

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อเกิดปัญหาทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายและมีผู้ก่อให้เกิดมลพิษ (Polluter) ออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางใดก็ตามย่อมทำให้เกิดผลกระทบและก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถานะแวดล้อมได้ทั้งนั้น เช่น ปัญหาวิกฤติน้ำมันรั่วที่เกาะเสม็ด ปัญหาของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองระยอง และบางส่วนในพื้นที่อำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดระยอง หรือปัญหาในลำน้ำพองจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ริมฝั่งลำน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ทำให้ลำน้ำเกิดเน่าเสียและส่งผลให้ลำน้ำชีและลำน้ำมูล หากมลพิษดังกล่าวถูกสะสมในปริมาณมากขึ้นจนทำให้สิ่งแวดล้อมของธรรมชาติไม่สามารถจะดูดกลืน หรือทำให้เจือจางได้ทันทั่วทั้งที่จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ (Ecosystem) ในที่สุด เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายและเสียสมดุลไปย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายหรือเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สิน ได้ ซึ่งประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดมลพิษและก่อความเสียหายดังกล่าวมีสิทธิที่จะดำเนินคดีต่อผู้ก่อความเสียหายนั้น หรือต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ลักษณะของการกระทำของผู้เป็นต้นเหตุให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมนี้ ย่อมเข้าลักษณะของความผิดทางแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยไม่ระงับเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ อันถือว่าเป็นข้อพิพาทคดีปกครองสิ่งแวดล้อม¹

ในปัจจุบันคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมีลักษณะคดีอยู่ 3 ประเภท คือ คดีแพ่ง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง) คดีอาญา อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (ศาลอาญา) และคดีปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นคดีปกครอง ศาลที่มีอำนาจพิพากษาคดี

¹ ไกรสร เลียงสมบูรณ์. (2537). การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 81-82.

คือ ศาลปกครอง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งระบบของศาลปกครองประชาชนมีความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง โดยประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถฟ้องคดีได้เองโดยไม่ต้องมีทนายความ และยังสามารถขอให้บุคคลหรือองค์กรต่างๆ ให้ความช่วยเหลือแนะนำในการต่อสู้คดีปกครองได้ องค์กรที่มีส่วนได้เสียในเรื่องใดก็สามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งนอกจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว องค์กรเอกชนถือได้ว่าเป็นอีกภาคส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญในการเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการและปกป้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

โดยที่องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นองค์กรเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งเข้ามาจดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและการสนับสนุนหลายประการจากรัฐ เพื่อให้้องค์กรเอกชนประเภทนี้สามารถดำเนินการและมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการสิ่งแวดล้อม อาทิ การช่วยเหลือประชาชน โดยจัดโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเสนอความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง การได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนหรือเงินกู้จากกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมถึงการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษต่างๆ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันไม่จำกัดวงอยู่เพียงเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อประชาชน หรือผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงเพียงเท่านั้น หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ทุกคนเป็นเจ้าของอย่างมากอีกด้วย

เนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมหลายประการตั้งแต่การรับรองสิทธิของประชาชน และชุมชนท้องถิ่นในการจัดการ การดูแลรักษาและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น โดยถือเป็นหน้าที่ และแนวนโยบายของรัฐในอันที่จะต้องจัดการให้ประชาชนและชุมชนได้เข้าถึง และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้นได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ สิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยการทำประชาพิจารณ์ ตลอดจนสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้ดำเนินการเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นได้อีกด้วย ทั้งนี้ จำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ แต่ก็ยังไม่มีควมคืบหน้าอะไรมา ทำให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมายของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก

ส่วนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองนั้นใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)² โดยเน้นบทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ ศาลไม่จำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความเสนอต่อศาล แต่ศาลมีอำนาจในการค้นหาความจริงเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีด้วย โดยศาลเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินกระบวนการพิจารณาและสามารถที่จะยกประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยขึ้นพิจารณาได้³ แต่อย่างไรก็ตาม การค้นหาความจริงของศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังไม่อำนวยให้เกิดความยุติธรรมแก่คู่กรณีในคดีเท่าที่ควรเพราะศาลปกครองไม่ได้เข้าไปตรวจสอบค้นหาความจริงด้วยตนเองทั้งหมดคงจะเห็นได้จากคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในหลายๆ เรื่องที่ผ่านมา รวมทั้งยังมีการใช้ผู้เชี่ยวชาญเพื่อใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับศาลยุติธรรม และในการดำเนินคดีศาลปกครองจะมีกลไกในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชนก่อนศาลจะมีคำพิพากษา ซึ่งก็คือ การทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และ

² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 5 บัญญัติว่า “วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้ ในกรณีที่ถูกกฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง”.

³ คีตงาม คงตระกูล. (2546). *ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 22.

การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี แต่ยังคงมีปัญหาในการออกคำสั่งที่เกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาที่ยังคลุมเครือและไม่ถูกต้องกับข้อเท็จจริงในคดีที่เกิดขึ้น

ปัญหาในประการถัดมา การฟ้องคดีปกครองเป็นวิธีหนึ่งซึ่งผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจากมลพิษจะได้รับการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ โดยผู้ใดจะมีสิทธิในการฟ้องคดีในศาลปกครองนั้น ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งโดยทั่วไปผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจเกิดข้อขัดข้องได้ว่า องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จะถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในคดีปกครองหรือไม่ ขณะเดียวกันหากเป็นกรณีการฟ้องคดีปกครองเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแล้วนั้น จะสามารถทำได้หรือไม่เพียงใด หากนำมาเปรียบเทียบกับประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่และเป็นแม่แบบของกฎหมายปกครองของไทย อย่างเช่นประเทศเยอรมัน และประเทศในระบบศาลเดี่ยวอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นต้นแบบสำคัญของแนวความคิดเกี่ยวกับการฟ้องคดีโดยประชาชนแล้วนั้น จะทำให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม โดยองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในศาลปกครองของประเทศไทยมากยิ่งขึ้น รวมถึงเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องในอนาคตอีกด้วย ดังนั้น หากนำการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็จะช่วยให้กระบวนการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผู้เสียหายจำนวนมากมีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกได้มากขึ้น ทั้งในคำฟ้องต้องระบุคำขอท้ายฟ้องมาให้ชัดเจนว่าประสงค์จะให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไรบ้าง และคำขอให้ศาลกำหนดคำบังคับนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจสั่งหรือออกคำบังคับให้ได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 จึงเป็นปัญหาว่าการกำหนดคำบังคับตามคำพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองนั้นสามารถให้ความเป็นธรรมแก่ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมากน้อยแค่ไหนเพียงใด เมื่อต้องพิจารณาจากประโยชน์ของสาธารณะหรือประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

จากปัญหาดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงปัญหาของศาลปกครองที่เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมจากมลพิษ เพื่อที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อนและความไม่ชัดเจนของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะได้ใช้เป็น

แนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมจากมลพิษในศาลปกครองให้มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายทุกฝ่ายได้มากที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงประวัติ ความหมาย ความเป็นมา ตลอดจนแนวคิดทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในเรื่องสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากมลพิษ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการกระทำหรือ ละเว้นการกระทำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็มีได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาอิสระชิ้นนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งประสงค์ที่จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสีทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงการออกคำบังคับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากมลพิษของศาลปกครองไทย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมถึงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้ใช้วิธีการศึกษาแบบการวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลต่างๆ ที่ได้จากตำรา บทความทางวิชาการ งานวิจัย หรือวิทยานิพนธ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่สามารถค้นคว้าได้จากอินเทอร์เน็ต จากนั้นได้นำข้อมูลทั้งหมดมาตรวจสอบเพื่อให้เป็นการแน่ใจว่า ข้อมูลที่ได้มานั้นเป็นข้อมูลที่ต้องการและเชื่อถือได้แล้ว จึงนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในสารนิพนธ์ฉบับนี้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงประวัติ ความหมาย ความเป็นมา ตลอดจนแนวคิดทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองในเรื่องสิ่งแวดล้อม
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายของการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากมลพิษ