

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม

สภาพเศรษฐกิจในโลกปัจจุบัน ไม่ว่าในระดับโลก ระดับภูมิภาค ระดับประเทศ หรือระดับใดๆ ผู้ประกอบการล้วนแต่แข่งขันกันดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ เมื่อพิจารณาในภาพรวมจะเห็นว่าเป็นการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญขึ้น แต่การดำเนินการดังกล่าวก็เป็นการแสวงหาผลประโยชน์และผลกำไรให้แก่ผู้ประกอบการนั้นๆ เอง และยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ล้วนจะต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ จึงเป็นการแสวงหาประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งนับวันมีปริมาณลดน้อยลง ในบางกรณีกระบวนการทางธรรมชาติสามารถสร้างทรัพยากรธรรมชาติขึ้นมาทดแทนของเดิมที่เสื่อมสภาพหรือหมดไปได้ แต่ต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานซึ่งไม่ทันต่อกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้นซึ่งล้วนแต่เป็นการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

การแข่งขันกันทางเศรษฐกิจดังกล่าวไม่ได้เป็นไปอย่างราบรื่น เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติที่จะใช้ในการดำเนินกิจกรรม นอกจากนั้นยังมีการแย่งกันแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่เกิดข้อพิพาทขึ้น ระหว่างฝ่ายที่ต้องการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติด้วยกันและในบางกรณีเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากคู่กรณีซึ่งฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ที่ต้องการรักษาทรัพยากรธรรมชาตินั้นไว้และได้รับผลกระทบจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของอีกฝ่ายหนึ่ง ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงมีทั้งระหว่างฝ่ายเอกชนด้วยกัน และระหว่างฝ่ายเอกชนและหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีบทบาทภารกิจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าคู่กรณีจะเป็นใครหรือเกิดจากสาเหตุใดๆ ก็ตาม หากไม่มีการบริหารจัดการที่ดี ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนอกจากจะไม่ส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังก่อให้เกิดความแตกแยกในสังคมหรือองค์กรและอาจยกระดับเป็นความรุนแรงในระดับที่สูงขึ้นได้ด้วย การขจัดความขัดแย้งหรือการระงับข้อพิพาทที่มีขึ้นจึงเป็นการหาทางออกของปัญหาเพื่อประโยชน์สุขของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงความสงบสุขของสังคมโดยรวม

ด้วย นอกจากนี้ยังมีส่วนร่วมในการยับยั้งหรือระงับการกระทำใดๆ ที่เป็นการทำลายหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมอีกทางหนึ่งด้วย ข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมจึงมีความสำคัญ ในเบื้องต้นผู้เขียนจะขอลำดับถึงลักษณะของข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมว่ามีสภาพอย่างไรบ้าง

1.1 ลักษณะของข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม

ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม นอกจากจะมีลักษณะพื้นฐานที่คล้ายคลึงกับบรรดาข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมโดยทั่วไปแล้ว ยังมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากข้อพิพาทอื่นๆ ดังนี้⁸

1) เกี่ยวข้องกับค่านิยมหรือความรู้สึกทางศีลธรรมพื้นฐาน (Fundamental or deep-rooted moral conflict)

ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับค่านิยมหรือความรู้สึกพื้นฐานทางศีลธรรมของคนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งผลกระทบนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแต่เฉพาะส่วนที่เป็นตัวเงิน หากแต่กระทบกระเทือนวิถีชีวิตและความเชื่อของคนในท้องถิ่นด้วย ซึ่งอาจทำให้การดำเนินชีวิตและความเชื่อต่างๆ ที่เคยมีมาในท้องถิ่นเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป

2) ระยะเวลาของข้อพิพาทครอบคลุมระยะเวลานาน (Length of time conflict has persisted)

ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมอาจจะเกิดขึ้นแล้วสามารถระงับลงได้ แต่ในบางกรณีข้อพิพาทเหล่านี้ยังคงอยู่เป็นระยะเวลานานจนกลายเป็นข้อพิพาทที่คงอยู่ถาวร เช่น กรณีโรงงานที่ปล่อยสารพิษที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้น ปัญหาข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งในกรณีเช่นนี้ ย่อมจะคงอยู่ตราบเท่าที่โรงงานซึ่งเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาสังแวดล้อมนั้นยังคงดำเนินกิจการอยู่

3) ความไม่สมดุลในอำนาจของกลุ่มพิพาท (Severe power Imbalances between disputing parties)

ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก มีลักษณะสำคัญที่เป็นบ่อเกิดของปัญหา คือ ความแตกต่างในเรื่องอำนาจของกลุ่ม เนื่องจากฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจของรัฐโดยมีกฎหมายและระเบียบต่างๆ เป็นฐานรองรับอำนาจ ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการต่อสู้กับคู่กรณีอีกฝ่าย

⁸ สรวิศ ลิ้มปรงษ์ “ข้อพิพาททางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ใน สรวิศ ลิ้มปรงษ์ บรรณาธิการ การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท: ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หน้า 151-170 พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร ธนาเพลส 2550 หน้า 151

หนึ่งได้ เช่น ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบในการเข้าไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพหรือลักษณะของการใช้งานทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม เพื่อมุ่งสนองต่อการกิจที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้นรับผิดชอบอยู่ เช่น การสร้างเขื่อน การวางท่อก๊าซหรือน้ำมันปิโตรเลียม การสร้างถนนเส้นทางใหม่ ซึ่งหากพิจารณาแต่ในด้านของกฎหมายแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ย่อมอยู่ในสถานะที่สามารถกระทำการต่างๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเข้าไปใช้งานได้ แหล่งที่มาของอำนาจอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดขึ้นในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นบริษัทหรือ ผู้ที่มีสถานะมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ แม้คู่กรณีประเภทนี้จะไม่สามารถออกกฎหมายหรือระเบียบเพื่อสนองต่อความประสงค์ได้ดังเช่นกรณีหน่วยงานของรัฐ แต่ก็สามารถใช้ความมั่งคั่งในการแสวงหาและทำให้ได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อนำมาใช้สนองต่อความต้องการเชิงเศรษฐกิจของตนได้ เช่น การขอสัมปทานจากหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเข้าไปทำประโยชน์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ หรือการซื้อแหล่งทรัพยากรธรรมชาติจากประชาชนหรือภาคเอกชนอื่น นอกจากนั้น อำนาจทางเศรษฐกิจนี้ยังอาจถูกนำมาใช้ แม้กระทั่งเมื่อเกิดเป็นปัญหาข้อพิพาทขึ้นแล้ว โดยคู่พิพาทที่มีความมั่งคั่งเหล่านี้ ย่อมอยู่ในสถานะได้เปรียบที่จะระดมสรรพกำลังในรูปแบบต่างๆ เพื่อจะใช้เป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น การว่าจ้างที่ปรึกษาด้านต่างๆ เพื่อให้คำแนะนำในการดำเนินการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เห็นชอบด้วยกับข้ออ้างของตน หรือในด้านการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการต่อสู้คดีเมื่อเกิดมีการฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาล

4) มีโอกาสเกิดการขู่เข็ญบังคับและข้อพิพาทจะลุกลามไปเป็นการใช้ความรุนแรง (Potential for coercion or escalation to violence)

การที่คู่กรณีมีอำนาจในการกำหนดทิศทางหรือการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ไม่เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจของกฎหมายรองรับให้สามารถดำเนินการต่างๆ ได้ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น เมื่อไม่สามารถจูงใจให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบยอมรับได้ ในบางครั้งคู่กรณีฝ่ายดังกล่าวอาจจะต้องใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ตามกฎหมาย เพื่อบังคับให้เป็นไปตามแนวทางที่ตนต้องการ ซึ่งมีส่วนทำให้สภาพปัญหาของความขัดแย้งลุกลามจนอาจนำไปสู่ความรุนแรงระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชนที่ได้รับผลกระทบก็เป็นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต ค่านิยม หรือความเชื่อของประชาชนเป็นอย่างมาก ประชาชนเหล่านี้จะรู้สึกว่าเขาถูกกดขี่และสะสมความไม่พอใจเมื่อถึงระดับหนึ่งก็จะกลายเป็นความขัดแย้งที่รุนแรงในที่สุด

แม้ในกรณีที่คู่กรณีเป็นภาคเอกชนที่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจมากกว่า ก็อาจจะใช้อำนาจที่ตนมีอยู่บีบบังคับอีกฝ่ายหนึ่งให้ยอมตามความประสงค์ของตน การบีบบังคับสามารถนำมาใช้ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจนอกระบบหรือการใช้อำนาจในระบบ ผ่านกระบวนการยุติธรรม หากการบีบบังคับเหล่านี้เกิดขึ้นจนถึงระดับหนึ่งอาจมีผลทำให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหันไปใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือในการตอบโต้ ความรุนแรงเหล่านี้เมื่อเกิดขึ้นแล้วจะลุกลามได้ง่าย และควบคุมลำบากเมื่อพิจารณาถึงจำนวนประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้

5) คู่กรณีมีจุดยืนที่แข็งและมีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อกันสูง (Rigidity of positions , high level of hostility)

เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นแล้ว คู่กรณีมักจะเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่งให้ปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด และในการเจรจาเพื่อหาทางยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น คู่กรณีพยายามใช้วิธีการต่างๆ ทั้งหว่านล้อม ชักจูงใจ ข่มขู่หรือขู่เชิญ เพื่อให้ข้อเรียกร้องของอีกฝ่ายหนึ่งผ่อนปรนตามแนวทางที่คู่พิพาทฝ่ายนั้นต้องการมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การวางแผนทางการแก้ไขปัญหาก็ใกล้เคียงกับแนวทางของคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้มากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น อำนาจต่อรอง เทคนิคหรือชั้นเชิงในการเจรจา ตลอดจนปัจจัยแวดล้อมที่จะมีส่วนสนับสนุนข้อเรียกร้องของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากกว่ากัน บางครั้งข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายได้รับการพัฒนาจนถึงขั้นที่แต่ละฝ่ายต่างปักใจกับข้อที่ตนเรียกร้องจนกลายเป็นสิ่งที่เรียกว่า “จุดยืน” ที่เป็นแกนหลักในการเรียกร้องและพยายาม โน้มน้าวแนวทางการแก้ไขปัญหาก็เข้าหาจุดยืนที่ฝ่ายตนเชื่อว่าเป็นวิธีการหรือแนวทางที่ถูกต้องที่สุด

ในการแก้ไขข้อพิพาทหรือความขัดแย้งต่างๆ “จุดยืน” ถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้ข้อพิพาทจำนวนมากไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ ถือได้ว่ามีลักษณะที่ละเอียดอ่อนและมีความสำคัญมากกว่าในปัญหาข้อพิพาทอื่นๆ เนื่องจากผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทประเภทนี้ ไม่ได้มีแค่เฉพาะผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินที่แต่ละฝ่ายประเมินว่าเป็นค่าเสียหายหรือจำนวนเงินที่ตนมีสิทธิเรียกร้องจากอีกฝ่ายหนึ่งเท่านั้น หากแต่ยังมีผลประโยชน์ที่มีความสำคัญและสลับซับซ้อนด้านอื่นอีก เช่น ผลประโยชน์ด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและค่านิยม ผลกระทบดังกล่าวนี้ อาจเปลี่ยนแนวทางในการดำรงชีวิตของคนที่มีมานานตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ ซึ่งมีผลทั้งความรู้สึกส่วนตัวและส่วนรวม จุดยืนที่กลุ่มคนจำนวนมากเหล่านี้มีร่วมกันจึงเป็นจุดยืนที่ผ่อนปรนหรือโน้มน้าวเข้าหาจุดยืนหรือข้อเรียกร้องของอีกฝ่ายหนึ่งได้ยาก บางครั้งไม่สามารถทำได้เลย การที่จะเปลี่ยนจุดยืนที่แข็งเช่นนี้ จะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดของกลุ่มคนทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ของกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งทำได้ยาก

ปัญหาจุดยืนที่มีลักษณะแข็งดั่งกล่าวยังมีลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันสูง เนื่องจากความแตกต่างของจุดยืนที่แต่ละฝ่ายเชื่อว่าเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องและเป็นธรรม มีความแตกต่างกันมาก ความแตกต่างนี้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นสาเหตุให้เกิดข้อพิพาท มักจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและมีนัยสำคัญ หากการเปลี่ยนแปลงมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลงพอสมควร และมีขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงไม่มากก็จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้นตั้งแต่แรก เพราะประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีเวลาในการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น แต่ผู้ที่ต้องการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อมต้องการให้ตนเองได้รับประโยชน์ที่คุ้มค่ากับการลงทุน สามารถคืนทุนและกำไรได้ในระยะเวลาอันสั้น ๆ

6) ความซับซ้อนของประเด็นที่พิพาท (Complexity of issues)

เมื่อปัญหาข้อพิพาทมีประเด็นที่จะต้องหาทางแก้ไขมาก ทำให้ปัญหามีความซับซ้อนมากขึ้น บางกรณีประเด็นพิพาทแต่ละประเด็นมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และบางประเด็นอาจเกี่ยวข้องกับปัญหาข้อมูลทางด้านเทคนิคทางวิทยาการต่างๆ ซึ่งบางครั้งคู่กรณีอีกฝ่ายไม่มีความรู้พื้นฐานในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง ทำให้หม่อมมองหรือทัศนคติแตกต่างกันออกไปด้วย นอกจากนี้ยังมีผลทำให้ลักษณะของข้อพิพาทมีความซับซ้อนมากขึ้น เพราะในการแก้ไขปัญหานอกจากจะต้องหาข้อยุติทั้งในเนื้อหาของปัญหาเทคนิคนั้นแล้ว จะต้องเพิ่มองค์ประกอบในการสื่อสารเพื่อให้ข้อมูลและความเข้าใจในปัญหาของกลุ่มพิพาทแต่ละฝ่ายมีระดับที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น และกรณีเช่นนี้ หากคู่กรณีหรือประชาชนไม่เปิดใจยอมรับหรือทำความเข้าใจ ก็จะทำให้การแก้ไขปัญหทำได้ยากขึ้น

7) ปัญหาการแบ่งสัดส่วนเกี่ยวพันกับผลประโยชน์จำนวนมาก (High-stakes distributional questions)

การกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก แม้ผลกระทบที่เกิดแก่บุคคลหนึ่งเป็นจำนวนที่ไม่สูงมากนัก แต่เมื่อรวมผลกระทบที่เกิดแก่ประชาชนทั้งกลุ่ม ทำให้ยอดรวมของผลกระทบมากขึ้น ในด้านของผู้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็จะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก เพื่อที่จะดำเนินโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เมื่อรวมกับผลกำไรที่ผู้ดำเนินโครงการจะได้รับจากการดำเนินโครงการ ก็จะเป็นยอดรวมของผลประโยชน์ส่วนได้เสียจำนวนมาก เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีผลประโยชน์ได้เสียจำนวนมาก ถ้ากำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหามาในแนวทางของกลุ่มฝ่ายหนึ่ง ส่วนที่อีกฝ่ายหนึ่งจะต้องสูญเสียจะมีจำนวนมาก วิธีการแก้ไขปัญหาที่เป็นการประสานผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายค่อนข้าง

จะทำให้ได้ยาก เพราะการกำหนดทิศทางการแก้ไขปัญหานั้น ไม่ว่าจะเป็นไปในทิศทางใด ย่อมจะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเกิดความสูญเสียอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยสาเหตุที่ผลประโยชน์ส่วนได้เสียของแต่ละฝ่ายมีจำนวนมาก ทำให้การแก้ไขปัญหานั้นทำได้ยากขึ้นตามไปด้วย

8) คุกคามต่อเอกลักษณ์หรือลักษณะเฉพาะของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (threats to parties individual or collective identities)

บางกรณีข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อเอกลักษณ์ซึ่งเป็นสิ่งบ่งบอกหรือสัญลักษณ์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ทำให้สัญลักษณ์ดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นสถานที่ วัตถุ หรือแนวทางในการดำเนินวิถีชีวิตสูญหายไป หรือได้รับความกระทบกระเทือนต่อลักษณะที่เป็นส่วนสำคัญ จนทำให้ส่วนที่เหลือไม่สามารถคงความเป็นเอกลักษณ์หรือลักษณะเฉพาะของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่อไปได้ ซึ่งมูลค่าของสิ่งที่ได้รับผลกระทบอาจไม่สูง แต่คุณค่าในทางจิตใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอาจไม่สามารถที่จะประเมินค่าได้ ปัญหาข้อพิพาทเช่นนี้ ย่อมเป็นปัญหาที่หาทางเยียวยาได้ยาก

1.2 วัตถุประสงค์ของการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม

เมื่อเกิดข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้ว ผลที่ตามมาและเห็นได้อย่างชัดเจน คือความขัดแย้งบาดหมางที่เกิดขึ้นในระหว่างคู่พิพาทนอกจากนี้ยังขยายไปถึงบุคคลอื่นด้วย เนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติส่วนรวมของมนุษย์ทุกคน ในกรณีที่สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติเสียหายหรือเกิดเป็นภาวะมลพิษขึ้น คนที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นคู่กรณีก็อาจได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมด้วย การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปเพื่อให้ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นแล้วยุติลงหรือหมดสิ้นไป เป็นการแสวงหาทางออกให้คู่กรณีและยังมีส่วนช่วยให้การทำลายสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติยุติลง ซึ่งมีผลเป็นการรักษาสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติให้คงอยู่ต่อไปอีกด้วย เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมแล้ว อาจกล่าวได้ว่าประกอบด้วยวัตถุประสงค์ใหญ่ๆ 4 ประการ คือ⁹

1) เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหาย

ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากผลของการประกอบกิจกรรมหรือโครงการทางอุตสาหกรรมที่ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เมื่อประชาชนได้รับสารพิษเข้าสู่ร่างกาย หรือทรัพย์สินถูกทำลายหรือเสียหายไป จึงเป็นเหตุให้มีการเรียกร้องให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายชดเชยค่าเสียหาย เมื่อฝ่ายผู้ก่อให้เกิดความเสียหายไม่ยอมรับว่าการกระทำหรือการประกอบกิจการของตนเป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย จึงเกิดเป็นข้อถกเถียงกัน แม้ในกรณีที่ผู้ก่อให้เกิด

⁹ สุนีย์ มัลลิกะมาสกุล การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน้า 66

ความเสียหายยอมรับผิดแล้ว ข้อถกเถียงก็อาจจะเป็นเรื่องจำนวนค่าเสียหายที่จะต้องชดใช้ เมื่อคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ก็จะเป็นข้อพิพาทขึ้นเช่นกัน การที่ผู้ได้รับความเสียหายได้รับการชดใช้ค่าเสียหายนั้น เป็นการเยียวยาความเสียหายที่ผู้ก่อให้ปัญหาหมกพิศต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบ

2) เพื่อให้มีการระงับ ยุติ หรือแก้ไขมิให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อมต่อไป

วัตถุประสงค์ในการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมอีกประการหนึ่ง คือ การใช้สิทธิเรียกร้องให้ระงับ ยุติ หรือแก้ไขมิให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อมต่อไป

3) เพื่อบรรเทาความเสียหาย

ในบางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นมีลักษณะไม่รุนแรงถึงกับเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้เสียหาย เพียงแต่เป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนรำคาญ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยกลิ่นเหม็นหรือเขม่าควันออกสู่สิ่งแวดล้อม และก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียง ซึ่งไม่ถึงกับเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เพียงแต่ก่อให้เกิดความรำคาญ ความเสียหายที่เกิดขึ้นในลักษณะเช่นนี้สามารถที่จะใช้การระงับข้อพิพาทด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ย เพื่อให้มีการบรรเทาความเสียหายได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล

4) เพื่อการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

เมื่อสิ่งแวดล้อมได้ถูกทำลายไป ไม่ว่าจะด้วยการสูญเสียไปเองตามธรรมชาติ หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ จนทำให้สภาพแวดล้อมที่มีอยู่เดิมเสื่อมสลายไป ย่อมจะเป็นอันตรายต่อมวลมนุษยชาติ การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องให้มีการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนดังเดิมด้วย ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 บัญญัติให้รัฐสามารถจะฟ้องให้ผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติต้องฟื้นฟูสิ่งที่ได้ทำลายไปด้วย

1.3 คุณสมบัติของการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่ดี

การระงับข้อพิพาทดังที่อาจารย์วิชัย อริยนันทกะได้กล่าวไว้ในบทความ เรื่อง “การระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาการค้าระหว่างประเทศ” ว่าการระงับข้อพิพาทนั้นประกอบด้วยคุณสมบัติดังนี้¹⁰

1) เป็นธรรม (Fair)

¹⁰ วิชัย อริยนันทกะ “การระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาการค้าระหว่างประเทศ” ใน รวมบทความ ข้อบังคับ ข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายและคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ เล่ม 2 กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2540 หน้า 308

การสร้างความเป็นธรรมนั้น ไม่ว่าจะเป็นความเป็นธรรมที่เกิดจากคู่กรณีตกลงกันเองหรือมีคนกลางเข้ามาดำเนินการให้เกิดข้อตกลง จะต้องมีความสมดุลลงตัวทุกด้าน เป็นกลางอย่างแท้จริง เป็นที่พอใจของทุกฝ่าย ทำให้เกิดการปรองดองกันได้ และระงับข้อพิพาททั้งหมดไม่ว่าในอดีต ปัจจุบันและอนาคต ส่วนการไกล่เกลี่ยนั้นเหมือนกับการที่ศาลชักชวนคู่ความให้เปลี่ยนมาเล่นเกม “ตะกร้อลอดบ่วง” แทน ซึ่งโจทก์ จำเลยและทนายความก็ยังคงใช้ความสามารถในการเล่น ตะกร้อเหมือนเดิมทุกประการเพียงแต่หันหน้าเข้ามาล้อมวงกันเล่น โดยมีเจตนาปรองดองช่วยกันเตะตะกร้อให้เข้าบ่วง ดังนั้น โจทก์ จำเลย และทนายความจะต้องมีความสมัครใจที่จะเล่น หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรับลูกแล้วเตะออก เกมการแข่งขันก็ไม่มีโอกาสได้แต้ม การไกล่เกลี่ยจึงเป็นเรื่องของความสมัครใจ และร่วมจิตร่วมใจกันเป็นหลัก ในส่วนของผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้ไกล่เกลี่ยก็จะทำหน้าที่ถือว่าบ่วงช่วยรับลูกตะกร้อเท่านั้น ถ้าใครเตะออกมามากๆ ก็ช่วยถือบ่วงรับลูกตะกร้อให้ไม่ให้หวาดจากข้อเปรียบเทียบข้างต้นชี้ให้เห็นถึงภาพแห่งการระงับข้อพิพาทอย่างง่ายๆ แต่มีความชัดเจนเข้าใจง่าย และสามารถปฏิบัติได้ว่าวิธีการใดที่จะสามารถนำมาซึ่งความเป็นธรรมได้ดีกว่ากัน

2) รวดเร็ว (Speedy)

“ความยุติธรรมที่ล่าช้า ก็คือ ความอยุติธรรม และ ความยุติธรรมนั้นจะปฏิเสธไม่ได้และทำให้ล่าช้าก็ไม่ได้” ข้อความเหล่านี้ปรากฏอยู่ในสมัยโรมันและยังคงเป็นอมตะใช้ได้จนถึงปัจจุบัน ความล่าช้าอาจทำให้พยานหลักฐานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคคล เอกสาร วัตถุและข้อมูลต่างๆ สูญหายไปได้ แม้กระทั่งการจดจำเหตุการณ์ของคนต้องเลือนรางจางหายไปด้วยระยะเวลาที่ยาวนานของการพิจารณาคดี และเป็นเหตุให้การสืบพยานหลักฐานต้องประสบกับปัญหาของความไม่ถูกต้องแท้จริงแห่งการพิจารณาคดี อีกทั้งเวลา ค่าเสียหาย รวมทั้งดอกเบี้ยย่อมจะเพิ่มขึ้น

ดังนั้น ความรวดเร็วในการระงับข้อพิพาทจึงมีส่วนสำคัญยิ่งในการจับประเด็นและแก้ไขปัญหาคดีตรงถูกต้องแม่นยำ เพราะเมื่อเกิดปัญหาแล้วรีบแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ในขณะนั้น จะสามารถคลี่คลายปัญหาได้อย่างชัดเจน ทันเวลา ทันเหตุการณ์ และช่วยลดค่าใช้จ่ายในการระงับข้อพิพาทลงได้ในขณะเดียวกัน เมื่อมองในมุมของมหากษัตริย์ก็ยังช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ลดปัญหาปริมาณคดีล้นศาลและเป็นประโยชน์ต่อทางธุรกิจการค้าที่ถือว่าเวลาเป็นสิ่งสำคัญ

3) ประหยัด (Cheap)

ประหยัด (Cheap) หมายถึง ประหยัดเวลา และประหยัดค่าใช้จ่ายของคู่ความในการดำเนินการเพื่อระงับข้อพิพาท เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของคู่ความให้เสียหายน้อยที่สุดและคุ้มค่ามากที่สุด การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทเป็นวิธีการที่ประหยัดที่สุดของการระงับข้อพิพาท เพราะไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นเลย แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่เคยปรากฏว่า มีนักกฎหมายคนใดในโลก

ที่ประสบความสำเร็จในการยกร่างสัญญาที่สามารถป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาท ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทแล้วมีวิธีการระงับข้อพิพาทที่ประหยัดที่สุด จึงเป็นทางเลือกใหม่ในการระงับข้อพิพาท นอกเหนือไปจากการพิจารณาคดีของศาล

4) มีกลไกบังคับที่มีประสิทธิภาพ (Effective Enforcement Mechanism)

มีกลไกบังคับที่มีประสิทธิภาพ (Effective Enforcement Mechanism) กลไกในการบังคับนั้นเป็นกรณีที่เกิดขึ้นภายหลังจากการระงับข้อพิพาทเสร็จสิ้นลงแล้ว และจะต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงของการระงับข้อพิพาทนั้น กล่าวคือคู่กรณีปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำกันไว้ในการระงับข้อพิพาท โดยจะต้องมีสภาพบังคับที่เป็นไปได้และทุกฝ่ายยอมรับซึ่งจะส่งผลถึงความเชื่อมั่นในการปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นด้วย

5) การรักษาความลับหรือมาตรการป้องกันความอื้อฉาวที่เกิดจากข้อพิพาท (Measure Against Bad Publicity)

การระงับข้อพิพาทที่ดีที่สุด ควรจะรักษาความลับของคู่กรณีไว้ได้โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงไม่ว่าจะเป็นของบุคคลหรือชื่อเสียงทางธุรกิจการค้า และไม่ทำให้เสียอำนาจต่อรองในอนาคต โดยเฉพาะความลับในทางธุรกิจการค้า หากเปิดเผยแล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเสียเปรียบทางธุรกิจการค้า และอาจจะทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง หรือ Goodwill อาจได้รับการยอมรับน้อยลง

6) การรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่ความ (Preservation of Relationship)

การรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่ความ (Preservation of Relationship) หมายถึงการระงับข้อพิพาทที่ควรจะมีมุ่งส่งเสริมให้เกิดสัมพันธภาพอันดีระหว่างคู่กรณี ควบคู่กันไปกับการสร้างบรรยากาศที่เป็นกันเอง เรียบง่ายและเป็นมิตร ไม่สร้างความกดดัน แต่ทุกฝ่ายควรอาศัยความอะลุ้มอล่วยต่อกัน เพื่อให้คู่กรณีกลับมามีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน และสามารถดำเนินการตามสัญญาหรือคำขายกันต่อไปได้ ดังนั้น การสร้างโอกาสให้มีการตกลงกันอย่างอิสระ ไม่เคร่งครัดในกฎหมายจะทำให้คู่กรณีตัดสินใจในการระงับข้อพิพาทได้โดยง่าย เป็นผลดีต่อสังคม เนื่องจากคนในสังคมสามารถระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นด้วยตนเองจะก่อให้เกิดความภาคภูมิใจและความสามัคคีขึ้นในสังคม ทำให้สังคมเกิดความสงบสุข และช่วยสร้างความแข็งแกร่งให้แก่สังคมและชุมชนได้

1.4 วิธีการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม

สังคมในปัจจุบันเป็นที่รวมของคนหลากหลายประเภท ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งเชื้อชาติ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนา ความเชื่อ รวมไปถึงความคิดเห็น ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยในการก่อให้เกิดความขัดแย้งของคนในสังคมขึ้นได้ ความขัดแย้งหรือข้อพิพาทจึงไม่ใช่สิ่งแปลกประหลาดหรือเป็นของหายากของสังคม แต่เป็นสิ่งที่เราพบเห็นได้ทั่วไปในสังคม จนดู

เสมือนเป็นเรื่องปกติของสังคมเพียงแต่ระดับความรุนแรงมีมากน้อยแตกต่างกันไปเท่านั้น เมื่อบุคคลเกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทขึ้นแล้ว การจัดการกับความขัดแย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่องตามมา ด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระงับหรือหมดสิ้นไป รูปแบบวิธีในการระงับข้อพิพาทมีได้หลายวิธีดังต่อไปนี้

1) การระงับข้อพิพาทเชิงบังคับ (compulsory dispute resolution)¹¹

การระงับข้อพิพาทแนวทางหนึ่ง คือ การใช้วิธีการเชิงบังคับ โดยวิธีการในลักษณะนี้ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ การฟ้องร้องคดีต่อศาล (litigation) เพื่อขอให้ศาลพิจารณาและตัดสินปัญหาที่เกิดขึ้น ว่าใครเป็นฝ่ายที่ถูกต้องและใครเป็นฝ่ายที่ผิด และแต่ละฝ่ายมีภาระหน้าที่ต่อกันหรือไม่อย่างไร เหตุที่ถือว่ากระบวนการฟ้องร้องคดีต่อศาลเป็นกระบวนการเชิงบังคับ เนื่องจากเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น คู่กรณีที่ยืนยันว่าตนเองมีสิทธิเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่ง มีสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลได้ในทันที โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แม้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งอาจจะไม่เข้าร่วมดำเนินการใดๆ ด้วยก็ตาม แต่การไม่เข้าร่วมดำเนินการนั้นจะมีผลทำให้คู่กรณีฝ่ายนั้นอาจต้องเสียสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดตามไปด้วย เช่น สิทธิในการที่นำสืบพยานหลักฐานต่อสู้คดี เป็นต้น ซึ่งอาจจะทำให้คู่กรณีฝ่ายนั้นแพ้คดีได้ ผลในลักษณะดังกล่าวนี้เองที่จะเป็นปัจจัยในการบังคับให้คู่กรณีฝ่ายนั้นต้องเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาเพื่อรักษาสิทธิของตนเอง และเมื่อศาลมีคำพิพากษาอย่างหนึ่งอย่างใด จะมีกระบวนการที่จะบังคับการให้เกิดผลตามคำพิพากษาของศาลด้วย

การใช้สิทธิทางศาลดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่ไม่ได้มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะในกฎหมาย หากเพียงแต่กฎหมายได้บัญญัติรับรองสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว และมีการฝ่าฝืนละเมิดหรือทำให้สิทธินั้นเสื่อมเสียลงด้วยประการใดๆ ผู้ที่ทรงสิทธิดังกล่าวย่อมสามารถใช้กระบวนการทางศาลเพื่อให้คุ้มครองหรือเยียวยาสิทธิของตน แต่ในกฎหมายหลายฉบับอาจจะมีกำหนดกระบวนการในการดำเนินการบางอย่างไว้โดยเฉพาะว่า หากมีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อาจจะมีการดำเนินการทางปกครองต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ซึ่งจะมีกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป โดยในกฎหมายลักษณะดังกล่าวนี้ ก็จะต้องมีการกำหนดกระบวนการอุทธรณ์เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งกระบวนการอุทธรณ์ที่กล่าวถึงนี้เป็นกระบวนการอุทธรณ์ในระบบและกระบวนการของทางฝ่ายบริหารเอง

¹¹ Karl Macki, David Miles, William March, Tony Allen, The ADR Practice Guide Commercial Dispute Resolution, 2nd (London: Butterworth, 2000), pp.10-19. อ้างใน ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ *การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง* วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551 หน้า 41

แต่หากมีการดำเนินการตามกฎหมายภายในของฝ่ายบริหารจนครบถ้วนแล้ว คู่กรณีอาจจะสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อโต้แย้งต่อคำสั่งทางปกครองของฝ่ายบริหารได้อีกด้วย กระบวนการพิจารณาภายในของฝ่ายปกครองนี้ เป็นอีกส่วนหนึ่งที่คู่กรณีสามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายให้สิทธิและอำนาจไว้โดยไม่จำเป็นต้องขอความยินยอมหรือความสมัครใจจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเช่นกัน จึงจัดเป็นวิธีการในเชิงบังคับอีกลักษณะหนึ่ง

การระงับข้อพิพาทโดยใช้สิทธิทางศาลมีปัญหาและอุปสรรคต่างๆ¹² ดังเช่นในเรื่องความล่าช้าของการพิจารณาคดี เนื่องจากในการที่ศาลวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจะต้องมีการนำสืบพยานหลักฐานต่างๆ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลานานพอสมควร ปัญหาเรื่องจำนวนคดีที่เพิ่มขึ้นทุกปี และข้อจำกัดในเรื่องอัตราค่าล้างผู้พิพากษา นอกจากนั้นข้อพิพาทที่จะยุติโดยคำพิพากษานั้นถึงที่สุดจะใช้เวลานานเนื่องจากคู่ความอาจจะอุทธรณ์ หรือฎีกาคำพิพากษาของศาล นอกจากนี้กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินคดีจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายวิธีพิจารณาความกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เช่น การยื่นฟ้องคดี การยื่นคำให้การ เป็นต้น ส่วนปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี นอกจากค่าฤชาธรรมเนียมแล้ว คู่ความอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ค่าทนายความ อีกทั้งยังมีปัญหาในเรื่องความรู้ความชำนาญของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ชี้ขาด ในปัญหาข้อพิพาทที่เป็นเรื่องทางเทคนิคที่มีความสลับซับซ้อน แม้คู่กรณีสามารถนำพยานผู้เชี่ยวชาญมาเบิกความได้ แต่ก็จะมีปัญหาในเรื่องของการสื่อสารทางเทคนิคให้เป็นที่เข้าใจตรงกัน ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลามาก ในเรื่องการรักษาความลับของคู่กรณีก็มีปัญหาเช่นกัน เนื่องจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลโดยปกติ จะต้องกระทำโดยเปิดเผย หากข้อพิพาทนั้นเกี่ยวข้องกับความลับทางธุรกิจของคู่กรณี คู่แข่งก็อาจเข้าฟังและรับรู้ข้อมูลเหล่านั้นได้โดยง่าย อีกทั้งสื่อมวลชนก็อาจนำเสนอข่าว ซึ่งทำให้เกิดผลเสียต่อภาพพจน์ทางธุรกิจของคู่กรณีได้ นอกจากนี้การรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีจึงเป็นไปได้ยากเนื่องจากบรรยากาศของกระบวนการพิจารณาของศาลมีลักษณะของการเผชิญหน้า ทำให้คู่ความเป็นปรปักษ์ซึ่งกันและกัน เพราะต่างฝ่ายพยายามหาทุกวิถีทางเพื่อที่จะให้ตนเป็นฝ่ายชนะในคดี

