

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยได้ให้ความสนใจว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ และเป็นระดับชาติที่รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการป้องกันมิให้เกิดปัญหามลภาวะขึ้น และในขณะเดียวกันก็ต้องควบคุม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ให้อยู่ในสภาพที่ดีตลอดไป มาตรการหนึ่งรัฐได้ใช้ในการควบคุมและรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมนั้น คือ มาตรการทางกฎหมาย กฎหมายสภาวะแวดล้อมจึงถือกำเนิดขึ้น และมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในฐานะเป็นกฎหมายในสาขากฎหมายมหาชน เพราะกฎหมายสภาวะแวดล้อมนี้ มีเจตนารมณ์ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นการส่วนรวม ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและสังคมจากประเทศเกษตรกรรมมาเป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงมีการเร่งใช้ทรัพยากรธรรมชาติและ การบริโภคอย่างฟุ่มเฟือยทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ ร่อยหรอลง อีกทั้ง ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วและขาดความสมดุลในระบบนิเวศ เมื่อเกิดปัญหาทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายและมีผู้ก่อให้เกิดมลพิษออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางน้ำ อากาศ หรือทางเสียง เป็นต้น ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินได้ ซึ่งประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษมีสิทธิที่จะดำเนินคดีต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีแรงงาน

ในปัจจุบันการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติยังมิได้มีกฎหมายบัญญัติถึงวิธีพิจารณาความในกรณีดังกล่าวได้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินั้น หากเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมซึ่งเป็นเรื่องข้อพิพาทในทางแพ่งหรือทางอาญาศาลยุติธรรมใช้ “ระบบกล่าวหา” กล่าวคือคู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอันเป็นมูลพิพาทขึ้นมา ฝ่ายนั้นเป็นผู้มีหน้าที่ในการนำสืบตามข้อกล่าวอ้างนั้นจึงเป็นภาระของโจทก์จะต้องนำสืบพยานหลักฐานให้ศาลเห็นว่า คดีดังกล่าวมีพยานหลักฐานสนับสนุนเพียงพอที่ศาลจะรับฟังได้ และถึงแม้มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นความรับผิดชอบทางแพ่งจะวางหลักเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เพื่อหลักการการพิสูจน์ไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำหนดมลพิษก็ตาม โดยจะกำหนดให้โจทก์ไม่ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม แต่เนื่องจากการที่จะผ่านไปสู่ประเด็นดังกล่าวได้ โจทก์ก็ยังมีหน้าที่ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยเป็นผู้กระทำตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งหน้าที่นำสืบและการการพิสูจน์ของโจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมในทางแพ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหลักของผู้มีอำนาจฟ้องตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ซึ่งถือหลักการได้แย้งสิทธิกล่าวคือ บุคคลที่ได้รับความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้โดยเฉพาะในคดีแพ่งก็ต่อเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ในขณะที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองนั้นหลักการสำคัญในระบบวิธีพิจารณาสำหรับศาลปกครองซึ่งเป็นจุดเด่นของการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็คือการใช้ “ระบบไต่สวน” กล่าวคือ ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตั้งแต่ต้น โดยกำหนดประเด็น การส่งคำคู่ความเอกสาร และการแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงที่ศาลเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่คดี ตลอดจนการซักถามพยานการออกคำสั่ง การเดินเผชิญสืบ เมื่อใดก็ได้ตามแต่ที่จะเห็นสมควร ทำให้การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองแตกต่างจากการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม ทำให้ศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาและพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ค่อนข้างจะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป นอกจากนี้ศาลปกครองยังสามารถกำหนดคำบังคับ โดยการให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนดในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร รวมทั้งสั่งให้ใช้เงินในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ในขณะที่ศาลยุติธรรมไม่สามารถกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนดในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรได้ ในเมื่อศาลปกครองเป็นกลไกหนึ่งที่มีหน้าที่ตัดสินคดีเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาสู่ศาล ซึ่งนับแต่เปิดทำการศาลปกครองเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีพัฒนาการเกี่ยวกับการบริหารจัดการคดีและปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อให้มีประสิทธิภาพทันต่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมาโดยตลอด จึงได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไป

โดยรวดเร็ว ทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ไม่เฉพาะแต่กรณีเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในระบบนิเวศเดียวกันด้วย อันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และยังประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ ประกอบกับศาลปกครองได้พัฒนาบุคลากรและเสริมสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่บุคลากรของศาลปกครองมาเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง แผนกคดีสิ่งแวดล้อมเป็นแผนกคดีลำดับแรกที่เกิดขึ้นในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นที่เปิดทำการในวันที่ 2 สิงหาคม 2554 พร้อมกันทั่วประเทศ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ความเป็นมา และวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง
2. เพื่อศึกษาว่าคดีสิ่งแวดล้อมควรอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลใด

ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม หลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม
2. ศึกษาหลักกฎหมายปกครองสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคำวินิจฉัยคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองและศาลยุติธรรม

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการศึกษาแบบวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากบทบัญญัติกฎหมาย ตำรากฎหมาย วิทยานิพนธ์ หนังสือบทความทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำวินิจฉัย คำพิพากษาฎีกา และคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม และศึกษาบทบัญญัติกฎหมาย ตำรากฎหมาย หนังสือบทความทางวิชาการต่างประเทศเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม ในเรื่องแนวคิดพื้นฐาน ความเป็นมา หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดเงินค่าเสียหาย ตลอดจนการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเมื่อมีคดีพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการชี้ขาดข้อพิพาทของประเทศไทยเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม
3. ทำให้ได้แนวทางในการกำหนดเงินค่าเสียหายที่เหมาะสมเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยต่อไป เพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปรับปรุง และเยียวยาค่าเสียหายให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนและสังคม