitimacy) ให้แก่คำวินิจฉัยของศาลในสายตาของสังคม

เริ่มจากการนั่งพิจารณาคดี กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการนั่งพิจารณาอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้แถลงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายด้วยวาจาต่อหน้าศาล (มาตรา 59 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542; ข้อ 83 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) แม้ว่าจะมีขั้นตอนจะเน้นการรวบรวมข้อเท็จจริงผ่านเอกสารและการดำเนินการของศาลเป็นหลัก แต่การเปิด

ให้มีการแถลงด้วยวาจายังคงมีความสำคัญ เนื่องจากช่วยให้ศาลสามารถประเมินน้ำหนักของข้อโต้แย้ง ความน่าเชื่อถือของคู่กรณี และประเด็นข้อพิพาทที่อาจยังไม่ชัดเจนจากเอกสารเพียงอย่างเดียว

ยิ่งไปกว่านั้น การนั่งพิจารณาคดีต้องดำเนินไปโดยเปิดเผย (มาตรา 60 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ การเปิดเผยดังกล่าวช่วยให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบการทำงานของศาลได้ และสร้างความเชื่อมั่นว่าการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม ในคดีด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขซึ่งมักได้รับความสนใจจากสังคม การเปิดเผยกระบวนการพิจารณายังมีความสำคัญ เนื่องจากช่วยให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบสามารถติดตามความคืบหน้าของคดีและเข้าใจเหตุผลของศาลได้อย่างชัดเจน

อีกองค์ประกอบหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญคือ “ตุลาการผู้แถลงคดี” ซึ่งทำหน้าที่สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเสนอความเห็นต่อองค์คณะตุลาการ (มาตรา 58 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ; ข้อ 63 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) ตุลาการผู้แถลงคดีเปรียบเสมือนกลไกภายในที่ช่วยกลั่นกรองข้อมูลและวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ก่อนที่องค์คณะจะมีคำพิพากษา ในวันนั่งพิจารณา ตุลาการผู้แถลงคดีจะชี้แจงความเห็นด้วยวาจา ซึ่งช่วยให้องค์คณะและคู่กรณีเข้าใจประเด็นสำคัญของคดีได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

ในส่วนขององค์คณะตุลาการ กฎหมายกำหนดจำนวนตุลาการขั้นต่ำเพื่อให้การพิจารณาคดีมีความรอบคอบและลดความเสี่ยงของอคติ โดยศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการไม่น้อยกว่า 3 คน และศาลปกครองสูงสุดไม่น้อยกว่า 5 คน (มาตรา 54 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) การพิจารณาคดีโดยองค์คณะช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการถ่วงดุลภายใน ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในคดีที่มีความซับซ้อน เช่น คดีด้านสาธารณสุขที่ต้องพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์ ข้อกฎหมาย และผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง (Cane, 2011)

เมื่อกระบวนการพิจารณาเสร็จสิ้น ศาลจะมีคำพิพากษาซึ่งต้องประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ ชื่อคู่กรณี เหตุแห่งการฟ้อง ข้อเท็จจริง เหตุผลในการวินิจฉัย

และคำบังคับ (มาตรา 69 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) การกำหนดให้คำพิพากษาต้องมีเหตุผลอย่างชัดเจนเป็นหลักการพื้นฐานของนิติรัฐ (rule of law) เนื่องจากช่วยให้คู่กรณีและสาธารณชนสามารถตรวจสอบความถูกต้องและความสมเหตุสมผลของคำวินิจฉัยได้ ในคดีด้านสิ่งแวดล้อม เหตุผลของศาลมักต้องอธิบายประเด็นทางเทคนิค เช่น การประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาพ หรือความเหมาะสมของมาตรการควบคุมมลพิษ ซึ่งต้องอาศัยการเชื่อมโยงระหว่างข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์ กับหลักกฎหมาย (World Health Organization, 2020)

คำพิพากษาของศาลปกครองมีผลผูกพันคู่กรณีโดยตรง (มาตรา 70 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) และในบางกรณีอาจมีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก (มาตรา 71 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ เช่น การเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่มีผลใช้บังคับทั่วไป คำพิพากษาในลักษณะนี้จึงมีบทบาทคล้าย “บรรทัดฐาน” ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในอนาคต และช่วยยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข

ในส่วนของอำนาจในการกำหนดคำบังคับ ศาลปกครองมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหา เช่น การเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การสั่งให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ การสั่งให้ชดเชยค่าเสียหาย หรือแม้กระทั่งการสั่งให้กระทำหรือละเว้นการกระทำบางอย่าง (มาตรา 72 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) อำนาจดังกล่าวสะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายปกครองที่มุ่งเน้น “การแก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมาย” และ “การฟื้นฟูสิทธิ” มากกว่าการลงโทษ

ในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข คำบังคับของศาลอาจมีลักษณะเชิงโครงสร้าง (structural remedies) เช่น การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำแผนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงระบบควบคุมมลพิษ หรือการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาวมากกว่าการเยียวยาเฉพาะกรณี แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับพัฒนาการของกฎหมายปกครองในระดับสากลที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเชิงระบบ (systemic solutions) มากยิ่งขึ้น (Craig, 2018)

