บทที่ 4

การนำหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

1. การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

ในประเทศไทย การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของบุคคลจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจฟ้องเสียก่อน เนื่องจากประเทศไทยมีระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์หรือระบบที่ใช้ประมวลกฎหมาย สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1.1 กฎหมายการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีได้บัญญัติถึงสิทธิที่จะฟ้องคดีไว้ในส่วนที่ 10 ว่าด้วยสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน ดังนี้

มาตรา 59 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว”

เจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้มีเพื่อการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการร้องทุกข์ที่กำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของบุคคลใดหรือหน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์เพื่อขอให้มีการทบทวนการกระทำหรือคำสั่งใดๆ ของเจ้าพนักงานของรัฐและมีสิทธิได้รับแจ้งผลการพิจารณาในระยะเวลาที่รวดเร็ว

โดยหลักการตามมาตรานี้ได้บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เป็นครั้งแรก โดยได้คงไว้ซึ่งหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540[1] เพียงแต่ให้มีการตัดคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อให้สามารถใช้สิทธิได้ทันทีเท่านั้น[2]

---

[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 61 บัญญัติว่า

มาตรา 60 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น”

เจตนารมณ์ตามบทบัญญัตินี้มีเพื่อการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากการกระทำละเมิดหรือละเว้นการกระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐ จึงมีสิทธิจะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดบรรเทาความเสียหายในมูลเหตุแห่งการละเมิดนั้นโดยตรง[3] เช่น หน่วยงานของรัฐละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมบุคคลที่ได้รับความเสียหายก็ย่อมเข้ามาฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ทันที

ตามบทบัญญัตินี้ยังคงไว้ซึ่งหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540[4] ซึ่งหลักการนี้มีบัญญัติมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2494 เป็นครั้งแรก[5] แต่มีเหตุผลในการแก้ไขก็เพื่อให้ใช้สิทธิได้ทันทีเพียงแต่ให้ตัดคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อให้บุคคลสามารถใช้สิทธิที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้โดยไม่จำเป็นต้องรอการบัญญัติกฎหมายอื่นเพิ่มเติม จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องคดีต่อภาครัฐได้อยู่แล้ว

นอกจากนี้ สิทธิของประชาชนในการใช้ประโยชน์หรือได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

“บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

[2] คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น. 53.

[3] *เพิ่งอ้าง*.

[4] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 62 บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

[5] คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 54.

มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม”

มาตรา 67 วรรคท้าย บัญญัติว่า “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เปิดช่องให้มีการฟ้องคดีโดยประชาชนได้ โดยจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิการใช้ประโยชน์หรือได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องไว้แล้ว ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะฟ้องคดีที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญได้ อันเนื่องจากการไม่สามารถใช้ประโยชน์หรือได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นได้

1.1.2 **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

2.1.2.1 **กฎหมายว่าด้วยละเมิด**

มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำเป็นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” จากบทบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายเรื่องละเมิดมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่

ประการแรกมีการกระทำของบุคคลหรือ “ผู้ใด” เกิดขึ้น โดยผู้กระทำนั้น อาจเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งอาจเป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้วหรือเป็นผู้เยาว์ก็ได้ หรืออาจจะเป็นนิติบุคคลได้เช่นกัน

ประการที่สอง จะต้องกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ดังนั้น หากไม่เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นแล้ว แต่เป็นการกระทำต่อทรัพย์สินที่มิได้มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นเจ้าของ เช่น อากาศ หรือน้ำในแม่น้ำลำคลองแล้ว ก็ไม่ถือเป็นการละเมิด เว้นแต่เป็นกรณีที่บุคคลได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 489/2535 วินิจฉัยว่า ลำเหมืองไหลผ่านนาของจำเลยทั้งสอง โจทก์ใช้น้ำจากลำเหมืองดังกล่าวในการทำนามากว่า 40 ปีแล้ว ต่อมาจำเลยทั้งสองถมเหมืองที่ผ่านที่ดินของตนจนเป็นเหตุให้โจทก์ไม่สามารถใช้ลำน้ำจากลำเหมืองนั้นเพื่อประโยชน์จากการทำนาได้ต่อไปเนื่องจากการขาดน้ำ ดังนี้ถือว่าจำเลยทั้งสองทำละเมิดต่อโจทก์[6] จะเห็นได้ว่าการที่โจทก์ไม่สามารถใช้ลำน้ำจากลำเหมืองได้ถือเป็นความเสียหายเป็นพิเศษโจทก์จึงมีอำนาจฟ้อง

ประการที่สาม การกระทำที่ถือเป็นการละเมิดนั้นจะต้องเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ มิฉะนั้นแล้วย่อมถือว่าผู้นั้นมิได้ทำละเมิด[7]

ประการที่สี่ การกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิดนั้นจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกายอนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลอื่น โดยความเสียหายนั้นต้องเกิดขึ้นจริงๆ (Actual) กล่าวคือความเสียหายนั้นต้องมีอยู่หรือได้มีอยู่แล้วขณะที่ฟ้องร้องให้รับผิดนั้น หากความเสียหายยังไม่เกิดขึ้น แม้จะมีความคาดหมายว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นก็ยังไม่เป็นการละเมิด เช่น กรณีโรงงานระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำและทำให้เกิดมลพิษในแม่น้ำสาย หากไม่ปรากฏว่ามีประชาชนผู้ใดเสียชีวิต บาดเจ็บ เจ็บป่วยหรือเดือดร้อนรำคาญจากมลพิษดังกล่าว ย่อมถือว่าโรงงานแห่งนี้มิได้ทำการละเมิดต่อผู้ใด แต่อย่างไรก็ตามโรงงานแห่งนี้ยังจะต้องรับผิดตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แล้วแต่กรณี[8]

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายละเมิดในลักษณะอื่นๆ ได้แก่ ความเสียหายอันเกิดจากของตกหล่นจากโรงเรือนตามมาตรา 436 ซึ่งนำมาใช้ได้กับคดีสิ่งแวดล้อมในกรณีทิ้งของเสียลงจากอาคารลงสู่ที่ดินของผู้อื่น[9] และความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์อันตราย ตามมาตรา 437 วรรคสองซึ่งนำมาใช้ได้ในคดีสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับวัตถุอันตราย เช่น กรณีน้ำมันเบนซินรั่วไหลลงสู่แม่น้ำและมี

---

[6] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 509.

[7] *เพิ่งอ้าง*, น. 512.

[8] *เพิ่งอ้าง*, น. 514- 515.

[9] คำพิพากษาฎีกาที่ 1698/2518.

ชาวบ้านปลูกบ้านริมน้ำได้ทิ้งถ่านไฟที่เหลือจากการหุงต้มอาหารประจำวันอันเป็นการกระทำตามปกติ น้ำมันเบนซินที่ผิวน้ำจึงลุกติดไฟและไหม้บ้านเรือนและทรัพย์สินของโจทก์ที่อยู่ริมน้ำจำนวน 34 ราย ดังนี้ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทของผู้ที่ทำน้ำมันรั่วไหล ซึ่งต้องรับผิดตามกฎหมายละเมิด[10] จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยละเมิดทั้งหมดเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของมนุษย์แต่ไม่ได้มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการโดยตรง

1.1.2.2 กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน

นอกจากหลักเกณฑ์ในเรื่องละเมิดแล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยปัญหาสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวกับใช้ทรัพย์สิน ได้แก่

(ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 บัญญัติว่า

“เมื่อบุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินควรหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันสมควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไซร้ ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิที่จะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญให้สิ้นไปได้”

จากบทบัญญัตินี้ แม้โจทก์จะไม่ต้องนำสืบว่าจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อตามมาตรา 420 แต่ในการฟ้องร้องตามมาตรา 1337 นี้บุคคลที่จะฟ้องร้องได้นั้นจะต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น และบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ยังจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษมากกว่าประชาชนคนอื่นๆ ด้วย มิฉะนั้น การฟ้องร้องโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 1337 จึงไม่อาจจะเกิดขึ้นได้

(ข) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเก็บกักน้ำและการระบายน้ำระหว่างที่ดินที่อยู่ติดกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1339 บัญญัติว่า

“เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมดาจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน

น้ำไหลตามธรรมดามายังที่ดินต่ำและจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซร้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกันเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน”

(ค) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการป้องกันการรั่วซึมของน้ำและสิ่งโสโครก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1342 บัญญัติว่า

“บ่อ สระ หลุมรับน้ำโสโครก หรือหลุมรับปุ๋ย หรือขยะมูลฝอยนั้น ท่านว่าจะขุดในระยะสองเมตรจากแนวเขตที่ดินไม่ได้

---

[10] คำพิพากษาฎีกาที่ 2086/2523.

คูหรือการขุดร่องเพื่อวางท่อน้ำใต้ดินหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันนั้น ท่านว่าจะทำใกล้แนวเขตที่ดินกว่าครึ่งหนึ่งแห่งส่วนลึกของคูหรือร่องนั้นไม่ได้ แต่ถ้าทำห่างแนวเขตหนึ่งเมตรหรือกว่านั้น ท่านว่าทำได้

ถ้ากระทำการดังกล่าวไว้ในสองวรรคก่อนใกล้แนวเขตไซร้ ท่านว่าต้องใช้ความระมัดระวังตามควร เพื่อป้องกันมิให้ดินหรือทรายพังลงหรือมิให้น้ำหรือสิ่งโสโครกซึมเข้าไป"

จะเห็นว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ว่าด้วยทรัพย์สินนั้น ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการใช้ทรัพย์สินบางประการเท่านั้นไม่ได้มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับกฎหมายลักษณะละเมิด

1.1.3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ กฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ กฎหมายสารบัญญัติเป็นกฎหมายที่บัญญัติสิทธิและหน้าที่ของบุคคล เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น ส่วนกฎหมายวิธีสบัญญัติเป็นกฎหมายประกอบ (Adjective law) ที่วางวิธีปฏิบัติในกรณีที่บุคคลต้องการเรียกร้องขอความคุ้มครองตามกฎหมายเมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติหรือมีความจำเป็นที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล การที่ศาลจะมีคำพิพากษาและมีคำบังคับให้ตามสิทธิและหน้าที่เหล่านั้นจำต้องมีการปฏิบัติตามขั้นตอนและมีวิธีการของกฎหมายวิธีสบัญญัติ[11] โดยต้องเริ่มต้นจากการเสนอคำฟ้องต่อศาลเพื่อดำเนินการบังคับให้และไม่ปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการเองโดยพลการเนื่องจากอาจจะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมได้

ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง "บุคคลที่ต้องการเสนอคดีต่อศาลได้ต้องปรากฏว่าเป็นบุคคลที่มีสิทธิตามกฎหมาย" ดังสุภาษิตกฎหมายที่ว่า "ubi jus, ibi remedium" (where there is right, there is a remedy) ดังนั้น ในการเสนอคดีแพ่งต่อศาลโจทก์จะต้องพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า ตนเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองและเยียวยาตามกฎหมายโดยศาลได้[12] โดยหลัก

---

[11] โสภณ รัตนากร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2536), น. 32.

[12] Arme Blomeyer, International Encyclopedia of Comparative Law: Civil Procedural, volume XVI . Chapter 4 Type of Relief Available, (The Hague: Martinus Nij Hoff Publisher, 1982), pp. 4-7.

กฎหมายนี้ได้พัฒนาขึ้นในประเทศเยอรมันก่อให้เกิดสิทธิแก่คู่ความที่จะเสนอคดีต่อศาลเพื่อให้ได้รับคำพิพากษาที่เป็นประโยชน์ต่อคู่ความและศาลจะพิจารณาพิพากษาตามที่โจทก์ร้องขอ หลักการนี้มีขึ้นเพื่อให้มีการดำเนินคดีเป็นไปตามความประสงค์ของคู่ความ เนื่องจากคู่ความนั้นมีอำนาจเต็มที่ในการต่อสู้ทางคดีตามกฎหมายสารบัญญัติและมีสิทธิในเชิงกระบวนพิจารณาที่คู่ความมีสิทธิเลือกได้โดยอิสระว่าจะใช้สิทธินั้นหรือไม่ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตนมากที่สุด[13] อย่างไรก็ดี ในการฟ้องคดีแพ่งจะต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังต่อไปนี้

1.1.3.1 **บุคคลในการฟ้องคดีแพ่ง**

การฟ้องคดีแพ่งของบุคคลในทางกฎหมายเอกชนด้วยวิธี “การช่วยเหลือตนเอง” (Self help) เป็นการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในทางกฎหมายเอกชนที่เป็นวิธีการดั้งเดิมของมนุษย์และเป็นการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ด้วยวิธีการดั้งเดิมนี้ อาจถึงขั้นยกพวกหรือการใช้กำลังบังคับกันหากถึงขั้นนั้นแล้วการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ของบุคคลก็ย่อมกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม การใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในทางกฎหมายเอกชนไม่ใช่สิ่งที่พึงปรารถนา เพราะไม่แน่เสมอไปว่าผู้ที่เป็นฝ่ายถูกจะเป็นผู้ที่แข็งแรงกว่า ดังนั้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม รัฐจึงจำเป็นต้องวางกรอบการบังคับใช้กฎหมายเอกชน และตามกรอบที่รัฐกำหนดไว้นั้นย่อมถือเป็นหลักว่านอกจากข้อยกเว้นบางประการที่กฎหมายอนุญาตแล้ว “การช่วยเหลือตนเอง” เป็นสิ่งที่ต้องห้ามเด็ดขาด ผู้ใดฝ่าฝืนผู้นั้นอาจต้องสูญเสียสิทธิ หรือต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และ/หรือถูกลงโทษทางอาญา[14]

โดยทั่วไปบุคคลจะเคารพสิทธิและหน้าที่ของกันและกันและเต็มใจที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามนิติสัมพันธ์ที่มีต่อกันนั้น ลูกหนี้จำนวนมากจึงมักสมัครใจปฏิบัติการชำระหนี้โดยไม่อิดเอื้อน ซึ่งอาจจะเกิดด้วยเหตุผลต่างๆ กันไป เช่น เกิดจากความรู้สึกผิดถูกของลูกหนี้เอง หรือเพื่อการรักษาชื่อเสียงของลูกหนี้นั้นเอง หรือลูกหนี้ต้องการรักษาหน้าที่ของตนหรือเกิดจากลูกหนี้นั้นกลัวอำนาจรัฐที่จะบังคับเอากับตน แต่เมื่อใดก็ตาม ลูกหนี้ไม่ยอมปฏิบัติการชำระหนี้ทั้งๆ ที่ลูกหนี้อยู่ในฐานะที่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ได้ หรือเมื่อใดที่เกิดเหตุการณ์ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ดื้อแพ่ง” หรือลูกหนี้ไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ หรือเมื่อใดที่นิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลขาดความ

---

[13] วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกรา วรปรัชญากูล, สิริพันธ์ พลรบ, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน), น. 252.

[14] คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคดำเนินคดี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2548), น. 29.

ชัดเจนหรือสงสัยว่านิติสัมพันธ์นั้นมีอยู่จริงหรือไม่ เมื่อนั้นผู้ทรงสิทธิก็จะต้องหาช่องทางที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเอกชนโดยอาจบังคับด้วยวิธี “การช่วยเหลือตนเอง” หรือมิฉะนั้นก็ต้องอาศัยรัฐช่วยจัดการให้[15]

สำหรับการฟ้องคดีแพ่งของเอกชนจำต้องอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีของบุคคลซึ่งมาตรา 60 บัญญัติว่า

“คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือผู้แทนโดยชอบธรรมในกรณีที่คู่ความเป็นผู้ไร้ความสามารถหรือผู้แทนในกรณีที่คู่ความเป็นนิติบุคคลจะว่าความด้วยตนเองและดำเนินกระบวนพิจารณาทั้งปวงตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของตนหรือจะตั้งแต่งทนายความคนเดียวหรือหลายคนให้ว่าความและดำเนินคดีกระบวนพิจารณาแทนตนก็ได้

ถ้าคู่ความหรือผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทนดั่งที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำหนังสือมอบอำนาจให้บุคคลใดเป็นผู้แทนตนในคดี ผู้รับมอบอำนาจเช่นว่านั้นจะว่าความอย่างทนายความไม่ได้ แต่ย่อมตั้งทนายความเพื่อดำเนินกระบวนพิจารณาได้”

ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการฟ้องคดีแพ่งในศาลของบุคคลไม่ว่าจะฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาล หรือเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ได้แก่

ก. ต้องมีสภาพบุคคล (Personality) ซึ่งตามกฎหมายมีสองกรณีคือ บุคคลธรรมดา (Natural Person) และนิติบุคคล (Juristic Person)

กรณีบุคคลธรรมดานั้นเป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพงและพาณิชย์ มาตรา 15 บัญญัติว่า “สภาพบุคคลย่อมเริ่มเมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก และสิ้นสุดลงเมื่อตาย ทารกในครรภ์มารดาก็สามารถมีสิทธิต่างๆ ได้หากว่าภายหลังคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก”

ส่วนกรณีนิติบุคคลเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 ที่บัญญัติว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” หมายความว่า นิติบุคคลอาจจะก่อตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันมีฐานะเป็นกฎหมายทั่วไป หรือก่อตั้งตามกฎหมายอื่นๆ ก็ได้ ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายรับรองให้คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันมีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะบุคคล องค์กรหรือสถาบันนั้นย่อมไม่อาจมีสภาพบุคคลขึ้นมาได้

---

[15] *เพิ่งอ้าง.*

และไม่อาจถือสิทธิแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดาได้[16] กรณีที่ผู้เสนอคดีไม่มีสภาพบุคคลแล้วไม่อาจดำเนินคดีตามกฎหมายได้

ในระบบกฎหมายทั้งปวงได้ถือหลักอย่างเดียวกันว่า เฉพาะแต่สิ่งที่มีสภาพบุคคล (Legal Personality) เท่านั้นจึงจะสามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้ สิ่งที่ไม่มีสภาพบุคคล เช่นทรัพย์ทั้งหลายนั้นโดยทั่วไปไม่อาจมีสิทธิและหน้าที่ได้และปกติย่อมตกเป็นวัตถุแห่งสิทธิหรืออยู่ภายใต้บังคับแห่งสิทธิของบุคคล[17]

ข. ต้องมีความบริบูรณ์ตามกฎหมาย บุคคลที่จะดำเนินคดีในศาลได้จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถบริบูรณ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ถ้าความสามารถบกพร่องก็จำต้องมีการแก้ไขให้เกิดความบริบูรณ์เสียก่อนที่จะเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งในศาลได้ เช่น การดำเนินคดีแพ่งของผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถจะต้องมีการแก้ไขเรื่องความสามารถให้บริบูรณ์เสียก่อนที่จะเข้ามาดำเนินคดีในศาล

กรณีที่มีความบกพร่องในเรื่องความสามารถของคู่ความนั้นไม่ใช่เรื่องอำนาจฟ้อง จึงไม่เป็นเหตุให้ศาลยกฟ้องแต่เป็นเหตุเพียงให้ศาลสั่งแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องความสามารถได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 56[18]

ค. ต้องมีข้อโต้แย้งสิทธิหรือมีเหตุจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล หากมีข้อโต้แย้งสิทธิหรือมีเหตุจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลจึงจะมี “อำนาจฟ้อง” ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 บัญญัติว่า

“เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”

ตามบทบัญญัตินี้เป็นเรื่องที่ว่าด้วยการนำคดีขึ้นสู่ศาลซึ่งมี 2 วิธี ดังนี้

---

[16] กิตติศักดิ์ ปรกติ, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป ว่าด้วยบุคคลธรรมดาและหลักว่าด้วยนิติบุคคล, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), น. 184.

[17] *เพิ่งอ้าง*, น.1.

[18] สมพล กาญจนมา, คู่มือการดำเนินคดีในศาลพร้อมคำอธิบายและตัวอย่างวิธีปฏิบัติทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาและรวมคำพิพากษาฎีกาหลักปฏิบัติที่สำคัญ, (กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์ธนพันธ์กราฟฟิค, 2548), น.17.

1) กรณีมีการโต้แย้งสิทธิ (Contentious case) หมายถึง กรณีที่บุคคลฝ่ายหนึ่งอ้างสิทธิเหนือบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งบุคคลฝ่ายหลังปฏิเสธสิทธิของบุคคลฝ่ายแรก หรือมิฉะนั้นก็กล่าวอ้างสิทธิของตนขึ้นมาใหม่ โดยการอ้างสิทธิหรือหน้าที่นี้ต้องเป็นไปตามสิทธิตามกฎหมายแพ่ง[19]

การโต้แย้งสิทธิ ต้องเป็นการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ที่จำเป็นต้องขอให้ศาลคุ้มครองสิทธินั้นในขณะที่มีการยื่นฟ้อง กล่าวคือ ผู้ฟ้องต้องมี “ประโยชน์ที่คุ้มครองในกฎหมาย”[20] แต่การโต้แย้งสิทธินั้นไม่จำเป็นต้องเป็นการแย้งสิทธิชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเฉพาะ เพียงแต่เป็นการขัดแย้งกันในประโยชน์ตามที่คู่ความยืนยันว่ามีกฎหมายสารบัญญัติสนับสนุนและประโยชน์นั้นเองถือเป็นวัตถุแห่งการฟ้องร้อง (The object of litigation)[21] หากปรากฏว่าจำเลยโต้แย้งสิทธิของโจทก์จริงหรือมีการขัดในประโยชน์ตามกฎหมายสารบัญญัติ โจทก์จึงจะมีอำนาจฟ้อง

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากปรากฏว่ามีบุคคลผู้ถูกโต้แย้งสิทธิจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษหรือไม่[22] บุคคลดังกล่าวจึงจะฟ้องเป็นคดีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิฉะนั้น จะไม่มีอำนาจฟ้อง[23]

2) กรณีจะต้องใช้สิทธิทางศาล หมายถึง กรณีบุคคลมีสิทธิอยู่แล้วตามกฎหมายและจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอความรับรอง คุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่หรือเป็นกรณีทำการอย่างหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้ขออนุญาตหรือให้ศาลแสดงหรือรับรองสิทธิของตนเสียก่อน[24] เช่น การร้องขอครอบครองปรปักษ์ การขอแต่งตั้งผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล เป็นต้น

---

[19] ธานินทร์ กรัยวิเชียร , คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2518), น. 8.

[20] Othmar Jauernig, Zivilprozessrecht, Munchen 1998, อ้างใน คณิต ณ นคร *อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 14*, น. 231.

[21] จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1 ถึง ภาค 3), พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม), น. 2.

[22] พิษณุ จวนสงวน, “สิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง: ศึกษาผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 58.

[23] พจน์ ปุษบาคม, คำบรรยายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, (สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2520), น. 644.

[24] มาโนช จรมาศ ,คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่2 ,(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บรรณาคม, 2522), น. 257.

กรณีการใช้สิทธิทางศาล กฎหมายมิได้กำหนดว่าจะต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายบอกให้ไปใช้สิทธิทางศาล เช่น การขอให้ศาลแสดงสิทธิก็ไม่มีกฎหมายบอกให้ไปใช้สิทธิซึ่งโดยทั่วๆ ไปแล้วน่าจะทำได้ แต่ก็มีความเห็นว่าอาจเป็นช่องทางให้มีคดีขึ้นสู่ศาลมากเกินสมควร[25]

1.1.4 **พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.** 2535

เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในปี พ.ศ. 2535 จากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 6 ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่บุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีไว้ดังนี้ “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(2) การได้รับชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภยันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ”

มาตรา 8 ได้ให้อำนาจแก่องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนสามารถที่เป็นผู้แทนในการฟ้องคดีต่อศาลได้ บัญญัติว่า

“องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย”

---

[25] ธานินทร์ กรัยวิเชียร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 19*, น. 531.

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งที่ให้อำนาจแก่การดำเนินคดีต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ ดังนี้

1.1.4.1 **กรณีความเสียหายที่เกิดจากมลพิษตามมาตรา** 96 บัญญัติไว้ดังนี้

"แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

(2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น..."

