

ปัญหาอำนาจฟ้องและเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อม
ของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง
THE PROBLEMS OF STANDING TO SUE AND THE COURT
JURISDICTION ON ENVIRONMENTAL CASES OF THE COURT OF
JUSTICE AND THE ADMINISTRATIVE COURT

พิพากษ์ เกียรติกรมเลิศ

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

บทคัดย่อ

คดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีทั่วไป แต่ปัจจุบันการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมใช้บังคับตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทำให้เกิดความไม่เหมาะสมและเป็นธรรม ไม่ทันแก่การเยียวยาแก้ไขหรือฟื้นฟูให้กับผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในคดีสิ่งแวดล้อมหลายประการด้วยกัน วัตถุประสงค์การวิจัยเรื่องนี้ เพื่อศึกษาปัญหาอำนาจฟ้องคดีแพ่งและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครอง และเพื่อศึกษาปัญหาเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครองเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องที่อาจมีผลทำให้คำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน

จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของคดีสิ่งแวดล้อมที่ผู้เสียหายส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ผู้เสียหายถูกข่มขู่ คุกคามหรือถูกลอบสังหาร เป็นเหตุให้ผู้เสียหายเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าต่อสู้คดี ทำให้มีปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมคดีสิ่งแวดล้อม ปัญหาการใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจฟ้องทำให้ไม่มีอำนาจฟ้องคดี ปัญหากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจรัฐฟ้องคดีแพ่งแทนผู้เสียหายเพื่อคุ้มครองสิทธิคดีสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ปัญหาประชาชนขาดความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม ปัญหาขาดแคลนบุคลากรและองค์กรวิชาชีพที่จะช่วยเหลือประชาชนในคดีสิ่งแวดล้อม ปัญหากฎหมายสิ่งแวดล้อมอยู่กระจัดกระจายไม่เป็นระบบทำให้ยากต่อการทำความเข้าใจ ปัญหาค่าธรรมเนียมศาล และปัญหาไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมบังคับใช้ในการดำเนินคดี



สิ่งแวดล้อม ปัญหาดังกล่าวล้วนเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในสิทธิสิ่งแวดล้อมที่ดี และกระทบถึงการปกป้องดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของสังคม

ผลการวิจัยครั้งนี้จึงได้เสนอแนะเห็นควรแก้ไขกฎหมายให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรมที่มีลักษณะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล และยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงควรมีกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีสิ่งแวดล้อมบังคับใช้โดยเฉพาะ เพราะคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีทั่วไป ทำให้การดำเนินคดีมีประสิทธิภาพ และสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม มีความสะดวกและรวดเร็ว รวมทั้งควรมีการปฏิรูปกฎหมายสิ่งแวดล้อมและจัดระบบให้เป็นประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ : อำนาจฟ้อง, เขตอำนาจศาล, คดีสิ่งแวดล้อม, ศาลยุติธรรม, ศาลปกครอง

Abstract

Environmental cases have a unique character that is different from other cases in general. Currently, environment cases are governed by the Civil Procedure Code and the rules of Administrative Procedure, and it has been found that they are inappropriate and unfair, and that they produce delays in awarding remedies and providing recoveries to the affected aggrieved parties, thus endangering natural resources and the environment. As a consequence, various problems in environmental lawsuits are created. The objective of this research is to study the standing to file civil lawsuits and administrative lawsuits related to the environment in the regular Court of Justice and the Administrative Court. The research also includes a study of the jurisdiction of the regular Court of Justice and the Administrative Court over environmental cases, giving consideration to the fact that they may render conflicting judgments.



As a result of the study, it was found that there are problems relating to access to justice proceedings in environmental cases. These problems include the majority of the injured parties being indigent, threatened or assassinated; as a result, the aggrieved parties are reluctant to file environmental lawsuits, which creates problems related to accession to judicial proceedings; the problem related to the application and interpretation of standing to sue, which denies the plaintiffs standing to sue; the problem related to the law that does not confer the authority to the state to file a civil lawsuit on behalf of the aggrieved person in order to give protection to the right of the aggrieved person, which would enhance the public interest; the problem of the people's lack of knowledge on environmental issues; the problem related to the lack of personnel and professional organizations that can provide assistance to the general public in environmental cases; the problem relating to the scattered sources of environmental law, which makes it difficult to understand them; the problem related to court fees; and finally, the problem of the lack of procedural law for environmental cases. The aforementioned problems cause the obstruction of access to justice proceedings in environmental cases. As such, they produce undesirable effects on the rights of the people to a decent environment and the protection, and preservation of natural resources.

Based on this research, it is recommended that the law should be amended to empower the public prosecutor to initiate civil lawsuits in cases where undesirable environmental conditions affect the public in regular Courts of Justice without having to pay court fees, as well as a waiver of court fees for environmental cases under the jurisdiction of the Administrative Court. There should be procedural laws specifically governing environmental cases, because they are different from regular lawsuits. As such, the proceedings would be more efficiently handled and provide more justice, convenience, and expeditious trials.



to the people. Lastly, there should be reformation and codification of environmental law.

Keywords: Standing to sue, The Court Jurisdiction, Environmental Cases, The Court of Justice, the Administrative Court

บทนำ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดจากการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและความเจริญก้าวหน้าในเทคโนโลยีที่มนุษย์เป็นผู้สร้างสรรค์ขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมกับประชาชนส่วนใหญ่ในวงกว้าง ทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตร่างกาย และสุขภาพของประชาชน รวมถึงทรัพย์สินต่าง ๆ โดยเฉพาะความเสียหายจากมลพิษ ซึ่งเป็นความเสียหายที่กระทบต่อมหาชนหรือสาธารณะ ความเสียหายดังกล่าวเป็นต้นเหตุอันเป็นที่มาแห่งการโต้แย้งเกี่ยวสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายและผู้เสียหายย่อมที่จะเสนอเป็นคดีต่อศาลได้โดยชอบ ซึ่งผู้ก่อมลพิษส่วนใหญ่เป็นนายทุนที่มีอำนาจทางการเงินหรือผู้ที่มีอิทธิพล ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายส่วนใหญ่มีฐานะยากจน การฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่ผู้ก่อมลพิษเป็นนายทุนมีอำนาจทางการเงิน ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการต่อสู้คดี และเนื่องจากผู้ก่อมลพิษส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเป็นผู้มีอำนาจทางการเงิน ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายถูกข่มขู่ คุกคาม หรือถูกลอบสังหาร ผู้เสียหายย่อมเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าฟ้องคดี ทำให้มีปัญหาคำพิพากษาเข้าถึงในกระบวนการยุติธรรม และการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมยังปัญหาในหลายประการ กล่าวคือ ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาผู้เสียหายขาดความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม ปัญหาขาดบุคลากรด้านองค์การทางวิชาชีพ และปัญหาค่าธรรมเนียมศาล ส่วนปัญหาเขตอำนาจศาล มีปัญหากรณีเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครองในมูลคดีเดียวกัน ผู้เสียหายแต่ละคนต่างคนต่างฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นคนละแห่งกัน อาจทำให้คำพิพากษาขัดแย้งกันหรือไม่สอดคล้องกัน

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาเรื่องปัญหาอำนาจฟ้องและเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง



เพื่อทราบปัญหาและแนวทางแก้ไข อันจะเป็นประโยชน์กับประชาชนและผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบและประโยชน์ในด้านการพัฒนากฎหมายต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาอำนาจฟ้องคดีแพ่งและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครอง
2. เพื่อศึกษาปัญหาเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครองเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลฟ้องคดีที่อาจมีผลทำให้คำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากบทบัญญัติกฎหมายของไทย ระเบียบ ข้อบังคับ คำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หนังสือ งานวิจัย บทความ และเอกสารอื่น ๆ รวมถึงเอกสารประกอบการประชุมและสัมมนา และข้อมูลจากเว็บไซต์ ส่วนการใช้เครื่องมือในการวิจัยเก็บข้อมูลใช้วิธีการสัมภาษณ์ (In-depth Interviews) โดยดำเนินการสัมภาษณ์ผู้พิพากษา ตุลาการศาลปกครอง พนักงานอัยการ ทนายความ นักวิชาการ และกลุ่มองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

ผลการวิจัย

จากผลการวิจัยสรุปได้ว่า

1. ปัญหาอำนาจฟ้องคดีแพ่งและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครองพบว่า มีปัญหาการเข้าถึงในกระบวนการยุติธรรม ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาผู้เสียหายขาดความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม ปัญหาขาดบุคลากรด้านองค์กรทางวิชาชีพ และปัญหาค่าธรรมเนียมศาล
2. ปัญหาเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครองเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลฟ้องคดีที่อาจมีผลทำให้คำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันพบว่า มีปัญหาเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครองตาม ป.วิ.พ. มาตรา 4 (1) และตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 47 วรรคแรกเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลฟ้องคดีที่อาจมีผลทำให้คำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน ปัญหาที่



ส่งผลกระทบจากคำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน และปัญหาไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณา
คดีสิ่งแวดล้อมใช้บังคับ

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาปัญหาอำนาจฟ้องและเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมของศาล
ยุติธรรมและศาลปกครอง อภิปรายประเด็นปัญหาดังกล่าวดังต่อไปนี้

1. ปัญหาอำนาจฟ้องคดีแพ่งและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

1.1 ปัญหาการเข้าถึงในกระบวนการยุติธรรม

คดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ผู้ก่อมลพิษเป็นนายทุนที่มีอำนาจทางการเงินหรือผู้ที่มี
อิทธิพล ประชาชนที่เป็นผู้เสียหายส่วนใหญ่มีฐานะยากจน การฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียม
ศาล แต่ผู้ก่อมลพิษเป็นนายทุนมีอำนาจทางการเงิน ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการต่อสู้คดี
ซึ่งหลักแห่งความเสมอภาค ศาสตราจารย์ Harold J. Lanski ได้กล่าวในหนังสือ
“The Grammar of Politics” ว่า ความสามารถในการต่อสู้คดีระหว่าง ผู้มีและผู้ยากจนไม่
เท่าเทียมกัน ย่อมหาความยุติธรรมมิได้ ความเสมอภาคถือเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการที่จะให้
ได้มาซึ่งความยุติธรรมและเราควรที่จะรักษาความเสมอภาคนี้ไว้เสมอทั้งในด้านคดีอาญาและ
คดีแพ่ง ผู้ยากจนจึงสมควรได้รับการช่วยเหลือทั้งในทางแพ่งและทางอาญา (กรียวิเชียร, 2502)
และมีคำกล่าวถึงกระบวนการยุติธรรมเสมอว่า “คุณมิไ่ว้งคนจน” สะท้อนไปถึงกระบวนการ
ยุติธรรมทั้งระบบ เพราะสังคมส่วนใหญ่ย่อมสัมผัสได้กับผลที่ได้รับเมื่อต้องเริ่มเข้าไปใช้สิทธิใน
การดำเนินคดีตามกฎหมาย ความรู้สึกและสิ่งที่สัมผัสได้นำมาซึ่งความไม่เชื่อมั่นและอาจทำให้
เกิดความเสื่อมศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมด้วยเหตุผลเพราะมีฐานะยากจน แม้จะเป็น
ผู้เสียหายตามกฎหมายที่มีสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายรับผิดชอบในความเสียหายได้ก็ตาม แต่การที่จะ
ไปฟ้องร้องผู้มีอำนาจทางการเงินก็ยิ่งยากที่จะมีการต่อสู้คดีได้อย่างเท่าเทียมในความเป็นจริง

สำหรับคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ในการดำเนินคดี
ผู้เสียหายต้องจำนายความฟ้องร้องคดีเอง ต้องเสียค่าว่าความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี
และเป็นภาระของผู้เสียหายในการดำเนินคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลอีกส่วนหนึ่งตาม
กฎหมาย แม้ในคดีแพ่งผู้เสียหายอาจขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลตามกฎหมายได้ก็ตาม แต่



ศาลอาจมีคำสั่งยกเว้นเฉพาะบางส่วนหรือยกคำร้องก็ได้ เพราะเป็นดุลพินิจของศาล แต่ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม ผู้เสียหายส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ลำพังการดำรงชีวิตหาเช้ากินค่ำก็ยังมีความยากลำบากที่จะดำเนินชีวิตให้อยู่รอดได้ในแต่ละวัน การที่ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีฐานะทางการเงินสูงกว่าและมีความพร้อมในการต่อสู้คดีมากกว่านั้น ผู้เสียหายย่อมไม่ยากฟ้องคดีทั้ง ๆ ที่เป็นฝ่ายได้รับความเสียหาย เนื่องด้วยอุปสรรคที่สำคัญคือต้องมีเงินในการฟ้องร้องให้รับผิดชอบแพ่ง หากไม่มีเงินความยุติธรรมอาจไปถึงผู้เสียหายเงินจึงเป็นอุปสรรคของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทำให้เขาารู้สึกว่ายากที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้เสียหายเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ยาก การใช้หลักกฎหมายเอกชนที่ผู้เสียหายคดีสิ่งแวดล้อมต้องใช้สิทธิคุ้มครองตนเองอาจทำให้ผู้เสียหายที่มีฐานะยากจนเสียเปรียบ แม้จะเสมอภาคกันโดยกฎหมาย แต่มีความไม่เท่าเทียมกันในความเป็นจริง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างเครื่องมือช่วยให้เกิดความเท่าเทียมกันทั้งในทางกฎหมายและในความเป็นจริง โดยให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการดำเนินคดีเข้ามาทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้เสียหายดังกล่าว ความเท่าเทียมกันในด้าน การต่อสู้คดีของผู้เสียหายในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมย่อมเพียงพอที่จะต่อสู้คดีกันได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ให้มีการช่วยเหลือโดยให้ผู้เสียหายร้องขอให้ยุติการฟ้องคดีแทน จึงควรแก้ไขกฎหมายให้อัยการมีอำนาจดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรมแก่ผู้เสียหายที่ร้องขอความช่วยเหลือดำเนินคดี

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมคดีสิ่งแวดล้อมรวมถึงกรณีผู้เสียหายถูกข่มขู่ คุกคาม หรือถูกลอบสังหารด้วย เพราะผู้ก่อมลพิษส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเป็นผู้มีอำนาจทางการเงิน ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายถูกข่มขู่ คุกคาม หรือถูกลอบสังหาร ผู้เสียหายย่อมเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าฟ้องคดี ทำให้มีปัญหาการเข้าถึงในกระบวนการยุติธรรม ในต่างประเทศกลุ่มองค์กรเอกชน Global Witness เอ็นจีโอหน่วยงานภาคประชาสังคมที่รณรงค์เรื่องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและการละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้รายงานเกี่ยวกับ “Deadly Environment” โดยกล่าวถึงการเสียชีวิตของนักเคลื่อนไหวที่ออกมาปกป้องสิ่งแวดล้อมนั้นมีจำนวนเพิ่มขึ้น และพบว่ามีอย่างน้อย 908 รายใน 35 ประเทศที่โดนสังหารนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2002 - 2013 (คิ้วหนา, 2557) ส่วนประเทศไทยมีกรณีผู้เสียหายหรือผู้คัดค้านที่ออกมาเรียกร้องและต่อสู้เรื่องมลพิษในชุมชนกับเจ้าของโครงการขนาดใหญ่ มี



ผลทำให้ผู้คัดค้านหรือผู้เสียหายถูกลอบสังหารไปหลายราย เช่น นายเจริญ วัดอักษร ผู้คัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้เรียกร้องและให้ตรวจสอบการบุกรุกที่สาธารณะถูกยิงเสียชีวิต เมื่อวันที่ 21 มิ.ย. พ.ศ. 2547 เป็นต้น ในหลายคดีที่ผู้เสียหายต้องไปพึ่งพาสหภาพนายความหรือองค์กรเอกชนเพื่อขอความช่วยเหลือในการดำเนินคดี โดยเฉพาะสหภาพนายความที่เข้ามาช่วยเหลือให้กับกลุ่มผู้เสียหายที่ร้องขอให้สหภาพนายความช่วยเหลือด้านคดีความ ทางปฏิบัติสหภาพนายความผู้รับมอบอำนาจจะใช้ทนายความเป็นทีมหลายคนเพื่อป้องกันภัยมิติดจากการถูกข่มขู่ เพราะมีทนายความจำนวนหลายคนทำให้ยากที่จะลงมือกระทำกับทนายความทุกคน คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนหรือก่อความเดือดร้อนต่อความสงบสุขของประชาชน หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) รัฐมีอำนาจเข้าแทรกแซงสิทธิส่วนบุคคลในการฟ้องคดีได้ (ว่องเจริญ, 2537) ดังนั้น ควรให้อัยการมีอำนาจฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรม เป็นการอำนวยความสะดวกและเป็นการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และทำให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และเพื่อปกป้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยไม่ต้อง เกรงกลัวต่ออำนาจอิทธิพล อำนาจเงิน หรือภัยมืดใด ๆ

ส่วนปัญหาอำนาจฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กรณีผู้เสียหายมีฐานะยากจน การที่จะให้อัยการเข้ามาช่วยเหลือเช่นเดียวกับคดีแพ่งในเขตอำนาจศาลยุติธรรมอาจมีปัญหาคับทาบและอำนาจหน้าที่ เพราะในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่จะให้อัยการจะทำหน้าที่สองหน้าที่ในเรื่องเดียวกันนั้นย่อมไม่อาจทำได้ กล่าวคือ ไม่ควรให้อัยการที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้ฟ้องคดีและในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่แตกต่างให้กับหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องคดีโดยทำหน้าที่สองหน้าที่ในคดีเดียวกัน เพราะหน้าที่หลักของอัยการต้องทำหน้าที่ว่าความต่างแก่กับหน่วยงานของรัฐในกรณีหน่วยงานของรัฐถูกฟ้องในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ควรให้สหภาพนายความให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้เสียหาย หรืออาจให้ทนายความอาสาของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนของอัยการในแต่ละจังหวัด ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแก่ผู้เสียหายและทำให้ไม่ขัดกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของอัยการ



1.2 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมาย

1.2.1 กรณีไม่มีกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องคดี

คดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรมเป็นคดีที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ แต่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจอัยการไว้ ซึ่งอัยการมีภารกิจอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญา การรักษากฎหมายผลประโยชน์ของรัฐ โดยการทำหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน และการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ การให้อัยการมีอำนาจฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรม เป็นบทบาทในการรักษากฎหมายผลประโยชน์ของรัฐในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ในด้านการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐ (กิตยารักษ์, 2543) ในการเข้าดำเนินคดีแพ่งแทนประชาชน จึงถือเป็นภารกิจของอัยการ

1.2.2 กรณีการตีความกฎหมายคำว่า “การโต้แย้งสิทธิ”

“การโต้แย้งสิทธิ” ในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรม แนวคำพิพากษาศาลวินิจฉัยว่าผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิจะต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงหรือมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วจึงจะเป็น ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิและมีอำนาจฟ้องคดี แต่คดีสิ่งแวดล้อมความเสียหายมักจะไม่เกิดขึ้นในทันที บางกรณีประชาชนที่ได้รับมลพิษไปแล้วแต่ยังไม่ได้แสดงอาการทางกายภาพ ซึ่งประชาชนที่คาดว่าจะได้รับอันตรายจากมลพิษดังกล่าวไม่ถือว่ากระทบสิทธิ เพราะยังไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น ดังนั้น การแปลความของศาลอาจเคร่งครัดและไม่เหมาะสมกับคดีสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะพิเศษ (ภูวรักษ์, 2555) เพราะ “การโต้แย้งสิทธิ” ในคดีแพ่งกับ “การโต้แย้งสิทธิ” ในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ควรใช้หลักการแปลความกฎหมายแตกต่างกัน หากเป็นการ “การโต้แย้งสิทธิ” ในคดีแพ่งการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ต้องพิจารณากฎหมายสารบัญญัติ กล่าวคือ ป.พ.พ. ที่มีลักษณะเป็นสิทธิตามกฎหมายเอกชน แต่ “การโต้แย้งสิทธิ” คดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมควรต้องพิจารณารัฐธรรมนูญ รวมถึงกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 43 (2) บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งสิทธิดังกล่าวมีลักษณะเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน



ดังนั้น ผู้เสียหายในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมีความแตกต่างจากผู้เสียหายคดีแพ่งทั่วไป รวมถึงความแตกต่างเกี่ยวกับการเกิดความเสียหายที่มีลักษณะไม่เหมือนกัน ในคดีแพ่งผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ใช้หลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผล แต่ในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมความเสียหายจะไม่เกิดขึ้นในทันที ผู้เสียหายที่ได้รับมลพิษอาจต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งจึงแสดงผลทางกายภาพ และเมื่อเกิดความเสียหายที่แท้จริงเกิดขึ้นแล้วอาจทำให้ยากแก่การเยียวยาหรือแก้ไขได้ และสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ บุคคลแต่ละคนจึงเป็นผู้ทรงสิทธิที่ควรสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษ จึงสามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าได้เกิดความเสียหายหรืออันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้คนมากน้อยเพียงใดหรือไม่ (มลิกะมาลย์และคณะ, 2531) และที่สำคัญในคดีสิ่งแวดล้อมต้องมีวิธีการเยียวยาให้ทันต่อเหตุการณ์ จึงมีแนวคิดและมีความจำเป็นที่ต้องใช้หลัก “การระงับไว้ก่อน” ซึ่งแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป โดยมีมาตรการป้องกันไว้ก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้น เป็นมาตรการที่รัฐกำหนดบังคับและหากมีการฝ่าฝืนมาตรการถือว่าการโต้แย้งสิทธิแล้ว แตกต่างกับคดีแพ่งมาตรการป้องกันตนเองเป็นเรื่องของฝ่ายเอกชนโดยแท้ ดังนั้น “การโต้แย้งสิทธิ” ในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงแตกต่างจาก “การโต้แย้งสิทธิ” ตาม ป.วิ.พ. กรอบการแปลความควรคำนึงประเภทและลักษณะคดีที่แตกต่างกัน

สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่างกับคดีปกครองทั่วไป เพราะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชนหรือหมู่คณะอื่นด้วย ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554 ข้อ 3 นั้น เห็นว่าคำแนะนำดังกล่าวมีปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมาย เป็นเพียงแนวปฏิบัติและเป็นดุลพินิจศาล จึงควรออกกฎหมายรองรับสิทธิ



ดังกล่าวหรือแก้ไขไว้ในระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อให้มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย

1.2.3 กรณีการนำหลักประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

ปัญหาการนำหลักการบรรยายคำฟ้องตาม ป.วิ.พ. มาตรา 172 วรรคสอง “คำฟ้องต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นนั้น” มาใช้บังคับกับคดีสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาคำฟ้องของโจทก์ที่บกพร่องเนื่องจากบรรยายไม่แจ้งชัดในส่วนสำคัญเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะศาลมีอำนาจตรวจคำฟ้อง ซึ่งการตรวจคำฟ้อง ศาลชั้นต้นปฏิบัติตาม ป.วิ.พ. มาตรา 172 วรรคท้ายที่บัญญัติว่า “ให้ศาลตรวจคำฟ้องนั้นแล้วสั่งให้รับไว้ หรือให้ยกเสียหรือให้คืนไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18” คำว่าให้ยกเสียตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการยกฟ้องของโจทก์ ศาลจึงมีอำนาจยกฟ้องในชั้นตรวจคำฟ้องได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งรับฟ้องไว้ก่อน หากคำฟ้องโจทก์บรรยายในคำฟ้องไม่ปรากฏว่ามีการโต้แย้งสิทธิอันเป็นกรณีโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องโจทก์ทันที (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 996/2508, 2508) (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2136/2525, 2525) (ภูวรักษ์, 2555) ในกรณีดังกล่าวโจทก์อาจถูกโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติและมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล แต่เนื่องจากความบกพร่องเกิดจากการบรรยายคำฟ้องมาไม่ชัดแจ้งซึ่งสภาพแห่งข้อหาหรือมีคำขอบังคับที่ศาลไม่อาจบังคับให้ได้มาในคำฟ้อง จึงเป็นคำฟ้องที่บกพร่องในส่วนสำคัญและเป็นเหตุให้ศาลยกฟ้อง การตัดสิทธิไม่ให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดี ทำให้การบังคับกฎหมายสารบัญญัติไม่บังเกิดผลตามกฎหมาย หากเป็นคดีแพ่งทั่วไปย่อมมีเหตุผลด้วยหลักกฎหมายเอกชนที่เอกชนต้องรักษาประโยชน์ฝ่ายตน แต่ในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่กระทบประโยชน์สาธารณะ การตัดสิทธิไม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีด้วยเหตุความบกพร่อง อันเนื่องมาจากความบกพร่องการบรรยายฟ้อง มีผลทำให้การบังคับกฎหมายสารบัญญัติไม่เกิดผลตามกฎหมายแล้วยังมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น การนำหลัก ป.วิ.พ. มาบังคับใช้กับคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาจไม่เหมาะสมกับคดีสิ่งแวดล้อม ควรมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมใช้บังคับและการบรรยายคำฟ้องไม่ควรเคร่งครัดเหมือนการบรรยายคำฟ้องคดีแพ่งทั่วไป



1.3 ปัญหาผู้เสียหายขาดความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม

คดีสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรมหรือคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลปกครองจะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่งและคดีปกครองทั่วไป เพราะคดีสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบประชาชนจำนวนมาก ต้องใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหาย และต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ หากปล่อยให้นานออกไปอาจยากที่จะแก้ไข จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่จะหยุดหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นให้เร็วที่สุด (คล้ายสุบรรณ, 2550) ผู้วิจัยเห็นว่า ลักษณะเฉพาะของคดีสิ่งแวดล้อมไม่เหมือนกับคดีทั่วไปที่การโต้แย้งสิทธิมีลักษณะชัดเจนกว่าคดีสิ่งแวดล้อม เพราะคดีสิ่งแวดล้อมมลพิษที่แพร่กระจายออกไป หลายกรณีไม่อาจทราบตั้งแต่แรกเริ่มที่มีการแพร่กระจายว่าได้รับสารพิษเข้าสู่ร่างกาย และเมื่อทราบในภายหลังก็อาจได้รับผลกระทบที่รุนแรงไปแล้ว ความไม่รู้ดังกล่าวจึงรวมถึงความไม่รู้เพียงพอที่จะทำให้ทราบได้ว่าตนเองอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายหรือไม่ และเมื่อใด ซึ่งเป็นเรื่องยากที่ประชาชนทั่ว ๆ ไปจะรู้เพื่อหาทางป้องกันแก้ไข เพื่อใช้สิทธิทางศาลก่อนที่ความเสียหายที่รุนแรงจะเกิดขึ้นกับตนเองหรือประชาชน

การขาดความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม หากเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังรวมถึงความไม่รู้ถึงการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลด้วย เพราะก่อนใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองหากเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการให้ต้องดำเนินการอย่างไร ผู้เสียหายต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นให้เสร็จสิ้นก่อน จึงจะเกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองก่อนยื่นคำฟ้อง ถือว่ายังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถออกโฉนดให้ได้เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินมิได้บัญญัติขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กำหนดไว้ก่อนที่นำคดีมาฟ้อง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 259/2554, 2554)



1.4 ปัญหาขาดบุคลากรด้านองค์กรทางวิชาชีพ

ในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรม มีปัญหาด้านองค์กรทางวิชาชีพโดยเฉพาะทนายความที่จะให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมมีจำนวนน้อย เนื่องจากทนายความต้องมีความเชี่ยวชาญคดีสิ่งแวดล้อม คดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ผู้เสียหายมีจำนวนมาก ค่อนข้างยุ่งยากและต้องใช้เวลาในการสืบพยานหลักฐาน และคดีสิ่งแวดล้อมผู้เสียหายส่วนใหญ่มีฐานะยากจน การช่วยเหลือทางคดีแก่ประชาชนได้รับค่าตอบแทนไม่มากนัก เนื่องจากไม่มีสิ่งจูงใจที่จะทำให้ทนายความเข้ามาทำคดีสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาการขาดบุคลากรทนายความให้ความช่วยเหลือประชาชนในคดีสิ่งแวดล้อมได้อย่างทั่วถึง ส่งผลกระทบถึงการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมและการป้องกันและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงควรกำหนดค่าตอบแทนและสิ่งจูงใจด้านต่าง ๆ ให้แก่ทนายความที่ทำหน้าที่คดีสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสร้างผู้เชี่ยวชาญคดีสิ่งแวดล้อม

ส่วนองค์กรวิชาชีพอื่นในภาคเอกชนในประเทศไทยที่มีบทบาทช่วยเหลือประชาชนในคดีสิ่งแวดล้อมมีจำนวนไม่มากและขาดงบประมาณสนับสนุน รัฐควรส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรเอกชนเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น เพราะองค์กรเอกชนมิใช่มีเพียงบทบาทที่จะเสริมรัฐในการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น แต่องค์กรเอกชนสามารถอ้างตนเป็นผู้เสียหายและมีสิทธิที่จะฟ้องคดีได้ด้วยตัวเอง มาตรการเหล่านี้เองที่เป็นที่มาของ “Citizen Suits” ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น อีกทั้งเปิดโอกาสให้เข้ามาบังคับใช้กฎหมายได้ด้วยตนเอง ย่อมส่งผลให้นโยบายในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพอย่างมาก (กิตยารักษ์, 2543) ส่วนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น องค์กรวิชาชีพอื่นในภาคเอกชนที่มีส่วนให้ความช่วยเหลือคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนมีความสำคัญอย่างมากเช่นกัน เนื่องจากประชาชนอาจละเลยหรือไม่ใส่ใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร และผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายกลับเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่จะให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวต้องกระทำโดยองค์กรวิชาชีพอื่นจึงจะเกิดประสิทธิภาพ มิฉะนั้น อาจเกิดภาวะสุญญากาศไร้การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจทางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพราะขาดระบบการตรวจสอบของรัฐด้วยกันเอง องค์กรวิชาชีพอื่นในภาคเอกชนจึงมีความจำเป็นที่จะเข้ามาให้



ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้กับสาธารณะได้เป็นอย่างดี

1.5 ปัญหาค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีแพ่งในศาลยุติธรรมใช้หลักกฎหมายเอกชน (Private Law) เพราะเป็นประโยชน์ส่วนตัวโดยแท้ของปัจเจกชนแต่ละคนที่เป็นผู้ถูกระทบสิทธิ (Private interest) เมื่อมีการโต้แย้งสิทธิเป็น ข้อพิพาทเกิดขึ้นและต้องเสนอคำฟ้องในชั้นศาล จึงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เพราะเป็นเรื่องกระทบสิทธิส่วนตัว มิได้กระทบต่อประโยชน์สาธารณะแม้จะเป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็ตาม

ในกรณีที่เป็นคดีสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การจะนำ ป.วิ.พ. มาบังคับใช้ย่อมมีผลกระทบต่อผู้เสียหายคดีสิ่งแวดล้อมและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะที่ควรได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครอง หากต้องให้ประชาชนที่เป็นผู้เสียหายที่ได้รับความทุกข์ทรมานและเจ็บป่วยจากมลพิษต้องรับภาระเสียค่าธรรมเนียมศาล เพื่อใช้สิทธิเรียกร้องความยุติธรรมอาจไม่เหมาะสมและเป็นธรรม เพราะความเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ทั่วไปยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในคดีที่แตกต่างกันได้ เพราะการฟ้องคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมโจทก์มีภาระหน้าที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 2 แต่ไม่เกิน 200,000 บาท หากโจทก์ไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ถูกต้องครบถ้วน เมื่อศาลชั้นต้นสั่งให้ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในเวลาที่กำหนด หากโจทก์ไม่ชำระหรือชำระไม่ครบถ้วน ศาลชั้นต้นมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องได้ การฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ จึงควรยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้เสียหาย ทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือประชาชนในสิทธิสิ่งแวดล้อมที่ดีอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น ควรแก้ไขกฎหมายยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ รวมทั้งกรณีผู้เสียหายเรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษชดเชยค่าเสียหายสำหรับการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสียไปให้กลับมาสภาพเดิม ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) (คล้ายสุบรรณ, 2550) เช่น คดีหมู่บ้านคลิตี้ล่าง อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ค่าขอบังคับในส่วนที่ให้จำเลยแก้ไขฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ด้วยค่าใช้จ่ายของจำเลยจนกว่าลำห้วยคลิตี้จะกลับมามีสภาพที่สามารถใช้อุปโภคบริโภคได้ตามมาตรฐานของทางราชการ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15219/2558 (คดีคลิตี้), 2558) เป็นต้น



คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป เพราะคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หากเป็นการฟ้องคดีปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ และมีคำขอให้ใช้เงินมาด้วย ควรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล เพราะเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หากเป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กระทบสิทธิของบุคคลเป็นส่วนตัว จึงควรต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล และหาก ผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้ ก็มีสิทธิยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ตามกฎหมาย ทั้งนี้ อาจเทียบเคียงกับวิธีพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภคที่มีลักษณะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงานซึ่งมีวัตถุประสงค์ต้องการคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน และได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ปัญหาผู้ยื่นคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลต้องสาบานตัว และการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะต้องทำการไต่สวน ขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาาน ส่งผลกระทบกับการพิจารณารับคำฟ้องที่ทำให้ต้องล่าช้าออกไป โดยเฉพาะคดีที่มีประชาชนเป็นจำนวนมาก เช่น การฟ้องคดีอุทกภัย เมื่อปี พ.ศ. 2554 มีผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากรัฐและมีคำร้อง ขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเป็นจำนวนมาก ทำให้คดีเกิดความล่าช้า ส่งกระทบต่อการเยียวยาผู้เสียหาย จึงควรมีการแก้ไขในกรณีที่ผู้เสียหายจำนวนมากโดยให้ส่งเอกสารแทนการสาบานตัวเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2. ปัญหาเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครองเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลฟ้องคดีที่อาจมีผลทำให้คำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน

2.1 ปัญหาเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครองตาม ป.วิ.พ. มาตรา 4 (1) และตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 47 วรรคแรก เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลฟ้องคดีที่อาจมีผลทำให้คำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน

ในคดีแพ่งศาลยุติธรรม การยื่นฟ้องคดีคดีแพ่งที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามกฎหมายให้ยื่นฟ้องต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลตาม ป.วิ.พ. มาตรา 4 (1) แต่ในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ผู้เสียหายมีจำนวนมากและมลพิษมีการแพร่กระจายในวงกว้าง หากผู้เสียหายแต่ละคนต่างคนต่างฟ้องคดี ผู้เสียหายบางคนฟ้องคดีในเขตอำนาจศาลชั้นต้นที่



จำเลยมีภูมิลำเนา และผู้เสียหายบางคนฟ้องคดีในเขตอำนาจศาลชั้นต้นที่มูลคดีเกิดขึ้น ซึ่งมีได้ฟ้องในเขตอำนาจศาลชั้นต้นแห่งเดียวกัน อาจทำให้เกิดปัญหาคดีมูลความเดียวกัน แม้ไม่เป็นฟ้องซ้ำและฟ้องซ้อนต้องห้ามตามกฎหมายก็ตาม แต่คดีมูลความเดียวกันมีการพิจารณาคดีในเขตอำนาจศาลหลายแห่ง เมื่อศาลแต่ละแห่งมีคำพิพากษาอาจทำให้คำพิพากษาขัดแย้งกันหรือไม่สอดคล้องกันได้

ตัวอย่าง ศาลยุติธรรม

กรณีคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมูลความเดียวกันและมีผู้เสียหายหลายคน คดีแรก นาย ก. ยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดเชียงใหม่ที่จำเลยมีภูมิลำเนา คดีที่สองนาย ข. ยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดเชียงรายที่มูลคดีเกิด คดีที่สามนาย ค. ยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดเชียงรายที่มูลคดีเกิด ตามกฎหมายนาย ก. มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนา นาย ข. และนาย ค. มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลมูลคดีเกิดได้ แม้การฟ้องของนาย ข. นาย ค. ไม่เป็นฟ้องซ้ำและไม่เป็นฟ้องซ้อน เพราะมิใช่คู่ความเดียวกัน จึงไม่เป็นฟ้องซ้ำและฟ้องซ้อนต้องห้ามตามกฎหมาย แต่คดีมูลความเดียวกัน แต่มีการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นหลายแห่ง อาจทำให้คำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันได้

ในคดีปกครองก็เช่นเดียวกัน ปกติกายื่นฟ้องคดีคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ตามกฎหมายให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือ ที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้น ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 47 วรรคแรก กรณีคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ผู้เสียหายมีจำนวนมากและมลพิษมีการแพร่กระจายในวงกว้าง หากผู้เสียหายแต่ละคนต่างคนต่างฟ้องคดี โดยผู้เสียหายหลายคนฟ้องคดีในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนมีภูมิลำเนาและผู้เสียหายบางคนฟ้องคดีในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นที่มูลคดีเกิดขึ้น ซึ่งมีได้ฟ้องในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นแห่งเดียวกัน อาจทำให้เกิดปัญหาคดีมูลความเดียวกัน แม้ไม่เป็นฟ้องซ้ำและฟ้องซ้อนต้องห้ามตามกฎหมายก็ตาม แต่คดีมูลความเดียวกันมีการพิจารณาคดีในเขตอำนาจศาลหลายแห่ง เมื่อศาลแต่ละแห่งมีคำพิพากษาอาจทำให้คำพิพากษาขัดแย้งกันหรือไม่สอดคล้องกัน



ตัวอย่าง ศาลปกครอง

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความเดียวกันและมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือผู้เสียหายหลายคน คดีแรกนาย ก. ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสกลนครที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา คดีที่สองนาย ข. ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา คดีที่สามนาย ค. ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองอุดรธานีที่มูลคดีเกิด ตามกฎหมายนาย ก. และนาย ข. มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่ผู้ฟ้องมีภูมิลำเนา และนาย ค. มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลมูลคดีเกิดได้ แม้การฟ้องคดีของนาย ข. นาย ค. ไม่เป็นฟ้องซ้ำและไม่เป็นฟ้องซ้อน เพราะผู้ฟ้องคดีเป็นคนละคนกัน จึงไม่เป็นฟ้องซ้ำและฟ้องซ้อนต้องห้ามตามกฎหมาย แต่คดีมูลความเดียวกันและมีการพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นหลายแห่ง อาจทำให้คำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันได้เช่นกัน

จากตัวอย่างทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองผู้วิจัยเห็นว่า การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลปกครองของนาย ก. นาย ข. และนาย ค. มีสิทธิยื่นฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นได้ ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 47 วรรคแรก และการฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรมของนาย ก. นาย ข. และนาย ค. มีสิทธิยื่นฟ้องคดีที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลได้ ตาม ป.วิ.พ. มาตรา 4 (1) แม้การฟ้องของนาย ข. นาย ค. ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองไม่เป็นฟ้องซ้ำและไม่เป็นฟ้องซ้อน เพราะมิใช่คู่ความหรือผู้ฟ้องคดีคนเดียวกัน จึงไม่เป็นฟ้องซ้ำและฟ้องซ้อนต้องห้ามตามกฎหมาย แต่คดีมูลความเดียวกันมีการพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นหลายแห่ง อาจทำให้คำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน ซึ่งคำพิพากษาที่อาจขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย เช่น คดีปกครองผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีศาลยุติธรรมผู้เสียหายได้รับอันตรายสาหัส ศาลแห่งแรกอาจให้ค่าเสียหาย 500,000 บาท ศาลแห่งที่สองให้ค่าเสียหาย 100,000 บาท และศาลแห่งที่สามให้ค่าเสียหาย 50,000 บาท เป็นต้น ทำให้เกิดคำถามว่าผู้เสียหายแต่ละคดีได้รับความเสียหายเช่นเดียวกันแต่ค่าเสียหายกลับได้รับแตกต่างกัน หรือศาลแห่งแรกพิพากษาให้ตามฟ้อง ศาลแห่งที่สองให้ค่าเสียหายบางส่วน ศาลแห่งที่สามยกฟ้อง ทั้ง ๆ ที่มูลความเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องหรือจำเลยคน



เดียวกัน แม้ผู้เสียหายจะเป็นคนละคนกันก็ตาม ผลคำพิพากษาน่าจะสอดคล้องกันหรือใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ เหตุผลอาจจะเกิดจากกระบวนการพิจารณาคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้พยานหรือนำสืบพยานหลักฐานไม่เหมือนกัน เช่น คดีแรกมีผู้เชี่ยวชาญ คดีที่สามไม่มีพยานผู้เชี่ยวชาญ ทำให้การรับฟังพยานหลักฐานไม่เหมือนกัน หรือทนายความผู้นำสืบมีความเชี่ยวชาญไม่เหมือนกัน ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องกระบวนการพิจารณาคดีหรือดุลพินิจศาลในแต่ละคดี แต่ความแตกต่างดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือคำพิพากษาของศาล แม้การกำหนดค่าเสียหายหรือการรับฟังพยานหลักฐานในแต่ละคดีเป็นเรื่องดุลพินิจของศาลก็ตาม

จากที่กล่าวมา ผู้วิจัยเห็นว่า แม้คำพิพากษาที่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน เป็นเรื่องกระบวนการพิจารณาคดีหรือดุลพินิจศาลในแต่ละคดีก็ตาม แต่เขตอำนาจศาลในคดีปกติกับเขตอำนาจศาลในคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะแตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องพื้นที่หรือเขตศาล เพราะคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมีพื้นที่กว้างกว่าคดีปกติทั่วไป เขตอำนาจศาลที่รับฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมจึงเป็นปัญหาทางเทคนิคด้านกระบวนการพิจารณาความ ซึ่งทางแก้ไขอาจมีวิธีการบริหารคดีหรือบริหารจัดการภายในของศาลปกครองและศาลยุติธรรมเกี่ยวกับ คดีสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการพิจารณาคดีในเขตอำนาจศาลเพียงแห่งเดียว เพื่อป้องกันคำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน โดยอาจให้มีการโอนคดีหรือรวมคดีหรือมีการเชื่อมโยงข้อมูล กำหนดให้มีศูนย์คดีสิ่งแวดล้อม เมื่อมีการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม ให้ศาลที่รับคำฟ้องมีหน้าที่ต้องรายงานมายังศูนย์คดีสิ่งแวดล้อม เมื่อเกิด คดีสิ่งแวดล้อมและมีผู้เสียหายหลายคน และต่างคนต่างฟ้องคดีในเขตอำนาจศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในหลายแห่ง เมื่อศูนย์คดีสิ่งแวดล้อมทราบก็ให้มีการเสนอต่อผู้มีอำนาจ เพื่อพิจารณาดำเนินการโดยแจ้งไปยังศาลที่รับฟ้องคดีไว้ทั้งหมดเพื่อให้โอนคดีดังกล่าวมายังศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาเพียงแห่งเดียว เพื่อให้ คำพิพากษามีความเป็นเอกภาพ หรืออาจแก้ไขโดยจัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและกำหนดเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมแยกต่างหากจากคดีปกครองตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 47 บรรคแรก และแยกต่างหากจากคดีแพ่งตาม ป.วิ.พ. มาตรา 4 (1) โดยกำหนดเขตศาลหรือพื้นที่ให้กว้างและกำหนดวิธีแก้ปัญหากมีการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมไว้ต่อศาลแผนก คดีสิ่งแวดล้อมหลายแห่งไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ผู้เสียหายหลายคนแต่ละคนต่างคนต่างฟ้องคดีต่อศาลแผนก คดีสิ่งแวดล้อมในหลายแห่งที่มีเขตอำนาจ



พิจารณาพิพากษา ก็ให้โอนคดีดังกล่าวไปยังศาลแพ่งคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาเพียงแห่งเดียว เป็นต้น

ส่วนการโอนคดีตาม ป.วิ.พ.มาตรา 6 มีข้อจำกัดหลายส่วนที่ต้องเป็นจำเลยเท่านั้นเป็นผู้ยื่น คำร้องขอให้โอนและจำเลยขอโอนไปยังศาลที่มีเขตอำนาจอีกศาลหนึ่งได้เท่านั้น ไม่อาจขอโอนไปยังศาลที่เหลือ ที่มีผู้เสียหายคนอื่นเป็นโจทก์ฟ้องในเขตอำนาจศาลต่อไปได้อีก และการโอนคดีต้องสอบถามศาลที่รับโอนคดีก่อนว่าจะยินยอมรับโอนคดีหรือไม่ หากไม่ยินยอมต้องส่งเรื่องให้ประธานศาลอุทธรณ์ชี้ขาด การโอนคดีตาม มาตรา 6 จึงไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ส่วนการโอนคดีตาม ป.วิ.พ. ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตาม พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติม ป.วิ.พ. (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2558 เจตนารมณ์ของกฎหมาย ในคดีแพ่งที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของสังคมเป็นส่วนรวม เช่น คดีสิ่งแวดล้อม คดีคุ้มครองผู้บริโภคเข้าสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก ซึ่งคดีเหล่านี้เป็นคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน สมควรกำหนดให้สามารถโอนคดีเหล่านี้ไปยังศาลแพ่งเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี ป.วิ.พ. มาตรา 6/1 ให้ศาลชั้นต้นที่รับคดีสิ่งแวดล้อมไว้ก่อนเนื่องจากโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลตามมาตรา 4 (1) และคดีนั้นอยู่ระหว่างพิจารณา หากศาลชั้นต้นที่รับคำฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเห็นว่าผลของคดีดังกล่าวอาจกระทบต่อการอนุรักษ์หรือการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นที่สำคัญ และการโอนคดีไปยังศาลแพ่งจะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็ให้ศาลชั้นต้นนั้น แจ้งคู่ความทราบและทำความเห็นเสนอประธานศาลอุทธรณ์ เพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีนั้นไปยังศาลแพ่งได้ การโอนคดีดังกล่าวเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อต้องการให้คดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้รับการพิจารณาคดีโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญคดีสิ่งแวดล้อม ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเหมาะสมและเป็นธรรม เพราะคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป กฎหมายจึงให้มีการโอนคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไปยังศาลแพ่งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม และศาลแพ่งมีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณานอกเขตศาลได้ อย่างไรก็ตาม หากมองเรื่องการโอนคดีกับการแก้ไขปัญหาคำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันแล้ว การที่จะให้ศาลชั้นต้นที่คดีนั้น อยู่ระหว่างการพิจารณาเห็นควรโอนคดีนั้นย่อมเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติในแต่ละกรณี



หากคดีมูลความเดียวกันมีผู้เสียหายหลายคนต่างคนต่างฟ้องคดีต่อศาลชั้นต้นหลายแห่ง การที่จะให้ศาลชั้นต้นทุกศาลโอนคดีมายัง ศาลแพ่งจึงมีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะเป็นดุลพินิจของศาลแต่ละศาล ดังนั้น มาตรา 6/1 ช่วยแก้ปัญหา คำพิพากษาไม่ให้ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันในคดีสิ่งแวดล้อมได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ไม่อาจแก้ปัญหา คำพิพากษายกฟ้องหรือไม่สอดคล้องกันในคดีสิ่งแวดล้อมได้ในทุกกรณี เพราะการโอนคดีดังกล่าวเป็นดุลพินิจของศาลชั้นต้นแต่ละศาล ซึ่งดุลพินิจของแต่ละศาลอาจแตกต่างกันได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นกฎหมาย เข้ามาเสริมในการแก้ปัญหาได้ไม่มากนัก ทั้งนี้ เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายมิได้มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาคำพิพากษายกฟ้องหรือไม่สอดคล้องกันโดยตรง หรือในกรณีการรวมและขอให้โอนการพิจารณาคดีไปยังอีกศาลหนึ่งที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น ตาม ป.วิ.พ. มาตรา 28 อาจทำให้ระดับในการแก้ปัญหาอย่างไม่อาจเกิดขึ้นได้ ไม่มากนัก เพราะศาลจะมีคำสั่งให้โอนคดีโดยไม่ได้รับความยินยอมของศาลที่รับโอนไม่ได้ และหากศาลที่จะรับโอนไม่ยินยอม ต้องส่งเรื่องให้ประธานศาลอุทธรณ์ชี้ขาด และส่วนใหญ่ทางปฏิบัติเป็นกรณีที่คู่ความขอรวม เพราะศาลที่พิจารณาคดีในแต่ละเขตศาลไม่สามารถทราบได้ว่ามีคดีที่เกี่ยวข้องกันอยู่ในเขตศาลแห่งใดบ้าง ซึ่งมีแต่เฉพาะคู่ความเท่านั้น ที่ทราบ และในการรวมและโอนคดีดังกล่าวก็เพื่อความสะดวกแก่คู่ความเป็นหลัก ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวจึงยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้

2.2 ปัญหาที่ส่งผลกระทบจากคำพิพากษายกฟ้องหรือไม่สอดคล้องกัน

ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาที่ส่งผลกระทบจากคำพิพากษายกฟ้องหรือไม่สอดคล้องกัน ซึ่งความแตกต่างของคำพิพากษาอาจเป็นเรื่องค่าสินไหมทดแทน หรือการรับฟังพยานหลักฐานในแต่ละคดีไม่เหมือนกัน ทำให้ผลของคำพิพากษาแตกต่างกัน ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี หรือดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลในแต่ละคดี เพราะศาลแต่ละศาลมีอำนาจอิสระในการพิจารณาและพิพากษาคดี ความแตกต่างของคำพิพากษาจึงไม่ใช่ปัญหามาจากการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล แม้จะมีเหตุมาจากการที่ผู้เสียหายหลายคนต่างคนต่างฟ้องคดีในศาลแต่ละแห่งก็ตาม แต่ความแตกต่างของคำพิพากษาดังกล่าวเป็นปัญหาที่ทำให้สังคมไม่มั่นใจหากมีคำพิพากษายกฟ้องกันชัดเจน เช่น ศาลคดีแรกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ศาลคดีที่สองให้ยกฟ้อง เป็นต้น ความแตกต่างของคำพิพากษาดังกล่าวอาจทำให้เกิดคำถามหรือความสงสัยจากผู้เสียหายหรือสังคมถึงความไม่มั่นใจในคำพิพากษา และส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของคำพิพากษาและระบบกระบวนการยุติธรรมโดยรวม ทำให้



ประชาชนไม่มั่นใจถึงกระบวนการใช้สิทธิทางศาลในการต่อสู้คดี ตลอดจนส่งผลกระทบต่อ การคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อม ดังนั้น อาจแก้ปัญหาวิธีการบริหารคดีหรือบริหารจัดการภายใน ของศาลปกครองและศาลยุติธรรมเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการพิจารณาคดีในเขต อำนาจศาลเพียงแห่งเดียว เพื่อป้องกันคำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน หรืออาจมี กฎหมายวิธีพิจารณา คดีสิ่งแวดล้อมและกำหนดเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ แยกออกจากเขตอำนาจศาลคดีแพ่งและคดีปกครอง

2.3 ปัญหาไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมใช้บังคับ

ผู้วิจัยเห็นว่า ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมใช้บังคับ จึงต้องนำ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาบังคับใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมของ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจึงขาดประสิทธิภาพ ไม่มีความ เหมาะสมและเกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้เสียหาย ส่งผลกระทบและทำให้เกิดปัญหาและ อุปสรรคหลายประการ เช่น ปัญหาเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมของ ศาลยุติธรรมและศาล ปกครองเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลฟ้องคดี อาจมีผลทำให้คำพิพากษาขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน ปัญหาอำนาจฟ้องของผู้เสียหายที่มีฐานะยากจน แต่ต้องรับภาระค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้อง คดี ปัญหาผู้เสียหายถูกข่มขู่ คุกคามหรือถูกลอบสังหารทำให้ผู้เสียหายอื่นเกิดความเกรงกลัวไม่ กล้าต่อสู้คดี เพราะใน คดีแพ่งรัฐไม่อาจให้ความช่วยเหลือทางคดีได้ และปัญหาขาดแคลน บุคลากรด้านวิชาชีพที่มีความรู้เชี่ยวชาญ คดีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวทำให้เข้าถึง กระบวนการยุติธรรมได้ยาก

ปัญหาที่กล่าวข้างต้นเป็นเรื่องการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม จึงมี ความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะใช้บังคับกับการดำเนินคดี สิ่งแวดล้อมทั้งของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง อันเป็นวิธีพิจารณาคดีที่มีความเหมาะสมและ เป็นธรรมกับการแก้ปัญหาดังกล่าว เพราะ คดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีทั่วไป จำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่จะหยุดหรือระงับ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธีพิจารณาความคดีปกครอง มีความไม่เหมาะสมและเป็นธรรม จึงควรมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ใช้บังคับ เพราะ เป็นการสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะทางให้กับผู้ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม รวมถึง กำหนดเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะแยกออกจากวิธีพิจารณาความแพ่งและวิธี



พิจารณาคดีปกครอง และควรให้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นศาลชำนาญพิเศษ เพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเหมือนเช่นศาลภาษี ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลแรงงาน เป็นต้น ทำให้ช่วยแก้ปัญหาคำพิพากษาที่อาจแตกต่างกันในหลายศาล และทำให้การดำเนินคดีมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น การดำเนินคดีมีประสิทธิภาพมากขึ้นและสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างเป็นธรรม

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ ดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ควรมีการปฏิรูปกฎหมายสิ่งแวดล้อม จัดระบบเป็นประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติสิ่งแวดล้อม กฎหมายวิธีสบัญญัติสิ่งแวดล้อม และกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เพราะกฎหมายสิ่งแวดล้อมอยู่กระจัดกระจายในกฎหมายต่าง ๆ ทำให้ยากต่อการสืบค้นและการทำความเข้าใจ

1.2 ควรมีการรวมศูนย์ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่รวบรวมกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง คำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยจัดทำหมวดหมู่เพื่อเป็นฐานข้อมูลเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามาสืบค้นได้ และควรมีระบบฐานข้อมูลกลางที่เชื่อมต่อกันผ่านระบบฐานข้อมูลกลาง

1.3 หน่วยงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรม และหน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ควรมีนโยบายประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม ภัยจากมลพิษ เพื่อให้ประชาชนระมัดระวังป้องกันไว้ก่อน รวมถึงให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน เพื่อทราบถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและใช้สิทธิได้ถูกต้องตามกฎหมาย

1.4 รัฐควรสนับสนุนงบประมาณการเผยแพร่ให้ความรู้แก่ประชาชน การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแก่กลุ่มองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เนื่องจากไม่มีงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ จึงมีข้อจำกัดในด้านการมีส่วนร่วมในการป้องกันดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และควรสนับสนุนงบประมาณแก่ประชาชนในการเป็นอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานด้านสิ่งแวดล้อม



1.5 สถานายความควรให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้เสียหาย หรือสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุด ควรให้ทุนความอาสาในแต่ละจังหวัดให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้กับผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชน

1.6 ควรกำหนดค่าตอบแทนและสิ่งจูงใจในด้านอื่น ๆ ให้กับทนายความที่ทำหน้าที่ด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงปรับปรุงการฝึกอบรมและพัฒนาทนายความทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติในคดีสิ่งแวดล้อม และวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีความเชี่ยวชาญคดีสิ่งแวดล้อม

1.7 รัฐควรจูงใจพยานผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำหน้าที่มากขึ้น โดยคำนึงถึงค่าตอบแทนของวิชาชีพในลักษณะเดียวกัน และกำหนดค่าตอบแทนพิเศษของผู้ปฏิบัติงานด้านผู้เชี่ยวชาญตามระดับความเชี่ยวชาญ

2. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

2.1 ควรแก้ไขกฎหมายให้อัยการมีอำนาจฟ้องในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเขตอำนาจศาลยุติธรรม กรณีผู้เสียหายร้องขอให้ช่วยเหลือดำเนินคดีที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

2.2 ควรแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กรณีการฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ควรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

2.3 ควรบัญญัติคานียามความหมายคดีสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมาย เพื่อให้มีผลสภาพบังคับทางกฎหมาย และการตีความคำว่า “การโต้แย้งสิทธิ” ในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ควรพิจารณาหลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อม

2.4 ควรแก้ไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สาธารณะควรได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล และควรแก้ไขการโต้สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล โดยศาลอาจให้คู่กรณีส่งพยานหลักฐานเป็นเอกสารแทนการให้คู่กรณีสาบานตัวได้



2.5 ควรมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมใช้บังคับ เพราะคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีทั่วไป การมีกฎหมายดังกล่าวทำให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรม การดำเนินคดีมีความสะดวกและรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเกิดสภาพบังคับทางกฎหมายที่รวดเร็ว ทำให้เสริมการปกป้อง ค้ำครอง ดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชน

2.6 ควรกำหนดเขตอำนาจศาลคดีสิ่งแวดล้อมแยกต่างหากจากคดีปกครองหรือคดีแพ่งทั่วไปไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมและกำหนดวิธีการแก้ปัญหาการฟ้องคดีหลายศาลในมูลความเดียวกัน

2.7 ควรนำ พ.ร.บ. วิธีพิจารณาผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 30 มาใช้บังคับกับคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง หากภายหลังได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีสิ่งแวดล้อมแล้ว มีการฟ้องเจ้าของหรือผู้ก่อมลพิษรายเดียวกันเป็นคดีสิ่งแวดล้อมอีก และมีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกับคดีก่อนและศาลในคดีก่อนได้วินิจฉัยไว้แล้ว ศาลคดีหลังอาจมีคำสั่งให้ถือว่าข้อเท็จจริงในประเด็นนั้นเป็นอันยุติเช่นเดียวกับคดีก่อนโดยไม่ต้องสืบพยานหลักฐานเว้นแต่ ศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทำให้แก้ไขปัญหาและป้องกันไม่ให้คำพิพากษาไม่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน ทำให้การดำเนินคดีมีความสะดวก รวดเร็วและประหยัดงบประมาณมากยิ่งขึ้น

2.8 ควรจัดตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อพิจารณาพิพากษาและบังคับคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ จัดระบบการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม

เอกสารอ้างอิง

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2543). กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง. บทบาท

อัยการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15219/2558 (คดีลี้ลับ), 15219/2558 (ศาลฎีกา แผนกคดีสิ่งแวดล้อม 30 ธันวาคม 2558).

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2136/2525, 2136/2525 (ศาลฎีกา 2525).

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 996/2508, 996/2508 (ศาลฎีกา 2508).

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 259/2554, 259/2554 (ศาลปกครองสูงสุด 6 มิถุนายน 2554).



- คิ้วหนา. (20 ธันวาคม 2557). ความตายที่ (ไม่ควร) เจียบงัน. เข้าถึงได้จาก <https://myfreezer.wordpress.com/tag/deadly-environment/>.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2502). การช่วยเหลือทางกฎหมายในต่างประเทศ. วารสารดุลพาห, 1012-1032.
- ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2550). แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม. วารสารวิชาการศาลปกครอง.
- วนิดา ว่องเจริญ. (2537). การดำเนินคดีแพ่งของผู้เสียหายจำนวนมาก. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรานุช ภูวรักษ์. (2555). หลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่น 10 สถาบันพัฒนาการข้าราชการศาลยุติธรรม. เอกสารรายงานปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์และคณะ. (2531). การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมูลนิธิญี่ปุ่น.