การระงับข้อพิพาทโดยการฟ้องร้องคดีต่อศาล มีกระบวนการวิธีพิจารณาคดีที่เป็นขั้นตอนและหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายวิธีสบัญญัติกำหนดไว้ การพิจารณาคดีในศาลกระทำโดยผู้พิพากษาซึ่งจะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้น ในท้ายที่สุดข้อพิพาทก็จะถูกระงับไปโดยคำพิพากษาของศาล

¹² พรหมยง พุฒิกาย “กระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือก” ใน การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย กรุงเทพฯ สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม 2550 ธนาเพลส หน้า 53

2) การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution :ADR)¹³

วิธีการระงับข้อพิพาทอีกลักษณะหนึ่งที่มีความแตกต่างจากวิธีการระงับข้อพิพาทเชิงบังคับที่กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งเรียกว่า“วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก” เหตุที่เราเรียกว่าเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก เนื่องจากโดยธรรมชาติของวิธีการในลักษณะนี้คือ เป็นวิธีการที่คู่กรณีสามารถเลือกที่จะเข้าร่วมในกระบวนการหรือไม่ก็ได้ แม้คู่กรณีไม่เลือกที่จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก ก็จะไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อคู่กรณีแต่อย่างใด ซึ่งกรณีเช่นนี้จะต้องไม่ใช่กรณีที่คู่กรณีได้เคยตกลงที่จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกแล้ว ต่อมาเปลี่ยนใจไม่ยอมที่จะเข้าร่วมดำเนินการในภายหลัง หากเป็นการตกลงใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกบางวิธีแล้วอาจจะก่อให้เกิดผลเสียได้เช่นกัน แต่การเกิดผลเสียในกรณีเช่นนี้ ก็ได้ทำให้วิธีการดังกล่าวกลับกลายเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทเชิงบังคับไป เนื่องจากในชั้นเริ่มแรกคู่กรณีมีสิทธิเต็มที่ที่จะเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกหรือไม่ก็ได้

วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกอาจทำได้หลายวิธี ซึ่งแต่ละวิธีก็จะมีคุณลักษณะที่แตกต่างกันออกไป โดยมีทั้งวิธีการที่ขึ้นอยู่กับตัวคู่กรณีเป็นสำคัญ ไปจนถึงวิธีการที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการฟ้องร้องคดีต่อศาล เป็นการยากที่จะกล่าวว่าวิธีการระงับข้อพิพาทแบบใดจึงจะดี เนื่องจากแต่ละวิธีก็มีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันออกไป วิธีการใดจะเหมาะกับข้อพิพาทประเภทใดนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว ยังอาจจะต้องคำนึงถึงตัวคู่กรณีที่เกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากการระงับข้อพิพาททางเลือกส่วนใหญ่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของคู่กรณี ดังนั้น คู่กรณีจึงมีส่วนสำคัญอย่างมากที่จะทำให้วิธีการระงับข้อพิพาทนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ในกรณีที่คู่กรณีไม่ให้ความร่วมมือหรือความสนใจในการร่วมกันแก้ไขปัญหา ก็อาจจะต้องใช้วิธีการในการหา ข้อยุติโดยไม่ต้องอาศัยความร่วมมือของคู่กรณี ต่อไปผู้เขียนจะขอกล่าวถึงการระงับข้อพิพาททางเลือกในภาพรวม เพื่อให้เข้าใจวิธีการโดยลำดับดังนี้

ก. การประเมินความขัดแย้ง (Conflict Assessment)

วิธีการนี้ในตัวเองอาจจะไม่ใช่กระบวนการสำหรับการระงับข้อพิพาทโดยตรง แต่จะเป็นวิธีการเบื้องต้นในการบริหารจัดการความขัดแย้ง เพื่อที่จะช่วยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถวางแผนและกำหนดแนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสมกับปัญหาข้อพิพาทที่ตนกำลังเผชิญอยู่ได้ วัตถุประสงค์หลักของวิธีการนี้ คือ การมุ่งที่จะช่วยคู่กรณีให้สามารถระบุประเด็นข้อพิพาทที่จำเป็นต้องได้รับการเยียวยาจากบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การค้นหากลุ่มคนที่มีส่วนได้เสีย

¹³ สรวิศ ลิ้มปรีงษ์ “ความขัดแย้งและวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก” ใน สรวิศ ลิ้มปรีงษ์ บรรณาธิการ การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม กรุงเทพมหานคร 2550 หน้า 27

หรือได้รับผลกระทบจากปัญหาข้อพิพาททั้งหมด เพื่อที่จะทำให้สามารถประเมินผลกระทบได้อย่างถูกต้อง และทำให้สามารถรู้ตัวบุคคลที่ควรจะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และการค้นหาวิธีการหรือมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

แนวทางในการประเมินความขัดแย้ง จะเริ่มต้นด้วยการประชุมหารือระหว่างผู้ที่มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะร่วมกันประเมินดูว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุหรือมีที่มาจากที่ใดบ้าง และประเมินดูว่า จากปัญหานั้นกลุ่มบุคคลที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบมีใครหรือกลุ่มบุคคลใดบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อาจจะได้รับผลกระทบจากแนวทางหรือมาตรการใดๆ ที่จะกำหนดขึ้นในระหว่างบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะแก้ไขเยียวยาปัญหาที่กำลังประสบอยู่ เนื่องจากหากไม่นำบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากมาตรการในอนาคตเหล่านี้มาร่วมหารือแล้ว แม้ในระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องที่ร่วมในกระบวนการค้นหาวิธีแก้ไขปัญหาก็จะสามารถหาข้อยุติอย่างหนึ่งอย่างใดได้แล้ว แต่หากข้อยุติที่ตกลงทำขึ้นนั้นก่อให้เกิดผลกระทบใหม่กับบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมแล้ว บุคคลกลุ่มนี้อาจจะกลายเป็นอุปสรรคใหม่ต่อการแก้ไขปัญหาคต่อไป เพราะแม้ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจจะไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสายตาของบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องที่หารือร่วมกัน ซึ่งอาจจะประเมินผลกระทบในลักษณะที่เข้าข้างผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ และประเมินผลเสียที่จะเกิดขึ้นแก่บุคคลอื่นในลักษณะที่น้อยกว่าความเป็นจริง บุคคลกลุ่มดังกล่าวมักจะรู้สึกเป็นปฏิปักษ์และต่อต้านการกระทำใด ๆ ที่อาจจะทำให้ตนต้องเสียหาย โดยอาจจะไม่คำนึงว่าความเสียหายนั้นมีมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากรู้สึกว่าตนไม่ได้มีส่วนร่วม ตนจึงไม่ได้เป็น “เจ้าของ” ความคิดในการแก้ปัญหานี้ และบางครั้งอาจจะรู้สึกราวกับว่าถูกผลักภาระให้ต้องมาแบกรับผลกระทบเพื่อประโยชน์ของคนอื่น

ภายหลังจากที่ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุ และบุคคลผู้ได้รับผลกระทบเบื้องต้นเพียงพอที่จะทราบขอบเขตของปัญหาแล้ว ลำดับต่อไปจะต้องมีการหารือร่วมกันเพื่อค้นหาผลประโยชน์และความต้องการของบรรดาผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ว่า แต่ละฝ่ายมีความต้องการที่จะได้รับผลกระทบใด หรือต้องการจะให้วิธีการหรือแนวทางที่จะกำหนดขึ้น โดยจะต้องสนองตอบต่อความต้องการในเรื่องใดบ้าง ทั้งนี้ เพื่อที่จะทราบความต้องการของแต่ละฝ่าย ว่าอยู่ขอบเขตที่สามารถใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกหรือไม่ เช่น หากคู่พิพาทมีความต้องการจะให้มีการตีความสิทธิหน้าที่ของแต่ละฝ่ายมีอยู่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย และต้องการ “บรรทัดฐาน” สำหรับให้สมาชิกในสังคมหรือชุมชน ทั้งในปัญหาข้อพิพาทในปัจจุบันที่เกิดขึ้นและในปัญหาข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ได้รู้หลักเกณฑ์ที่แน่นอน วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกอาจจะไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสมก็

ได้ เนื่องจากวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาร่วมกัน มากกว่าการค้นหาหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ขั้นตอนประการต่อไปในการประเมินความขัดแย้ง คือ การรวบรวมประเด็นข้อพิพาทที่คู่กรณีทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันพิจารณาเพื่อหาทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น โดยประเด็นข้อพิพาทที่คู่กรณีทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันพิจารณาเพื่อหาทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น โดยจะเป็นเสมือน “กรอบ” แนวทางการดำเนินการที่จะกำหนดและทำต่อไป ซึ่งจะสามารถทำให้คู่กรณีทราบได้ว่าภาระที่ตนต้องเผชิญจะมีมากน้อยเพียงใด ประเด็นข้อพิพาทดังกล่าวนี้ยังจะมีผลต่อไปถึงสิ่งที่จะต้องทำในขั้นตอนต่อไป คือ การประเมินความเป็นไปได้ในการใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นว่า จากข้อมูลที่ได้รับทราบและรวบรวมมาทั้งหมดตั้งแต่เริ่มต้น ไม่ว่าจะเป็นเป็นส่วนที่เป็นสาเหตุของปัญหา กลุ่มบุคคลผู้ได้รับผลกระทบ ผลประโยชน์ และความต้องการของบุคคลผู้ได้รับผลกระทบแต่ละกลุ่ม และประเด็นข้อพิพาทที่จะต้องพิจารณา จะเป็นการเหมาะสมหรือไม่ที่จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกในการแก้ไขปัญหา และมีโอกาสมากน้อยเพียงใดที่วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกนั้นจะประสบความสำเร็จ ในกรณีที่คาดว่าจะมีความเป็นไปได้ที่จะสามารถใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกได้ ก็จะต้องมีการแจ้งให้บรรดาผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบทราบ และให้ข้อมูลเท่าที่จะสามารถทำได้ เกี่ยวกับกระบวนการหรือวิธีการที่สามารถทำได้ เพื่อที่จะช่วยให้บรรดาผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบเหล่านี้ตัดสินใจได้ว่า ตนเองประสงค์ที่จะเข้าร่วมในการดำเนินการตามแนวทางวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกหรือไม่

ขั้นตอนสุดท้าย ภายหลังจากได้ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ประสงค์จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว บรรดาบุคคลเหล่านี้ จะต้องวางแผนร่วมกันเพื่อกำหนดหรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็นการ “ออกแบบ” วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น โดยในขั้นตอนการออกแบบนี้อาจจะมี “คนกลาง” เข้ามาช่วยในการนำการหารือ หรืออาจจะให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่เหมาะสม โดยการเข้ามาทำหน้าที่ของคนกลาง ในที่นี้อาจจะทำด้วยการสัมภาษณ์หาข้อมูลเกี่ยวกับมุมมองของคู่กรณีและผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย จนทำให้เข้าใจสภาพปัญหาพอสมควร ก่อนที่จะแจ้ง “คำแนะนำ” ของตนเกี่ยวกับวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่คู่กรณีควรพิจารณานำไปใช้แก้ปัญหา

ข. การประสานความขัดแย้ง (Facilitation)

การประสานความขัดแย้งเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทแบบมีส่วนร่วม ลักษณะหนึ่งซึ่งจะมีคนกลางที่เรียกว่า “ผู้ประสานความขัดแย้ง (Facilitator) เข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้มีส่วนได้เสียในการพูดคุยเจรจาประเด็นปัญหาต่างๆ ที่พิพาท บทบาทของผู้ประสานความขัดแย้งอาจจะมีตั้งแต่การเตรียมการประชุม โดยผู้ประสานความขัดแย้งอาจจะต้องทำหน้าที่ใน

การพูดคุยกับคู่กรณีแต่ละฝ่าย เพื่อให้แน่ใจว่าบรรดาผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายจะได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และเพื่อกำหนดวาระเรื่องที่จะหารือกัน เมื่อถึงขั้นการประชุมเพื่อหารือระหว่างคู่กรณี ผู้ประสานความขัดแย้งมีหน้าที่จะต้องดูแลให้การหารือระหว่างประชุม เป็นไปตามแผนการหรือวาระที่กำหนดไว้ และในการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจปัญหา ผู้ประสานความขัดแย้งยังจะต้องคอยดูแลว่าคู่กรณีมีความเข้าใจในข้อมูลที่สื่อสารถูกต้องตรงกัน และการหารืออยู่ในแนวทางที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ค. การประนอมข้อพิพาท (Conciliation)

การประนอมข้อพิพาทมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทค่อนข้างมาก เนื่องจากทั้งสองกระบวนการต่างมีคนกลางเข้ามาทำหน้าที่คล้ายคลึงกัน ความแตกต่างระหว่างวิธีการทั้งสองในปัจจุบันมีน้อยมาก จนแทบจะกล่าวได้ว่า ในประเทศไทยวิธีการทั้งสองเป็นวิธีการที่ใช้ทดแทนกันได้ สำหรับในต่างประเทศนั้น ความแตกต่างยังมีอยู่บ้าง แต่บางครั้งก็อาจจะเป็นความแตกต่างในทางทฤษฎีเท่านั้น โดยในบางประเทศวางขอบเขตของการประนอมข้อพิพาทในการมุ่งพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ ผู้ประนอมข้อพิพาทจะพยายามช่วยคู่กรณีในการแก้ไขความเข้าใจผิดต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างกัน พยายามลดทอนความรู้สึกหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน และพยายามทำให้การสื่อสารระหว่างคู่พิพาทเป็นไปในเชิงสร้างสรรค์เพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมากกว่าการกล่าวหาซึ่งกันและกัน หรือพยายามโต้แย้งเอาชนะเพื่อหาผู้ผิด แต่บางครั้งอาจจะวางบทบาทของผู้ประนอมข้อพิพาทไปในลักษณะที่อาจให้ความเห็นหรือคำแนะนำเกี่ยวกับทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาให้คู่กรณีด้วย ในบางกรณีอาจจะมีการนำการประนอมข้อพิพาทในลักษณะข้างต้นไปใช้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือเบื้องต้นสำหรับการเตรียมความพร้อมให้คู่กรณีในการที่จะเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการอื่นต่อไป

ง. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation)

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทวิธีหนึ่งที่มีคนกลางซึ่งเรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator)” เข้ามาช่วยคู่กรณีในการหาหนทางที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้เป็นที่ยอมรับของคู่กรณีทุกฝ่ายได้ ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการบังคับหรือกำหนดให้ “ผลลัพธ์” ที่จะเกิดขึ้น ต้องเป็นไปในแนวทางหนึ่งแนวทางใดโดยปราศจากความเห็นชอบหรือความยินยอมของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีการหนึ่งที่มีการนำมาใช้เป็นเวลานานในชุมชนหรือสังคมไทย เพียงแต่รูปแบบและการดำเนินการอาจจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามชุมชนหรือสังคมที่เกิดปัญหาข้อพิพาทขึ้น

ภาระหน้าที่ที่สำคัญของผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย คือ การรับผิดชอบให้กระบวนการหารือระหว่างคู่กรณีเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่ช่วยคู่กรณีให้สามารถสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นระหว่างกันให้ได้มากที่สุด เพื่อที่จะทำให้คู่กรณีได้ร่วมกันเรียนรู้ปัญหาที่เกิดขึ้น เมื่อคู่กรณีมีข้อมูลเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เพียงพอแล้ว จะทำให้คู่กรณีสามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง ตลอดจนสามารถจำแนกแยกแยะประเด็นที่จะต้องพิจารณาร่วมกัน และแนวทางหรือวิธีการแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสมที่จะสามารถปฏิบัติและเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการที่ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจในการกำหนด หรือ บังคับให้ต้องใช้วิธีการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้น ผู้ไกล่เกลี่ยต้องช่วยให้คู่กรณีพัฒนาหรือสร้างสรรค์วิธีการ หรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาคด้วยตัวของคู่กรณีเอง แต่ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยอาจจะเสนอแนะวิธีการหรือแนวทางที่เป็นไปได้ เพื่อประกอบการพิจารณาของคู่กรณีด้วยก็ได้ แต่สำหรับประเทศที่จำแนกความแตกต่างระหว่างการไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมข้อพิพาท อาจจะจำกัดบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยไม่ให้เสนอความเห็นของตนเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขปัญหาคข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้

ตามปกติทั่วไป จำนวนผู้ที่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจจะมีจำนวนไม่มากนัก เนื่องจากการที่ผู้เข้าร่วมมีจำนวนน้อย จะสามารถหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายยอมรับได้มากกว่ากรณีที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนมาก การที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนมากขึ้นย่อมจะทำให้การหาข้อยุติที่เป็นที่ยอมรับของคนหมู่มากทำได้ยากขึ้นไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีการนำวิธีการไกล่เกลี่ยไปใช้ในบริบทที่แตกต่างกันออกไปมากขึ้นเรื่อย ๆ และในบางกรณี จำนวนผู้ที่เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยอาจจะมีจำนวนค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้เข้าร่วมในกรณีปกติทั่วไป

ในส่วนรายละเอียดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

จ. การเจรจากฎเกณฑ์ (Negotiated Rulemaking or Negotiation or Reg-Neg)

การเจรจากฎเกณฑ์นี้เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทวิธีหนึ่งที่มียุทธศาสตร์เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในบริบทที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แม้จะถือว่าเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกวิธีหนึ่ง แต่บทบาทที่สำคัญของการเจรจากฎเกณฑ์นี้มีมากในเชิงของการป้องกันปัญหาข้อพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้นจากการออกกฎระเบียบต่างๆ ที่บังคับใช้กับประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ได้มีโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางกฎเกณฑ์ที่จะออกมาบังคับกับตนเสียตั้งแต่ในขั้นเริ่มแรก เพื่อที่จะนำข้อสงสัยของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเหล่านี้ไปประกอบการพิจารณาในการวางกฎเกณฑ์ต่อไป ซึ่งจะมีผลให้กฎเกณฑ์ที่จะออกมาบังคับนั้น ไม่ส่งผลกระทบมากเกินไป หรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอยู่ใน

เกณฑ์ที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถยอมรับได้ และอย่างน้อยที่สุดทำให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องได้รับรู้และสามารถเตรียมความพร้อมที่จะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่จะออกมาใช้บังคับใหม่เหล่านี้ ผลจากการดำเนินการดังกล่าวนี้ จะทำให้กฎเกณฑ์ที่ออกมาใหม่ไม่มีปัญหาในขั้นการบังคับใช้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของกฎระเบียบที่ออก เนื่องจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนวางกฎเกณฑ์ตั้งแต่แรก และจากการที่กฎเกณฑ์ที่วางไว้ได้มีการพิจารณาโดยผู้มีส่วนได้เสียแล้วว่าอยู่ในระดับที่สามารถปฏิบัติตามได้ จะทำให้การปฏิบัติตามกฎระเบียบเหล่านี้มีอุปสรรคน้อยลงในทางปฏิบัติ

ฉ. การหารือเชิงนโยบาย (Policy Dialogues)

การหารือเชิงนโยบายเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ค่อนข้างใหม่วิธีการหนึ่ง วัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ต้องการที่จะค้นหาและรวบรวมบรรดาประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อพิจารณาว่าจะสามารถหาคำแนะนำร่วมกันในระหว่างผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ในประเด็นปัญหาเพื่อนำเสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ สำหรับใช้ในการกำหนดนโยบายด้านต่างๆ ข้อแตกต่างระหว่างการหารือเชิงนโยบายกับวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกวิธีการอื่น คือ ผลผลิตของวิธีการนี้อาจจะไม่จำเป็นต้องให้ได้มาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาในรายละเอียดที่ระบุขั้นตอนหรือข้อปฏิบัติ ต่างๆ อย่างชัดเจน หากแต่มุ่งประสงค์เพียงการให้ได้มาซึ่งคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะร่วมกันระหว่าง ฝ่ายต่างๆ ที่ไม่มีผลผูกพันให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบพิจารณาประกอบการตัดสินใจ อย่างน้อยที่สุดการหารือร่วมกันในกระบวนการนี้ จะทำให้สามารถประเมินความเป็นไปได้ในการใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกวิธีการอื่นมาช่วยในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น แนวทางการดำเนินการของวิธีการหารือเชิงนโยบาย มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการเจรจาจากกฎเกณฑ์ที่กล่าวถึงข้างต้น

ช. การประเมินเบื้องต้น โดยคนกลาง (Early Neutral Evaluation)

วิธีการนี้มีลักษณะโดยทั่วไปที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกับการดำเนินคดี เนื่องจากจะมีการตั้งผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องที่เป็นปัญหาข้อพิพาทขึ้นมาทำหน้าที่รับฟังข้ออ้าง ข้อต่อสู้ และพยานหลักฐานต่างๆ ของคู่กรณีแต่ละฝ่าย ไม่ว่าปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้น จะเป็นปัญหาในเชิงข้อกฎหมายหรือประเด็นปัญหาทางเทคนิคด้านต่างๆ ภายหลังจากได้รับฟังข้อมูลครบถ้วนแล้ว คนกลางที่ได้รับแต่งตั้งนั้น จะจัดทำรายงานที่แสดงให้เห็นถึงจุดอ่อน และจุดแข็งของข้ออ้างและข้อต่อสู้ของคู่กรณีแต่ละฝ่าย ความเป็นไปได้ของผลคดีที่อาจจะเกิดขึ้น หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงยุติปัญหา ข้อพิพาทเองได้ และจำเป็นจะต้องดำเนินการทางศาลต่อไป นอกจากนั้น รายงานอาจจะพยายามจำกัดประเด็นข้อพิพาทที่เป็นปัญหาสำคัญลงมา และเสนอแนะข้อมูลสำคัญที่คู่กรณีควรจะพิจารณาในการพยายามตกลงระหว่างกัน โดยตัวของวิธีการนี้ไม่ได้เป็นวิธีการที่ทำให้

ข้อพิพาทยุติไปทันที แต่ข้อมูลที่ได้อาจทำให้คู่กรณีสามารถใช้ประกอบการพิจารณาถึงขอบเขตข้อตกลงที่จะเจรจาหรือทำขึ้นระหว่างกัน ซึ่งเมื่อคู่กรณีได้รับทราบประเด็นปัญหาที่สำคัญและความเป็นไปได้ของผลคดีที่อาจจะเกิดขึ้น อาจจะมีส่วนทำให้การเจรจาเป็นไปได้ง่ายขึ้น

ซ. การสืบพยานแบบย่อ (Minitrial)

การดำเนินการวิธีการนี้จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการดำเนินคดีในศาล โดยจะมีการดำเนินการต่างๆ เช่น การนำพยานหลักฐานมาสืบต่อหน้าคนกลางที่ได้รับการแต่งตั้ง เพียงแต่จำนวนและขอบเขตการนำสืบพยานหลักฐานอาจไม่ละเอียดและครอบคลุมดังเช่นที่จะเกิดขึ้นในศาลหากมีการพิจารณาคดีจริงๆ จากนั้นคนกลางที่ได้รับการแต่งตั้งจะให้ความเห็นของตนเกี่ยวกับผลของคดี โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้ออ้าง ข้อต่อสู้ และพยานหลักฐานต่างๆ ที่นำเสนอต่อหน้าตน เมื่อได้รับทราบความเห็นของคนกลางในที่นี้แล้ว ตัวแทนของคู่กรณีฝ่ายต่างๆ จะทำการเจรจากันอีกครั้งหนึ่ง เพื่อพยายามยุติปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น โดยอาศัยความเห็นที่ได้รับเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา

ฅ. การค้นหาความจริง

ในวิธีการนี้จะมีการแต่งตั้งผู้ที่เรียกว่าเป็น “ผู้ค้นหาความจริง (Fact Finder)” ซึ่งจะทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล รับฟังความคิดเห็นของคู่กรณี หากเห็นว่าข้อมูลที่ตนได้รับจากคู่กรณีไม่เพียงพอ ผู้ค้นหาความจริงอาจจะตรวจสอบข้อมูลจากแหล่งอื่นๆ ได้อีกตามที่เห็นสมควร เพื่อให้ตนมีข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่พิพาทเพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป เมื่อได้ข้อมูลตามที่ต้องการแล้ว ผู้ค้นหาความจริงจะประเมินข้อมูลและพยานหลักฐานต่างๆ ที่มีอยู่เพื่อจัดทำรายงานว่าผู้ค้นหาความจริงมีความเห็นในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีพิพาทอย่างไร และในบางกรณีอาจจะเสนอแนะความเห็นเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขปัญหาคด้วยก็ได้ รายงานความเห็นของผู้ค้นหาความจริงนี้เป็นเพียงรายงานความเห็นที่ไม่เป็นทางการและไม่มีผลผูกพันต่อคู่กรณีฝ่ายต่างๆ ให้ต้องปฏิบัติตาม

ญ. อนุญาโตตุลาการ (Arbitration)

วิธีการอนุญาโตตุลาการอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นวิธีการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการฟ้องร้องคดีต่อศาลมากที่สุด เนื่องจากลักษณะที่สำคัญของวิธีการอนุญาโตตุลาการ คือ การตั้งคนกลางที่เรียกว่าเป็น “อนุญาโตตุลาการ” (Arbitrator) มาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และผลแห่งข้อวินิจฉัยนี้เรียกว่าเป็น คำชี้ขาด (Arbitral award) ที่มีผลตามกฎหมายผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาด ต้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดโดยยื่นคำร้องต่อศาล ก็จะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามคำชี้ขาดที่ทำขึ้นนี้ได้

กระบวนการอนุญาโตตุลาการจะเริ่มต้นขึ้นได้ ต้องเกิดจากการที่คู่กรณีได้ตกลงทำ “สัญญาอนุญาโตตุลาการ” (Arbitration agreement) ที่จะมอบข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้เข้าสู่

กระบวนการอนุญาโตตุลาการ สัญญาอนุญาโตตุลาการนี้จะเป็นทั้งจุดเริ่มต้นของกระบวนการและเป็นเครื่องบ่งบอกขอบเขตอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการว่า จะมีอำนาจมากน้อยเพียงไรในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท นอกจากนั้น ยังเป็นสิ่งที่จะใช้กำหนดกระบวนการพิจารณาที่จะทำขึ้นต่อไปว่า จะต้องมียุติวิธีประกอบหรือขั้นตอนอย่างไรบ้างเป็นสำคัญ

เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นตามที่ได้กำหนดให้อยู่ในขอบเขตของอำนาจของอนุญาโตตุลาการที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะใช้สิทธิเรียกร้องอย่างหนึ่งอย่างใด จะต้องเริ่มดำเนินการกระบวนการอนุญาโตตุลาการตามที่กำหนดในสัญญา ซึ่งโดยมากมักจะได้แก่ การส่ง “คำเสนอข้อพิพาท(Statement of Claims)” ไปยังสถาบันอนุญาโตตุลาการตามที่กำหนดในสัญญา หรือให้แก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่ไม่ได้กำหนดให้ใช้สถาบันอนุญาโตตุลาการแห่งหนึ่งแห่งใด ภายหลังขั้นตอนการส่งเอกสารต่างๆ เสร็จสิ้นแล้ว คู่กรณีจะเริ่มกระบวนการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการที่จะมาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้น โดยกระบวนการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการนี้ ก็จะต้องดำเนินการตามสัญญาที่อนุญาโตตุลาการกำหนดเช่นกันว่า จะให้มีอนุญาโตตุลาการจำนวนกี่คน และจะต้องมีขั้นตอนอย่างไรในการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ ซึ่งหากมีการกำหนดไว้ก็ต้องปฏิบัติตามที่สัญญากำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ภายหลังจากที่มีอนุญาโตตุลาการครบถ้วนตามที่กำหนดในสัญญาแล้ว คณะอนุญาโตตุลาการจะกำหนดกระบวนการพิจารณาที่จะดำเนินการต่อไปจนกระทั่งมีคำชี้ขาด ซึ่งตามปกติ อาจจะต้องมีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้นำเสนอข้ออ้างและข้อต่อสู้ของตน พร้อมกับนำพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ของฝ่ายตน เมื่อคู่กรณีได้นำพยานหลักฐานทั้งปวงมาแสดงต่อคณะอนุญาโตตุลาการครบถ้วนแล้ว คณะอนุญาโตตุลาการจะประชุมเพื่อลงมติทำคำชี้ขาดว่า จะกำหนดให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรบ้าง คำชี้ขาดที่จะทำขึ้นนี้มีผลผูกพันคู่กรณีดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น และอาจจะนำไปขอให้ศาลบังคับการให้เป็นไปตามคำชี้ขาดได้ด้วย

2. แนวคิดและทฤษฎีด้านสิ่งแวดล้อม

แนวคิดทางด้านสิ่งแวดล้อมเริ่มเกิดขึ้นเมื่อสภาวะแวดล้อมของโลกได้ถูกทำลายลงไปจนทำให้มนุษย์เกิดความรู้สึกว่าสิ่งแวดล้อมอาจถูกทำลายไปหมดสิ้น จนมนุษย์ไม่สามารถที่จะมีชีวิตอยู่ต่อไปได้ ความรู้สึกเช่นนี้ทำให้มนุษย์เกิดความรักและหวงแหนในสิ่งแวดล้อมเพื่อให้คงอยู่กับโลกนานๆ และจากกรณีดังกล่าวนี้เอง จึงเป็นที่มาของแนวคิดที่ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของทุกคน เพราะฉะนั้น มนุษย์ทุกคนน่าจะมีสิทธิในการรักษาสภาพแวดล้อมของโลกให้ดำรงอยู่เพื่อมวล

มนุษย์ตลอดไป รวมตลอดถึงการเรียกร้องมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาทำลายสภาวะแวดล้อมให้เสียไป แนวคิดนี้กล่าวกันว่า พัฒนามาจากหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือกันว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่ง (Fundamental Right)¹⁴

2.1 สิทธิในสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากคำว่า“สิทธิในสิ่งแวดล้อม”ไม่มีการกำหนดนิยามหรือความหมายของคำไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนว่ามีความหมายอย่างไร และขอบเขตของสิทธิครอบคลุมไปถึงในเรื่องใดบ้าง เพื่อที่จะกำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า“สิทธิในสิ่งแวดล้อม”ซึ่งประกอบด้วยคำ 2 คำ คือคำว่า “สิทธิ” และคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ผู้เขียนจึงจะขอกล่าวถึงความหมายของคำว่า “สิทธิ” (right) และคำว่า “สิ่งแวดล้อม” เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของคำว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนขึ้นดังนี้

1) ความหมาย

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้สรุปความหมายของคำว่า “สิทธิ” เป็น 2 ความหมาย คือ¹⁵

ความเห็นประการที่ 1 เห็นว่า สิทธิ หมายถึง “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง” (willensmacht) เช่น ในการที่บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สิน บุคคลนั้นย่อมมีอำนาจที่จะครอบครอง ที่จะใช้สอย หรือที่จะจำหน่ายทรัพย์สินนั้น โดยเขาจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ก็ได้ หรือใช้อำนาจดังกล่าวแต่เพียงบางประการก็ได้ แล้วแต่เจตจำนง (will) ของเขา ผู้ที่มีความเห็นประการแรกเห็นว่าความสำคัญอยู่ที่ “อำนาจ” (macht) ซึ่งกฎหมายให้แก่บุคคล ความเห็นนี้ วินด์ไฮต์ (Windscheid) นักกฎหมายเยอรมันเป็นผู้คิดขึ้น

ความเห็นประการที่ 2 เห็นว่า สิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้” ความเห็นนี้ เฮียร์ริง (Jhering) นักกฎหมายเยอรมันเป็นผู้คิดขึ้น ผู้ที่มีความเห็นประการที่ 2 เน้นไปที่จุดประสงค์ (zweck) ของสิทธิ กล่าวคือ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่บุคคลที่เจตจำนง (willensmacht) ก็เพื่อประโยชน์ อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งบุคคลมุ่งประสงค์ ฉะนั้น จึงควรจะถือว่าสิทธิเป็น “ประโยชน์” ที่กฎหมายคุ้มครองมากกว่าจะเป็น “อำนาจ”

¹⁴ วิฑิต มั่นตาภรณ์ สิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชน แสงสว่างจากความชุ่มมัว วารสารคณะนิติศาสตร์ ฉบับที่ 2 กรกฎาคม 2530 หน้า 139 อ้างใน ไกรสร เลี้ยงสมบูรณ์ การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2537

¹⁵ หยุด แสงอุทัย ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2548 หน้า 187

ศาลก็เคยกล่าวถึงความหมายของสิทธิไว้เช่นกัน โดยจะเห็นได้จากคำพิพากษาฎีกาที่ 124/2487 ซึ่งได้กล่าวถึงสิทธิไว้ว่า “หากจะกล่าวโดยย่อและรวบรัดแล้วก็ได้แก่ประโยชน์อันบุคคลมีอยู่แต่ประโยชน์จะเป็นสิทธิหรือไม่ก็ต้องแล้วแต่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพหรือไม่ ถ้าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพประโยชน์นั้นก็เป็นสิทธิ กล่าวคือ ได้รับการรับรองและคุ้มครองของกฎหมาย”

