

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการดำรงอยู่ของสังคมหรือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา เป็นต้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ต้องมีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเป็นเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายต้องรอการส่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) แล้วแต่ไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด หรือเจ้าหน้าที่อนุญาตโดยไม่รอผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หรือคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมล่าช้า จนเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นจึงต้องพิจารณาถึงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว รวมทั้งอำนาจในการเยียวยาให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำนั้น¹

นอกจากนี้ ยังมีการนำเข้าสารเคมีและวัตถุอันตรายจำนวนมากเพื่อใช้ในการพัฒนาความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้ทันกับนานาอารยประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นมลพิษ ดังปรากฏตัวอย่างการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เช่น การเกิดอุบัติเหตุจากเหตุการณ์การแพร่กระจายของสารตะกั่วในถ้ำห้วยคลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรี หรืออุบัติเหตุจากเหตุการณ์การแพร่กระจายของสารกัมมันตรังสีโคบอลต์-60 จังหวัดสมุทรปราการ หรืออุบัติเหตุสารเคมีระเบิดที่ทำเรือคลองเตย กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2534). *อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 59-60.

เมื่อมีผู้ก่อให้เกิดมลพิษ (Polluter) ออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางไดย่อมเกิดผลกระทบและก่อความเสียหายแก่สภาวะแวดล้อมได้ หากมลพิษดังกล่าวถูกสะสมในปริมาณมากขึ้น จนทำให้สิ่งแวดล้อมของธรรมชาติไม่สามารถจะดูดกลืนหรือทำให้เจือจางได้ทันท่วงทีก็จะส่งผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายหรือเกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกาย อนามัยและทรัพย์สินได้ ลักษณะดังกล่าวนี้เมื่อผู้ก่อให้เกิดมลพิษและก่อ ความเสียหายต่อประชาชน ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมมีสิทธิที่จะดำเนินคดีต่อผู้ก่อความเสียหายหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ลักษณะการกระทำของผู้เป็นต้นเหตุให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมนี้ ย่อมเข้าลักษณะของความผิดทางแพ่งเกี่ยวเนื่องจากคดีอาญา และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ละเลยไม่ระงับเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ อันถือว่าเป็นข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม²

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรืออาจเรียกโดยย่อว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” นั้น หมายถึงข้อพิพาทหรือความขัดแย้งต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมีอยู่เป็นจำนวนมาก และกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปไม่เป็นระบบ โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรงและโดยอ้อม กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่กำหนดภาระหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐ ในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อความสงบสุขของประชาชน ส่วนอำนาจในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นภาระของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายของแต่ละฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายโรงงาน ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการเกิดขึ้น และการดำรงอยู่ของหลักกฎหมายปกครอง และอาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายปกครองลักษณะพิเศษลักษณะหนึ่ง

โดยที่ในระบบกฎหมายไทยได้กำหนดไว้ว่า นอกจากประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของสารพิษต่างๆ จะมีสิทธิในการฟ้องร้องหรือเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ³ ไม่ว่าจะเป็นเอกชน หรือ

² ไกรสร เลี้ยงสมบูรณ์. (2537). *การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 81-82.

³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ.

หน่วยงานของรัฐและ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาศัยสิทธิตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบกับมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดและดำเนินการผ่านกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่ง อันอาจมีปัญหาข้อขัดข้องที่ยังเอื้ออำนวยต่อการใช้สิทธิของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษหลายประการแล้ว⁴ ยังมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐและ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุม โครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งได้กระทำหรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายต่อศาลปกครองโดยอาศัยสิทธิตามมาตรา 56 วรรคสาม หรือมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือตามมาตรา 6(2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁶ ซึ่งก็หมายความว่า ในปัจจุบันนี้ ผู้ได้รับความเสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน โดยอาศัยมูลคดีเดียวกันเพื่อเยียวยา ความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ตนเองได้ทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่ามีโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษขึ้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต่อศาลยุติธรรมแล้วยังมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือ ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐและ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต่อศาลปกครองได้อีกด้วย

ดังนั้น ความจำเป็นในการพัฒนากระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาเรื่องความยุติธรรมในกระบวนการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาของโลกและเป็นปัญหาใหญ่

⁴ บุญชนะ ยี่สารพัฒน์. (2537). *ข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 178.

⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 10 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 (ตอนที่ 94 ก). หน้า 1.

⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก). หน้า 1.

ของประเทศไทยในปัจจุบัน ท่ามกลางการพัฒนาที่รีบเร่งทำให้มนุษย์ละเลยการดูแลเรื่องการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ทำให้มนุษย์ต้องเผชิญกับความสูญเสีย และธรรมชาติก็เผชิญกับหายนะที่ยากจะแก้ไขได้ ซึ่งความเสียหายจากความไม่เป็นธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดต่อมนุษย์เห็นได้ชัดเจนในเรื่องปัญหาสุขภาพอนามัยและความไม่ปลอดภัยในชีวิตและร่างกายในลักษณะต่างๆ เช่น การเกิดอาการป่วยเจ็บของคนงานจากสารพิษในโรงงานอุตสาหกรรม การเป็นโรคมะเร็งของประชาชนในเมืองเนื่องจากอากาศเสียหรือน้ำเสีย หรือการที่เกษตรกรเจ็บป่วยจากการสัมผัสยาฆ่าแมลง ฯลฯ ซึ่งผู้ที่เสียหายกระจายกันอยู่ทั่วไป มีทั้งคนที่มีฐานะและคนยากจน แต่คนยากจน คนด้อยโอกาส หรือชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ก็จะมีโอกาสในการแก้ไขปัญหาได้น้อยกว่า เนื่องจากมีช่องว่างทางสังคมและไม่มีช่องทางเข้าถึง ความยุติธรรม สำหรับความเสียหายที่เกิดแก่สภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นนับวันจะเห็น ได้ชัดเจนขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอากาศเสีย ดินเสีย น้ำใต้ดินเปื้อนมลพิษ ป่าถูกตัด ต้นไม้และสัตว์ป่าสำคัญ ใกล้เคียงสูญพันธุ์ ซึ่งเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยตรง ที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและการดำเนินชีวิตของมนุษย์ด้วย

ปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไม่เป็นธรรมก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมไทยมาโดยตลอด โดยที่กลไกในกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ไม่อาจเข้ามาจัดการ ความขัดแย้งเหล่านี้ได้ เพราะหลายกรณี ข้อพิพาทมิได้ถูกระงับโดยองค์กรที่มีความเหมาะสม เพราะการเรียกร้องหาความยุติธรรมมักกระทำกันในห้องถนนวน มีการใช้วิธีการระงับข้อพิพาท แบบเฉพาะหน้าเป็นพิธีเป็นครั้งๆ ไปเท่านั้น ทำให้ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นว่าความยุติธรรม ทางสิ่งแวดล้อมมีอยู่จริง จำนวนคดีสิ่งแวดล้อม เช่น คดีเกี่ยวกับการใช้พลังงานน้ำและการสร้างเขื่อน คดีเกี่ยวกับการจัดผังเมือง ผิดพลาด คดีเกี่ยวกับอากาศเป็นพิษและเสียงเป็นพิษ หรือคดีการทำเหมืองแร่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนจึงมีอยู่น้อยมากในศาลไทย เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ความเคลื่อนไหวเพื่อความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice Movement) ที่เคยเกิดขึ้น ได้ส่งผลให้หลายประเทศได้พยายามปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าในบางประเทศได้มีองค์กรดูแลรับผิดชอบ และมีความพยายามจัดตั้ง “ศาลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ” “ศาลสิ่งแวดล้อมและผังเมือง” “ศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน” หรือ “ศาลทรัพยากรน้ำ” เพื่อให้เป็นองค์กรในการระงับความขัดแย้งอย่างเป็นพิเศษ หรือ ในบางประเทศที่แม้ไม่มีศาลสิ่งแวดล้อม แต่ก็มีกระบวนการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่สะดวก รวดเร็วและประหยัด ทำให้ความขัดแย้งต่างๆ ถูกจัดการได้อย่างเป็นระบบ ทำให้เกิดความสมานฉันท์ ให้เกิดขึ้นในสังคมได้

อีกวิธีหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทซึ่งมีมานานแล้ว เป็นกรณีที่มีคนกลางเข้ามาทำหน้าที่ประสานระหว่างคู่พิพาทเพื่อให้คู่พิพาทสามารถหาทางออก

ของข้อพิพาทโดยมองไปถึงอนาคตร่วมกันได้อย่างสันติวิธี เพราะคู่พิพาทที่มีข้อโต้แย้งต่อกัน มักมีความรู้สึกและอารมณ์ร่วมไปกับสถานการณ์ที่เผชิญอยู่ทำให้ไม่สามารถมองเห็นวิธีการแก้ไขปัญหาได้แต่สำหรับผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นคนกลางและไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องพิพาทย่อมไม่เกิดความรู้สึกและอารมณ์ร่วมไปกับเหตุที่พิพาทมากนักทำให้อาจมองเห็นปัญหาได้ทะลุปรุโปร่งและหากผู้ไกล่เกลี่ยเสนอทางออกก็จะไม่มีความระแวงเหมือนกับทางออกที่อีกฝ่ายเสนอ การไกล่เกลี่ยนั้นศาลยุติธรรมได้นำมาใช้เพื่อช่วยลดปริมาณคดีและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดเวลา ประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับระบบการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งกำหนดไว้ชัดเจน แต่ได้อาศัยระเบียบข้อกำหนดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยในคดีแพ่งทั่วไป แต่เนื่องจากข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมนั้นมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากข้อพิพาทประเภทอื่น จึงจำเป็นต้องศึกษาจากกฎหมายทั้งในและต่างประเทศว่ามีการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมในศาลที่มีประสิทธิภาพ ควรดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ข้อพิพาทดังกล่าวได้รับการระงับข้อพิพาทอย่างเหมาะสมกับลักษณะและธรรมชาติของข้อพิพาทและเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของผู้พิพาทในการเลือกระงับข้อพิพาทได้อย่างเหมาะสมรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

สำหรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น อาจถือได้ว่าอยู่ในสภาพวิกฤติเพราะกระบวนการระงับข้อพิพาททางด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่งได้รับการพัฒนา ศาลเพิ่งเริ่มรู้จักคดีสิ่งแวดล้อมประชาชนยังไม่เข้าใจเรื่องการใช้สิทธิทางกฎหมายของตน ยังไม่มีกระบวนการใช้สิทธิทางศาลรวมทั้งความคุ้มครองสิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายยังมีจำกัด และกฎหมายวิธีพิจารณาความคดียังไม่มีความเหมาะสม ทำให้การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิตและร่างกาย อันเนื่องมาจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นมาก ยิ่งไปกว่านั้นการเยียวยาเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ธรรมชาติก็จะเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เลย เพราะความเข้าใจในเรื่องการเรียกร้องสิทธิเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรยังมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งในส่วนของนักเคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ความจำเป็นในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก⁷

ข้อบกพร่องในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จึงมีทั้งปัญหาการขาดกฎหมายที่เหมาะสม โดยเฉพาะกฎหมายด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายว่าด้วยสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (Environmental Health Law) กฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายความว่าถึงกฎหมายจัดตั้ง ศาลสิ่งแวดล้อม

⁷ พรรณง พุฒิกาย. (2550). *กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก “การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท”*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิชาการระงับข้อพิพาททางเลือกสำนักกระงับข้อพิพาท. หน้า 47.

และกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อมรวมถึงปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจ การขาดข้อมูลและความรู้ การขาดความชัดเจนในการกำกับเรื่องความขัดแย้งและคดี ทางสิ่งแวดล้อม ความไม่พร้อมและทัศนคติที่ไม่ถูกต้องของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งจำเป็นต้องรีบเร่งปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเร็ว

ตามกฎหมายไทยประชาชนจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อเมื่อเป็นผู้ได้รับความเสียหายแล้วเท่านั้น อีกทั้งคดีสิ่งแวดล้อมก็มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีประเภทอื่นทั่วไป คือ

1) เป็นคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสมบัติของคนทั่วไป เป็นการกระทบถึงสิทธิในการอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ป่าไม้ ทะเล อากาศ เป็นต้น

2) เป็นคดีที่มีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก เพราะสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศวิทยา เมื่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งถูกทำลายไปผลกระทบย่อมเป็นลูกโซ่ เช่น การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศจำนวนมากก่อให้เกิดสภาวะโลกร้อนมีผลทำให้อุณหภูมิสูงขึ้น บรรยากาศแปรปรวน ส่งผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตทุกชนิด

3) เป็นคดีต้องใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหาย เพราะเมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย การดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตเริ่มมีปัญหา โดยเฉพาะมนุษย์ในปัจจุบันต่างก็ได้รับสารพิษจากมลพิษทุกวัน โดยไม่รู้ตัว เมื่อถึงจุดหนึ่งอาการจึงจะแสดงออกมา เช่น โรคมะเร็ง ที่กำลังเป็นภัยคุกคามของมนุษย์ในยุคปัจจุบันเป็นภัยเงียบที่แอบแฝงมาจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

4) เป็นคดีที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย คดีสิ่งแวดล้อมเกิดจากสภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในการพิจารณาต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในหลายศาสตร์เข้าวิเคราะห์วินิจฉัย เป็นคดีที่มีความละเอียดอ่อนในบางครั้งยากแก่การพิสูจน์

5) ต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็วต่อเหตุการณ์ เพราะคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อคนในสังคม หากมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ช้าเกินไปอาจสร้างความเสียหายอย่างมหาศาลและยากที่จะแก้ไขให้กลับมาดีดังเดิมได้ เพราะสิ่งแวดล้อมในบางครั้งเมื่อเสียแล้วสามารถแก้ไขหรือฟื้นฟูให้กลับมาเป็นปกติดังเดิมไม่ได้ เช่น ปะการังใต้ท้องทะเลลึก เป็นต้น

ดังนั้น การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเป็นบทพิสูจน์หนึ่งของประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรตุลาการจะเป็นผู้มียุทธศาสตร์สำคัญในการควบคุมให้ทุกฝ่ายมีความเคารพและตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย แม้บางครั้งถ้อยคำในกฎหมายไม่มีความชัดเจนหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ แต่หากศาลมีแนวความคิดและความเข้าใจในหลักการของสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามที่ปรากฏใน The Rio Declaration ก็จะสามารถใช้กฎหมายโดยอาศัยหลักของความยุติธรรมตามธรรมชาติมาเป็นเครื่องมือในการใช้

