

คำพิพากษาของศาลฎีกาสหรัฐอเมริกา
ในคดีความระหว่าง
รัฐบาลสหรัฐอเมริกาและชนเผ่านาวาโฮ^๑
เกี่ยวกับการดูแลผลประโยชน์ในพื้นที่สงวนของชนเผ่านาวาโฮ^๒

ข้อเท็จจริงของคดี

พื้นที่สงวนของชนเผ่านาวาโฮอุดมไปด้วยทรัพยากรถ่านหินซึ่งรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์

กฎหมายว่าด้วยการให้สิทธิในการทำเหมืองแร่แก่ชนเผ่าอินเดียนแดง พ.ศ. ๒๔๘๑ (The Indian Mineral Leasing Act of 1938 - IMLA) โดยการรับรองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สหรัฐอเมริกา ได้อนุญาตให้ชนเผ่าอินเดียนแดงให้บริษัทเอกชนเข้าสิทธิในการทำเหมืองแร่บนพื้นที่ของชนเผ่าได้

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ชนเผ่านาวาโฮได้ทำสัญญาเช่ากับบริษัทประกอบการถ่านหิน Peabody โดยอนุญาตให้บริษัท Peabody ทำเหมืองถ่านหินบนที่ดินของชนเผ่าโดยจ่ายค่าภาคหลวง (ค่าสิทธิซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการหาประโยชน์จากทรัพยากรของชาติต้องชำระให้แก่รัฐ) กลับคืนในอัตรา ๓๗.๕ เซนต์ต่อถ่านหินทุกตัน และภายใต้เงื่อนไขสัญญาเช่าที่กำหนดให้คู่สัญญาสามารถเจรจาเพื่อปรับปรุงแก้ไขอัตราค่าภาคหลวงใหม่ให้สมเหตุสมผลได้หลังจากครบ ๒๐ ปีแล้ว และหลังจากนั้นเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาทุก ๆ ๑๐ ปีต่อเนื่องกัน

^๑ ชนเผ่านาวาโฮ (Navajo) เป็นชาวอเมริกันพื้นเมืองอินเดียนแดงกลุ่มใหญ่ที่สุดในทวีปอเมริกาเหนือ อาศัยบริเวณเขตสงวนที่กว้างใหญ่ มีประชากรประมาณ ๒๒๐,๐๐๐ คน ประวัติศาสตร์ชนเผ่านาวาโฮเริ่มจาก "การเดินทางอันยาวนาน" (The Long Walk) ในปี ค.ศ. 1864 หลังการสู้รบกับชาวสเปนและชาวอเมริกันเชื้อสายอังกฤษ ชวนาวาโฮถูกบังคับให้ย้ายไปในเขตหุบเขาโมนูเมนต์ราว 480 กิโลเมตร หลังจากนั้นอีกสี่ปี ชวนาวาโฮก็ได้รับอนุญาตให้ย้ายกลับไปยังเขตสงวนแบบดั้งเดิม ออกล่าสัตว์และทำการเกษตร (จากวิกิพีเดีย)

^๒ แปลสรุปและเรียบเรียงโดย นางสาววิภัสรินทร์ ประพันธ์ศิริ เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการพิเศษ ศูนย์สนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ จาก

