

# การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

## Analysis of Procedural Problems in Environmental Cases in Thailand

พิชญ โฉมงาม<sup>1</sup>

ศูนย์บริการสาธารณสุข 34, สำนักอนามัย  
151 แขวงพระโขนงใต้ เขตพระโขนง กรุงเทพฯ 10260, ประเทศไทย  
อีเมลติดต่อ: cu\_bio@hotmail.com

Bhisanu Chomngam<sup>2</sup>

Public Health Center 34, Public Health Division  
151South Prakanong, Prakanong, Bangkok 10260, Thailand  
Email: cu\_bio@hotmail.com

Received: January 19, 2024 Revised: April 10, 2024 Accepted: April 19, 2024

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะของกฎหมายสิ่งแวดล้อม คดีสิ่งแวดล้อม และปัญหาของวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองและศาลยุติธรรมในคดีแพ่ง

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาจแบ่งได้เป็น 1) กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2) กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับมลพิษและเหตุเดือดร้อนรำคาญ และ 3) กฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมของมนุษย์ ภูมิทัศน์ ศิลปะวัฒนธรรม ซึ่งการกำหนดว่าข้อพิพาทใดจะเป็นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมถูกกำหนดโดยคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมถูกกำหนดโดยคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักมีลักษณะที่แตกต่างจากข้อพิพาททั่วไปทำให้มีปัญหาหลายประการในการนำกระบวนการวิธีพิจารณาคดีทั่วไปมาใช้กับข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเสนอแนะให้มีการบัญญัติกฎหมายสำหรับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อใช้กับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

**คำสำคัญ:** การวิเคราะห์ปัญหา; วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม; สิ่งแวดล้อม; ประเทศไทย

<sup>1</sup> หัวหน้ากลุ่มงานบริการสุขภาพ.

<sup>2</sup> Chief of Health Service Subdivision.

## Abstract

The purpose of this article is to study the nature of environmental laws. Environmental cases and problems of the procedures for considering environmental cases of the Administrative court and the Court of Justice in civil cases.

The study found that environmental laws can be divided into 1) the environmental laws related to natural resources and environment, 2) the environmental laws related to pollution and nuisances, and 3) environmental laws related to organizing the human environment, landscape, arts and culture. The determination of which disputes are environmental cases is determined by the President of the Supreme Court's guidance on environmental litigation. For environmental administrative cases, it is determined by the advice of the President of the Supreme Administrative Court in environmental administrative cases. In addition, environmental issues often have different characteristics from general disputes, causing many problems in applying general court procedures to environmental disputes. It recommends that a law be created specifically for environmental court procedures to be used in disputes related to the environment.

**Keywords:** Problem Analysis; Environmental Court Procedures; Environment; Thailand

## 1. บทนำ

ภายหลังเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วง ค.ศ. 1750 - 1850 เริ่มมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการผลิตซึ่งเป็นการเปลี่ยนการดำเนินเศรษฐกิจบนฐานของการเกษตรมาเป็นอุตสาหกรรมทำให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในปริมาณที่มากเกินไปที่ธรรมชาติจะสร้างทดแทนทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรซึ่งนอกจากจะกระทบต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและยังก่อให้เกิดการปลดปล่อยของเสียหรือมลพิษจากการดำเนินชีวิตของประชากรดังกล่าวอีกด้วยโดยปัญหาดังกล่าวเหล่านี้มีลักษณะที่แตกต่างจากปัญหาด้านอื่น ๆ อยู่หลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนในสังคมมากกว่าที่จะเป็นปัญหาเฉพาะรายนอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวต้องอาศัยการจัดการที่เป็นระบบจากหลายภาคส่วนในการแก้ปัญหาเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงมีความเฉพาะแตกต่างจากปัญหาอื่น ๆ จึงมีความจำเป็นที่สังคมจะต้องมีวิธีการที่จะจัดการเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวโดยหนึ่งในกลไกเหล่านั้นคือการตรากฎหมายซึ่งการพิจารณาว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นขึ้นอยู่กับบริบทของระบบกฎหมายภายในประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ นอกจากนี้หนึ่งในกลไกสำคัญที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมคือกลไกระบบข้อพิพาทโดยศาล เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่มีความพิเศษเฉพาะตัว ดังนั้นกฎหมายสารบัญญัติที่ใช้โดยศาลจึงต้องมีหลักการพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายอื่นโดยหลักการที่สำคัญได้แก่ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Development) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle) และหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดทางแพ่ง (Strict Civil Liability) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) และเนื่องจากความเฉพาะของปัญหาสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อกฎหมายบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมหลายประการ ในบทความนี้ จะนำเสนอถึงแนวคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อม ลักษณะเฉพาะของปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมรวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยกล่าวถึงวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะที่แตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีทั่วไปซึ่งจะกล่าวถึงวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรมในทางแพ่งและศาลปกครอง