โดยสรุป การนั่งพิจารณาคดีและการมีคำพิพากษาในคดีปกครองเป็นขั้นตอนที่ผสมผสานทั้งหลักการทางกฎหมาย ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสังคมเข้าไว้ด้วยกัน โดยเฉพาะในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งคำพิพากษามีได้มีผลเพียงต่อคู่กรณีเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมโดยรวม

1.7 การอุทธรณ์

การอุทธรณ์ในคดีปกครองเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยรับประกันความถูกต้องและความเป็นธรรมของคำพิพากษา โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถขอให้ศาลที่มีลำดับชั้นสูงกว่าตรวจสอบคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นได้อีกครั้งหนึ่ง กระบวนการดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งมักมีความซับซ้อนทั้งในเชิงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และอาจมีผลกระทบในวงกว้างต่อสาธารณะ

ในประเด็นสิทธิในการอุทธรณ์ กฎหมายกำหนดให้คู่กรณีสามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่ง (มาตรา 73 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวสะท้อนถึงความพยายามของกฎหมายในการสร้างสมดุลระหว่างสิทธิของคู่กรณีในการขอให้มีการทบทวนคำพิพากษา กับความจำเป็นในการให้ข้อพิพาทยุติลงโดยไม่ล่าช้าเกินสมควร ในคดีด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ระยะเวลาที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและสิ่งแวดล้อมมักต้องการความชัดเจนทางกฎหมายอย่างรวดเร็วเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา

การอุทธรณ์มิได้เป็นเพียงการ “โต้แย้ง” คำพิพากษาเท่านั้น แต่ยังเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้มีการทบทวนทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยเฉพาะในระบบไต่สวนของศาลปกครอง ซึ่งศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงสามารถพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม ไม่จำกัดเฉพาะข้อที่คู่กรณียกขึ้นอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การอุทธรณ์มักมุ่งเน้นไปที่ข้อ

กฎหมายหรือการตีความกฎหมายเป็นหลัก เนื่องจากข้อเท็จจริงส่วนใหญ่ได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดแล้วในชั้นต้น

ในส่วนของอำนาจของศาลปกครองสูงสุด กฎหมายให้อำนาจในการพิพากษายืน แก้ไข หรือยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา 111 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ) อำนาจดังกล่าวสะท้อนถึงบทบาทของศาลปกครองสูงสุดในฐานะ “ศาลแห่งบรรทัดฐาน” (court of precedent) ที่มีหน้าที่กำหนดแนวทางการตีความกฎหมายปกครองให้มีความชัดเจนและเป็นเอกภาพ การที่ศาลสามารถแก้ไขหรือยกคำพิพากษาได้ แสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นและความสามารถในการปรับปรุงคำวินิจฉัยให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

ในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข บทบาทของศาลปกครองสูงสุดมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากคำพิพากษาในคดีลักษณะนี้มีผลกระทบต่อในวงกว้างและอาจกลายเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในอนาคต ตัวอย่างเช่น การตีความมาตรฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือขอบเขตหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการป้องกันความเสี่ยงต่อสุขภาพของประชาชน คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจึงมีบทบาทในการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์สาธารณะ (World Health Organization, 2020)

นอกจากนี้ การอุทธรณ์ยังมีบทบาทในการพัฒนากฎหมาย (law development) โดยผ่านการตีความและวางหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ในประเด็นที่ยังไม่มีความชัดเจน เช่น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีใหม่หรือความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมรูปแบบใหม่ ศาลปกครองสูงสุดอาจต้องใช้ดุลพินิจในการประยุกต์ใช้หลักกฎหมายเดิมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งเป็นกระบวนการที่ช่วยให้กฎหมายมีความทันสมัยและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม (Cane, 2011)

อย่างไรก็ดี การอุทธรณ์ในคดีปกครองก็มีข้อจำกัดที่สำคัญ กล่าวคือ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดถือเป็นที่สุด (มาตรา 73 วรรคสาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) ซึ่งหมายความว่าไม่มีช่องทางในการอุทธรณ์ต่อไปอีก

หลักการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อพิพาทยุติลงอย่างเด็ดขาดและสร้างความแน่นอนทางกฎหมาย (legal certainty) อย่างไรก็ดีตามความเด็ดขาดดังกล่าวยังทำให้กระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ต้องดำเนินไปด้วยความรอบคอบและระมัดระวังอย่างสูง

ในบริบทของคดีด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ความเด็ดขาดของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมีทั้งข้อดีและข้อท้าทาย ด้านหนึ่งช่วยให้สามารถดำเนินมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างรวดเร็วและชัดเจน แต่อีกด้านหนึ่ง หากคำพิพากษามีข้อบกพร่องหรือไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง อาจส่งผลกระทบในวงกว้างโดยยากต่อการแก้ไข ดังนั้น ความโปร่งใสของกระบวนการและคุณภาพของเหตุผลในคำพิพากษาจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

โดยสรุป การอุทธรณ์ในคดีปกครองเป็นกลไกที่ช่วยเสริมสร้างความเป็นธรรม ความถูกต้อง และความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรม โดยเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบและทบทวนคำพิพากษาในระดับที่สูงขึ้น ขณะเดียวกันก็มีบทบาทสำคัญในการพัฒนากฎหมายและกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งคำพิพากษามักมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างและในระยะยาว

1.8 การบังคับคดี

การบังคับคดีในกระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการมีคำพิพากษา เนื่องจากแม้ศาลจะมีคำวินิจฉัยที่ถูกต้องและเป็นธรรมเพียงใด หากไม่สามารถทำให้คำพิพากษานั้นเกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง ย่อมไม่อาจบรรลุเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมได้ โดยเฉพาะในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งผลของคำพิพากษามักเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชนในวงกว้าง การบังคับคดีจึงเป็นกลไกสำคัญในการเปลี่ยน “คำตัดสิน” ให้เป็น “การเปลี่ยนแปลงเชิงรูปธรรม” ในสังคม

หลักการพื้นฐานของการบังคับคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย คือ การนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีแพ่งมาใช้โดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยศาล

ปกครองและหลักกฎหมายปกครอง (มาตรา 75/1 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) แนวทางดังกล่าวสะท้อนถึงความพยายามของกฎหมายในการอุดช่องว่างเชิงระบบ เนื่องจากกฎหมายปกครองดั้งเดิมมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีอย่างละเอียดเทียบเท่ากฎหมายแพ่ง อย่างไรก็ตาม การนำกฎหมายแพ่งมาใช้ต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของคดีปกครองซึ่งมักเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐและประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพียงข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน

ในทางปฏิบัติ รายละเอียดของการบังคับคดีปกครองได้รับการกำหนดเพิ่มเติมในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2562) ซึ่งได้วางกรอบขั้นตอน วิธีการ และอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับคดีให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับคดีสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

องค์ประกอบสำคัญของการบังคับคดีปกครองคือ “เจ้าพนักงานบังคับคดี” ซึ่งศาลปกครองเป็นผู้แต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (มาตรา 75/2 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) เจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่ดำเนินการตามคำบังคับของศาล เช่น การแจ้งให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำพิพากษา การติดตามความคืบหน้า หรือการดำเนินมาตรการบังคับในกรณีที่มีการฝ่าฝืน บทบาทดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งมักเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจและทรัพยากรเหนือกว่าประชาชนทั่วไป การมีเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงช่วยสร้างกลไกกลางที่ทำให้การบังคับคดีมีความเป็นกลางและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข การทำงานของเจ้าพนักงานบังคับคดีมีความสำคัญเป็นพิเศษเนื่องจากคำบังคับของศาลมักมีลักษณะเป็น “คำสั่งให้กระทำการ” (mandatory orders) เช่น การให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการมาตรการควบคุมมลพิษ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม หรือการจัดบริการด้านสาธารณสุขให้แก่ประชาชน

การติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งเหล่านี้จึงต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจทั้งในด้านกฎหมายและด้านเทคนิค เพื่อให้มั่นใจว่าการปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นไปอย่าง

ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ (World Health Organization, 2020)

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล กฎหมายได้กำหนดมาตรการบังคับไว้หลายประการ (มาตรา 75/4 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) เช่น การสั่งปรับทางปกครองเป็นรายครั้ง (ไม่เกิน 50,000 บาท) หรือการแจ้งผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการทางวินัย มาตรการเหล่านี้มีลักษณะเป็น “แรงกดดันทางกฎหมาย” ที่มุ่งกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยสมัครใจ มากกว่าการใช้กำลังบังคับโดยตรงเหมือนในคดีแพ่ง

อย่างไรก็ตาม การบังคับคดีปกครองมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่สำคัญ กล่าวคือ ศาลไม่สามารถใช้มาตรการบังคับในลักษณะยึดทรัพย์หรือบังคับคดีต่อทรัพย์สินของรัฐได้โดยตรงในหลายกรณี เนื่องจากทรัพย์สินของรัฐมีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การบังคับคดีจึงต้องอาศัยกลไกทางวินัยและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก ข้อจำกัดนี้อาจทำให้การบังคับคดีในบางกรณีเป็นไปอย่างล่าช้าหรือไม่เต็มประสิทธิภาพ

ในบริบทของคดีสิ่งแวดล้อม ความท้าทายของการบังคับคดียังทวีความซับซ้อน เนื่องจากคำพิพากษามักเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหายาวนาน เช่น การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือการปรับปรุงระบบควบคุมมลพิษ ซึ่งต้องใช้เวลา งบประมาณ และความร่วมมือจากหลายฝ่าย การบังคับคดีในลักษณะนี้จึงไม่ใช่เพียงการ “สั่งแล้วจบ” แต่เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องมีการติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนี้ แนวโน้มของกฎหมายปกครองสมัยใหม่ยังให้ความสำคัญกับ “การบังคับคดีเชิงโครงสร้าง” (structural enforcement) ซึ่งศาลอาจมีบทบาทในการกำกับดูแลการปฏิบัติตามคำพิพากษาในระยะยาว เช่น การกำหนดให้มีการรายงานความคืบหน้าหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ แนวทางดังกล่าวช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะเป็นระบบ และสอดคล้องกับลักษณะของคดีด้านสาธารณสุขที่ต้องการการแก้ไขอย่างยั่งยืน

โดยสรุป การบังคับคดีปกครองเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้คำพิพากษาของศาลเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยอาศัยทั้งหลักกฎหมายแพ่งโดยอนุโลม การดำเนินงานของเจ้าพนักงานบังคับคดี และมาตรการบังคับทางกฎหมายต่อหน่วยงานของรัฐ แม้จะมีข้อจำกัดบางประการ แต่การพัฒนาเครื่องมือและแนวทางใหม่ ๆ ในการบังคับคดี โดยเฉพาะในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน

ส่วนที่ 2 กรอบแนวคิดทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิด้านสุขภาพ ภายใต้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข

2.1 กรอบแนวคิดทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิด้านสุขภาพ

ในคดีปกครองด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิในการมีสุขภาพที่ดีและการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย การพิจารณาตัดสินต้องอาศัยทั้งหลักกฎหมายปกครองและกรอบแนวคิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนมีประสิทธิภาพ

หลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขประกอบด้วย 3 ประการ ได้แก่ “หลักการป้องกันไว้ก่อน” ที่กำหนดให้รัฐดำเนินมาตรการป้องกันความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม แม้ยังไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ยืนยันชัดเจน โดยคดีศาลปกครองสูงสุด อพ. 16/2567 กรณีฟาร์มสุกร สะท้อนให้เห็นบทบาทของรัฐในการควบคุมผลกระทบจากกลิ่นเหม็น น้ำเสีย และแมลงรบกวน เพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน

ประการต่อมา คือ “หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” ซึ่งกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการป้องกันแก้ไข และฟื้นฟูความเสียหาย อันเป็นกลไกสร้างความเป็นธรรมและลดภาระของรัฐ รวมทั้งส่งเสริมความรับผิดชอบต่อผู้ประกอบกิจการต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

อีกหลักการสำคัญ คือ “หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน” ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล แสดงความคิดเห็น ติดตามตรวจสอบ และฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งช่วยเสริมสร้างความโปร่งใส หลักธรรมาภิบาล และการคุ้มครองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

2.2 บทบาทเชิงรุกของศาลปกครองในคดีอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขภายใต้ระบบไต่สวน

กระบวนการพิจารณาคดีปกครองของไทยใช้ “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) ซึ่งเปิดโอกาสให้ศาลมีบทบาทเชิงรุกในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน แตกต่างจากระบบกล่าวหา โดยมีความสำคัญอย่างยิ่งในคดีอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขที่มีความซับซ้อนทางวิทยาศาสตร์และผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมักเสียเปรียบด้านข้อมูลและการเข้าถึงหลักฐาน เช่น รายงานการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม (EIA) หรือข้อมูลคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครองของรัฐหรือผู้ประกอบการ ดังนั้น บทบาทเชิงรุกของศาลในการเรียกเอกสาร พยานหลักฐาน และแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ จึงช่วยลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม (สำนักงานศาลปกครอง, 2567; พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

บทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวนและการตรวจสอบสถานที่ถือเป็นกลไกสำคัญของระบบไต่สวน เนื่องจากช่วยให้ศาลสามารถรวบรวมข้อเท็จจริง ตรวจสอบผลกระทบเชิงพื้นที่ และประเมินข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ได้อย่างรอบด้าน อันนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างเหมาะสม

คดีศาลปกครองสูงสุด อพ. 16/2567 กรณีเหตุรำคาญจากฟาร์มสุกร เป็นตัวอย่างสำคัญที่สะท้อนบทบาทเชิงรุกของศาลในการรวบรวมพยานหลักฐาน ตรวจสอบข้อเท็จจริง และพิจารณาหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการควบคุมเหตุรำคาญ เพื่อคุ้มครองสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (สำนักงานศาลปกครอง, 2567)

แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลัก “ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม” (Environmental Justice) ที่มุ่งคุ้มครอง

สิทธิของประชาชนทุกกลุ่มให้มีสิ่งแวดล้อมที่ดีและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษหรือโครงการพัฒนา (World Health Organization, 2020)

สรุป ระบบไต่สวนเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเป็นธรรมผ่านบทบาทเชิงรุกของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงเรียกพยานหลักฐาน แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบสถานที่จริง ซึ่งช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคู่กรณี และเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพและประโยชน์สาธารณะของประชาชนอย่างแท้จริง

2.3 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขในต่างประเทศ

กระบวนการยุติธรรมทางปกครองด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขในหลายประเทศได้พัฒนาให้สอดคล้องกับความซับซ้อนของปัญหาสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสิทธิของประชาชน โดยมุ่งสร้างระบบพิจารณาคดีที่มีประสิทธิภาพและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

ประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นต้นแบบของระบบศาลปกครอง ให้ความสำคัญกับบทบาทเชิงรุกของศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะหลักการป้องกันไว้ก่อน รวมทั้งส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามอนุสัญญาออร์ฮูส (Bell et al., 2013; European Union, 2020)

อินเดียได้จัดตั้ง “ศาลสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” (National Green Tribunal: NGT) ซึ่งประกอบด้วยทั้งผู้พิพากษาและผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาคดีที่มีความซับซ้อนทางวิทยาศาสตร์ โดยยึดหลักความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม หลักการป้องกันไว้ก่อน และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ทำให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้มากขึ้น (Gill, 2012)

ขณะที่สหภาพยุโรปได้พัฒนามาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) อย่างเป็นระบบ พร้อมเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมและสามารถฟ้องร้องโครงการที่อาจ

ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ (European Commission, 2021)

สำหรับประเทศไทย กระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีพัฒนาการสอดคล้องกับแนวโน้มสากล เช่น การใช้ระบบไต่สวน การเปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องคดี และการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อท้าทายด้านการเข้าถึงข้อมูล ความล่าช้าในการบังคับคดี และการบูรณาการผู้เชี่ยวชาญเข้าสู่กระบวนการพิจารณา

คดีศาลปกครองสูงสุด อพ. 16/2567 กรณีเหตุรำคาญจากฟาร์มสุกร สะท้อนว่าศาลปกครองไทยเริ่มให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสิทธิของชุมชนมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมในระดับสากล (สำนักงานศาลปกครอง, 2567)

2.4 การวิเคราะห์คดีศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 16/2567 ในมิติของอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข

คดีศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 16/2567 เป็นกรณีศึกษาสำคัญของกฎหมายปกครองด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขของไทย โดยสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ สิทธิของประชาชนในการมีสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดี ตลอดจนบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ กรณีดังกล่าวเกิดจากการประกอบกิจการฟาร์มสุกรที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น น้ำเสีย และผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ จนนำไปสู่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ประเด็นสำคัญของคดีอยู่ที่ การตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐได้ใช้อำนาจและดุลพินิจในการควบคุมเหตุรำคาญอย่างเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งสะท้อนหลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) กล่าวคือ แม้รัฐจะมีอำนาจในการเลือกใช้มาตรการทางปกครอง แต่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมาย เหตุผล และคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน หากละเลยหรือล่าช้าในการดำเนินการจนเกิดความเสียหาย อาจถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย

คดีนี้ยังสะท้อนลักษณะเฉพาะของคดีสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และ

ผลกระทบต่อสุขภาพซึ่งพิสูจน์ได้ยาก ประชาชนมักเสียเปรียบในการเข้าถึงข้อมูลหรือพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของรัฐและผู้ประกอบการ ดังนั้น ระบบไตสวนของศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงเรียกเอกสาร และใช้ความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้การวินิจฉัยคดีเป็นธรรมและครบถ้วน

นอกจากนี้ ศาลยังให้ความสำคัญกับ “หลักการป้องกันไว้ก่อน” (Precautionary Principle) ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการมาตรการป้องกันหรือควบคุมความเสี่ยงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม แม้ยังไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ยืนยันอย่างสมบูรณ์ หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization, 2020)

คดี อผ. 16/2567 ยังสะท้อนแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนและประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากผลกระทบจากเหตุรำคาญส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชนโดยรวม การที่ประชาชนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จึงเป็นทั้งการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยด้วยกัน ศาลยังสามารถกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อป้องกันความเสียหายร้ายแรงระหว่างการพิจารณาคดี ซึ่งสะท้อนแนวคิดว่าการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพต้องให้ความสำคัญกับ “การป้องกัน” มากกว่าการเยียวยาภายหลัง

สรุปคดีนี้สะท้อนพัฒนาการสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองไทย ทั้งด้านการควบคุมดุลพินิจของรัฐ การเข้าถึงความยุติธรรม การพิสูจน์ข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์ และการคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม อันเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนในสังคมไทย

2.5 มาตรการคุ้มครองชั่วคราว: กลไกสำคัญในการป้องกันความเสียหายต่อประชาชน

มาตรการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันความเสียหายด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมที่อาจร้ายแรงและยากแก่การเยียวยา โดยสะท้อนแนวคิดของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ที่สำคัญกับ “การป้องกันไว้ก่อน” มากกว่าการแก้ไขภายหลัง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองชั่วคราว หากเห็นว่าคำสั่งนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างสิทธิของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ

ในคดีด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข มาตรการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในกรณีมลพิษหรือกิจกรรมที่เสี่ยงต่อสุขภาพ เช่น ปัญหา PM2.5 การปนเปื้อนสารเคมีหรือกิจการที่ก่อเหตุรำคาญ โดยศาลอาจสั่งระงับใบอนุญาตหรือโครงการที่มีข้อบกพร่องด้านการประเมินวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับ “หลักการป้องกันไว้ก่อน” (Precautionary Principle) ตามแนวทางขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization, 2020)

นอกจากนี้ ศาลยังสามารถกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว เช่น สั่งให้จัดหาน้ำสะอาด ระงับกิจกรรมก่อมลพิษ หรือกำหนดมาตรการควบคุมเพิ่มเติม เพื่อคุ้มครองสิทธิและประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการดังกล่าวยังเผชิญความท้าทายจากความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ และต้องพิจารณาผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการบริหารราชการควบคู่กัน