<http://otd.oyez.org/cases/2008/us-v-navajo-nation>

http://www.oyez.org/cases/2000-2009/2002/2002_01_1375/

<http://topics.law.cornell.edu/supct/cert/07-1410>

<http://www.supremecourtus.gov/opinions/08pdf/07-1410.pdf>

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ สภาคองเกรสได้กำหนดอัตราค่าภาคหลวงต่ำสุดไว้ร้อยละ ๑๒.๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งครบ ๒๐ ปีแรกของเงื่อนไขสัญญาเช่าให้สามารถเจรจาปรับปรุงแก้ไข ข้อตกลงได้ ค่าภาคหลวงของชนเผ่ามีมูลค่าเพียงร้อยละ ๒ ของรายได้รวมของบริษัท Peabody เท่านั้น ซึ่งน้อยกว่าอัตราที่สภาคองเกรสกำหนด ชนเผ่านาวาโฮจึงขอให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเจรจากำหนดอัตราค่าภาคหลวงใหม่ให้เหมาะสมกับสภาวะตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป และผู้อำนวยการสำนักงานกิจการเกี่ยวกับชนเผ่าอินเดียแดงในเขตพื้นที่ นาวาโฮ (Bureau of Indian Affairs for the Navajo Area) ในฐานะผู้แทนของรัฐมนตรีฯ ได้ จัดทำข้อพิจารณาในเบื้องต้นโดยกำหนดอัตราค่าภาคหลวงที่ร้อยละ ๒๐

ผู้แทนของบริษัท Peabody ได้ยื่นอุทธรณ์ทางปกครองต่อสำนักงานกิจการเกี่ยวกับ ชนเผ่าอินเดียแดงฯ ระหว่างการพิจารณาคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต่างคาดการณ์ว่าผลการตัดสินจะ ออกมาสนับสนุนชนเผ่า ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ บริษัท Peabody จึงทำหนังสือถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคนใหม่เพื่อให้ชะลอการตัดสินใจหรือยุติปัญหาโดยถือตาม ข้อเรียกร้องของฝ่ายบริษัทฯ นอกจากนี้ บริษัทฯ ยังได้ว่าจ้างนักล็อบบี้ (lobbyist) และอดีต ลูกจ้างกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเพื่อนกับรัฐมนตรีฯ เพื่อเข้าพบรัฐมนตรีฯ โดยที่ฝ่ายชนเผ่า ไม่ทราบถึงการดำเนินการของบริษัทฯ ภายหลังจากการเข้าพบ สำนักงานรัฐมนตรีฯ ได้มีบันทึก ระบุให้เลื่อนการพิจารณาอุทธรณ์ออกไป และเร่งให้คู่กรณีดำเนินการเจรจา ชนเผ่านาวาโฮ ไม่เคยได้รับบันทึกดังกล่าวแต่ทราบว่ามีผู้เร่งให้เกิดการเจรจาขึ้น

ปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ชนเผ่านาวาโฮซึ่งเผชิญกับความกดดันทางเศรษฐกิจและบริษัท Peabody ได้ตกลงกันได้เกี่ยวกับอัตราค่าภาคหลวงที่อัตราร้อยละ ๑๒.๕ ข้อพิจารณาของ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการเกี่ยวกับชนเผ่าอินเดียแดงฯ ที่กำหนดอัตราค่าภาคหลวงใหม่ที่ ร้อยละ ๒๐ จึงถูกยกเลิกไม่มีผลตามกฎหมาย และการอุทธรณ์ทางปกครองของบริษัท Peabody ก็ถูกยกเลิกเช่นกัน ทั้งนี้รัฐมนตรีฯ ได้รับรองการแก้ไขปรับปรุงสัญญาเช่าเดิมตามที่ คู่กรณีได้ตกลงกัน