## 2. ความหมายของสิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อม และคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมีความหมายของสิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อม และคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

### 2.1 ความหมายของสิ่งแวดล้อม และกฎหมายสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อม มีความหมายในสองระดับด้วยกันนั่นคือความหมายทั่วไปตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่อยู่รอบ ๆ มนุษย์มีทั้งที่ดีและไม่ดี เช่น โรงเรียนสร้างสวนดอกไม้ให้เป็นสิ่งแวดล้อมที่ดีแก่นักเรียน ชุมชนที่มีการทะเลาะวิวาทกันหรือเล่นการพนันเป็นสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดีแก่เด็ก”<sup>3</sup> ในขณะที่ความหมายในระดับของกฎหมายจะมีความหมายที่แคบกว่า โดยจะหมายถึงความหมายเฉพาะที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ กำหนด เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้คำนิยาม “สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า “สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น”<sup>4</sup> สำหรับขอบเขตว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นอาจพิจารณาได้โดยการให้จำกัดความของศาลได้แบ่งประเภทของกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาที่ให้แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี หรืออาจพิจารณาจากความเห็นของนักวิชาการให้ความเห็นว่า โครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยอาจแยกพิจารณาได้เป็น 7 เรื่องได้แก่ 1) กฎหมายว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในการจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม, 2) กฎหมายว่าด้วยการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ, 3) กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม, 4) กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ, 5) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง, 6) กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม และ 7) กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งและอาญาจากปัญหาสิ่งแวดล้อม<sup>5</sup>

<sup>3</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, “พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554,” แก้ไขครั้งล่าสุด 2554, สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2567, <https://www.dictionary.orst.go.th/>

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 4, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน 2535): 2.

<sup>5</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2566), 54-56.

## 2.2 คดีสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเฉพาะหลายประการ เช่น เป็นกฎหมายที่มีความเป็นสากลเป็นเรื่องที่ก้าวข้ามมิติด้านพื้นที่และเวลา เป็นกฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับศาสตร์อื่น เป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดความงอกงามทางนิติศาสตร์ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะของความเป็นระบบ เป็นกฎหมายที่แสดงถึงความ เป็นภราดรภาพและการประนีประนอม เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งมีชีวิตและเป็นกฎหมายลักษณะโครงการที่มุ่งเน้นไปยังวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายสุดท้ายเป็นสำคัญ ทำให้ข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแตกต่างจากคดีทั่วไป การให้คำนิยามของคดีสิ่งแวดล้อมมีข้อพิจารณาคล้ายกับกรณีของกฎหมายสิ่งแวดล้อม คือ การให้คำนิยามโดยศาล เช่น จากคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมหรือ จากคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม<sup>6</sup> และการให้คำนิยาม โดยความเห็นของนักวิชาการ ได้ให้คำนิยาม “คดีสิ่งแวดล้อม” หมายถึง คดีที่มีข้อพิพาทจากการกระทำที่ละเมิด ต่อกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนอันมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็น สาธารณสมบัติของชนทั่วไปมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของ คนในสังคมจำนวนมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และในบางกรณีอาจมีผลทางการเมืองด้วย ซึ่งการดำเนินการ พิเคราะห์ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหายและต้องมีวิธีการแก้ไข เยียวยาที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์<sup>7</sup>

นอกจากนี้ ยังอาจจำแนกลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) คดีสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรรมชาติโดยคดีประเภทนี้มีลักษณะสำคัญอยู่ที่การพิสูจน์กรรมสิทธิ์เป็นสำคัญซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภทย่อย คือ คดีที่รัฐฟ้องประชาชน เช่น คดีโลกร้อน กับคดีที่ประชาชนฟ้องรัฐ เช่น คดีปกป้อง ทรัพยากรธรรมชาติ และ 2) คดีสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษและเหตุเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งคดีประเภทนี้มักเกี่ยวกับการกระทำละเมิด คำขอของผู้ฟ้องคดีมักเป็นเรื่องการฟ้องร้องเพื่อเรียกร้องชดเชยหรือให้ศาลสั่งห้ามการการ ปลดปล่อยมลพิษ ซึ่งแตกต่างจากกรณีการพิสูจน์กรรมสิทธิ์ในคดีสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติ<sup>8</sup>

## 3. ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย พบปัญหา เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

### 3.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการฟ้องคดี

#### 3.1.1 ผู้มีอำนาจฟ้องคดี

กรณีคดีแพ่ง ในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธี พิเคราะห์ความแพ่งมาตรา 55 โดยต้องเป็นกรณีที่ “มีการโต้แย้งสิทธิ” หรือเป็น “กรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล” และเนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรมกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ

<sup>6</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, ข้อพิจารณาบางประการและหลักพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2566), 212.

<sup>7</sup> สุณีย์ มลลิกะมาลย์, “การวิเคราะห์คดีสิ่งแวดล้อม,” วารสารวิจัย 8, น. 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2548): 1-15.

<sup>8</sup> แบริ่ง คัมภีร์, ความยุติธรรม คำพิพากษา ปัญหาสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: เป็นไท, 2556), 35-45.

ดังนั้น อำนาจในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรมจึงขึ้นกับกฎหมายสารบัญญัติในประเด็นที่ต้องการฟ้อง นอกจากนี้ คำแนะนำของประธานศาลฎีกายังได้กล่าวถึงสิทธิที่จะฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยให้คำวินิจฉัยสิทธิของบุคคลที่จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลจึงพิจารณาว่าบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนหรือบริเวณที่มีการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมโดยผิดกฎหมาย ได้ถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว กรณีคดีปกครองผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครองแบ่งออกได้เป็นสามกลุ่ม ได้แก่ 1) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42, 2) องค์การเอกชน เช่น กลุ่มศรัทธา ราวดีซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ดำเนินการเกี่ยวกับประวัติศาสตร์และโบราณคดี ถือว่าผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ 3) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และชุมชน นอกจากนี้อาจแบ่งแนวทางการวินิจฉัยว่าเป็นผู้ใดมีส่วนได้เสียที่สิทธิที่จะฟ้องคดีปกครองออกโดยการให้หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง ซึ่งเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกโต้แย้งหรือต้องรอให้ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายก่อน มักใช้กับข้อพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ การใช้หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ ซึ่งต้องมีการโต้แย้งสิทธิของตนก่อนจึงสามารถฟ้องคดีได้มักใช้กับข้อพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นเรื่องคดีละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครองนอกจากนี้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ จากคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในข้อ 3 ได้ออกคำแนะนำให้พิจารณาถึงการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมการเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชนและหมู่คณะอื่นด้วย เนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างและความเสียหายบางกรณีไม่ได้เกิดขึ้นทันทีทันใดแต่อาจต้องใช้ระยะเวลายาวนานในการเกิดผลกระทบ ในกรณีการฟ้องทางแพ่งหากรอให้มีการ “โย้งแย้งสิทธิ” เกิดขึ้นก่อนอาจไม่สามารถเยียวยาให้คู่กรณีกลับสู่สถานะเดิมได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>9</sup>

### 3.1.2 การดำเนินคดีแบบกลุ่ม

การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีแพ่ง เป็นการดำเนินคดีรูปแบบหนึ่งที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก โดยมีตัวแทนของกลุ่มผู้เสียหายรับหน้าที่เป็นโจทก์ หรือเป็นคู่ความในคดีเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนสมาชิกกลุ่มคนอื่น ๆ โดยสมาชิกเหล่านั้นต้องได้รับความเสียหายจากการกระทำที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน

<sup>9</sup> อังคณา เสาธงทอง, “สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), 45.

กฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่มของไทยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับที่ 26 พ.ศ. 2558 โดยมีเรื่องที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ 1) การกำหนดคุณสมบัติของโจทก์, 2) คดีที่สามารถขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม, 3) เงื่อนไขในการอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม, 4) วิธีการพิจารณาคดี, 5) การทำคำพิพากษา และ 6) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและเงินรางวัลของทนายความ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาจมีอุปสรรคบางประการ เช่น ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ปัญหาคุณสมบัติของโจทก์ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่ม ปัญหาการร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มและปัญหาเรื่องคุณสมบัติของทนายความของกลุ่ม<sup>10</sup> ในขณะที่การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีปกครอง ในส่วนของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ยังมีได้บัญญัติถึงหลักการทางกฎหมายของการดำเนินขั้นตอนการพิจารณาคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง เพียงแต่ปรากฏในมาตรา 45 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งวางหลักกฎหมายไว้ว่า “ในกรณีที่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกันบุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียวโดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่า การกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน” แต่ถึงอย่างไรก็ตามบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนจะต้องเข้ามาในคดีทุกรายโดยจะต้องยื่นคำร้องขอเข้ามาในคดีและเริ่มต้นดำเนินคดีด้วยตนเอง โดยเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกและเกิดความยุ่งยากในการพิจารณาคดีและในขณะเดียวกันขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นไต่สวนหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานก็จะต้องสืบพยานสำหรับคู่กรณีแต่ละคนที่เข้าร่วมในการพิจารณาคดีโดยถือว่าแต่ละคนแยกต่างหากจากกันตั้งหากโดยไม่ให้อ้างแทนซึ่งกันและกันซึ่งส่งผลให้ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีเป็นเวลานาน นอกจากนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องขออนุญาตดำเนินคดีแบบกลุ่ม หลักเกณฑ์สิทธิของสมาชิกกลุ่ม ข้อจำกัดสิทธิของสมาชิกกลุ่ม การออกจากสมาชิกกลุ่มและการสิ้นสุดของการพ้นจากสมาชิกกลุ่ม การยกเลิกการสิ้นสุด หรือพ้นจากสมาชิกกลุ่ม ตลอดจนผลของการบังคับคดี การอุทธรณ์ เป็นต้น<sup>11</sup> เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมมักส่งผลกระทบต่อบุคคลหลายรายทำให้มีคู่ความในคดีเป็นจำนวนมากดังนั้นหากมีการพิจารณาพิพากษาคดีให้เสร็จสิ้นในการดำเนินคดีในคดีเดียวจะทำให้ผลของคำพิพากษาในคู่ความแต่ละรายไม่ขัดแย้งกันตลอดจนเป็นการช่วยประหยัดเวลาและลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีอีกด้วย และเห็นว่าหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มดังกล่าวไม่ควรจำกัดการใช้อยู่แต่เฉพาะในลักษณะคดีในความแพ่งเท่านั้น แต่ควรขยายการดำเนินคดีแบบกลุ่มไปใช้ถึงการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

### 3.2 ปัญหาการไกล่เกลี่ยในคดีสิ่งแวดล้อม

การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งทั่วไป เป็นไปตามหลักประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 20 ทวิ รวมทั้งการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามมาตรา 20 ทริ โดยการไกล่เกลี่ยจะถูกแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ ได้แก่ 1) การไกล่เกลี่ยโดยองค์กรผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนในห้องพิจารณาคดี และ 2) การไกล่เกลี่ย

<sup>10</sup> เตือนเด่น นาคสีหราช, “การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งกรณีผู้เสียหายหลายรายในประเทศไทย,” *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม* 38, ฉ. 2 (มีนาคม-เมษายน 2562): 47-58.

<sup>11</sup> ปัญจรัตน์ นพกรประเสริฐ, “การดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง,” *วารสารอิเล็กทรอนิกส์การศึกษารัฐศาสตร์ทางไกลเชิงนวัตกรรม* 12, ฉ. 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2565): 231-253.

ของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำศาลโดยผู้ไกล่เกลี่ยได้รับการแต่งตั้งตามระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544 ในขณะที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66/1 ถึงมาตรา 66/12 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง พ.ศ. 2562 ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวพบปัญหาว่า ผู้ที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยคือ ตุลาการศาลปกครองซึ่งมีภาระหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีตามปกติทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วยนั้นจะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ตุลาการมากยิ่งขึ้นซึ่งไม่ใช่วิธีการแบ่งเบาภาระของตุลาการศาลปกครองที่จะทำให้เกิดคดีเสร็จออกจากศาลไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ในระเบียบดังกล่าวไม่มีการบัญญัติในเรื่องการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง เนื่องจากความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมักมีผลกระทบเป็นวงกว้างหากปล่อยให้เกิดปัญหาอย่างต่อเนื่องจะทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายจนยากที่จะแก้ไข เยียวยา หรือฟื้นฟูให้กลับคืนมาได้ เนื่องจากการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมมักใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ดังนั้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะทำให้ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการเยียวยาและฟื้นฟูโดยเร็วทั้งยังเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของคู่ความอีกด้วย

### 3.3 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

การฟ้องคดีละเมิดในคดีแพ่งนั้นสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดมีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 ส่วนคดีแพ่งในเรื่องอื่น ๆ เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะจะมีอายุความฟ้องร้อง 10 ปี ตามมาตรา 193/30 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในขณะที่การฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปเป็นไปตามมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยถ้าเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หากเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายใน 5 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ดี การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ โดยทั่วไปกฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายต้องใช้สิทธิทางศาลภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดรวมถึงคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งสุขภาพและอนามัยของประชาชนอาจมิได้เกิดขึ้นในพื้นที่ที่เกิดเหตุการณ์รวมทั้งอาจใช้ระยะเวลายาวนานกว่าที่จะแสดงผล เมื่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งโดยส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่าผู้ได้รับความเสียหายหิบบกประเด็นเรื่องขาดอายุความมาต่อศาลจำต้องพิจารณายกฟ้องโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นหรือข้อเท็จจริงอื่นอีก ทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาตามที่ควรจะได้รับซึ่งเห็นได้ว่าการนับอายุความการฟ้องละเมิดในคดีแพ่งโดยสภาพแล้วอาจไม่เหมาะสมกับข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น

### 3.4 ปัญหาเกี่ยวกับค่าชดเชย

ค่าชดเชยในคดีแพ่งนั้นเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 149 ถึงมาตรา 160 ซึ่งโดยทั่วไปหากเป็นเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์การฟ้องคดีแพ่งจะคิดค่าชดเชยศาลตามทุนทรัพย์ที่โจทก์ฟ้องส่วนคดีที่ไม่มีข้อพิพาทหรือการใช้สิทธิทางศาลจะมีค่าชดเชยศาลและอัตราเรื่องละ 200 บาท ค่าชดเชยศาลนี้อาจขอยกเว้นได้โดยต้องร้องขอต่อศาลแสดงให้เห็นว่าผู้ร้องนั้นไม่มีทรัพย์สินจะเสียค่าชดเชยศาลหรือหากผู้ร้องไม่ได้รับการยกเว้นค่าชดเชยศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรโดยต้องมีเหตุผลอันสมควรด้วย ส่วนค่าชดเชยในการฟ้องคดีปกครองนั้นเป็นไปตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีหลักว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าชดเชยศาล แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้มีการใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าชดเชยศาลในอัตราตามบัญชีท้ายประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง อย่างไรก็ตามถ้าผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าชดเชยศาลหรือถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าชดเชยศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรศาลปกครองอาจอนุญาตให้ดำเนินคดีโดยให้ยกเว้นค่าชดเชยศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ จึงเห็นได้ว่าอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้เสียหายไม่ประสงค์จะดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือไม่อาจดำเนินคดีได้คือค่าใช้จ่ายอันเกิดขึ้นจากการดำเนินคดีซึ่งประกอบด้วยค่าชดเชย ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายอื่น ทำให้ผู้เสียหายที่ยากไร้และด้อยโอกาสไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย โดยเฉพาะการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

### 3.5 ปัญหาเกี่ยวกับระบบวิธีพิจารณาคดี

ระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมมักใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) มีหลักการรับฟังพยานหลักฐานที่ค่อนข้างละเอียดและเข้มงวด หน้าที่การนำสืบในคดีแพ่งภาระการพิสูจน์จะตกอยู่กับผู้กล่าวอ้างข้อเท็จจริง โจทก์จึงมักมีหน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงจนน่าเชื่อว่ามีน้ำหนักรับฟังได้ส่วนจำเลยก็มีหน้าที่ในการหักล้างข้อเท็จจริงที่โจทก์กล่าว นอกจากนี้คดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีที่มาหรือมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีแตกต่างกันเนื่องจากใช้บังคับตามกฎหมายคนละฉบับส่งผลให้ภาระการพิสูจน์ของคู่ความในคดีแตกต่างกันด้วย ทำให้เกิดความยุ่งยากและข้อโต้แย้งเปรียบเปรยกันทั้ง ๆ ที่เป็นคดีแพ่งสิ่งแวดล้อมเหมือนกันเช่น กรณีโจทก์ฟ้องให้จำเลยรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 โจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยเป็นการจงใจหรือประมาทแต่ถ้าเป็นการฟ้องให้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 96 และมาตรา 97 ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้จ่ายค่าเสียหายทั้งหมดตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (The Polluter Pays Principle) สามารถนำหลักกฎหมายเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) มาใช้โดยไม่คำนึงว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ ดังนั้น ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมจึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อให้เกิดมลพิษหรือไม่ ผู้เสียหายเพียงแต่แสดงให้เห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นและตนได้รับความเสียหายก็พอแล้ว ในประเด็นเรื่องพยานผู้เชี่ยวชาญศาลมีอำนาจ



ในการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจพิสูจน์บุคคล วัตถุ หรือเอกสารใด ๆ โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้ ในส่วนของศาลปกครองระบบวิธีพิจารณาคดีเป็นแบบไต่สวน ซึ่งนอกจากผู้ร้องจะมีหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐาน ในเบื้องต้นเท่าที่ทำได้แล้ว ตุลาการศาลปกครองยังมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับ ข้อพิพาทจึงไม่ค่อยมีปัญหาเกี่ยวกับภาระนำสืบของคู่ความในกรณีที่มิมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับเหมือนกรณี ของศาลยุติธรรม นอกจากนี้การสืบพยานในศาลปกครองเป็นการสืบพยานที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัด ศาลสามารถแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่ความมีคำขอทำให้เป็นการอำนวยความสะดวก แก่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้เสียหายเหมาะสมกับบริบทของคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมซึ่งคู่กรณีอยู่ในฐานะที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนอกจากจะมีผลกระทบในวงกว้างแล้วยังมีความสลับซับซ้อน เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น การใช้ระบบกล่าวหาเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ให้กับโจทก์ผู้เสียหายซึ่งมักเป็น ชาวบ้านผู้ได้รับผลกระทบซึ่งมักเป็นผู้มีไม่ค่อยมีทรัพย์สินและความรู้มากนัก ดังนั้นจึงเป็นการยากต่อการหาพยาน หลักฐานเพื่อนำสืบให้ศาลเชื่อในข้อเท็จจริง ในขณะที่ฝ่ายจำเลยที่ก่อให้เกิดความเสียหายมักเป็นผู้ประกอบกิจการ ซึ่งเป็นผู้ที่มีเงินในการจ้างนายความและหาพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ดีกว่าฝ่ายโจทก์ นอกจากนี้การหาพยาน มาพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นมักต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญมานำสืบซึ่งเป็นการยากที่ประชาชนทั่วไปจะหา พยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ แม้ว่าศาลอาจตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญได้เองแต่ระบบของศาลยุติธรรมไทยยังผูกพัน กับระบบกล่าวหาซึ่งผู้พิพากษายังมีทัศนคติที่ต้องวางตัวเป็นกลางและจำกัดบทบาทตนเองเป็นเพียงผู้ตัดสินคดี เท่านั้นซึ่งไม่เหมาะสมกับบริบทของข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น

### 3.6 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา

วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาในคดีแพ่งโดยหลักแล้วมีอยู่ด้วยกัน 3 กรณีคือ 1) กรณีเป็นการ คຸ້ມครอง “โจทก์” ให้ได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาหากโจทก์ฝ่ายชนะคดีตามมาตรา 254 แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง, 2) เป็นการคຸ້ມครอง “จำเลย” เกี่ยวกับค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามมาตรา 253 และ 253 ทวิ และ 3) เป็นการคຸ້ມครอง “คู่ความ” เกี่ยวกับทรัพย์สินสิทธิหรือประโยชน์ที่พิพาทกันของผู้ขอ ในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 264 ในกรณีที่มิเข้ามาตรา 253 หรือ 254 หรือคู่ความอาจยื่นคำขอต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคຸ້ມครอง ประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา สำหรับวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาในคดี ปกครอง คือ การขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในข้อ 69 ถึงข้อ 74 โดยศาลมีอำนาจสั่งทุเลา การบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องเขียนบรรยายรายละเอียดใน คำขอเพื่อให้เข้าใจเนื้อหาตามที่กฎหมายกำหนดศาลจึงจะสามารถกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ กรณี มิเข้าเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งศาลก็จะไม่กำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้ ในส่วนของการบรรเทาทุกข์ ชั่วคราวก็เช่นเดียวกันคือต้องเข้าใจเนื้อหาตามที่กฎหมายกำหนดโดยเป็นไปตามข้อ 75 ถึงข้อ 77 แห่งระเบียบดัง กล่าวและให้น้ำหนักในลักษณะหนึ่งของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลัก เกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไม่ได้บัญญัติเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อน การพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะจะมีก็แต่คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดเท่านั้นที่มี เนื้อหาเกี่ยวกับคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงต้องพิจารณาเกี่ยวกับแนวคิดทางสิ่งแวดล้อมโดยการนำ