ส่วนความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” นั้น มีความสำคัญมาก เนื่องจากจะเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงกรอบหรือขอบเขตแห่งปัญหาสิ่งแวดล้อมว่า ได้ครอบคลุมไปในเรื่องอะไรบ้าง เพราะฉะนั้นกฎหมายสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศส่วนใหญ่จะให้นิยามของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” เอาไว้ด้วยเพื่อที่จะบ่งบอกให้รู้ว่าเนื้อหาทางกฎหมายใช้บังคับกับสิ่งแวดล้อมในเรื่องใด ซึ่งบางประเทศที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้าน เช่น กฎหมายว่าด้วยมลพิษทางอากาศ หรือกฎหมายมลพิษทางน้ำ ฯลฯ ก็จะมีการให้ความหมายไว้เฉพาะตามขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ และบางประเทศที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน หรือกฎหมายสิ่งแวดล้อมเบ็ดเสร็จ (Comprehensive) ที่รวมเอาปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ เข้าไว้ในฉบับเดียว ก็จะต้องมีคำนิยามความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” เอาไว้ให้ชัดเจน เพื่อบ่งบอกถึงขอบเขตของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายฉบับนั้นมุ่งจะบังคับใช้

สำหรับความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” นั้นมีตัวอย่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของบางประเทศที่น่าจะได้ทราบ ดังเช่น

The Canadian Environmental Protection Act, 1988 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” คือ ส่วนประกอบของโลกและรวมถึง อากาศ พื้นดินและน้ำ บรรยากาศทุกชั้น อินทรีย์และอนินทรีย์สารและสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย และระบบทางธรรมชาติที่รวมส่วนประกอบของสิ่งต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นไว้ด้วย

ความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของแคนาดานั้น ครอบคลุมไปถึงทุกสิ่ง ทุกอย่างที่มีลักษณะเป็นการให้ความหมายอย่างกว้าง

The Environmental Protection Act, 1974 ของประเทศออสเตรเลียได้ให้ความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง ทุกสิ่งที่อยู่ล้อมรอบมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อนุษย์แต่ละบุคคลหรือต่อกลุ่มชนที่อยู่รวมกันในสังคมหรือไม่ก็ตาม

ความหมายที่ปรากฏในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย มีลักษณะการให้ความหมายที่ชัดเจนมากขึ้น โดยคำนึงไปถึงผลกระทบที่มนุษย์จะได้รับจากสิ่งแวดล้อมด้วย

The Environmental Quality Act, 1974 ของประเทศมาเลเซีย ให้คำนิยาม “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง ปัจจัยทางกายภาพของสิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ประกอบด้วย ดิน น้ำ บรรยากาศ อากาศ เสียง กลิ่น รส และปัจจัยทางชีวภาพของความสวยงาม

สหภาพยุโรป (EU) ได้นิยามคำว่า “สิ่งแวดล้อม”¹⁶ ไว้ว่า หมายถึง “องค์รวมของ ภาวะปัจจัยทั้งหมดที่มีสหสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างสลับซับซ้อนก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมและ สภาพะชีวิตของปัจเจกบุคคลและสังคมตามที่เป็นอยู่หรือตามที่รู้สึกได้ว่าเป็นอยู่เช่นนั้น”(The combination of elements whose complex interrelationships make up the settings, the surroundings and the conditions of life of the individual and of society, as they are or as they are felt)

ในส่วนของประเทศไทย พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายคำว่า “สิ่งแวดล้อม”¹⁷ หมายถึง “สิ่งต่างๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่อยู่รอบๆ มนุษย์มีทั้งดีและไม่ดี”

ส่วนกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมโดยตรง คือพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ไว้ในมาตรา 4 ว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สิ่งแวดล้อมนั้นแยกออกเป็นประเภทต่างๆ ได้ 2 ประเภท คือ

- สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ไม่ได้สร้างขึ้น (Nature Environment) หมายความว่ารวมถึงสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ
- สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Environment) หมายความว่าถึงสิ่งประดิษฐ์และสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่เป็นชีวภาพ เช่น การผสมพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ให้เป็นพันธุ์ใหม่แตกต่างไปจากพันธุ์เดิม

¹⁶ พันธ ทัศนียานนท์ “แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2552 หน้า 1-10

¹⁷ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 กรุงเทพมหานคร นานมีบุ๊คพับลิเคชั่น 2546 หน้า 1191

จึงกล่าวได้ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งมีชีวิตและสิ่งไม่มีชีวิตทั้งที่เป็นรูปธรรม (จับต้องและมองเห็นได้) และนามธรรม (วัฒนธรรม แบบแผน ประเพณี ความเชื่อ) ทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น¹⁸

2) แนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม

ความพยายามในการควบคุมและจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ยุคก่อนคริสตกาล โดยปรากฏหลักฐานอยู่ในบัญญัติสิบประการของโมเสสที่บัญญัติถึงกฎเกณฑ์ในการใช้สอยทรัพย์สินและการก่อความสกปรกของประชาชน ต่อมาในสมัยของกษัตริย์ฮัมราบีแห่งอาณาจักรโรมันได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้สอยและรักษาความสะอาดในบ้านเรือนของชาวโรมันไว้ ในประมวลกฎหมายฮัมราบี (Hamurabi Code) พร้อมทั้งกำหนดโทษไว้ด้วย อนึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการใช้ที่ดินว่า จะต้องใช้ด้วยความระมัดระวังโดยคำนึงถึงประโยชน์ของการใช้สอยและผู้ที่จะมาใช้ที่ดินในภายหลังอีกด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในยุคนี้มีวัตถุประสงค์มุ่งที่จะคุ้มครองมนุษย์รวมทั้งผลประโยชน์ของมนุษย์โดยตรง มากกว่าที่จะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์เหล่านี้ นับได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อการจัดการคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในยุคดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง

ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ปัญหาฝุ่นควันและอากาศเป็นพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ปรากฏให้เห็นอยู่โดยทั่วไป อาทิเช่น ในอังกฤษและประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรป ปัญหาดังกล่าวได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อนรำคาญต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ในยุคนั้นเป็นอันมาก ดังนั้น จึงได้มีการพยายามในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการปล่อยฝุ่นควันและของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น นอกจากนี้เนื่องจากในยุคนั้นเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่มีการปฏิวัติทางการแพทย์ ซึ่งได้มีการค้นพบที่สำคัญทางการแพทย์อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดขบวนการรณรงค์ด้านสุขภาพอนามัยของมนุษย์อย่างกว้างขวาง ดังนั้น จึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อโรครวมทั้งการควบคุมและจัดระเบียบเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสุขลักษณะในเคหสถานมากขึ้น ในยุคนี้กฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ ยังคงมุ่งไปที่การคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์โดยตรง อันได้แก่ ปัญหาความเดือดร้อนรำคาญและการแพร่ระบาดของโรคต่างๆ มากกว่าที่จะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับในยุคก่อนดังที่กล่าวแล้ว¹⁹

¹⁸ มาลี สุรเชษฐ ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1-7 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2533 หน้า 5

¹⁹ อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์ กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2554 หน้า 25

แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to the Environment) ได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้ อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ว่าอาจจะต้องสูญสลายลงไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวง ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นที่มาของแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage of Mankind) และถือเป็นหน้าที่ของทุกๆ คน ที่จะต้องร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่คู่กับมนุษย์ตลอดไป ทั้งนี้ เพื่อที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้ได้อย่างยั่งยืน และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต²⁰

ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอันเป็นผลจากการพัฒนา ก่อให้เกิดปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมรอบตัวเรา เช่น อากาศเสีย น้ำเสีย และเสียงเป็นพิษ เป็นต้น ตลอดจนก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและวางผังเมือง ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษจึงมีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากภาวะมลพิษนั้น นักนิติศาสตร์ในบางประเทศจึงยอมรับรู้และรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม

ในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาส นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมผู้มีชื่อเสียงของไทยได้กล่าวถึงแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวของนานาประเทศไว้อย่างน่าสนใจดังนี้²¹

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นมีบทบัญญัติอยู่ 2 มาตรา ที่รับรองเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมของพลเมืองญี่ปุ่นไว้ ดังนี้

มาตรา 13 ประชาชนทั้งหลายต้องเคารพในสิทธิส่วนบุคคลซึ่งกันและกัน รวมทั้งสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิในการแสวงความสุขด้วยการประกอบกิจการใดๆ ของประชาชน ต้องอยู่ในขอบเขตเท่าที่ไม่เป็นการรบกวน หรือขัดต่อสวัสดิภาพสูงสุดของสาธารณชน การบัญญัติกฎหมาย รวมตลอดถึงการดำเนินงานอื่นๆ ทั้งหลายของรัฐ ต้องคำนึงถึงความมีอยู่และความเป็นอยู่ของสิทธิดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นเกณฑ์แห่งการพิจารณาเช่นเดียวกัน

มาตรา 25 ประชาชนทั้งหลายมีสิทธิที่จะดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสุขภาพความเป็นอยู่ในชีวิต และการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกัน

²⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 26

²¹ สุณีย์ มัลลิกะมาส การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม หน้า 37

ในทุกวิถีทางแห่งการดำรงชีวิตอยู่ของประชาชน รัฐจึงต้องดำเนินการด้วยความพยายามในอันที่จะส่งเสริมและขยายออกไปอย่างทั่วถึง ซึ่งสวัสดิการสังคมและความมั่นคงปลอดภัย รวมตลอดถึงการสาธารณสุขแห่งสังคม

บทบัญญัติทั้งสองมาตราข้างต้นนี้ เป็นการยืนยันได้ว่า ประชาชนญี่ปุ่นมีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้หลักประกันแก่ประชาชนและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวนั้น หลักการดังกล่าวถือเป็นที่มาของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ (The Fundamental Law to Prevent Public Nuisance, 1967) ของญี่ปุ่นในเวลาต่อมา

ในกลุ่มของประเทศแอฟริกา แนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม ได้ถูกระบุไว้ใน “กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน” (African Charter on Human and People’s Right, 1981) โดยระบุถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อที่ 24 ของกฎบัตรดังกล่าวว่า “ประชาชนย่อมมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของตน”

ในประเทศสหรัฐอเมริกา แนวความคิดเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ปรากฏอยู่ใน Public Trust Doctrines โดยแนวความคิดดังกล่าวนี้ถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิโดยชอบที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณค่าโดยเท่าเทียมกัน โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครอง และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาตินั้นให้อยู่ในสภาพที่ดีอยู่เสมอ ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำกฎหมายสิ่งแวดล้อม The National Environmental Policy Act ของสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา

3) ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม

“ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม” (The Environmental Right Theory) ทฤษฎีนี้มีหลักเกณฑ์สำคัญว่า “สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อความสุขสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคาม เนื่องจากมลพิษ ก็สามารถบังคับตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธินี้ได้โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าได้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นแก่ชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่²²

²² ดนัยยศ ศรีล้มพ์ ก้าวทศแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525 หน้า 135

2.2 ลิทธิในสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย

ในส่วนของประเทศไทยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีบัญญัติในมาตรา 1304 บัญญัติว่า“สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน....” หรือจากกรณีที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2521 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม เหล่านี้ย่อมส่งผลให้แนวความคิดเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมถูกจำกัดกรอบว่าเป็นพันธกรณีของ “รัฐ” แต่เพียงฝ่ายเดียว บทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะเช่นนี้มีผลต่อจิตสำนึก ทำให้ประชาชนทั่วไปคิดว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ที่รัฐต้องพึงดูแล มิใช่หน้าที่ของประชาชนแต่อย่างใด ประชาชนในฐานะปัจเจกชนจึงมุ่งแสวงหาประโยชน์ จากการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกันอย่างเต็มที่ โดยไม่เกิดความคิดที่จะบำรุงรักษาไว้ จนเป็นผลให้เกิดความเสื่อมโทรม และการปนเปื้อนของมลพิษในระบบสิ่งแวดล้อมจนถึงขั้นรุนแรง และส่งผลร้ายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของประชาชนในเวลาต่อมา จนกระทั่งมีการรณรงค์ เรียกร้อง และขอความร่วมมือสนับสนุนจากประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยกลไกทางระหว่างประเทศ เช่น การประชุมนานาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ จนได้มาซึ่งปฏิญญาสากลชื่อ Stockholm Declaration ค.ศ. 1972 ที่เรียกร้องให้ทุกประเทศหันมาให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม และสิ่งแวดล้อมเป็นของทุกคน ในที่สุดทั้งภาครัฐและภาคประชาชนต่างเริ่มตระหนักว่า การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนั้นหาใช่เป็นภาระหน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียวไม่ หากแต่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องมีหน้าที่ร่วมมือกัน การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในระยะเวลาต่อมา จึงได้กำหนดบทบาทของประชาชนต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเข้าไปดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แนวความคิดในเรื่องความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในอดีตก็ค่อยๆ เปลี่ยนไปจากที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นของรัฐฝ่ายเดียว เอกชนใดที่จะมีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อนในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น การได้รับอนุญาตหรือการได้รับสัมปทาน เป็นต้น ไปสู่แนวความคิดที่ว่าประชาชนทุกคนต่างก็เป็นเจ้าของร่วมกันในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะฉะนั้นหากมีการดำเนินโครงการหรือกิจการใดที่มีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนก็น่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น ว่าสมควรจะให้มีโครงการหรือกิจการนั้นๆ หรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น โครงการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบต่อ

สิ่งแวดล้อม (Report of Environmental Impact Assessment: EIA) ก่อนเพื่อประกอบการพิจารณาว่า หากโครงการนั้นๆ เกิดขึ้นมาแล้ว จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมใดบ้าง ความรุนแรงของผลกระทบเป็นอย่างไร

1) สิทธิในสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีบทบัญญัติรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ของประชาชนไว้เช่นเดียวกัน โดยมีการนำเอาหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปีพุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 และมาตรา 93 ดังนี้

“มาตรา 77 รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ดินน้ำ ลมธารและน่านน้ำ”

มาตรา 93 รัฐพึงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาดและพึงจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน”

บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นแบบอย่างในการบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ก็ได้มีการบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ดังนี้

“มาตรา 65 รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงจัดสิ่งที่เป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน”

และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติในเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้เช่นกันในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 74 ความว่า

“มาตรา 74 รัฐพึงบำรุงรักษาสภาพแวดล้อม ความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งทดแทน และพึงป้องกันและขจัดมลพิษ และวางแผนการใช้ดินและน้ำให้เหมาะสม”

แม้ว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวข้างต้น จะมีได้ยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมให้เป็นสิทธิของปวงชนชาวไทย เป็นเพียงการกำหนดหน้าที่ในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ก็ เป็นจุดเริ่มต้นในการเห็นถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมอันนำไปสู่การยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อม ซึ่งต่อมาได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 59 มีใจความดังนี้

มาตรา 46 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมี

ส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 56 “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

“มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ”²³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 และมาตรา 56 ได้บัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในลักษณะของปัจเจกสิทธิ (สิทธิของประชาชนแต่ละคน) หรือ Individual Rights และคณะสิทธิ ซึ่งเป็นสิทธิของกลุ่มบุคคล (Collective Rights)²⁴ โดยมาตรา 46 เป็นการบัญญัติรับรองในลักษณะของคณะสิทธิและมาตรา 56 บัญญัติรับรองสิทธิของการมีส่วนร่วมของ

²³ อรรถพร ณ บางช้าง อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์ รายงานวิจัยโครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม หน้า 2-3

²⁴ พันธ ทัศนียานนท์ และโสภณ ชาตบุญยักรู ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 2 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2552 หน้า 2-20

ประชาชนในลักษณะปัจเจกสิทธิ โดยประชาชนแต่ละคนมีสิทธิเข้าร่วมกับรัฐ และในวรรคท้าย ยังบัญญัติรับรองสิทธิของปัจเจกชนหรือประชาชนแต่ละคนให้มีสิทธิฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เป็นคดีต่อศาลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 56 สิทธิของปัจเจกชนดังกล่าวเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ และถือว่าเป็นบททั่วไปของการรับรองสิทธิของการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยทุกคน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ (Fundamental Right) และเป็นสิทธิตามหลักการที่ประกาศไว้ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) หลักการที่ 10 (Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities ,and the opportunity to participate in decision-making process. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings,including redress and remedy,shall be provided.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้เช่นเดียวกัน โดยได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั่นเอง บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องอยู่ในส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนประกอบด้วย มาตรา 57 ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 66 และมาตรา 67 มีใจความดังนี้

“มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

“มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและ

ของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

“มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษา และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่ จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมี การดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วน ท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

จึงอาจสรุปได้ว่า บทบัญญัติทั้งสามมาตราในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่แสดงอย่างชัดเจนถึงการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยบุคคลทุกคน ย่อมมีสิทธิในการดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติภายใต้สิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน หากมีบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ขึ้น การกระทำของบุคคลนั้นถือว่าการละเมิดสิทธิของผู้อื่นในการที่อยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี นอกจากนี้ ประชาชนยังมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วน ท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ²⁵ โดยที่มาตรา 67 วรรคแรกเป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของปัจเจกชนไว้ตามเดิม เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็อยู่ใน ส่วนที่ 12 ซึ่งเป็นส่วนที่วาดด้วยสิทธิชุมชนอันเป็นสิทธิของประชาชนในลักษณะของกลุ่มบุคคลซึ่ง

²⁵ พ้นส ทศนิยานนท์ และโสภณ ชาดบุญยารุ ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 2 หน้า 2-6

แตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 56 วรรคท้ายซึ่งบัญญัติให้การฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าวเป็นสิทธิของประชาชนแต่ละคนอย่างชัดเจน²⁶

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของรัฐในด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมไว้ในส่วนที่ 8 ในมาตรา 85 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการสะสมพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน”

2) สิทธิในสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีหลักการและเหตุผลดังต่อไปนี้คือ

1. ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

²⁶ พันธ ทัศนียานนท์ และโสภณ ชาดบุษย์จารุ ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 2 หน้า 2-21

2. จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

3. กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง

4. กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ

5. กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน

6. กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ประชาชนในประเทศไทยได้ให้ความสำคัญและความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ ทั้งนี้ อาจเป็นผลมาจากประสิทธิภาพของสื่อสารมวลชนที่ได้เผยแพร่ข่าวสารในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้สภาพความเป็นมา และความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ได้อุบัติขึ้นมาเป็นรูปธรรมแล้ว เช่น น้ำเน่าเสียในแม่น้ำลำคลอง อากาศเป็นพิษที่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพอนามัยและทรัพย์สินของประชาชน เหล่านี้ย่อมเป็นแรงกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงภัยที่จะได้รับ เท่ากับเป็นการสร้างจิตสำนึกและความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ตามสถานภาพของแต่ละบุคคล ซึ่งรัฐบาลจะนิ่งนอนใจไม่ยอมรับในสิทธิที่ประชาชนจะพึงจะได้มีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อไปอีกไม่ได้ ประกอบกับปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องใหญ่ที่จำเป็นต้องอาศัยการร่วมมือกันทุกฝ่าย การดำเนินการในอดีต ภาครัฐฝ่ายเดียวเป็นผู้เข้าไปดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นพิสูจน์มาแล้วว่าไม่ประสบความสำเร็จ ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ยังคงมีอยู่ในประเทศในลักษณะของความรุนแรงที่มีแต่จะทวีมากขึ้นทุกวัน ดังนั้นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติที่เปิดโอกาส โดยให้สิทธิแก่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

ในส่วนของสิทธิในสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา 6 ได้กำหนดไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้อง

กับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้าหรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(2) การได้รับชดใช้ค่าเสียหายหรือทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่มสนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ”

จากบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถแยกพิจารณาถึงสิทธิในด้านต่างๆ ได้ดังนี้

ก. สิทธิในการได้รับทราบข่าวสารและข้อมูล

สาเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหามลพิษจากสิ่งแวดล้อมก็คือ การที่ประชาชนไม่ได้รับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง โดยเฉพาะข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ ซึ่งนับว่าเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญและครบถ้วนที่สุด ทั้งนี้เพราะเหตุว่ามีกฎหมายควบคุมการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้เก็บรักษาไว้ การที่จะเปิดเผยข้อมูลทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเกรงกลัวว่าตนจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายของภาคเอกชน มักจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในเรื่องละเมิดเสมอ ประกอบกับกฎหมายดังกล่าวมิได้จำกัดขอบเขตของความลับไว้ ทำให้เกิดปัญหาคือว่า ข้อมูลข่าวสารใดจะเป็นความลับหรือข้อมูลข่าวสารใดที่สามารถเปิดเผยได้ ดังนั้นเจ้าพนักงานจึงมักจะป้องกันด้วยการไม่เปิดเผยข้อมูลใดๆ ซึ่งตนได้รับมาจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยถือว่าเป็นความลับของทางราชการทั้งหมด ทั้งๆ ที่ข้อมูลบางประการจะช่วยให้ประชาชนตื่นตัวในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือรักษาสิทธิของตนเองมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้หาทางแก้ปัญหาดังกล่าว โดยการรับรองสิทธิของประชาชนให้มีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ได้จำกัดขอบเขตของการได้รับทราบข่าวสาร ในกรณีเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล อันได้แก่เรื่องของครอบครัว สถานภาพในครอบครัว สิทธิในทรัพย์สิน เช่น เรื่องปริมาณการถือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ การถือครองโฉนดที่ดิน สิทธิในทางการค้า เช่น ความลับในเรื่องสิทธิบัตร ประดิษฐ์กรรม หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย นอกจากกฎหมายได้กำหนดขอบเขตของการให้ข้อมูลดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น กฎหมายในเรื่องของการรับรองสิทธิในการ

รับทราบข้อมูลได้เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าข้อมูลประเภทใดเป็นความลับซึ่งไม่อาจเปิดเผยได้

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิของประชาชนในการได้รับข่าวสารและข้อมูลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้จะมีสิทธิในการได้รับทราบข่าวสารและข้อมูลมากกว่าในอดีตก็ตาม แต่การเปิดเผยข้อมูลและข่าวสารแก่ประชาชนตามกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ ยังมีข้อจำกัดอยู่บางประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ทำให้สิทธิของประชาชนในการได้รับทราบข่าวสารและข้อมูลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเจ้าพนักงานของรัฐก็สามารถปฏิเสธในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน นอกจากนี้เจ้าพนักงานอาจจะอ้างว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นความลับทางราชการซึ่งไม่อาจเปิดเผยได้ และแม้ว่าเจ้าพนักงานจะไม่ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ก็ไม่มีบทลงโทษโดยตรงแก่เจ้าพนักงาน

ข. สิทธิในการได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทน

สิทธิดังกล่าวนี้พัฒนามาจากสิทธิในการเรียกร้องค่าทดแทนจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิด โดยสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็นสองส่วนด้วยกัน คือ

ก) สิทธิที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษ

ในปัญหาสิ่งแวดล้อม การพิสูจน์ถึงผู้กระทำความผิดและความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยหรือไม่นั้น ถือเป็นภาระและความยากลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของผู้ก่อให้เกิดมลพิษและผลเสียหายที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุที่มลพิษจากสิ่งแวดล้อมอาจจะมีได้เกิดขึ้นจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้กระทำเพียงผู้เดียว แต่อาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น การปล่อยของเสียของโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่งซึ่งอยู่บริเวณใกล้เคียงกัน ระยะเวลาในการก่อตัวของมลพิษจากสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การที่จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าผู้ปวยซึ่งมีอาการอันเกิดจากการสะสมของสารพิษที่แพร่กระจายมาจากโรงงานใดโรงงานหนึ่ง โดยเฉพาะจึงพิสูจน์ได้ยาก ดังนั้นเพื่อให้การกำหนดตัวผู้รับผิดชอบและค่าเสียหายเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม จึงได้มีการพัฒนาหลักเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) มาใช้ในกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อม หลักนี้มาจากแนวความคิดที่ว่า เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ไม่ว่าจะจากการกระทำของบุคคลใด จะต้องมีการชดเชยและเยียวยาความเสียหายนั้นเสมอ โดยไม่คำนึงว่าผู้กระทำจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ซึ่งหลักนี้มีใช้อยู่ในกฎหมายแพ่งว่าด้วยความรับผิดอันเกิดจากยานพาหนะหรือทรัพย์สินอันตรายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 และในมาตรา 1337 ว่าด้วยการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ โดยการพิสูจน์ความเสียหาย ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่าผู้ที่ก่อความเสียหายนั้นได้กระทำโดย

จงใจหรือประมาทเลินเล่อให้เกิดความเสียหายตามหลักเรื่องละเมิดในมาตรา 420 เพียงแต่พิสูจน์ว่าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากยานพาหนะหรือทรัพย์สินที่บุคคลนั้นครอบครองอยู่ หรือการใช้สิทธินั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรก็เพียงพอ แม้ว่าบุคคลที่ใช้สิทธินั้นจะได้ใช้ความระมัดระวังอย่างดีแล้วก็ตาม ก็เป็นการเพียงพอที่จะให้บุคคลนั้นต้องมีความรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว²⁷

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม...” ซึ่งเป็นการนำเอา “ข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย” มาใช้โดยวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากมลพิษแล้ว ให้สันนิษฐานก่อนว่าผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นจะต้องรับผิดชอบ²⁸ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นความรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

สำหรับข้อยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีอยู่ 3 กรณีด้วยกัน ก็คือ

กรณีที่ 1 เป็นเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม ซึ่งบุคคลดังกล่าวไม่สามารถระวังป้องกันได้

กรณีที่ 2 เป็นกรณีที่เกิดจากคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ เพราะองค์การหรือบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่จะต้องดูแลความสงบสุขของประชาชนอยู่แล้ว จึงย่อมจะต้องพิจารณากระทำการด้วยความรอบคอบและคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อได้กระทำการตามคำสั่งแล้วผู้กระทำจึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

กรณีที่ 3 การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้เสียหายหรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น เพราะเหตุว่าเมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ทำหน้าที่ดีที่สุด ในการป้องกันการ

²⁷ อุคมศักดิ์ สินธิพงษ์ กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หน้า 29

²⁸ ไชยยศ เหมะรัชตะ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แนวคิดและหลักการใหม่ทางกฎหมาย ใน วารสารอัยการ 16 183 มีนาคม 2536 หน้า 23

แพร่กระจายของมลพิษแล้ว แต่ผู้รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมกลับไม่กระทำตามหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษออกไปแล้ว และบุคคลดังกล่าวข้างต้นก็ยังได้รับความเสียหาย ย่อมถือว่าเป็นความผิดของผู้เสียหายเอง เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจึงได้รับยกเว้นไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าว ส่วนในกรณีที่ผู้รับผิดชอบในการป้องกันการรั่วไหลหรือแพร่กระจายมลพิษไม่ได้ทำหน้าที่ของตน ย่อมจะถือว่าเป็นความรับผิดชอบของผู้รับผิดชอบในการป้องกันการรั่วไหลหรือแพร่กระจายโดยตรง เจ้าของหรือผู้ครอบครองจึงไม่มีความรับผิดชอบดังกล่าว อย่างไรก็ตามเจ้าของหรือผู้ครอบครองดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอื่นใดอีกหรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาต่อไป อาทิ ความรับผิดในฐานะนายจ้าง ในฐานะผู้ปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁹

ค่าเสียหายที่ต้องชดใช้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในมาตรา 96 และมาตรา 97 ได้แก่ ค่าใช้จ่ายใดๆ ที่จะต้องจ่ายไปเพื่อทดแทนความเสียหาย และค่าใช้จ่ายใดๆ เพื่อแก้ไขความเสียหายที่อาจแก้ไขให้กลับไปสู่สภาพเดิมมากที่สุด ค่าใช้จ่ายคดีสิ่งแวดล้อม อาทิ ค่ารักษาพยาบาล ค่าซ่อมแซมทรัพย์สิน ค่าขาดอุปการะ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับรองสิทธิในการเรียกร้องค่าชดเชยว่า รวมถึง “ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้น” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมจะทำให้หน่วยราชการสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อมลพิษได้โดยตรง และยังถือได้ว่าเป็นมาตรการที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งที่จะป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการแพร่กระจายมลพิษอีกด้วย เนื่องจากผู้ก่อมลพิษจะต้องชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนมาก

นอกจากค่าเสียหายซึ่งสามารถเรียกร้องได้ดังที่ยกขึ้นมาแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ขยายความออกไปอีก โดยให้ผู้กระทำหรือละเว้นกระทำอันเป็นเหตุให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นทั้งของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียหายหรือสูญหาย จะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วยตามมาตรา 97 แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดอยู่บางประการ อาทิ หลักเกณฑ์ที่ถือว่า ทรัพยากรธรรมชาตินั้นสูญหายหรือถูกทำลายนั้นมิชัดเจนอย่างไร ตัวอย่างเช่น การที่สัตว์ชนิดใดชนิดหนึ่งสูญพันธุ์ไปจะถือว่าเสียหายหรือไม่ หากเป็นสิ่งมีชีวิตเล็กๆ การพิสูจน์ถึงความสำคัญของสัตว์นั้นๆ จะยึดถือหลักเกณฑ์อย่างไร เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังจะต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องการตีมูลค่าความเสียหาย ซึ่งจะต้องนำเอาหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้ ในขณะที่วิธีการคำนวณทางเศรษฐศาสตร์จะพิจารณาได้

²⁹ ไชยศ เหมะรัชตะ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แนวคิดและหลักการใหม่ทางกฎหมาย หน้า 25

เฉพาะทรัพย์สินที่มีมูลค่าในเชิงพาณิชย์เท่านั้น จึงย่อมไม่สามารถปรับใช้กับทรัพยากรธรรมชาติที่ยังไม่อาจตีมูลค่าในเชิงพาณิชย์ แม้ว่าทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ จะมีความสำคัญเพียงใดก็ตาม

ข) สิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ

การรับรองสิทธิในเรื่องนี้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (2) โดยให้การรับรองสิทธิแก่ผู้เสียหายซึ่งได้รับความเสียหายในความเสียหายหรืออันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษจากโครงการหรือกิจการที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง กล่าวคือ เป็นผู้ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการในโครงการหรือกิจการที่ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษนั้น โดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายว่าเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของรัฐดังเช่นมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อาจกล่าวได้ว่า สิทธิในการร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากรัฐกรณีมลพิษ นั้นแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษรับผิดชอบในจำนวนค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา 96

(2) กรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจการหรือโครงการที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ฟ้องร้องเรียกให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของกิจการหรือโครงการนั้นรับผิดชอบในจำนวนค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา 6 (2)

ค) สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าพนักงาน

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (3) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนประชาชนทั่วไปให้มีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เมื่อพบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยจะต้องพิจารณาถึงเรื่องที่จะทำการร้องเรียนประกอบกับประเภทของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ด้วย ว่าเป็นเรื่องของหน่วยงานใด และเจ้าพนักงานของหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ เช่น เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน เป็นต้น เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าพนักงานเหล่านี้มีอำนาจในการ

ควบคุม ดูแลและจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะด้านๆ ไป ซึ่งจะต่างกับการใช้สิทธิในการกล่าวโทษต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่ามีบุคคลรู้ตัวหรือไม่ก็ได้ ได้กระทำความผิดอย่างหนึ่งขึ้น ซึ่งจะต้องดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

3) หน้าที่ของประชาชนตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย

นอกจากสิทธิทั้งสามประการซึ่งถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 ยังได้บัญญัติถึงหน้าที่ขั้นพื้นฐานของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้อีกสองประการ คือ

ก. การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ข. การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

บทบัญญัติในเรื่องหน้าที่ขั้นพื้นฐานของประชาชนดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับ กล่าวคือไม่มีบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม จึงเป็นเพียงการบัญญัติไว้เพื่อก่อให้เกิดจิตสำนึก และเป็นแนวจริตประเพณีอันพึงต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดเท่านั้น

2.3 สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นสิทธิที่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยเป็นสิทธิในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันขั้นต่ำของประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสังคมด้วยความสงบสุข หลักเกณฑ์ที่สำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อม คือ สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษ บุคคลทุกคนย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวน รักษา และควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตน จึงย่อมมีสิทธิที่จะบังคับการตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่คำนึงว่ามลพิษที่เกิดขึ้นมานั้น ได้ทำลายหรือทำให้เกิดความเสียหาย หรือเป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย และทรัพย์สินมากน้อยเพียงใดหรือไม่³⁰

แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนี้ ได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับการพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชน อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ว่าอาจจะต้องสูญสลายลงเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ โดยสิทธิมนุษยชนเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากล ซึ่งที่ประชุมนานาชาติได้นำไประบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

³⁰ สุณีย์ มัลลิกะมาสย์ ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ ใน ดุลพาห 43 1

(Universal Declaration of Human Rights) และประเทศไทยได้ลงนามในปฏิญญาสากลฉบับนี้ด้วย³¹ ดังนั้น สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องให้แก่ประชาชนทุกคน กล่าวคือ รัฐ โดยรัฐธรรมนูญที่ดี โดยกฎหมายที่ดี ย่อมผูกพันตนเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนในการดำรงชีวิตภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี และหากมีการก่อให้เกิดความเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นในสังคม การกระทำนั้นย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมของคนในสังคม ซึ่งบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นย่อมมีสิทธิในการเรียกร้องให้ผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบในการเยียวยาฟื้นฟูสภาพแวดล้อมนั้น รวมทั้งให้ชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนได้

อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนจะอ้างสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้นั้น รัฐจำเป็นต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธินั้นไว้ในกฎหมาย ซึ่งในอดีตสิทธิในสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของประเทศไทย ยังไม่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางนัก แม้ว่าในรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็ตาม โดยจะเห็นได้ว่า เมื่อประชาชนได้รับความเสียหายเนื่องจากมลพิษหรือจากการทำลายสิ่งแวดล้อม ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมักจะไม่ได้รับการชดเชยหรือการเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสม เนื่องจากตามหลักกฎหมายไทยกำหนดให้เฉพาะผู้เสียหายที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกทำให้เสียหายหรือถูกทำลายเท่านั้น จึงจะมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้ แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

แนวคิดเกี่ยวกับผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่จะกล่าวถึงก็คือ การมีอำนาจฟ้องในฐานะเป็นผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมว่า มีวิวัฒนาการแห่งหลักกฎหมายอย่างไร แต่เดิมน้ำที่ของกฎหมายในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเป็นการดำเนินคดีเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) และรบกวนการครอบครอง (Trespass) หรือการดำเนินการโดยเจ้าของที่ดินริมตลิ่งที่ถูกรบกวนการใช้สิทธิในน้ำในสภาพและปริมาณโดยปกติวิสัย ดังนั้น น้ำที่หลักของกฎหมายในเรื่องนี้จึงมีลักษณะเป็นเพียงกลไกเพื่อให้การรักษาผลประโยชน์เอกชน (Private Interests) เท่านั้น ซึ่งยังไม่ได้ให้ความห่วงใยต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะเป็นผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) กล่าวคือ คำนึงเพียงการรักษาเยียวยาความเสียหายที่เจ้าของที่ดินหรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดขึ้นแก่เพื่อนบ้านของเขารายใดรายหนึ่งหรือหลายรายเท่านั้น ซึ่งผู้มีสิทธิฟ้องร้องคดีตามหลักกฎหมายเรื่องเดือดร้อนรำคาญได้ จะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหาย

³¹ น้ำแท้ มีบุญสร้าง การดำเนินคดีแบบกลุ่มและการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2550 หน้า 62

โดยตรงเท่านั้น ด้วยการใช้หลักดังกล่าวนี้จึงส่งผลให้การฟ้องคดีแทนผู้เสียหายทั้งหมด (Class action) ไม่สามารถทำได้ ดังนั้น ในทศวรรษ 1960 สิ่งแรกที่ศาลต่างประเทศต่างๆ จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม จึงได้แก่เรื่องอำนาจฟ้องร้อง (Standing)³²

ต่อมาความคิดทางด้านกฎหมายได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1970 เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อมออกมาในมลรัฐมิชิแกนของสหรัฐอเมริกา ยินยอมให้ประชาชนทุกคนในฐานะเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมสามารถฟ้ององค์กรของรัฐบาลและบริษัทเอกชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้

นักนิติศาสตร์จำนวนมากก็ได้สนับสนุนให้มีการนำเอาหลักกฎหมายเรื่องทรัสต์ต่อมหาชน (Public Trust Doctrine) มาใช้ในเรื่องคดีสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายซึ่งมีที่มาจากกฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหาว่า ทรัพยากรหรือทรัพยากรบางประเภทที่เป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน เช่น อากาศ พื้นน้ำ ป่าไม้ และธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งที่รัฐบาลเก็บรักษาเป็นทรัสต์ไว้แทนมหาชน ด้วยเหตุนี้การก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรเช่นนี้ จึงเป็นการกระทบกระเทือนถึงประโยชน์ของมหาชน (Public Interest) และประชาชนสามารถเข้าร่วมในการปกป้องรักษาได้ ดังจะเห็นได้ว่าในระยะหลังๆ นี้ รัฐบาลของบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาได้ยินยอมให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้น เรียกว่าการฟ้องร้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suits) โดยเป็นการขยายมาจากหลักการเดิมที่ว่า การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นหน้าที่ของอัยการเท่านั้น แนวโน้มเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า ความคิดทางนิติศาสตร์เช่นนี้ยอมรับว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง ดังเช่นที่ยึดถือมาตามหลักกฎหมายเรื่องเคอร์รอนราคาญ่อีกต่อไป³³ การนำหลักการที่ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ (Public Trust Doctrine) สหรัฐอเมริกาจึงยอมให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องเอกชนหรือฟ้องเจ้าพนักงานของรัฐเพื่อบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องและชอบธรรม³⁴

³² พิเชษฐ เมลาณนท์ “บทบาทของกฎหมายในการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2533 หน้า 80

³³ พิเชษฐ เมลาณนท์ บทบาทของกฎหมายในการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม หน้า 84

³⁴ พันธ์ ทศนียานนท์ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ วารสารสิ่งแวดล้อม 3 2 กันยายน 2529 หน้า 50

ในปัจจุบันได้มีการยอมรับแนวความคิดการเข้าร่วมของประชาชนในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่การยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (Non Government Organization หรือ NGO) ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เหล่านี้นับเป็นแรงสำคัญในการรณรงค์ให้มีการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม และในบางประเทศศาลปกครองยังให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ดังเช่นในอิตาลีและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น สำหรับกรณีประเทศไทย ก็ได้มีการยอมรับแนวคิดให้ประชาชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในระดับหนึ่ง ซึ่งยังไม่ไปไกลถึงขนาดให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เป็นผู้เสียหายฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้โดยตรงโดยไม่ต้องรับมอบอำนาจจากผู้เสียหาย

ในส่วนของประเทศไทย ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมอาจกล่าวได้ว่า มี 2 ประเภทคือ³⁵

- ผู้เสียหายโดยตรง หมายถึงผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งจะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุที่เกิดปัญหาและได้รับความเสียหายชัดเจน
- ผู้เสียหายโดยอ้อม หมายถึง ผู้เสียหายที่ไม่ได้อยู่ในที่เกิดเหตุหรือไม่ได้อยู่ใกล้ชิดกับสถานที่เกิดเหตุ แต่ในด้านสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหาย

คดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรมนั้น โดยเหตุที่วิธีพิจารณาคดีของศาลตั้งอยู่บนฐานของผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง ดังนั้นผู้เสียหายโดยอ้อมจึงไม่เป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรมได้ เพราะถือว่ากว้างและไกลเกินเหตุที่จะกล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายได้ โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 บัญญัติให้ผู้ที่ดำเนินคดีทางแพ่งต่อศาลยุติธรรมได้นั้น จะต้องปรากฏว่ามีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ที่ถูกละเมิด จึงเป็นปัญหาว่าการกระทำแค่นั้น เพียงใดจึงจะถือว่ามี การโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้นอันจะถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการโต้แย้งสิทธิของคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เนื่องจากในหลายคดีที่ความเสียหายมิได้เกิดขึ้นให้พบเห็นได้ในทันทีทันใด ความเสียหายมักจะเกิดจากปฏิกิริยาเคมีหรือการสะสมมลพิษที่ดำเนินไปอย่างช้าๆ จนมากพอที่จะแสดงผลความเสียหายออกมาให้พบเห็น บางครั้งผู้เสียหายแทบจะไม่รู้ตัวเองว่าตนเองกำลังได้รับอันตรายจากมลพิษ เพราะฉะนั้นเมื่อความเสียหายยังไม่ปรากฏชัดก็ยังไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ ทั้งนี้เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 บัญญัติไว้ว่า คำร้องต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาโจทก์และคำขอบังคับ ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ เหตุแห่งการฟ้องคดี (standing to sue) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้ผู้ที่ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้จะต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง ซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อม

³⁵ สุนีย์ มัลลิกะมาสกุล การวิเคราะห์คดีสิ่งแวดล้อม วารสารวิจัย ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 หน้า 4

นั้นบางครั้งผู้ที่มิใช่ผู้เสียหายโดยตรง แต่เป็นผู้ที่มีความประสงค์จะปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายย่อมไม่มีสิทธิฟ้องเพราะกฎหมายไม่ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้เสียหาย

สำหรับคดีอาญานั้น แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะบัญญัติรับรองสิทธิให้ผู้พบเห็นการกระทำผิดมีสิทธิกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน (ตามมาตรา 2(8) มาตรา 123 มาตรา 124 และมาตรา 127) แต่คำกล่าวโทษเช่นนี้ก็มิใช่บทบัญญัติรับรองสิทธิผู้กล่าวโทษให้เป็นผู้เสียหายในคดีอาญา ที่อาจใช้สิทธิเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการได้ดังเช่นผู้เสียหาย ซึ่งหากพนักงานสอบสวนมิได้ทำการสอบสวนในทันทีที่ผู้กล่าวโทษได้กล่าวโทษ อาจจะทำให้พยานหลักฐานบางอย่างเกิดการเสื่อมสลายหรือสูญหายได้ และผู้กล่าวโทษจะไม่มีโอกาสนำเอาพยานหลักฐานเช่นว่านั้น เข้าสืบพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้เลย แต่หากผู้กล่าวโทษได้รับการรับรองให้เป็นผู้เสียหายแล้ว เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานไว้แล้วและถูกปฏิเสธจากพนักงานสอบสวน ผู้เสียหายก็อาจใช้สิทธิในการเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการและนำเสนอพยานหลักฐานเช่นว่านั้นนำสืบพิสูจน์เพิ่มเติมต่อศาลได้ในเวลาต่อมา อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการคุ้มครองประชาชนผู้เสียหายอย่างแท้จริง

ส่วนผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองนั้นจะมีลักษณะแตกต่างจากผู้เสียหายในศาลยุติธรรม ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ผู้เสียหายโดยตรง

เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คือ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายต้องมีคำบังคับตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ. ศ. 2542 ด้วย เพราะฉะนั้นผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องมีประโยชน์เกี่ยวข้อง เช่น คดีศาลปกครองกลางหมายเลขคำที่ 456/2544 ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกำหนดมาตรการคุ้มครองไว้ส่งผลกระทบต่อการลงทุนของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากตามร่างประกาศห้ามมิให้มีการกระทำหรือประกอบกิจการที่ผู้ฟ้องคดีกระทำกิจการอยู่ และในคำพิพากษาศาลปกครองที่ 1820/2545 ผู้ฟ้องคดีจำนวน 12 รายฟ้องสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ว่าละเลยไม่ติดตามว่าเครื่องฉายรังสีโคบอลต์-60 ซึ่งเก็บไว้ในที่ที่ได้รับอนุญาตเป็นเวลานานถึง 4 ปี 6 เดือน จนกระทั่งได้มีการนำเครื่องฉายรังสีโคบอลต์-60 ไปเก็บไว้ในสถานที่ที่ไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นต้นเหตุให้

คนร้ายลักทรัพย์ไป (เป็นผู้ฟ้องคดีด้วย) และทำการแกะภาชนะป้องกันรังสีขึ้นในออกจนทำให้รังสีแพร่กระจาย ดังนั้นการที่มีรังสีแกมมาแพร่กระจายจึงเป็นผลโดยตรงจากการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ทำให้เครื่องฉายรังสีโคบอลต์-60 ถูกนำไปเก็บไว้ในสถานที่ที่ไม่ปลอดภัย และมีได้มีการควบคุมให้มีการปิดเครื่องฉายแสดงบริเวณรังสีให้ถูกต้อง ถ้าฟังเพียงสัญลักษณ์รูปใบพัดไม่สามารถทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นวัตถุอันตราย และหากมีคำว่า“อันตราย” และคำว่า“วัสดุกัมมันตรังสี” วิทยุชนทั่วไประยะไม่ทำการลักและแกะภาชนะป้องกันรังสีขึ้นในออกจนทำให้รังสีแพร่กระจายออกมาได้ ดังนั้น การที่มีรังสีแกมมาแพร่กระจายจึงเป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติจึงทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสียหายโดยตรง แม้ว่าส่วนหนึ่งจะเป็นผู้กระทำผิดฐานลักทรัพย์อยู่ด้วยก็ตาม

2) ผู้เสียหายโดยอ้อม

หมายถึง ผู้ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยตรง แต่เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อม ผู้เสียหายโดยอ้อมประกอบด้วย

ก. องค์กรเอกชน (Non-governmental Organizations: NGOs) เป็นรูปแบบหนึ่งของการรวมกลุ่มของประชาชน ซึ่งมีใช้ทั้งองค์กรของรัฐและมีใช้ผู้แทนของประชาชน แต่องค์กรประเภทนี้มีการดำเนินการที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกันในทางสังคมและในปัญหาของสังคมด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และเพื่อสนับสนุนให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการเสริมสร้างและขยายเครือข่ายการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยให้สิทธิองค์กรเอกชนทั้งภายในประเทศไทยและต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีสิทธิจดทะเบียนเป็นองค์กรนิติบุคคลด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 โดยจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศก็ได้ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจการขององค์กร การจดทะเบียนนี้มีใช้เป็นการรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคล แต่เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนและกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กร นอกจากนี้ยังมีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการในกรณีประสบกับปัญหาอุปสรรคจากการดำเนินการ สิทธิที่จะได้รับเงินอุดหนุนในรูปของเงินทุนหรือเงินกู้ยืมจาก

กองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชนเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

NGOs ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น จัดว่าเป็นคณะบุคคลที่มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองในฐานะได้ในฐานะที่เป็นองค์การที่มีเป้าหมายชัดเจนเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ดังเช่นคดีศาลปกครองกลางหมายเลขดำที่ 2027-2028/2545 มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้ยื่นฟ้ององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพต่อศาลปกครองกลางว่า ละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมมาตรฐานการปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียเป็นเหตุให้ระดับมาตรฐานมลพิษเกินกว่าระดับที่กำหนดและเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานกำหนดและฟ้องกรมควบคุมมลพิษว่าละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดในการสั่งการควบคุมมลพิษทางอากาศ ทำให้มลพิษเกินมาตรฐาน (คดีหมายเลขดำที่ 2024/2545) ในคำฟ้องได้อ้างว่า มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นองค์การนิติบุคคลที่จดทะเบียนเป็นองค์การเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์การที่มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชน ในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและต่างจังหวัด อันเกิดจากน้ำเสีย ขยะเหลือค้างและอากาศเป็นพิษ คดีนี้ศาลปกครองได้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ข. ประชาชน ในสถานภาพของผู้เสียหายโดยอ้อมที่แม้จะไม่ได้เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายโดยตรง แต่ก็มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดปราศจากมลพิษ ซึ่งสิทธินี้ก็ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 60 เป็นสิทธิที่ให้แก่ประชาชนในการฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ดังนั้นประชาชนแม้จะไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรงก็อาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองได้ แต่การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 60 นี้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ จากการงดเว้นการกระทำนั้นๆ ได้

3. หลักการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก³⁶

ประเทศส่วนใหญ่ประสบปัญหาการฉ้อโกงประชาชนแต่ละคนจะใช้สิทธิของตนดำเนินคดีโดยใช้กลไกตามปกติที่รัฐจัดหาให้ ซึ่งในกรณีที่ผู้เสียหายจำนวนมากและแต่ละคนไม่ได้รับความเสียหายร้ายแรงพอที่จะจูงใจให้มีการนำคดีไปสู่ศาล ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจึงไม่ต้องรับผิดชอบการกระทำของตน หลักการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากเป็นมาตรการสำคัญมาตรการหนึ่งเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย (Access to Justice) และทำให้กระบวนการยุติธรรมนั้นสามารถอำนวยความสะดวกและคุ้มครองสิทธิให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะสิทธิใหม่ๆ ที่มีลักษณะเป็นส่วนได้เสียของสังคมส่วนรวมอันเป็นนโยบายทางสังคมของรัฐสวัสดิการ เช่นสิทธิตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น และยังช่วยลดจำนวนคดีในศาลและช่วยให้คำพิพากษาของคดีที่มีมูลคดีเดียวกันไม่ขัดแย้งกัน

รูปแบบของการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก มี 3 ประเภทคือ

1. การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากโดยองค์กรของรัฐ เช่นอัยการ หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจดำเนินคดีแทนผู้เสียหายตามกฎหมายเฉพาะเช่น หน่วยงานของรัฐด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

2. การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากโดยเอกชน เป็นการรวมตัวกันของเอกชนเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองและผู้อื่นในการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนในวงกว้าง ส่วนใหญ่จะเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งโดยการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายโดยเอกชนที่ได้รับการยอมรับมากที่สุดคือ การฟ้องคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อมาได้รับการยอมรับและเผยแพร่ไปทั่วโลก หลักการสำคัญของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ได้แก่ การดำเนินคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก โดยผู้เสียหายที่จะเป็นสมาชิกกลุ่มได้นั้น ต้องได้รับความเสียหายจากการกระทำที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน (Common Fact and Common Law) และในการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นจะต้องมีการพิจารณาตั้งตัวแทนของสมาชิกกลุ่มขึ้น ทำหน้าที่เป็นโจทก์ในการดำเนินคดีแบบกลุ่ม เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและสมาชิกกลุ่มทั้งหมด การดำเนินคดีแบบกลุ่มนี้เป็นวิธีการที่สามารถ

³⁶ วรณชัย บำรุงและเรวดี ขวัญทองอิม ใน แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญา และละเมิดและหลักกฎหมายเปรียบเทียบชั้นสูง หน่วยที่ 9 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2552 หน้า 9-23

คุ้มครองผู้เสียหายจำนวนมากได้เป็นอย่างดี ซึ่งการดำเนินคดีแบบกลุ่มนี้เป็นวิธีการที่สามารถคุ้มครองผู้เสียหายจำนวนมากได้เป็นอย่างดี แต่เมื่อจำแนกความเสียหายเป็นรายบุคคลแล้ว ความเสียหายที่ได้รับนั้นเป็นความเสียหายจำนวนเพียงเล็กน้อย การรวมตัวกันฟ้องคดีแบบกลุ่มโดยมีทนายความเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงในคดี เพื่อฟ้องคดีแบบกลุ่มเรียกค่าเสียหายต่อศาล จะเป็นมาตรการที่สร้างความเข้มแข็งให้แก่ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายเล็กน้อยได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังเป็นวิธีการที่ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอีกด้วย

3. การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากโดยสมาคม เป็นวิธีการหนึ่งของการดำเนินคดีเพื่อส่วนรวม (Collective Action) อันเป็นส่วนหนึ่งของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมซึ่งกฎหมายของประเทศต่างๆ มักจะมอบสิทธิดังกล่าวให้กับสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่อง เช่น สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากของประเทศในระบบกฎหมาย Common Law เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีหลักการสำคัญคือ การให้สิทธิเอกชนในการฟ้องคดีเพื่อรักษาสิทธิของตน และสมาชิกกลุ่มที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันและเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่เป็นผู้ด้อยโอกาสในทางสังคม หรือเป็นกรณีที่เป็นการรวบรวมผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายที่ไม่มากนักไม่คุ้มค่าในการที่ผู้เสียหายจะฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายเฉพาะตัวเอง ให้ได้รับการชดเชยค่าเสียหายและยังเป็นมาตรการที่จูงใจผู้ประกอบการให้ดำเนินกิจการด้วยความระมัดระวังเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นได้อีกทางหนึ่งด้วย

ส่วนการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากของประเทศในระบบกฎหมาย Civil Law ได้แก่ ประเทศในแถบยุโรปตะวันตกรวมทั้งประเทศไทย มีหลักการสำคัญคือ การให้สิทธิแก่อัยการ องค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชน เช่น สมาคม สามารถฟ้องคดีแทนผู้เสียหายได้ และได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาในการรับรองฐานะของสมาคมอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้มีการฟ้องคดีกันแก่งแย่งกันระหว่างผู้ประกอบการ

4. แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยความยุติธรรม³⁷

เมื่อก้าวถึงคำว่า “ความยุติธรรม” ทุกคนย่อมเข้าใจตรงกันว่าเป็นสิ่งที่ประสงค์ให้เกิดแก่ตน แต่การที่จะจำกัดความหมายของคำว่า “ยุติธรรม” นั้น เป็นการยากที่จะให้คำจำกัดความที่แน่

³⁷ รายงานผลการวิจัยตุลาการหมู่บ้าน ทนวิชัยรัชดาภิเษกสมโภชน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สุนีย์ มัลลิกะมาสย์และคณะ 2528 หน้า 40

ชัดเจนไปได้ เพราะความยุติธรรมมีลักษณะเป็นนามธรรม เป็นสิ่งที่เกิดจากความรู้สึกนึกคิดของแต่ละคน ซึ่งแตกต่างกัน เพราะฉะนั้นจึงมีผู้ให้ความหมายของคำว่ายุติธรรมในรูปแบบที่แตกต่างกัน

เพลโต (Plato) นักปรัชญาชาวกรีกเห็นว่า ความยุติธรรมเป็นหลักธรรมที่สูงสุดในโลก เป็นธรรมที่บริสุทธิ์และสมบูรณ์ครบถ้วนที่สุด ทำนองเดียวกับนิพพานในพุทธศาสนา หรือพระเจ้าในศาสนาอื่น เป็นธรรมะที่คนธรรมดาทั่วไปเข้าไม่ถึง และไม่อาจเข้าใจได้ด้วยการใช้เหตุผล จะเข้าใจได้ก็แต่ด้วยประสบการณ์อันลึกลับที่พระเจ้าประทานให้เท่านั้น เพลโต (Plato) เปรียบเทียบความยุติธรรมกับความดี ความยุติธรรม คือ การกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง การให้ในสิ่งที่เขาควรได้ และการที่คนเราอยู่ในฐานะที่เหมาะสมก็เป็นความยุติธรรมด้วย

Aristotle อริสโตเติลนักปราชญ์ชาวกรีก ซึ่งเป็นศิษย์ของเพลโต (Plato) กล่าวถึงหลักความยุติธรรมไว้ว่า “ความยุติธรรมเกิดขึ้นเมื่อคนที่เท่ากันได้รับการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกัน และเมื่อคนที่ไม่เท่ากันได้รับการปฏิบัติที่เท่ากัน” (Injustice arises when are treated unequally and also when unequal are treated equally)³⁸ โดยแบ่งความยุติธรรมตามลักษณะของการให้หรือประสาทความยุติธรรมออกเป็น 3 ประการคือ

- ความยุติธรรมในการแบ่งปัน (Distributive justice) เป็นความยุติธรรมของกลุ่มชนแต่ละกลุ่มต่างกลุ่มกันออกไป การให้ความยุติธรรมในลักษณะนี้คำนึงถึงสัดส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้กับผู้รับในแต่ละกลุ่ม

- ความยุติธรรมในการชดเชย (Corrective are remedial justice) เป็นความยุติธรรมเฉพาะรายสำหรับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ความยุติธรรมประเภทนี้ สามารถจะปรับได้ตามสภาพสังคมและสภาพความเป็นจริง ซึ่งความยุติธรรมนี้ อริสโตเติลถือว่าเป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า “Remedial law”³⁹

- ความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยน (Commutative justice) เป็นความยุติธรรมที่เกี่ยวข้องระหว่างเอกชน เกี่ยวกับความเป็นธรรมในการแลกเปลี่ยนสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

เสด็จในกรมกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงอธิบายว่า⁴⁰ “เราจะต้องระวังอย่าคิดเอาคดหมายไปปนกับความดีความชั่ว ถ้าความยุติธรรม กคหมายถึงเป็นคำสั่งเป็นแบบที่เราจะต้องประพฤติ

³⁸ กฎหมายและความยุติธรรม โสภณ รัตนกร คุณพาหุ เล่ม 2 ปีที่ 15 (มีนาคม-เมษายน 2511) หน้า 38 และบทบัญญัติ เล่ม 25 ตอน 2 (พ.ศ. 2511) หน้า 37

³⁹ In Remedial Justice the Law looks to the nature of the injury ,and attempts to restore the equality that existed before the wrong

⁴⁰ เลขาธิการกฎหมายของพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร

ตาม แต่กฎหมายนั้นบางทีก็จะชั่วได้ ถ้าไม่เป็นยุติธรรมก็ได้ ความคิดว่าอะไรคืออะไรชั่ว อะไรเป็นยุติธรรมอะไรไม่เป็นยุติธรรม มีบ่อที่จะเกิดขึ้นหลายแห่ง เช่น ตามศาสนาต่างๆ แต่กฎหมายนั้นเกิดขึ้นได้แห่งเดียว คือจากผู้ปกครองแผ่นดิน ถ้าที่ผู้ปกครองแผ่นดินอนุญาตเท่านั้น”

“ในเมืองไทยคำพิพากษาเก่าๆ และคำพิพากษาเดี๋ยวนี้ด้วย อ้างความยุติธรรมขึ้นตั้งเสมอ ๆ และคำที่เรียกว่ายุติธรรมเป็นคำไม่ดี เพราะเป็นการที่ทุกคนเห็นต่างกันตามนิสยซึ่งไม่เป็นกิจของ กคหมาย กคหมายต้องเป็นยุติ จะเถียงแปลออกไปไม่ได้ แต่เราเถียงได้ว่าอย่างไรเป็นยุติธรรม ไม่ยุติธรรมทุกเมื่อทุกเรื่อง”

พระยาอรรถกรีย์นิพนธ์ได้ให้ความหมายของคำว่ายุติธรรมเพิ่มเติมว่า⁴¹ “ความยุติธรรม ก็คือ ความนึกคิดของบุคคล แม้กฎหมายก็มาจากความนึกคิดของบุคคล คือวิวัฒนาการของกฎหมายก็มาจากความนึกคิดของบุคคล ด้วยเหตุนี้เราจะปฏิเสธว่า ไม่มีความยุติธรรมตามความนึกคิดของบุคคลเสียเลย ก็ย่อมจะเป็นไปไม่ได้ คือความยุติธรรมมีตามกฎหมาย และมีตามความนึกคิดของบุคคลด้วยเหมือนกัน ปัญหาที่มีว่า ความยุติธรรมตามกฎหมายกับความยุติธรรมตามความนึกคิดของบุคคลนี้ จะปล่อยให้มืออยู่อย่างนี้หรือว่าไม่ควรจะปล่อยให้มือ และความยุติธรรมตามกฎหมายต้องเป็นไปตามความยุติธรรมที่ถูกต้อง คือถ้าหากบุคคลคิดว่าอะไรเป็นความยุติธรรมเป็นการถูกต้องแล้วกฎหมายควรเป็นอย่างนั้น ถ้าเป็นไปอย่างอื่นก็เป็นกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามความคิดเห็นของประชาชน”

ความคิดเห็นในเรื่องความยุติธรรมตามกฎหมายกับความยุติธรรมตามความนึกคิดของสังคมนั้น ศาสตราจารย์จิติ ดิงศกัณฑ์ กล่าวว่า⁴² “ตามความเห็นของศาลฎีกาที่ 144/2459 วินิจฉัยว่า “ความยุติธรรมแปลว่า ความประพฤติอันชอบด้วยพระราชกำหนดกฎหมายเท่านั้น ความเห็นส่วนตัวบุคคลย่อมแปรปรวนไปต่างๆ ไม่มียุติเป็นยุติธรรมไม่ได้เลย ซึ่งความยุติธรรมตามความหมายในคดี คือ ความยุติธรรมตามกฎหมาย (justice according to law) อย่างไรก็ดียังมีกรณี เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 27, 44, 57 (3) และ 87 ศาลอาจพิจารณาถึงและมีคำสั่ง “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม” ไม่แสดงว่าโดยทั่วไป กฎหมายก็เป็นกฎหมาย อาจเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับความยุติธรรม แต่ก็อาจมีกรณีที่กฎหมายกับความยุติธรรมไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็ได้ แม้แต่กฎหมายเองก็ยอมให้ศาลสั่งเป็นอย่างอื่นเพื่อความยุติธรรม การที่มีคำไข้อยู่ 2 คำ คือ กฎหมายคำหนึ่งความยุติธรรมคำหนึ่ง ก็แสดงอยู่ในตัวแล้วว่าหาใช่สิ่งหนึ่งสิ่งเดียวกันเสมอไป

⁴¹ อรรถกรีย์นิพนธ์ พระยา กระทรวงยุติธรรมกับการพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ คุณภาพฉบับที่ 6 พ.ศ. 2503 หน้า 12

⁴² จิติ ดิงศกัณฑ์ กำรบรรยายวิชาหลักวิชาพิพาทกฎหมาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519 หน้า 50

ไม่ การที่นักกฎหมายจะยึดถือแต่กฎหมายไม่คำนึงถึงความยุติธรรมตามความหมายทั่วไปนั้น เป็นความเห็นความเข้าใจที่แคบไปกว่าที่ควรจะเป็น...”

ความหมายของคำว่า ความยุติธรรมที่มีลักษณะเป็นนามธรรมคือเป็นความรู้สึกนึกคิดของบุคคลไม่สามารถจับต้องได้ความยุติธรรมในความคิดเห็นของคนหนึ่ง จึงแตกต่างกับความยุติธรรมในความคิดเห็นของคนอื่นได้ กฎหมายที่ใช้บังคับกับคนในสังคมและเป็นความยุติธรรมของคนในสังคมที่จะได้รับโดยเสมอภาคกันสามารถเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขให้สอดคล้องกับความยุติธรรมตามความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคมได้เมื่อกฎหมายนั้น มีความขัดแย้งกับความยุติธรรมตามความคิดเห็นของคนในสังคม

5. แนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน⁴³

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นหลักการสำคัญของการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หลักการนี้ปรากฏอยู่ในหลักการที่ 10 และหลักการที่ 27 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ซึ่งยืนยันว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญและจำเป็นต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งรัฐกับประชาชนต้องร่วมมือกันโดยสุจริตและมีจิตวิญญาณของการเป็นภาคีกันและควรต้องมีการรับรองสิทธิของประชาชนให้มีส่วนร่วมในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ
2. การเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารของทางราชการ
3. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและวิธีพิจารณาทางปกครอง เพื่อให้มีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของรัฐนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองไว้เช่นกัน ในมาตรา 58 “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน” จะเห็นได้ว่าบุคคลที่มีเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของรัฐนั้น จะต้องเป็นบุคคลที่สิทธิและ

⁴³ พันธ์ ทัศนียานนท์ แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2552 หน้า 1-36

เสรีภาพของตนถูกระงับหรืออาจถูกระงับจากกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ดังนั้น บุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งในเรื่องใด ย่อมไม่อาจมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของรัฐได้ ส่วนรายละเอียด วิธีการและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐนั้น มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติรับรองไว้แล้ว⁴⁴

ส่วนสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อสิทธิในสิ่งแวดล้อม

6. หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ”(Public Interest) นั้น ตาม Black □s Law Dictionary⁴⁵ หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวข้องกับสังคมโดยรวม อาจจะเป็นผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นใด ที่ทำให้สิทธิหรือความรับผิดชอบทางกฎหมายของประชาชนส่วนใหญ่ถูกระงับ แต่ไม่ได้หมายความว่าถึงสิ่งใดก็ตาม ที่มีความหมายอย่างแคบเพียงแค่ความสงสัยใคร่รู้หรือเป็นเพียงผลประโยชน์ของท้องถิ่นใด ซึ่งถูกระงับจากเรื่องราวที่พิพาทอยู่เท่านั้น ประโยชน์สาธารณะนับเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนโดยรวมในกิจการของรัฐบาลระดับท้องถิ่น มลรัฐหรือระดับชาติ

ส่วนหลักประโยชน์สาธารณะตามความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เห็นว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่⁴⁶

⁴⁴ พนัส ทัศนียานนท์ และโสภณ ชาตบุษย์จารุ เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน้า 2-27

⁴⁵ Henry Campbell, Black □s Law Dictionary with Pronunciations, six edition (MN: West Publishing Co., 1990) , p.1229 อ้างใน พันวิษฐ์ โรจนคันติ การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545 หน้า 4

⁴⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี กรุงเทพมหานคร นิติธรรม 2538 หน้า 333

จะเห็นได้ว่า หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ⁴⁷ เป็นหลักการในทางกฎหมาย ที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะกล่าวคือ ต้องเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลในสังคม โดยส่วนใหญ่ หรือเพื่อให้สมาชิกในสังคมได้ประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว หรือได้รับประโยชน์จากกิจการที่รัฐดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำที่สร้างความพึงพอใจให้แก่ทุกคนในสังคม เพียงแต่ต้องเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับความต้องการส่วนใหญ่ในสังคม และไม่ได้เป็นไปเพื่อความต้องการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ดำเนินการจัดทำกิจการนั้นๆ หรือเป็นการจงใจเพื่อประโยชน์ของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง นอกจากนั้น ยังต้องพิจารณาถึงความต้องการของคนในสังคมที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เช่น ในอดีต การเดินทางโดยใช้รถลากเป็นยานพาหนะ ก็ต้องการถนนที่ทำด้วยดินก็เพียงพอ แต่ต่อมาความต้องการเปลี่ยนแปลงไป จากการใช้รถลากเป็นพาหนะในการเดินทางก็เปลี่ยนมาเป็นรถยนต์ รถไฟ ถนนดินเหล่านั้นก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปได้ จึงต้องมีการสร้างถนนลาดยาง ทางรถไฟ หรือถนนคอนกรีตขึ้นมาแทน ดังนั้น หากรัฐเพิกเฉยไม่ตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปก็อาจกลายเป็นว่าไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้⁴⁸

หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสามารถอธิบายได้จากกลไกการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยการกระทำทั้งหลายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ดังนั้น หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับประโยชน์โดยไม่ปรากฏว่า สาธารณะจะได้ประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้น คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หากปรากฏชัดว่าการเวนคืนดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์คนใดคนหนึ่งได้ประโยชน์ แต่ไม่ปรากฏว่า สาธารณะจะได้ประโยชน์ใดๆ ทั้งสิ้น คำสั่งเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายการกระทำทางปกครองที่มุ่งประโยชน์สาธารณะนั้น อาจเป็นการกระทำที่ทำให้

⁴⁷ วรเจตน์ ภักดิ์รัตน์ *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2546 หน้า 44

⁴⁸ พันวิชัย โรจนตันติ *การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 7

ประโยชน์แก่ปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งพร้อมกันไปด้วยก็ได้ แต่ ฝ่ายปกครองจะต้องอธิบายได้ว่า การกระทำของตนเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร⁴⁹

เนื่องจากหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกำหนดให้การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถูกผูกพันอยู่กับประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นประโยชน์สาธารณะจึงเป็นตัวแปรที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องพิจารณาและให้ความสำคัญอยู่ตลอดเวลา ว่าการกระทำของตนเองนั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁵⁰

ประโยชน์สาธารณะในฐานะที่ใช้ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองว่าเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือผิดวัตถุประสงค์หรือไม่ ก็เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์หรือการใช้อำนาจโดยบิดผัน (détournement de pouvoir) ซึ่งในกรณีนี้ ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบไม่ให้เกิดการกระทำทางปกครองออกนอกกรอบของประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ หากการใช้อำนาจมหาชนตามกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนตัว มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายปกครองเพิกเฉยต่อหน้าที่ที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁵¹

⁴⁹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง หน้า 44

⁵⁰ พันวิษณ์ โรจนตันติ การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย หน้า 9

⁵¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 12