การนำคดีขึ้นสู่ศาล

ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ชนเผ่านาวาโฮได้ฟ้องรัฐบาลกลางสหรัฐฯ ต่อศาลเวนคืนทรัพย์สิน (Court of Federal Claims) ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลางที่มีอำนาจพิจารณาคดีกรณีที่มี การฟ้องรัฐบาล โดยกล่าวหาว่า รัฐมนตรีฯ ได้รับการโน้มน้าวที่ไม่เหมาะสมจากบริษัท ประกอบการถ่วงหนัทำให้กระทำผิดหน้าที่ของผู้ได้รับมอบอำนาจหรือดูแลทรัพย์สินหรือ ผลประโยชน์ (breach of fiduciary duty) ของชนเผ่านาวาโฮ หรือกระทำผิดหน้าที่ที่ได้รับ มอบหมาย (breach of trust) เมื่อรัฐมนตรีฯ ได้รับรองการแก้ไขปรับปรุงสัญญาเช่าเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๐ และกระทำหน้าที่ล่าช้าในการอุทธรณ์ทางปกครองของบริษัท Peabody เพื่อที่จะกดดัน ชนเผ่านาวาโฮทางเศรษฐกิจจนต้องยอมให้มีการเจรจากับบริษัท ชนเผ่านาวาโฮจึงได้เรียก ค่าเสียหาย ๖๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ศาลชั้นต้นได้พิพากษาให้ฝ่ายรัฐบาลชนะคดี โดยให้เหตุผลว่า แม้ว่ารัฐบาลอาจจะทำให้ชนเผ่านาวาโฮรู้สึกผิดหวังจากการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของบริษัท Peabody มากกว่าผลประโยชน์ของชนเผ่า รัฐบาลก็ไม่ได้ละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายแต่อย่างใด ชนเผ่านาวาโฮไม่สามารถระบุตัวบทกฎหมายที่จะตีความได้ว่า รัฐบาลต้องชดเชยค่าเสียหายกรณีที่กระทำผิดหน้าที่ของผู้ได้รับมอบอำนาจหรือดูแลทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ ดังนั้น ชนเผ่านาวาโฮจึงไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหาย

ในการอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ของรัฐบาลกลาง (The Court of Appeals for the Federal Circuit) ชนเผ่านาวาโฮได้โต้แย้งว่า กฎหมายว่าด้วยการให้สิทธิในการทำเหมืองแร่แก่ชนเผ่าอินเดียนแดงกำหนดความรับผิดชอบที่เป็นข้อบังคับกว้างๆ ให้แก่รัฐบาลที่จะดูแลสวัสดิภาพของชนเผ่า ศาลอุทธรณ์เห็นด้วยและกลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น โดยพิพากษาว่า รัฐมนตรีฯ ต้องดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของชนเผ่าอินเดียนแดง

ประเด็นพิจารณา

รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาจะต้องรับผิดชอบในเรื่องการกระทำผิดหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายต่อชนเผ่าอินเดียนแดงในเรื่องการเจรจาเกี่ยวกับสัญญาเช่าเหมืองแร่หรือไม่ แม้ว่าจะไม่ได้ละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการให้สิทธิในการทำเหมืองแร่แก่ชนเผ่าอินเดียนแดง พ.ศ. ๒๔๘๑ ก็ตาม

ผลของคำพิพากษาศาลฎีกา

คำตอบของประเด็นพิจารณา คือ ไม่

ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ศาลฎีกามีคำพิพากษาด้วยคะแนนเสียง ๖ ต่อ ๓ ว่า ชนเผ่าอินเดียนแดงนาวาโฮต้องระบุข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญที่กำหนดหน้าที่ของผู้ได้รับมอบหมายอำนาจหรือทรัพย์สินหรือดูแลผลประโยชน์ ผู้พิพากษา Ruth Bader Ginsburg ให้ความเห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการให้สิทธิในการทำเหมืองแร่แก่ชนเผ่าอินเดียนแดง พ.ศ. ๒๔๘๑ ไม่อาจถูกตีความว่ากำหนดให้รัฐมนตรีฯ ใช้อำนาจหน้าที่ได้ไม่จำกัดในการจัดการกับทรัพยากรของชนเผ่าเพื่อผลประโยชน์ของชนเผ่า ชนเผ่าเองเป็นผู้ควบคุมการเจรจาและรัฐมนตรีฯ มีบทบาทที่จำกัดในการรับรองข้อตกลงในการเจรจา ศาลได้ให้ความเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการเรียกร้องต่อการกระทำผิดหน้าที่ของผู้ได้รับมอบอำนาจหรือดูแลทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ต่อรัฐบาลหรือสหรัฐอเมริกา และสรุปว่า กฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าให้สิทธิแก่ชนเผ่าที่จะเรียกร้องค่าเสียหายอันเป็นผลมาจากบทบาทของรัฐบาลในการเจรจา ผู้พิพากษา Souter ผู้พิพากษา Stevens และผู้พิพากษา O'Connor มีความเห็นแย้ง