มาตรการคุ้มครองชั่วคราวมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขอื่น ๆ ประกอบด้วยโดยคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอาจใช้ระยะเวลาอันยาวนานขณะที่ความเสียหายยังคงมีอยู่หรือทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจึงจำเป็นต้องให้ผู้ได้รับความเสียหายสามารถร้องขอใช้วิธีการชั่วคราวก่อนจะยื่นฟ้องเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ก่อความเสียหายงดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ได้รับความเสียหายซึ่งในปัจจุบันทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองยังไม่มีทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการฟ้องคดีเป็นการเฉพาะในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้การขอคุ้มครองชั่วคราวหรือมาตรการบรรเทาทุกข์ก่อนศาลตัดสินมักพบมีเงื่อนไขที่ยุ้งยากและศาลยังไม่ค่อยพิจารณาอนุญาตเพราะยังไม่เข้าใจเรื่องหลักการเผื่อระวังทำให้แก้ปัญหาได้อย่างล่าช้าไม่ทันการสิ่งแวดล้อมไม่อาจฟื้นฟูได้อีก

### 3.7 ปัญหาเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด

คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดีแพ่งนั้นศาลต้องมีคำวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นตามฟ้องทุกข้อแต่ห้ามพิพากษาเกินไปกว่าหรือนอกเหนือจากคำฟ้องเว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 นอกจากนี้ คำพิพากษามีผลผูกพันเฉพาะคู่ความแห่งคดีเว้นแต่คำพิพากษาที่เกี่ยวข้องด้วยฐานะและความสามารถของบุคคล คำพิพากษาสั่งเลิกนิติบุคคล คำสั่งล้มละลาย คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใด ๆ เว้นแต่บุคคลภายนอกพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิดีกว่า คำพิพากษาฟ้องเรียกสั่งห้ามทรัพย์สินที่มีลักษณะเดียวกับการฟ้องขับไล่ให้มีผลถึงวงญาติและบริวารจำเลยด้วย ตามมาตรา 145 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในขณะที่การมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดีปกครองเป็นไปตามมาตรา 70 และมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยคำพิพากษามีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเว้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นกฎหมายบัญญัติให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้ก่อนคดีจะถึงที่สุด แม้กฎหมายจะวางหลักว่าคำพิพากษามีความผูกพันเฉพาะคู่กรณีก็ตามแต่มีข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดให้คำพิพากษานั้นมีผลผูกพันบุคคลภายนอก คือคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลผูกพันบุคคลเป็นการทั่วไป คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคล คำพิพากษาให้ขับไล่มีผลไปถึงบริวารหรือคำพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้างและมักเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นการจำกัดมิให้ศาลพิพากษาหรือสั่งเกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้องอาจไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองประโยชน์นอกจากนี้วิธีการบังคับตามคำขอของโจทก์อาจไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ

## 4. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ผู้เขียนมีข้อสรุปและข้อเสนอแนะดังนี้

### 4.1 สรุปผล

จากการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย พบว่าสิ่งแวดล้อมเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางในหลายระดับโดยความหมายในระดับของกฎหมายจะมีความหมายที่แคบกว่าโดยจะหมายถึงความหมายเฉพาะที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ กำหนดการพิจารณาว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมาย

สิ่งแวดล้อมหรือไม่อาจพิจารณาได้จากโดยการให้จำกัดความของศาล เช่น คำสั่งศาลฎีกาที่ 76/2561 หรืออาจพิจารณาจากความเห็นของนักวิชาการประกอบการพิจารณา การที่ต้องพิจารณาว่าเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือไม่เป็นเพราะกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากกฎหมายทั่วไปโดยอาจจำแนกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมออกได้เป็น 3 ประเภทได้แก่ 1) กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2) กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับมลพิษและเหตุเดือดร้อนรำคาญ และ 3) กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมของมนุษย์ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม ในขณะที่การกำหนดว่าข้อพิพาทใดจะเป็นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะถูกกำหนดโดยคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม สำหรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมถูกกำหนดโดยคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักมีลักษณะที่แตกต่างจากข้อพิพาททั่วไปทำให้มีปัญหาลหลายประการในการนำกระบวนการวิธีพิจารณาคดีทั่วไปมาปรับใช้กับข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจฟ้องคดีซึ่งต้องให้มีการโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้นก่อน ปัญหาของศาลปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ปัญหาการใกล้เคียงข้อพิพาทซึ่งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนการฟ้องคดีในศาลปกครอง ปัญหาอายุความในการฟ้องคดีที่ไม่เหมาะสมในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาเกี่ยวกับค่าฤชาธรรมเนียมโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ปัญหากระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหาของศาลยุติธรรมที่ไม่เหมาะสมต่อการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาซึ่งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาก่อนการฟ้องคดี และปัญหาเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลซึ่งผูกพันเฉพาะคู่ความและมีให้ศาลสั่งเกินไปกว่าหรือนอกเหนือจากที่ปรากฏในคำฟ้อง

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

4.2.1 เห็นควรให้ให้มีการบัญญัติกฎหมายสำหรับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อใช้กับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทั้งในศาลปกครองและศาลยุติธรรม

4.2.2 เห็นควรให้กำหนดอำนาจฟ้องของผู้เสียหายให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องมีการโต้แย้งสิทธิขึ้นก่อนแต่ควรรวมถึงกรณีที่ป้องกันภัยล่วงหน้าด้วยและควรนำการดำเนินคดีแบบกลุ่มไปใช้กับการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

4.2.3 เห็นควรให้กำหนดให้มีกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งก่อนฟ้องคดีหรือหลังฟ้องคดี การขยายอายุความการฟ้องร้องในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้นานขึ้น การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วถ้าการฟ้องคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุให้ศาลมีอำนาจรับไว้พิจารณาก็ได้ การให้ผู้ฟ้องคดีที่ยากจนและด้อยโอกาสได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวงในดำเนินกระบวนการพิจารณา การจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาก่อนการฟ้องคดี การผ่อนคลายนหลักเกณฑ์ในการให้ศาลออกมาตรการวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ให้เป็นไปโดยง่ายขึ้น การให้ศาลสามารถพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอของโจทก์หรือผู้ร้องได้เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การให้อำนาจศาลที่จะสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อเยียวยาความเสียหายในระยะเวลาที่เหมาะสม และการให้ศาลมีอำนาจกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นผูกพันผู้อื่นซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีหรือมีหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายด้วย

## References

- Angkana Saothongthong. “The Right to File Environmental Lawsuits in the Administrative Court.” Master’s thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2007. [In Thai]
- Bank Ngamarunchot. *Justice Judgment Environmental Problems*. Bangkok: Pen Thai, 2013. [In Thai]
- Dueanden Nakseeharat. “Civil Environmental Litigation in the Case of Multiple Victims in Thailand.” *Journal of Humanities and Social Sciences Maha Sarakham University* 38, no. 2 (March-April 2019): 47-58. [In Thai]
- Office of Research and Academics Office of the Administrative Court. *Some Considerations and Basic Principles of Environmental Law in France*. Bangkok: Office of the Administrative Court, 2023. [In Thai]
- Panjarat Noppakornprasert. “Class Actions in the Administrative Court.” *Innovative Distance Learning Electronic Journal* 12, no. 2 (July-December 2022): 231-253. [In Thai]
- Sunee Mallikamarn. “Analysis of Environmental Cases.” *Research Journal* 8, no. 2 (May-August 2005): 1-15. [In Thai]
- Udomsak Sinthipong. *Environmental Law*. 6<sup>th</sup> ed. Bangkok: Winyuchon, 2023. [In Thai]