คดีศาลปกครองสูงสุด อผ. 16/2567 กรณีฟาร์มสุกรสะท้อนบทบาทของศาลในการคุ้มครองสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเน้นให้หน่วยงานรัฐดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างทันทั่วถึง อันแสดงถึงพัฒนาการของกฎหมายปกครองไทยที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

ส่วนที่สาม กระบวนพิจารณาคดีทางปกครอง: คดีเหตุรำคาญจากฟาร์มสุกร

กระบวนพิจารณาคดีทางปกครอง มีเป้าหมายสำคัญคือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจอธิปไตยที่ไม่เป็นธรรม โดยมี พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ ระเบียบของที่

ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายหลักในการดำเนิน กระบวนการ

คดีหมายเลขแดงที่ อผ. 16/2567 คดีนี้เป็นข้อพิพาทระหว่าง ผู้ประกอบกิจการเลี้ยงสุกร (ผู้ฟ้องคดี) กับ เจ้าพนักงานท้องถิ่น/องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่สั่งให้ระงับการดำเนินกิจการเลี้ยงสุกรและห้ามใช้สถานที่ทั้งหมด ในการประกอบกิจการ เนื่องจากมีกลิ่นเหม็นจากมูลสุกร เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้เขียนขอพรรณนากระบวนการพิจารณาตามหลักการของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองซึ่งควรจะเป็น ดังนี้

3.1 การฟ้องคดี

- *ผู้มีสิทธิฟ้อง* ผู้ประกอบกิจการเลี้ยงสุกร (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยตรงจากคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้ระงับกิจการ ถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

- *ลักษณะคดี* เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) เนื่องจากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดประกอบกิจการและขาดรายได้

- *คำฟ้อง* ผู้ฟ้องคดีต้องทำคำฟ้องเป็นหนังสือ ระบุชื่อและที่อยู่ ผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบล) ข้อเท็จจริงที่ว่าถูกสั่งให้ระงับกิจการเลี้ยงสุกรเนื่องจากกลิ่นเหม็น คำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ชดเชยค่าเสียหาย พร้อมแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำเนาคำสั่งดังกล่าว ใบอนุญาตประกอบกิจการ (ถ้ามี) หรือหลักฐานการดำเนินการตามคำแนะนำเพื่อลดกลิ่นเหม็น (ข้อ 32, ระเบียบวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ)

- *อายุความ* โดยทั่วไป การฟ้องคดีปกครองต้องยื่นภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา 49, พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) ในกรณีนี้คือ 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งให้ระงับกิจการ

3.2 การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

บทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวน

เมื่อรับคำฟ้องแล้ว ศาลจะแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวน (มาตรา 56 วรรคสอง, พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากทั้งสองฝ่าย ในคดีนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะดำเนินการ ดังนี้

(๑) *ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อเหตุรำคาญ* เช่น ระดับของกลิ่นเหม็นจากมูลสุกร ผลกระทบต่อชุมชนโดยรอบ เป็นอันตรายต่อสุขภาพอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ (มาตรา 25 และ 28 แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535)

(๒) *เรียกพยานหลักฐาน* ตุลาการอาจเรียกเอกสารจากผู้ถูกฟ้องคดี เช่น รายงานการตรวจสอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่น บันทึกการร้องเรียนของประชาชน รายงานการประชุมเพื่อหาทางแก้ไข (หากมี) หรือหลักฐานที่แสดงว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ รวมถึงใบอนุญาตประกอบกิจการ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ถ้ามี) (ข้อ 54, ระเบียบวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ)

(๓) *ตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ* ศาลอาจตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมหรือสาธารณสุข เพื่อประเมินระดับมลพิษทางกลิ่นและผลกระทบต่อสุขภาพ (ข้อ 55, ระเบียบวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ)

(๔) *ตรวจสอบสถานที่* ตุลาการอาจไปตรวจสอบฟาร์มสุกรและชุมชนใกล้เคียง เพื่อประเมินสภาพปัญหาและผลกระทบจริง (ข้อ 56, ระเบียบวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ)

คำให้การและคำคัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานท้องถิ่น/อบต.) จะต้องยื่นคำให้การชี้แจงเหตุผลและข้อกฎหมายในการออกคำสั่งดังกล่าว เช่น อ้างอิงอำนาจตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ หรือข้อร้องเรียนจากประชาชน ผู้

ฟ้องคดีสามารถยื่นคำคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีได้ (ข้อ 43 และ 47, ระเบียบวิธีพิจารณาดีปการองฯ)

3.3 มาตรการคุ้มครองชั่วคราว (ถ้ามี)

ผู้ฟ้องคดีอาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว เช่น ขอให้ศาลสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการเลี้ยงสุกรไปก่อนในระหว่างการพิจารณาดีปการองฯ โดยให้เหตุผลว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการระงับกิจการจะทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรง (ขาดรายได้) ที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง

3.4 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมการเจรจาไกล่เกลี่ยและร่วมประชุมเพื่อหาทางแก้ไข (คำพิพากษาฯ อผ. 16/2567) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (มาตรา 66/1, พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) อาจถูกนำมาใช้ในคดีนี้ เพื่อหาข้อยุติก่อนการพิจารณาดีปการองฯ แต่หากการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จหรือสำเร็จเพียงบางส่วน คดีก็จะดำเนินต่อไปตามกระบวนการปกติ

3.5 การนั่งพิจารณาดีปการองฯ และคำพิพากษา

- *ตุลาการผู้แถลงคดี* เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้น ตุลาการผู้แถลงคดีจะจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา และแถลงด้วยวาจาในวันนั่งพิจารณาดีปการองฯ (มาตรา 58, พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ)

- *การนั่งพิจารณา* องค์คณะตุลาการจะจัดให้มีการนั่งพิจารณาดีปการองฯ อย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือ (มาตรา 59, พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) ในคดีนี้ ประเด็นสำคัญคือการพิจารณาว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้ระงับกิจการเลี้ยงสุกรชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพิจารณาการใช้ดุลพินิจตามมาตรา 28 วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ ที่กำหนดเงื่อนไขการออกคำสั่งระงับกิจการว่าต้องเป็นกรณีที่เกิด "อันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ" หรือ "มีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิต"

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า (อ้างในสำนักงานศาลปกครอง 2567)

(๑) แม้กิจการเลี้ยงสุกรจะก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นซึ่งเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา 25 แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุขฯ และผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 26 แต่การออกคำสั่งระงับกิจการและห้ามใช้สถานที่ทั้งหมด ตามมาตรา 28 วรรคสามนั้น ต้องปรากฏว่าเหตุรำคาญนั้น "ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ" หรือ "มีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิต" อย่างชัดเจน

(๒) ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏเพียงว่ามีประชาชนร้องเรียนเรื่อง "กลิ่นเหม็นของมูลสุกรเท่านั้น" และผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามคำแนะนำเพื่อลดกลิ่นเหม็นแล้ว

(๓) ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งดังกล่าวซึ่งมีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้อำนาจที่ เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายและเป็นมาตรการที่รุนแรงเกินกว่าข้อเท็จจริง

(๔) ศาลจึงพิพากษาว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) และเมื่อคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องหยุดประกอบกิจการและขาดรายได้ จึงถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตาม มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย (มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ)

3.6 การอุทธรณ์

เนื่องจากเป็น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด จึงสันนิษฐานได้ว่าคดีนี้ได้ผ่านการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นมาก่อน และมีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง (อาจเป็นผู้ฟ้องคดีที่ไม่พอใจคำพิพากษา หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่เห็นด้วย) ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด (มาตรา 73, พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยยืนตามหลักการดังกล่าว

3.7 การบังคับคดี

หากผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล) ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง

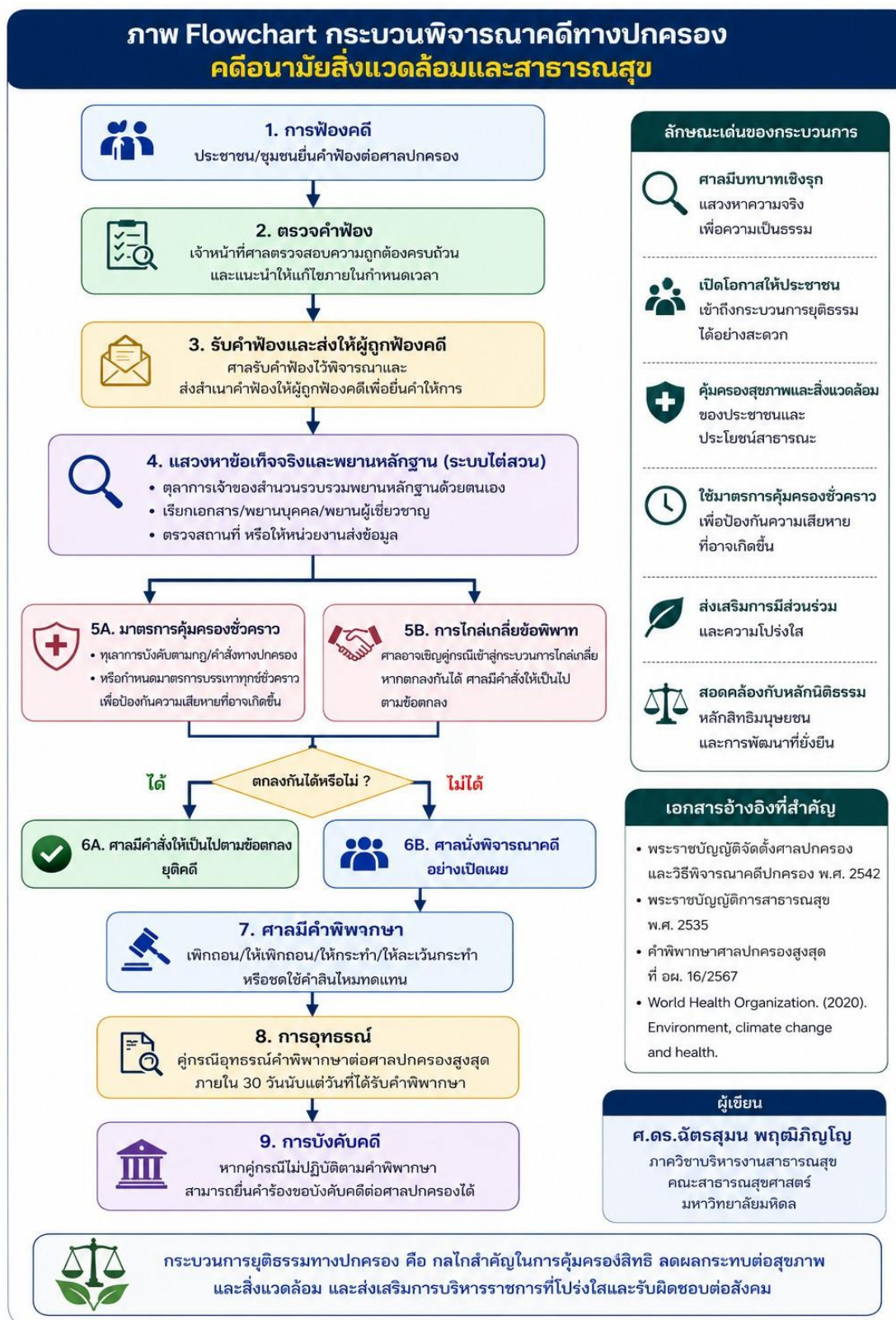
สูงสุด เช่น ไม่เพิกถอนคำสั่ง หรือไม่ชดใช้ค่าเสียหาย ศาลปกครองมีกลไกในการบังคับคดีตาม มาตรา 75/1 และ 75/4 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งให้อำนาจศาลในการสั่งปรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยการปฏิบัติ หรือแจ้งผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการทางวินัยได้

บทสรุป

กระบวนการพิจารณาคดีทางปกครอง คดีอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขนี้เป็นงานวิชาการที่มุ่งอธิบายกระบวนการดำเนินคดีทางปกครองของประเทศไทย โดยเน้นคดีที่เกี่ยวข้องกับอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อสิทธิของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ ผู้เขียนได้อธิบายหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคดีหมายเลขแดง อพ. 16/2567 ซึ่งเป็นกรณีศึกษาด้านเหตุรำคาญจากฟาร์มสุกร

ขั้นตอนสำคัญของกระบวนการพิจารณาคดีปกครองอย่างครบถ้วน ตั้งแต่หลักการของระบบไต่สวน การฟ้องคดี

การตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน มาตรการคุ้มครองชั่วคราว การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การนั่งพิจารณาคดี การมีคำพิพากษา การอุทธรณ์ และการบังคับคดี โดยอธิบายให้เห็นถึงบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยเชื่อมโยงหลักกฎหมายกับสถานการณ์จริงด้านสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข นอกจากนี้ การใช้กรณีศึกษาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดช่วยให้เห็นภาพของการใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานหรือการศึกษาต่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนได้นำเสนอแผนผัง เพื่อให้เห็นว่ากระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองในคดีอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขมีลักษณะเป็น “ระบบไต่สวน” ที่ศาลมีบทบาทเชิงรุกในการแสวงหาข้อเท็จจริงและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งยังแสดงให้เห็นลำดับขั้นตอนตามกฎหมายอย่างชัดเจน สามารถใช้เป็นคู่มือประกอบการเรียน การสอน และการปฏิบัติงานด้านกฎหมายปกครองและสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ภาพที่ 1 ผังกระบวนการพิจารณาคติทางปกครอง คดีอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข
ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียนร่วมกับการใช้ปัญญาประดิษฐ์ ChatGPT (OpenAI), 2569



อ้างอิง: 1) พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด พ.ศ. 2564) 2)ระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด พ.ศ. 2562)
3)ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 4) พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 5) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 16/2567

ภาพที่ 2 แผนผังกระบวนการพิจารณาคดีทางปกครอง คดีอนามัยสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข
ที่มา พัฒนาโดยผู้เขียนร่วมกับการใช้ปัญญาประดิษฐ์ ChatGPT (OpenAI), 2569

เอกสารอ้างอิง (ภาษาอังกฤษ)

- Office of the Administrative Courts. (2024). *Supreme Administrative Court Judgment No. Aor. Phor. (อผ.) 16/2024*, Thailand: Office of the Administrative Courts.
- Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) (as amended up to B.E. 2564 (2021)).
- Bell, S., McGillivray, D., & Pedersen, O. (2013). *Environmental law* (8th ed.). Oxford University Press.
- Cane, P. (2011). *Administrative law* (5th ed.). Oxford University Press.
- Craig, P. (2018). *EU administrative law* (3rd ed.). Oxford University Press.
- European Commission. (2021). *Environmental implementation review 2021*. European Union.
- European Union. (2020). *Aarhus Convention and environmental justice*. Publications Office of the European Union.
- Gill, G. N. (2012). The National Green Tribunal of India: A sustainable future through the principles of international environmental law. *Environmental Law Review*, 14(3), 183–204.
- Office of the Administrative Courts. (2019). *Regulation of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Execution Procedures (No. 8), B.E. 2562 (2019)*. Bangkok, Thailand: Thailand Administrative Court Office.
- World Health Organization. (2020a). *Environment, climate change and health*. WHO.
- World Health Organization. (2020b). *Environmental health and public health considerations*. WHO Press.