ในการส่งคดีจากศาลฎีกากลับไปพิจารณายังศาลชั้นที่ต่ำกว่า (remand) ศาลอุทธรณ์ได้ส่งคดีกลับไปยังศาลชั้นต้น พร้อมทั้งให้แนวทางในการพิจารณาว่า กฎข้อบังคับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่ชนเผ่านาวาโฮใช้อ้างอิงในการฟ้องกำหนดให้สหรัฐมีหน้าที่เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจ

หรือดูแลทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่สามารถถูกพิจารณาคดีในชั้นศาลได้หรือไม่ ศาลชั้นต้นพิพากษายืนตามการพิจารณาของศาลชั้นต้นเองในครั้งแรก ศาลอุทธรณ์ได้กลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นเป็นครั้งที่สองและพิพากษาว่า กฎข้อบังคับที่ชนเผ่านาวาโฮใช้อ้างอิงกำหนดหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นการเฉพาะ การกระทำผิดหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเรียกร้องค่าเสียหายต่อสหรัฐฯ ที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจการพิจารณาของศาลเพื่อขอให้มีการดำเนินการตามข้อเรียกร้องของตนได้โดยอ้างถึงหน้าที่ของผู้ได้รับมอบอำนาจหรือดูแลทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ตามกฎหมายจารีตประเพณีที่เกิดจากกฎข้อบังคับซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างชนเผ่านาวาโฮและสหรัฐอเมริกา จากผลคำพิพากษาดังกล่าวนี้นี้ รัฐบาลกลางจึงได้ฎีกาต่อศาลฎีกา

เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลฎีกาสั่งรับคดีไว้พิจารณาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

ประเด็นก็คือ จากคำพิพากษาก่อนหน้านี้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ทำให้ยากต่อการที่จะมีคำพิพากษาว่า รัฐบาลได้ละเมิดหน้าที่ของผู้ได้รับมอบอำนาจหรือดูแลทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ในเรื่องการปรับปรุงแก้ไขสัญญาเช่าเหมืองถ่านหินของชนเผ่าอินเดียนแดงหรือไม่

วันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลฎีกาได้กลับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์อีกครั้งเป็นครั้งที่สอง กรณีที่ศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาสันับสนุนชนเผ่านาวาโฮ และคำพิพากษารั้งนี้มาจากมติที่เป็นเอกฉันท์ คดีได้ถูกส่งกลับพร้อมทั้งให้แนวทางคำพิพากษาที่ยืนตามศาลชั้นต้นที่ยกฟ้องการฟ้องคดีของชนเผ่านาวาโฮ

ผู้พิพากษา Antonin Scalia เป็นผู้เขียนความเห็นใจความว่า วันนี้ศาลฎีกาได้พิพากษาอีกครั้งหนึ่งให้ข้อเรียกร้องค่าเสียหายของชนเผ่านาวาโฮไม่เป็นผล กรณีที่เกิดขึ้นนี้ควรจะยุติได้แล้ว ด้านผู้พิพากษา David H. Souter ซึ่งเห็นพ้องกับผลของคำพิพากษาได้ยื่นความเห็นเพิ่มเติมในจุดที่แตกต่างว่าไม่ได้เสียใจเสียทีเดียวที่จุดยืนของตนในคดีเมื่อปีพ.ศ. ๒๕๔๖ (มีความเห็นแย้ง โดยอยู่ฝ่ายชนเผ่านาวาโฮ) ไม่ได้ขยายผลมาถึงวันนี้ และเห็นด้วยว่าคำพิพากษาในคดีก่อนหน้านี้ไม่น่ามาซึ่งผลลัพธ์ของคดีในครั้งนี้
