

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์เกิดมาพร้อม ๆ กับสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่รอบตัวรวมทั้งแหล่งทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ซึ่งล้วนเป็นสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์เพราะทรัพยากรธรรมชาติเป็นทั้งแหล่งที่อยู่อาศัย และแหล่งอาหาร มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเช่น อากาศ น้ำ แสงแดด ได้ตลอดชั่วชีวิต นอกจากนี้ทรัพยากรธรรมชาติยังนับว่ามีความสำคัญต่อมนุษยชาติเพราะความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจล้วนต้องอาศัยการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นปัจจัยในการดำเนินการ ในปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร และการขยายตัวของเมืองและอุตสาหกรรม ล้วนแต่มีส่วนทำให้ปริมาณการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งมีการนำมาใช้อย่างฟุ่มเฟือยโดยไม่มีความระมัดระวังทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทสามารถใช้ได้อย่างไม่มีวันหมดสิ้น เช่น แสงแดด แต่บางชนิดเมื่อใช้หมดไปแล้วไม่สามารถทดแทนได้ เช่น แร่ธาตุ ดังนั้น หากไม่มีการคุ้มครองหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ให้คนรุ่นต่อไปได้ใช้ประโยชน์ โดยปล่อยให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่มีขอบเขต ทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดก็จะหมดไปอย่างสิ้นเชิงและประชาคมโลกก็จะต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ

การคุ้มครองหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเกี่ยวเนื่องกับการอนุรักษ์ด้านสิ่งแวดล้อมด้วย กล่าวคือการทำลาย หรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเกินกว่าการฟื้นฟูหรือทดแทน (Over exploitation of natural resources) ย่อมก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมไปด้วย¹ ดังเช่นที่ทุกประเทศ ทั่วโลกกำลังประสบปัญหาดังกล่าวอยู่ เช่นปัญหาน้ำเสีย (water pollution) และอากาศเป็นพิษ (air pollution) นอกจากนี้การปล่อยของเสียจากชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ยังก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ เช่น มลพิษทางเสียง (noise pollution) ปัญหาขยะอันตราย (hazardous wastes) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาแก่คุณภาพชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองหรือเขต

¹ ลาวัณย์ ถนอดศิลปกุล “การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติ” ใน เอกสารการสอน
ชุดวิชาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หน่วยที่ 9 นันทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2552 หน้า 9-26

อุตสาหกรรม และก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สินของบุคคลอื่นในสังคมด้วยเช่นกัน²

ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงนับว่าเป็นปัญหาของสังคมทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับและส่งผลกระทบต่อมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม โลกที่กำลังเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี รวมทั้งจำนวนประชากรโลกที่เพิ่มขึ้น ทำให้ความจำเป็นในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย เพื่อสนองตอบ การพัฒนาอย่างรวดเร็วของสังคม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ อย่างต่อเนื่องทำให้สภาพสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติเกิดความเสื่อมโทรม ปริมาณของทรัพยากรธรรมชาติ ลดน้อยลงไปและยังก่อให้เกิดสิ่งแปลกปลอมที่เป็นอันตรายเจือปนอยู่ในสิ่งแวดล้อม ซึ่งล้วนแต่เป็นการก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ในทางกลับกันแนวทางในการที่จะรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติรวมทั้งระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสม มนุษย์ยังไม่สามารถคิดค้นพัฒนานำมาใช้ให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงขยายขอบเขตเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยปราศจากมาตรการในการแก้ไขปัญหาคัดเจนและได้ผลเต็มที่ นอกจากนี้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมยังส่งผลกระทบต่อโลกในภาพรวม โดยก่อให้เกิดมหันตภัยต่อมวลมนุษยชาติในทุกทวีปทั่วโลก เช่น การเกิดภาวะเรือนกระจก (Green House Effect) ซึ่งนำไปสู่ปัญหาโลกร้อน ทำให้เกิดภัยธรรมชาติที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ตามมา เช่น พายุเฮอริเคน (Hurricane) พายุที่มีระดับความรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม การเกิดปรากฏการณ์เอลนีโญ (El Nino) การเกิดปัญหายุ้งแห้งและน้ำท่วมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น เป็นต้น

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ในขณะที่การพัฒนาประเทศได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ยังผลให้เศรษฐกิจไทยดีขึ้นนั้น แต่ในขณะเดียวกันสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศยังไม่มีมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว รวมทั้งมีการนำทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่างๆ มาใช้อย่างฟุ่มเฟือย โดยขาดการวางแผนนโยบายและการวางแผนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด อีกทั้งยังขาดการอนุรักษ์อย่างต่อเนื่อง การทำลายป่าและสัตว์ป่า ปัญหาความแห้งแล้งอันเนื่องมาจากป่าไม้ที่ถูกทำลายไป ปัญหาแผ่นดินทรุดตัวลงจากการขุดเจาะน้ำบาดาล ปัญหาอากาศเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและยานพาหนะ ปัญหาน้ำเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

² อรรถพร ณ บางช้าง และอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม กรุงเทพมหานคร สถาบันวิจัยและพัฒนาสคคิ สำนักงานศาลยุติธรรม 2552 หน้า 2-2

การเกษตรกรรมที่ใช้ปุ๋ยเคมีและยากำจัดศัตรูพืช รวมถึงน้ำทิ้งและขยะมูลฝอยจากสถานบริการ ร้านอาหาร ชุมชน และโรงงานอุตสาหกรรม สภาพของปัญหามลพิษที่ทำลายแหล่งน้ำธรรมชาติ และความสะอาดของอากาศนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาประเทศกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม³

ความขัดแย้งเป็นเรื่องทั่วไปของคนในสังคมที่เกิดขึ้นได้ในทุกๆ เรื่อง ส่วนกรณีบางกรณีก็เป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในองค์กรเดียวกัน (Personal Conflict) หรือเป็นความขัดแย้งในระหว่างองค์กร (Organization Conflict) โดยสาเหตุของความขัดแย้งมีอยู่หลายสาเหตุ เช่น ความขัดแย้งที่เกิดจากการปฏิบัติงานและการบริหารงานในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรเอกชนหรือองค์กรของรัฐ ส่วนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (Public Conflict) มักจะเป็นความขัดแย้งในการให้บริการ การปฏิบัติงาน การตัดสินใจ หรือการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือการดำเนินการโครงการด้านสาธารณูปโภคต่างๆ ของรัฐ ซึ่งกระทบถึงสิทธิของประชาชน ซึ่งรวมไปถึงการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐ⁴ ในบางกรณีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของหน่วยงานของรัฐเอง ก็อาจจะเกิดปัญหาข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทขึ้นได้ โดยเฉพาะข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทกับประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ความขัดแย้งในกรณีเช่นนี้ อาจจะเกิดขึ้นได้อยู่เสมอ เพราะหน่วยงานของรัฐเองก็มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอยู่ตลอดเวลา และในการดำเนินงานบางอย่าง รูปแบบของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติโดยหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะที่เป็นรัฐวิสาหกิจ อาจจะมีแนวคิดและวิธีการทำงานที่ไม่แตกต่างจากภาคเอกชน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของหน่วยงานของรัฐนี้ เมื่อเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นแล้ว อาจจะกลายเป็นข้อพิพาทที่มีระดับความรุนแรงและขอบเขตของปัญหาที่กว้างกว่ากรณีที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากอำนาจในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐมีมากกว่าเอกชน หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ แม้กระทั่งการเวนคืนทรัพย์สินที่เคยเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนให้กลับมาเป็นของรัฐ เพื่อใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ของการดำเนินการนั้น โดยรัฐสามารถใช้ประโยชน์จากสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินในขณะที่เอกชนไม่มีสิทธิหรือมีสิทธิอันจำกัดที่จะนำมาใช้ประโยชน์ได้ นอกจากนั้นโดยสภาพกิจกรรมของภาครัฐที่มุ่งสนองต่อความต้องการของประชาชนจำนวนมาก ขอบเขตของ

³ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2542 หน้า 4

⁴ มนตรี ศิลปมหาบัณฑิต “การบริหารความขัดแย้ง” ใน การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ย ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม 2550 หน้า 13

กิจกรรมลักษณะเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในวงกว้างตามไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เนื่องจากข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมมีขอบเขตกว้างมากโดยเป็นได้ทั้งข้อพิพาทในทางปกครอง ข้อพิพาทในทางแพ่งหรือทางอาญา ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษและปัญหาสิ่งแวดล้อมมีสิทธิจะดำเนินคดีต่อผู้ก่อความเสียหายหรือต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ส่วนจะเป็นข้อพิพาททางใดนั้นขึ้นอยู่กับเนื้อหาประเด็นแห่งคดีและผู้ถูกฟ้องเป็นสำคัญ โดยการกระทำของผู้เป็นต้นเหตุให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมจะเข้าลักษณะของความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญาซึ่งจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ส่วนการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยไม่ระงับเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษถือว่าเป็นข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งรวมไปถึงกรณีอื่นๆ ที่เป็นการขัดแย้งระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นอีกระบบหนึ่งแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม

คดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะแตกต่างจากคดีทั่วไปไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีปกครอง เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสมบัติร่วมกันของคนทุกคน และมีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของคนสังคม จึงเป็นคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน คดีเหล่านี้ยังมีความเกี่ยวข้องกับค่านิยมหรือความรู้สึกพื้นฐานทางศีลธรรมของคนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเนื่องจากผลกระทบหลายๆ ประการ ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแต่เฉพาะส่วนที่เป็นตัวเงิน หากแต่กระทบกระเทือนต่อวิถีชีวิตและความเชื่อของคนในท้องถิ่นด้วย ผลกระทบดังกล่าวนี้ อาจทำให้การดำเนินชีวิตและแนวทางความเชื่อต่างๆ ที่เคยมีมาในท้องถิ่นเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติเปลี่ยนแปลงไป แตกต่างกับที่เคยเป็นมาแต่เดิม คดีสิ่งแวดล้อมจึงมีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังต้องใช้เวลาและใช้ผู้เชี่ยวชาญพิสูจน์ความเสียหาย ทำให้มีปัญหาในกระบวนการพิจารณาคดีที่มีคู่ความและพยานเป็นจำนวนมาก การพิสูจน์ความเสียหายทำได้ยาก ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีต้องใช้เวลามากขึ้นไปด้วยเช่นกัน ปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลนับวันจึงมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น

ปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาหนึ่งที่เกิดความขัดแย้งในสังคมไทย โดยกลไกในกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ไม่อาจจัดการความขัดแย้งเหล่านี้ได้ เพราะหลายกรณีข้อพิพาทมิได้ระงับโดยองค์กรที่มีความเหมาะสม มีการใช้วิธีการระงับข้อพิพาทแบบเฉพาะหน้า ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเชื่อมั่นว่า ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมมีอยู่จริง จำนวนคดีสิ่งแวดล้อม เช่น คดีเกี่ยวกับการใช้พลังงานน้ำและการสร้างเขื่อน คดีเกี่ยวกับการจัดผังเมือง

ผิดพลาด คดีเกี่ยวกับอากาศเป็นพิษและเสียงเป็นพิษ หรือคดีที่การทำเหมืองแร่ก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อชุมชนจึงมีอยู่น้อยมากในศาลไทยเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ⁵ กระบวนการระงับข้อพิพาท ทางด้านสิ่งแวดล้อมยังเพิ่งได้รับการพัฒนา ศาลยังเพิ่งเริ่มรู้จักคดีสิ่งแวดล้อม ประชาชนยังไม่เข้าใจ สิทธิทางกฎหมายของตน ยังไม่มีกระบวนการใช้สิทธิทางศาล รวมทั้งความคุ้มครองสิทธิด้าน สิ่งแวดล้อมหรือการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายยังมีจำกัด และ กฎหมายวิธีพิจารณาคดียังไม่มีความเหมาะสม ทำให้การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิตและ ร่างกายอันเนื่องมาจากปัญหาสิ่งแวดล้อมยังไม่มีหรือยังมีไม่เพียงพอ⁶

เมื่อความขัดแย้งไม่สามารถหาวิธีการแก้ไขหรือทางออกได้ความขัดแย้งจึงมี ความสำคัญมากขึ้นจนกลายมาเป็นปัญหาของสังคม ซึ่งปัญหาหนึ่งก็คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมรวมถึง ปัญหามลพิษซึ่งมีลักษณะพิเศษคือ ก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายแก่ประชาชนในวงกว้าง ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมนี้มิได้เกิดขึ้นเฉพาะแต่ในประเทศไทยเท่านั้น ในต่างประเทศก็มี เช่นเดียวกัน แต่เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นแล้ว หลายประเทศมีวิธีในการจัดการหรือระงับข้อพิพาท ดังกล่าวที่แตกต่างกันออกไป บางประเทศมีการจัดตั้งศาลขึ้นพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ หรือที่เรียกกันว่า ศาลสิ่งแวดล้อม หลายประเทศมีวิธีการในการบริหารจัดการคดีที่มีประสิทธิภาพ ในการระงับข้อพิพาท เพื่อแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายของการพิจารณาพิพากษาคดีและปัญหาเรื่อง ปริมาณคดีที่มีเป็นจำนวนมาก เช่นการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย

ในส่วน of ศาลยุติธรรมนั้น ศาลยุติธรรมได้นำระบบการบริหารจัดการคดีโดยการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ โดยเล็งเห็นถึงความสำคัญของวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในฐานะที่เป็น เครื่องมือในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของศาลและอำนวยความสะดวกให้แก่ ประชาชน ศาลยุติธรรมจึงถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะจัดให้มีระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลควบคู่ ไปด้วยกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เพื่อเป็นทางเลือกในการยุติข้อพิพาทให้แก่ประชาชนซึ่งมี คดี โดยมีผู้ประนีประนอมซึ่งเป็นคนกลางเข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยคดีเรื่องใด เรื่องหนึ่ง ซึ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งที่เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมนั้นมีข้อพิจารณาที่ สำคัญคือ ให้ศาลใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นหลักในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม และนับแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมาศาลยุติธรรมประสบความสำเร็จในการนำระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้จนถึง ปัจจุบัน จากสถิติคดีที่เข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยและไกล่เกลี่ยคดีสำเร็จมีจำนวนมาก ซึ่งเป็นการลด

⁵ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (ตอนที่ 1)” วารสาร สิ่งแวดล้อม 12 1 (มกราคม-มีนาคม 2551) หน้า 38

⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 39

ปริมาณคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาล ดังจะเห็นได้จากสถิติคดีแพ่ง และคดีอาญาดังต่อไปนี้

รายงานจำนวนคดีแพ่งและอาญาที่เข้าสู่การไต่ถามและจำนวนคดีที่ไต่ถามสำเร็จ⁷

กลุ่มศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2555

ตารางที่ 1.1 รายงานจำนวนคดีแพ่งและอาญาที่เข้าสู่การไต่ถามและจำนวนคดีที่ไต่ถามสำเร็จ
กลุ่มศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2555

เดือน	คดีแพ่ง		คดีอาญา	
	จำนวนคดีที่เข้าสู่	จำนวนคดีที่	จำนวนคดีที่เข้าสู่	จำนวนคดีที่
	การไต่ถาม	ไต่ถามสำเร็จ	การไต่ถาม	ไต่ถามสำเร็จ
มกราคม	3,255	1,569	586	283
กุมภาพันธ์	4,167	2,050	916	648
มีนาคม	5,225	2,434	933	496
เมษายน	4,083	1,808	853	345
พฤษภาคม	4,642	2,421	1,196	485
มิถุนายน	6,841	3,272	1,746	1,058
กรกฎาคม	6,624	3,380	1,240	618
สิงหาคม	5,856	2,995	1,087	506
กันยายน	5,241	2,356	1,104	446
ตุลาคม	5,225	2,607	1,255	596
พฤศจิกายน	5,331	2,760	1,230	605
ธันวาคม	4,432	2,772	1,025	535
รวม	60,922	30,424	13,171	6,621

ส่วนศาลปกครองซึ่งเป็นสถาบันหลักของประเทศที่ใช้อำนาจตุลาการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครองรวมทั้งข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้เกิด

⁷ ที่มา : สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม

ความสมดุลในการดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เมื่อปริมาณคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความรับผิดชอบของศาลปกครองมีจำนวนมากและเพิ่มปริมาณมากขึ้น อีกทั้งยังมีความซับซ้อนมากขึ้น แต่กระบวนการพิจารณาตัดสินของศาลที่ต้องใช้ระยะเวลายาวนาน เนื่องจากจะต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนใช้สิทธิทางศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ บุคลากรยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างดีพอ นอกจากนี้ยังจะมีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ทำให้การยุติคดีสิ่งแวดล้อมโดยระบบการพิจารณาตัดสินของศาลเป็นไปได้อย่างล่าช้า ไม่สะดวก ไม่ประหยัดและไม่ทันต่อการเพิ่มปริมาณของคดีสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันในต่างประเทศมีรูปแบบในการบริหารจัดการทางคดีปกครองอีกแบบหนึ่ง คือ ระบบการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Conciliation หรือ Mediation) ซึ่งเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้คู่กรณีสามารถตกลงกันได้โดยศาลไม่ต้องชี้ขาดข้อพิพาทและตัดสินคดี ข้อตกลงที่เกิดขึ้นเป็นไปตามที่คู่กรณียอมรับได้ เกิดความพอใจทั้งสองฝ่าย (Win-Win Situation) คดียุติไปได้โดยรวดเร็วภายในระยะเวลาอันสั้น เป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย โดยช่วยลดปริมาณคดีและระยะเวลาในการสืบพยานและตัดสินคดีที่ไม่มีความจำเป็น และใช้เวลาที่มีอยู่ในการดำเนินคดีที่มีความจำเป็น เป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ง่ายขึ้น โดยทำให้ปัญหาความขัดแย้งได้รับการจัดการอย่างเป็นระบบ เกิดความสมานฉันท์ขึ้นได้ และยังช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการคดีที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งจะก่อให้เกิดความยุติธรรมอันเป็นที่พอใจแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายที่เป็นเอกชนหรือประชาชน และเป็นการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง พร้อมๆ กับการรักษาประโยชน์ของสาธารณะ แนวทางในการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้น กระทำโดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองได้

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด แสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรศึกษาถึงวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตราที่เกี่ยวข้อง โดยทำการวิเคราะห์รูปแบบของการระงับข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาถึงความสำคัญ และสภาพปัญหาของการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมใน ศาลปกครอง

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แนวคิดและทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อม หลักการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยความยุติธรรม แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในศาลไทยและศาลต่างประเทศ

2.4 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาใช้ในศาลปกครอง

2.5 เพื่อศึกษาค้นคว้าหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

3. สมมติฐานการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมไว้หลายประการ ดังเช่น สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา สิทธิในการได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม สิทธิในการได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ นอกจากนี้ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุหรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาได้อย่างเหมาะสม รวมไปถึงสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นในลักษณะคู่เคียงกับศาลยุติธรรมที่มีอยู่เดิม ระบบศาลของประเทศไทยจึงเป็นระบบที่เรียกว่า ศาลคู่ ซึ่งประกอบด้วย ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีอื่นที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ส่วนศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง สิทธิของบุคคลที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม จึงมีอยู่ทั้งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและแพ่ง และกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง แต่ปรากฏว่าเมื่อบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังไม่รองรับสิทธิของบุคคลที่จะให้คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม การฟ้องคดีเป็นรูปแบบของการระงับข้อพิพาทวิธีหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีการระงับข้อพิพาททางเลือก เช่นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางอื่นที่สามารถนำมาใช้ได้บางกรณี การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองเป็นการระงับข้อพิพาทโดยศาลปกครอง แต่ในปัจจุบันศาลปกครองมีปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาเป็นจำนวนมาก ทั้งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และคดีประเภทอื่นๆ หากมีการนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้การบริหารจัดการคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเสร็จสิ้นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โดยคงไว้ซึ่งการรักษาประโยชน์สาธารณะและเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนอีกทางหนึ่ง

4. ขอบเขตของการศึกษา

ผู้ศึกษามุ่งเน้นศึกษาเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ซึ่งจะศึกษาถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 นอกจากนี้จะศึกษาถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม เฉพาะในคดีแพ่ง เพื่อเป็นการเปรียบเทียบอีกทางหนึ่งด้วย

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 เพื่อทราบถึงความสำคัญ และสภาพปัญหาของการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมใน ศาลปกครอง

5.2 เพื่อทราบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แนวคิดและทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อม หลักการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยความยุติธรรม แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และ หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

5.3 เพื่อทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมใน ศาลไทยและศาลต่างประเทศ

5.4 เพื่อทราบปัญหาทางกฎหมายของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาใช้ในศาลปกครอง

5.5 เพื่อทราบถึงมาตรการที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาใช้ในศาลปกครอง

6. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดย ศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมาย หนังสือ ตำรา บทความ คำพิพากษาของศาลปกครองและศาล ยุติธรรม รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ซึ่งบางส่วนอาจต้องใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อช่วยในการศึกษาค้นคว้าเพื่อความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น