และแปลกฎหมายให้ทันต่อเหตุการณ์และสถานการณ์ที่ถูกต้องเหมาะสม แม้บางครั้งไม่อาจคาดหมายได้ก่อนอันจะทำให้สิ่งแวดล้อมได้รับการคุ้มครองอย่างทันทั่วถึงและส่งผลให้เกิดแนวปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมต่อไปในอนาคต โดยใช้หลักตุลาการตีความก้าวหน้า (Judicial Activism) มาสร้างคามยุติธรรมในสังคมเพื่อรักษาสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนและผลประโยชน์ของประเทศ

แต่สำหรับประเทศไทย แม้จะมีการรองรับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหลายเรื่องรวมทั้งเรื่องสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดทางด้านการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมโดยเฉพาะการใช้สิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในศาลยุติธรรม เพราะศาลยุติธรรมยังเคร่งครัดในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยจะไม่ก้าวล่วงไปในอำนาจของฝ่ายอื่นโดยไม่จำเป็นถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ประชาชนมีสิทธิในการฟ้องคดีแล้วศาลจะไม่สามารถนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้จึงก่อให้เกิดข้อจำกัดทางกฎหมายและมีผลกระทบ ต่อการใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อปกป้องสิทธิในสิ่งแวดล้อม ดังเช่น คดีอ่าวมาหยา จึงสมควรที่ประเทศไทยจะต้องพัฒนาข้อจำกัดทางกฎหมายในเรื่องอำนาจฟ้อง เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้โดยง่ายตามแบบประเทศที่พัฒนาแล้ว⁸

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 60 บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น และมาตรา 67 วรรคสาม บัญญัติให้สิทธิชุมชนฟ้องหน่วยงานดังกล่าวได้ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อนุรักษ์ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ การคุ้มครอง ส่งเสริม และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

⁸ สรวิศ ลิ้มปริงสี. (2550). *ความขัดแย้งและวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก “การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท”*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิทยาการระงับข้อพิพาททางเลือกสำนักกระงับข้อพิพาท. หน้า 151.

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดีและวิธีการอนุญาตตุลาการและวิธีการไกล่เกลี่ยคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดี วิธีการอนุญาตตุลาการ และวิธีการไกล่เกลี่ยของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมและการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาตตุลาการและวิธีการไกล่เกลี่ยคดี
4. เพื่อศึกษาถึงมาตรการในการแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมและการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาตตุลาการและวิธีการไกล่เกลี่ยในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและมีสิทธิได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในขณะที่เดียวกันศาลยุติธรรมก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งปัญหาข้อจำกัดบางประการของการระงับข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมโดยการดำเนินคดีในศาล และการอนุญาตตุลาการในปัจจุบันส่งผลกระทบต่อคู่พิพาททั้งฝ่ายผู้ที่ได้รับความเสียหายและ ผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย การนำเอาวิธีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ควบคู่กับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลและการอนุญาตตุลาการ จะช่วยเสริมให้มีการระงับข้อพิพาทอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในเรื่องนี้เป็นการจำกัดขอบเขตในการศึกษาถึงการใช้สิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองและศาลยุติธรรม รวมทั้งศึกษาเขตอำนาจศาลวิธีพิจารณาของศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม และหลักการในการระงับข้อพิพาททางแพ่งทั้งวิธีการพิจารณาคดีในศาล วิธีการอนุญาตตุลาการ และวิธีการไกล่เกลี่ย เปรียบเทียบทั้งข้อดีข้อเสีย

ของการระงับข้อพิพาททั้งสามประการดังกล่าว และศึกษาว่ามีความเป็นไปได้อย่างไรที่จะนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการระงับข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งในศาลไทย โดยรวบรวมและเสนอแนะแนวทาง หลักเกณฑ์และเทคนิคที่จำเป็นในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเพื่อนำมาใช้ระงับข้อพิพาท ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาจะทำการศึกษาโดยวิธีการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมาย หนังสือ บทความ รายงานการศึกษา วิจัย คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง คำพิพากษาศาลแพ่ง คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล รวมทั้งศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ปัญหา ตลอดจนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (Internet)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดี วิธีการอนุญาโตตุลาการ และวิธีการไกล่เกลี่ยคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี วิธีการอนุญาโตตุลาการ และวิธีการไกล่เกลี่ยของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมและการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการและวิธีการไกล่เกลี่ยคดี
4. ทำให้ทราบถึงมาตรการในการแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมและการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการและวิธีการไกล่เกลี่ยในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง