

# แนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

นายองอาจ รั้งศรีศักดิ์

คู่มือนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยปทุมธานี

พ.ศ. 2562

## บทที่ 1

### บทนำ

ปัญหาภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการเกิดอุทกภัย น้ำป่าไหลหลากพัดพาเอาท่อนซุง ต้นไม้จากบนภูเขาลงมาทับพื้นที่ราบ การเกิดน้ำท่วมที่รุนแรง ท่วมทั้งพื้นที่การเกษตรและพื้นที่เมือง ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน เกิดปัญหาภาวะโลกร้อน (Global Warming) อันเกิดจากปรากฏการณ์เรือนกระจก (Greenhouse Effect) ทำให้ลม ฟ้า อากาศ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง กระทั่งในบางบริเวณที่มีฝนตกมาก กลับแห้งแล้ง หรือที่เรียกว่าการเกิดปรากฏการณ์ “เอลนีโญ” (El Nino) แต่บริเวณที่เคยมีฝนตกน้อยและแห้งแล้งกลับมีฝนตกมาก หรือที่เรียกว่าการเกิดปรากฏการณ์ “ลานีญา” (La Nina) ส่งผลให้ภูเขาน้ำแข็งบริเวณขั้วโลกซึ่งมีมาตั้งแต่ยุคน้ำแข็ง (Ice Age) เกิดการละลาย จนมีการคาดการณ์จากเหล่านักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและนักวิทยาศาสตร์ว่าหากอุณหภูมิอากาศของโลกสูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่องเหมือนที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้แล้ว อาจมีความเป็นไปได้มากที่จะเกิดน้ำท่วมโลกครั้งใหญ่ในอนาคตอันใกล้

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น สัตว์ป่า พรรณไม้ ดิน น้ำ อากาศ ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยหลักที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิตบนพื้นโลกทั้งสิ้น เมื่อเปรียบเทียบกับสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีพัฒนาการและขีดความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้เล็กน้อยมาก เมื่อสิ่งแวดล้อมรอบตัวมนุษย์เปลี่ยนแปลงไป มนุษย์ก็มักจะให้ความสำคัญกับการคิดหาวิธีที่จะปรับแต่งสิ่งแวดล้อมรอบตัวให้เข้ากับความต้องการของตน (สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2554 : 9) แต่หากในอนาคตอันใกล้สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีอยู่รอบตัวเรากลายเป็นมลพิษ ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย จนมนุษย์เราไม่สามารถปรับแต่งให้เหมาะกับการดำรงชีวิตตามปกติได้แล้ว สิ่งมีชีวิตที่เรียกว่า “มนุษย์” นั้นจะสามารถดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติต่อไปได้อย่างไร

สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในโลกเราเกิดจากน้ำมือของมนุษย์เป็นส่วนใหญ่ แต่จะมากหรือน้อยแตกต่างกันไปตามจิตสำนึกความรับผิดชอบ ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของฝ่ายผู้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ (Polluter) หรือฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Administrator) ผู้ซึ่งมีหน้าที่กำกับ ดูแล

และควบคุมการก่อให้เกิดมลพิษ และที่สำคัญที่สุดคือประชาชนหรือชุมชน (Community) ผู้เป็นเจ้าของสิทธิในทางสิ่งแวดล้อม แต่หากจักพิเคราะห์ถึงต้นตอที่แท้จริงของปัญหาแล้วก็จะพบว่าหลังจากที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในทวีปยุโรป และได้แผ่กระจายไปทั่วโลกในเวลาต่อมา จนทำให้เครื่องจักรไอน้ำเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแข่งขันผลิตสินค้าและอุตสาหกรรม เพื่อใช้เป็นสินค้าส่งออกให้ได้จำนวนมาก ส่งผลให้เกิดความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ เช่น ป่าไม้ แร่ธาตุ สัตว์ป่า ฯลฯ เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบหรือแหล่งพลังงานในอุตสาหกรรม การผลิตอย่างมหาศาล ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างมากมายในอดีต จึงถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างสิ้นเปลือง ร่อยหรอ เหลือน้อยและหายากขึ้นทุกวัน ในที่สุดอาจนำไปสู่ความขัดแย้งจนเกิดการแย่งชิงทรัพยากร ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง (อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, 2552 : 39)

เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ สังคม เศรษฐกิจ และสาธารณสุขในวงกว้าง การตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นความรับผิดชอบของพลเมือง (Citizen) ของโลกทุก ๆ คน ซึ่งต่างก็มีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยการแบ่งปันปันส่วนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ระหว่างผู้คนที่อยู่ในยุคเดียวกัน (Intra Generation Justice) และมีหน้าที่จะต้องรับช่วงสิทธิของคนในรุ่นก่อนหน้าในสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาใช้ได้ (สุมาลี วงษ์วิฑิต, 2550, : 24-32) และต้องร่วมแรงร่วมใจกันอนุรักษ์ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ในสภาพที่สมบูรณ์ เพื่อส่งต่อให้แก่คนในยุคอนาคต (Inter Generation Justice) หรือคนรุ่นต่อ ๆ ไป (Next Generation)

กลไกหรือมาตรการในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอย่างหนึ่ง นั่นก็คือการมี “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน หรือที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต (สุโขทัยธรรมาราช, 2546 : 7) ซึ่งในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายของประเทศไทยอาจดำเนินการได้ในหลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับกฎหมายสารบัญญัติ (Substantive Law) ต่าง ๆ ที่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ฟ้องคดี และกฎหมายวิธีบัญญัติ (Procedural Law) ที่ให้อำนาจศาลในการรับคำฟ้องและพิจารณาคดี เช่น การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลยุติธรรมเป็นคดีอาญา ตามนัยมาตรา 98 มาตรา 99 และมาตรา 110 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การฟ้องเป็นคดีแพ่งในมูลละเมิด ฐานก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ตามนัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามนัยแห่งมาตรา 57 มาตรา 66 มาตรา 67 และมาตรา 85 ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจไว้ เป็นต้น (อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, 2552 : 39) อย่างไรก็ตาม ผลิตแห่งคดีในคำพิพากษาหรือคำสั่งของแต่ละศาลนั้นก็มิผลผูกพันคู่ความที่แตกต่างกัน เช่น การฟ้องเป็นคดีอาญาและคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม

คำพิพากษาจะผูกพันแต่เฉพาะเพียงคู่ความในคดีเท่านั้น ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนการฟ้องเป็นคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น คำพิพากษาผูกพันคู่ความในคดี และบางกรณีที่ศาลต้องมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) อาจมีผลเป็นการทั่วไปด้วย (อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์, 2554 : 211)

จากการที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2554 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 เมษายน 2554 กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจประธานศาลปกครองสูงสุด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ให้มีอำนาจออกประกาศจัดตั้งแผนกคดีขึ้นในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของรัฐและสิทธิของชุมชนและประชาชนในทางสิ่งแวดล้อม อันเกี่ยวกับการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้สิทธิไว้ อาทิเช่น สิทธิที่จะได้รับข้อมูลตามบทบัญญัติมาตรา 57 สิทธิในการจัดการสิ่งแวดล้อม ตามบทบัญญัติมาตรา 66 สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติมาตรา 67 และสิทธิในการร่วมกำหนดแนวทางดำเนินงานในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามบทบัญญัติมาตรา 85 ตลอดจนบทบัญญัติที่ปรากฏในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ล้วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือการดำเนินกิจการทางปกครอง พร้อม ๆ กันกับการที่ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนได้เริ่มตระหนักถึงสิทธิการพิทักษ์ ห่วงแหน อนุรักษ์ บำรุง รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิไว้ ส่งผลให้เกิดเป็นข้อพิพาททางคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองเป็นจำนวนมากขึ้น และในบรรดาหลาย ๆ คดีเหล่านั้นล้วนเป็นคดีที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง เช่น คดีมาบตาพุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 592/2552) เป็นต้น

ตาราง 1 สถิติคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สถิติคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม				
ลำดับที่	ศาลปกครอง	คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม		
		รับเข้าทั้งหมด	แล้วเสร็จ	คงค้าง
1	ศาลปกครองสูงสุด	1,334	957	377
2	ศาลปกครองกลาง	1,984	1,639	345
3	ศาลปกครองในภูมิภาคทั้ง 9 ศาล	1,316	1,061	255
	รวม	4,634	3,657	977

(หมายเหตุ : ข้อมูล ณ วันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2554)

กระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลแต่ละประเภท ก็มีรูปแบบในการดำเนินการที่แตกต่างกัน อย่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรมของไทยนั้นใช้ “ระบบกล่าวหา” (Accusatorial System) ส่วนกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองนั้นใช้ “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) ทำให้บทบาทของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและตุลาการในศาลปกครองมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ในระบบกล่าวหาที่ศาลหรือผู้พิพากษามีบทบาทน้อยในการแสวงหาข้อเท็จจริง ต้องวางตัวเป็นกลาง ดังนั้น ภาระในการพิสูจน์ (Burden of Proof) เพื่อให้ข้อเท็จจริงปรากฏแก่ศาลจึงเป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายผู้กล่าวอ้าง ตามนัยมาตรา 84/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งตรงข้ามกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในระบบไต่สวน ศาลหรือตุลาการ (Judge) ไม่ได้ทำหน้าที่และวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด เหมือนกับผู้พิพากษาในระบบกล่าวหา ภาระในการแสวงหาข้อเท็จจริงขึ้นอยู่กับตุลาการหรือศาล รวมทั้งกฎเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้ควบคุมหรือกำหนดทิศทางการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น ๆ จนกว่าจะเป็นที่ประจักษ์แจ้งและพอใจว่าข้อเท็จจริงที่แสวงหามาได้นั้นมีน้ำหนักมากพอที่จะรับฟังและใช้ในการตัดสินคดีได้แล้ว ในการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนจึงมีความยืดหยุ่น (Greater flexibility) มากกว่าระบบกล่าวหา ดังนั้น ในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองที่ใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ตุลาการศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญ (Active Role) ในการดำเนินคดี (หัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล, วารสารศาลปกครอง, 2554 : 8)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อสาธารณสุขในวงกว้าง เป็นผลเนื่องจากการพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยี ทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีความหลากหลาย ซับซ้อน และทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น บริบท (Contet) ของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็แปรเปลี่ยนไปตาม “พลวัต” (Dynamic) ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) นั่นเอง (วิกิพีเดีย สืบค้นจาก [www.th.wikipedia.org/wiki/](http://www.th.wikipedia.org/wiki/)) จึงเป็นการยากที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถตรากฎหมายในลำดับชั้นต่าง ๆ ออกมาเพื่อป้องกันปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระยะเวลาดังกล่าวได้ เพราะมีกระบวนการในการตรากฎหมายที่ยุ่งยาก (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2546 : 117) หรือแม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายมาควบคุมและแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมประเภทหนึ่งได้ แต่ก็อาจครอบคลุมอีกหลาย ๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อยู่ดี ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายปกครองที่เป็นมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand) อันทรงประสิทธิภาพ เพื่อช่วยในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (ศาลปกครอง, 2554 : 80)

“อำนาจตุลาการ” หนึ่งในสามของอำนาจอธิปไตย ที่คอยทำหน้าที่เป็นกลไกในการคานและตรวจสอบ (Check and Balance) การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อำนาจฝ่ายตุลาการจึงเป็นที่พึ่งสุดท้ายของสาธารณสุข ในการแก้ปัญหาการใช้อำนาจด้านต่าง ๆ

ของรัฐ (พิเชษฐ เมลาพันธ์, นิธิกุล ชัยอินธิพรวงศ์ และพรทิพย์ อภิสิทธิ์วาสนา, 2551 : 7) อีกทั้งตุลาการนั้นสามารถเป็นกลไกทางกฎหมายอันทรงประสิทธิภาพในการปรับใช้กฎหมาย โดยผ่านการตีความกฎหมาย “ขยายตัวบท” (Extensive Interpretation) หรืออุดช่องว่างของกฎหมาย (Legal Gap Filling) เพื่อสร้างสรรค์และประพาทความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) นั้นเอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาถึงบทบาทตุลาการศาลปกครองต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามนัยแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2554) กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นอาจแบ่งเป็นแผนกและเรียกชื่ออย่างอื่น ต่อมาประธานศาลปกครองสูงสุดได้มีประกาศลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ให้มีแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้น แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองจึงได้คัดสรรตุลาการ ผู้ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialist) ในปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์คณะตุลาการผู้พิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Green Judge) ดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice) ในระบบไต่สวน โดยพิจารณาข้อพิพาทและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งทางคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการอภิวัฒน์กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และให้ความคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อันเป็นประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่พลเมืองมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกันตามแนวนโยบายแห่งรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ของราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งหลักการดังกล่าวก็สอดคล้องกับเป้าหมายสูงสุดของการก่อตั้งศาลปกครอง ที่มุ่งหวังว่าจะเป็นองค์กรแห่งความเชื่อมั่น (Trust) และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในสังคม (Ensure Fairness in Society) ในการแก้ไข เยียวยา ตลอดจนให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมส่วนรวมอย่างมีดุลยภาพควบคู่กันไปด้วย (ศาลปกครอง, 2554 : 80)

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาบทบาทตุลาการศาลปกครองต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง
3. เพื่อศึกษาวิธีดำเนินการวิจัยบทบาทตุลาการศาลปกครองต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทตุลาการศาลปกครองต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม
5. เพื่อเสนอแนะบทบาทตุลาการศาลปกครองต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

### 1.3 สมมติฐานในการวิจัย

สภาพปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองที่ขาดการวางแนวนโยบายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การพัฒนาอย่างยั่งยืน ตลอดจนการดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนาขนาดใหญ่ (Mega Project) ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพอนามัย ส่วนใหญ่รัฐมิได้ให้ความสำคัญต่อการวิจัยและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) และสุขภาพของประชาชนในชุมชน (HIA) หรือจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย หรือจัดให้องค์การอิสระ (Non Governmental Organizations : NGOs) สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการวิจัยด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพได้ให้ความเห็นก่อน จึงส่งผลให้เกิดข้อพิพาทและความขัดแย้งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตุลาการศาลปกครองต้องทำหน้าที่พิพากษาหรือทำคำสั่งทางคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยการปรับใช้กฎหมายผ่านการตีความ และอุดช่องว่างของกฎหมาย (Legal Gap Filling) เพื่อเป็นการแก้ไขเยียวยา ตลอดจนให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานภาครัฐ โดยคำนึงถึงดุลยภาพแห่งประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน

### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

รูปแบบของการวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพทางเอกสาร (Qualitative Research) กล่าวคือเป็นการค้นคว้าและวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ทั้งจากสรรพเอกสาร หนังสือ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด บทบัญญัติของกฎหมาย คำพิพากษาศาลไทยและศาลต่างประเทศ ตลอดจนระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงนำมาวิเคราะห์ถึงบทบาทตุลาการศาลปกครองต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ตามกรอบแนวคิดที่กำหนดไว้ เพื่อค้นหามหาบทตุลาการศาลปกครองต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม แล้วนำผลการวิจัยมาวิเคราะห์อย่างเป็นขั้นเป็นตอน ทั้งนี้จะศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในเชิงกฎหมาย การตีความตัวบท และการปรับบทกฎหมาย ทั้งศาลปกครองไทยและศาลปกครองต่างประเทศ เพื่อค้นพบบทบาทตุลาการศาลปกครองต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งทางคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ซึ่งเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะอย่างเป็นระบบต่อไป

## 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยบทบาทตุลาการต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเพื่อทำการวิจัย วิเคราะห์ข้อมูลให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. รูปแบบและประเภทของการวิจัย การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพทางเอกสาร (Qualitative Research) กล่าวคือ เป็นการค้นคว้าและวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นแนวความคิดแบบปรากฏนิยม (Phenomenology) แนวคิดนี้เน้นที่การวิจัยความจริงจากมุมมองของมนุษย์และวัฒนธรรมเป็นภาพรวมบริบทต่าง ๆ ของสังคม โดยใช้วิธีการวิจัยในลักษณะของการมองภาพรวมที่เป็นจริงทางสังคม ใช้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้วิจัยกับสิ่งที่ศึกษา มาเป็นแนวทางในการวิจัย เพื่อตีความให้เกิดความเข้าใจในการวิจัย จึงมักมีการตั้งสมมุติฐานชั่วคราว (Working Hypothesis) ไว้เพื่อเชื่อมโยงความจริงในบริบทที่เกี่ยวข้องและมีอิทธิพลซึ่งกันและกันมาสร้างกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) เพื่อการวิเคราะห์และแสวงหาความรู้ โดยงานวิจัยนี้เน้นการเข้าไปอยู่ในสถานการณ์จริง (สุมาลี วงษ์วิฑิต, 2550, : 24-32)

2. ประเภทของข้อมูล การหาข้อมูลในการทำงานวิจัยเชิงคุณภาพนี้สามารถค้นหาได้มากมายหลายทิศทาง แต่อาจจำแนกออกได้ 2 ประเภท คือ

1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการสอบถามประชากรกลุ่มตัวอย่างทั่วไป เพื่อให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนให้มากที่สุด ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างจากตุลาการศาลปกครอง ผู้ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนพนักงานคดีปกครองและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแผนกคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง กลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานภาครัฐหรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กลุ่มตัวอย่างจากประชาชน เอกชน หรือผู้ประกอบการ ผู้ถูกกระทบสิทธิจากการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายรัฐ และกลุ่มอื่น ๆ เช่น นักวิชาการ องค์กรจัดการน้ำ เป็นต้น

2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้ข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ งานวิจัย ตำรา หนังสือวิชาการ ตั๋วบทกฎหมายต่าง ๆ ทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดิม และฉบับที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ที่เกี่ยวข้อง แนวคำพิพากษาของศาล บทความในวารสารและนิตยสาร รายงานข้อมูลทางสถิติเอกสาร หนังสือพิมพ์ และงานวิจัยในเว็บไซต์ของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยทำการทบทวนวรรณกรรม (Literature Review) ทั้งในและต่างประเทศที่สัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับบทบาทศาลปกครองต่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นข้อมูลจากการวิจัย แนวคิด ทฤษฎี ตั๋วบทกฎหมาย ตลอดจนความเห็นของตุลาการ นักวิชาการ นักกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในเอกสารประเภทต่าง ๆ ด้วย



### 3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการดำเนินการวิจัยในระดับคุณลักษณะ การหากรวมประชากรและกลุ่มตัวอย่าง จะต้องมีความสอดคล้อง ใกล้เคียงกับหัวข้อที่ทำการวิจัยให้ได้มากที่สุด เพื่อให้ได้ผลที่มีค่าความคลาดเคลื่อนน้อยที่สุด และเป็นความจริงมากที่สุด คือประชากร (Population) ที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลักและกลุ่มอื่น ๆ รวม 4 กลุ่ม ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดจำนวนกลุ่มละ 5 คน รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 20 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่เพียงพอที่จะทำให้ได้ผลการหาข้อมูล เพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์หาบทบาทตุลาการศาลปกครองต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและข้อเสนอแนะต่อไป

### 4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในงานวิจัยเชิงคุณภาพนี้จะค้นคว้าหาข้อมูลทุกชนิด ทั้งความคิดเห็น ความรอบรู้ ประวัติชีวิต การทำงาน ค่านิยม หรืออุดมการณ์ต่าง ๆ อันเป็นข้อมูลที่ก่อให้เกิดการตระหนักรู้ (Insights) โดยถือว่าผู้วิจัยเองเป็นเครื่องมือหนึ่งในการวิจัยบทบาทตุลาการศาลปกครองต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจได้อย่างละเอียด ครอบคลุม และลึกซึ้งที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยใช้วิธีการออกแบบสอบถามแบบเจาะลึก (Indepth Interview) และเข้มข้น และใช้กลุ่มประชากรตัวอย่างที่ตรงกับปัญหาและงานวิจัยให้มากที่สุด เพราะจะทำให้ข้อมูลที่เก็บมานั้นสามารถแยกแยะได้อย่างถูกต้อง แท้จริง และมีความน่าเชื่อถือสูง

### 5. การสร้างแบบสอบถาม

เพื่อเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยค้นคว้าในประเด็นสำคัญ ทั้งข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย โดยต้องการทราบความคิดเห็น และสามารถได้คำตอบจากแบบสอบถามที่มีความสอดคล้องกับกรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

### 6. ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

เพื่อให้การดำเนินการตามขั้นตอนเป็นไปตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนด ผู้วิจัยจึงได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการวิจัยออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

1) การจัดเตรียมโครงการ ผู้วิจัยทำการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทบทวนวรรณกรรมและตัวบทกฎหมาย ตลอดจนพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงกฎหมายของต่างประเทศอีกหลายประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทตุลาการศาลปกครองต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาจากแหล่งความรู้ต่าง ๆ อันได้แก่ ห้องสมุดของมหาวิทยาลัยปทุมธานี มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาราช และมหาวิทยาลัยอื่น ๆ รวมทั้งจากอินเทอร์เน็ต หรือในรูปของเอกสาร ต่าง ๆ ได้แก่บทความในวารสาร ตำรา หนังสือพิมพ์ และสิ่งพิมพ์อื่น ๆ เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาของปัญหา แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทตุลาการศาลปกครองต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาจัดทำโครงร่างการวิจัย

2) วิธีดำเนินการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูล ลำดับเนื้อหาความสำคัญ และสังเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับเอกสาร และเริ่มดำเนินการสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย โดยออกแบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อทำการสัมภาษณ์เจาะลึก (Indepth Interview) ซึ่งผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิได้พิจารณา ปรับปรุง แนะนำ และอนุมัติก่อน แล้วจึงได้นำแบบสอบถามไปดำเนินการสอบถามกลุ่มประชากรตัวอย่าง ตามเป้าหมายและจำนวนให้ครบถ้วน จากนั้นจึงนำข้อมูลที่เก็บได้มาทำการตรวจสอบความถูกต้องและวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

3) รายงานผลการวิจัย เพื่อนำเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษาหลัก อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รวมทั้งเสนอต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาคณาจารย์ ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบ และแก้ไข ปรับปรุงให้มีความถูกต้อง สมบูรณ์ ก่อนทำการสอบสัมมนาและสอบปกป้องวิทยานิพนธ์ต่อไป

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบสภาพปัญหาทางพฤกษศาสตร์ต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม
2. ทำให้ทราบความหมาย แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง
3. ทำให้ทราบวิธีดำเนินการวิจัยทางพฤกษศาสตร์ต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม
4. ทำให้ทราบบทพฤกษศาสตร์ต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม
5. ทำให้ได้ข้อเสนอแนะทางพฤกษศาสตร์ต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

## 1.7 นิยามปฏิบัติการ

ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยได้กำหนดคตินิยมศัพท์ของคำบางคำ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดความหมายของถ้อยคำ และเพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงถ้อยคำในการวิจัย ดังนี้

1. คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หมายความว่า คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อม มนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. ศาลปกครอง หมายความว่า ศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

3. กฎหมายมหาชน หมายความว่า กฎหมายซึ่งกำหนดสถานะและนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชนหรือกับหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ในสถานะที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน

4. กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หมายความว่า กฎหมายว่าด้วยการดูแล ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมประกาศกำหนด

5. สิ่งแวดล้อม หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่ในโลก ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพ รวมทั้งอากาศ น้ำ และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น โดยมีทั้งดีและไม่ดี

6. มลพิษ หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึงรังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

7. แหล่งกำเนิดมลพิษ หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้างยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

8. องค์กรเอกชน หมายความว่า องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ธรรมชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือ องค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ธรรมชาติที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนตามกฎหมายอื่น

9. สำนักงานคุ้มครองสิทธิ หมายความว่า สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด

10. หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐ วิชาหกิจ

ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา องค์กรมหาชนที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วย  
องค์กรมหาชนและหน่วยงานอื่นของรัฐ

11. ผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย หมายความว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิด  
มลพิษที่ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้  
ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหาย  
หรือผู้ที่ก่อให้เกิดการรั่วไหล แพร่กระจายของมลพิษหรือก่อให้เกิดภาวะมลพิษ หรือโดย ประการ  
อื่น อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้อื่น  
จะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ก็ตาม  
และผู้ที่กระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลาย  
ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติ  
ของแผ่นดิน

12. ผู้เสียหาย หมายความว่า ผู้ได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม  
จากการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และให้หมายความรวมถึงผู้ที่ได้รับ  
ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกาย  
ซึ่งต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ และความเสียหายนั้นสามารถพิสูจน์ได้ตามหลักวิชาการ