ตามกฎหมายนี้ระบุชัดเจนว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย คือ ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของคำว่า "แหล่งกำเนิดมลพิษ" หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆ หรือสิ่งอื่นใดที่เป็นแหล่งที่มาของมลพิษ ดังนั้น แหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวหากเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายด้วยการก่อมลพิษขึ้นแล้ว ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น จะเป็นผู้ได้ชื่อว่าก่อให้เกิดความเสียหายย่อมมีความรับผิดเกิดขึ้น[26]

1.1.4.2 **กรณีความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา** 97 บัญญัติไว้ดังนี้

"ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติ

---

[26] สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, "การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม," (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม , 2542), น. 300.

ของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น”

การชำระค่าเสียหายที่จะต้องจ่ายให้กับรัฐโดยมาตรา 97 กำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายจะต้องจ่ายให้กับรัฐ แต่กฎหมายก็มิได้ระบุว่าจะต้องจ่ายให้แก่หน่วยงานราชการใดโดยเฉพาะและไม่ได้กำหนดว่า หน่วยงานใดมีอำนาจที่เข้ามาดำเนินการกับความเสียหายที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ดี ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายคงจะต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานราชการที่เป็นโจทก์ฟ้อง[27]

ความรับผิดทางแพ่งในกรณีความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหาย หน่วยงานของรัฐที่จะเข้ามาดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสามารถแยกการพิจารณาได้ดังนี้

1) ผู้มีอำนาจในการดำเนินคดี

บทบัญญัติในมาตรา 97 เป็นการกำหนดมาตรการเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลใดๆ ซึ่งถือเป็นความผิดต่อรัฐและผู้เสียหายที่จะมีอำนาจฟ้องตามความหมายของมาตรานี้ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ ที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้นที่จะถือเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถเป็นโจทก์ในการฟ้องคดีต่อบุคคลผู้ก่อความเสียหายนั้นได้ เช่น กรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาป่าไม้ ย่อมถือเป็นผู้เสียหายในกรณีที่มีผู้บุกรุกทำลายป่าไม้ เป็นต้น

ผู้มีอำนาจดำเนินคดีตามมาตรา 97 เนื่องจากกฎหมายระบุไว้เฉพาะรัฐเท่านั้น ตามกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดว่าหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงไม่อาจถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงมีปัญหาอยู่ว่าในกรณีบางหน่วยงานของรัฐไม่สามารถฟ้องคดีได้ทั้งๆ ที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล อีกทั้งกรณีจะต้องปรากฏแล้วว่าทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นได้ถูกทำลายหรือทำให้สูญหายไปแล้ว รัฐจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ตามบทบัญญัตินี้

2) บุคคลผู้ต้องรับผิด

ตามมาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติใช้คำว่า “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบ...” ดังนั้น บุคคลที่จะต้องรับผิดตามมาตรานี้จึงหมายรวมทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

---

[27] อำนาจ วงศ์บัณฑิต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6,* น. 499.

ส่วนปัญหาที่ว่าบุคคลดังกล่าวจะได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม ไม่จำเป็นต้องพิจารณา เนื่องจากความรับผิดตามมาตรา 97 เพียงแต่การกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในมาตรา 97 นี้ก็ไม่ได้เป็นการกำหนดความรับผิดอย่างเคร่งครัดต่อความเสียหายที่เกิดจากมลพิษเช่นเดียวกับมาตรา 96 กล่าวคือ มาตรา 97 ไม่จำต้องพิจารณาว่าสาเหตุแห่งความเสียหายจะเกิดจากมลพิษหรือไม่ แต่จะพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

1.1.5 **พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.** 2542

ในการฟ้องคดีหากประชาชนต้องการฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดย ต้องพิจารณาว่า ประชาชนผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียอยู่หรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีที่ตนฟ้องต่อศาล โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีจะนับแต่วันที่ฟ้องคดี มิใช่นับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษา นอกจากนั้น ศาลจะพิจารณาคุณสมบัติในเรื่องอำนาจฟ้องโดยพิจารณาจากคำขอว่ามีจุดเชื่อมโยงกับส่วนได้เสียหรือไม่ เพียงใด มิใช่เพียงพิจารณาจากข้ออ้างหรือข้อหาเท่านั้น[28]

อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมายด้วย หากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลผู้ไร้ความสามารถ เช่น เป็นผู้เยาว์ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ก็ต้องได้รับอนุญาตหรือความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อน เว้นแต่เป็นผู้เยาว์ที่มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ ซึ่งศาลอาจอนุญาตให้ฟ้องคดีด้วยตนเองได้ หากศาลเห็นสมควร[29]

ในการยื่นฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ฟ้องสามารถยื่นฟ้องได้ด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรืออาจใช้วิธีการส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้[30] โดยไม่ต้องมีแบบฟอร์ม แต่

---

[28] เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ เสนอสำนักงานศาลปกครอง โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กันยายน 2549, 138-139.

[29] ข้อ 26 และข้อ 27 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

[30] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 46

ขอให้มีสาระสำคัญและหลักฐานอื่นๆ เท่าที่มีแนบไปด้วย อีกทั้งไม่บังคับให้ต้องมีทนายความในการฟ้องคดีอีกด้วย

หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการฟ้องคดีมีดังต่อไปนี้

1.1.5.1 **บุคคลผู้ฟ้องคดี**

โดยหลักแล้วบุคคลที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางปกครองจะต้องมีข้อโต้แย้งกับฝ่ายปกครองจึงจะถือว่าบุคคลนั้นๆ เป็นผู้เสียหายทางปกครองและมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยสามารถแยกการพิจารณาผู้เสียหายที่เป็นผู้ฟ้องคดีตามลักษณะตัวบุคคลได้แก่

(1) บุคคลธรรมดาทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีปกครองโดยไม่จำกัดว่า บุคคลดังกล่าวจะมีสัญชาติใด[31]

(2) นิติบุคคลอาจเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศก็ได้[32]

(3) คณะบุคคล คือบุคคลบุคคลธรรมดาที่มารวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการใดโดยเฉพาะและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย[33]

1.1.5.2 **เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง**[34]

แม้ว่าการฟ้องคดีปกครองจะกระทำได้โดยง่าย แต่เพื่อให้การฟ้องคดีเป็นระบบและสามารถแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ประสงค์จะฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง จึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญๆ การฟ้องคดีปกครองไว้หลายประการดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้มีความสามารถและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง[35] เช่น การ

---

[31] คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 19/2522

[32] คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 67/2522

[33] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 21 บัญญัติว่า “บุคคลธรรมดา คณะบุคคลหรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือน หรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้”

[34] ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง, 1 ปีศาลปกครอง, 9 มีนาคม 2545, น.20 - 21.

[35] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจ

ได้รับค่าเวนคืนที่ดินไม่เป็นธรรม เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไม่ชอบ การออกใบอนุญาตล่าช้าทำให้ผู้รับใบอนุญาตเสียหายหรือขาดรายได้ เป็นต้น

(2) การขอให้แก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายในเบื้องต้นก่อนฟ้องคดี หากเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีปกครองนั้น มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการให้ต้องดำเนินการอย่างใดเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้ฟ้องคดีก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นให้เสร็จสิ้นก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ กล่าวคือ ในกรณีที่ได้รับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐและไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ก่อนที่จะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องจะต้องยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายในเรื่องนั้นๆ กำหนดไว้ หากกฎหมายมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งไว้จะต้องยื่นอุทธรณ์ตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้ เว้นแต่กรณีเป็นคำสั่งของรัฐมนตรีหรือมติของคณะกรรมการต่างๆ อย่างไรก็ตาม การฟ้องให้เพิกถอนกฎ การทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องไม่ยื่นอุทธรณ์ก่อนก็สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที

(3) คำฟ้องไม่มีแบบกำหนดไว้โดยเฉพาะ แต่ต้องทำเป็นหนังสือ โดยใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมีชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรที่แสดงให้ศาลเห็นว่า หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีข้อพิพาทอย่างไร เมื่อใด ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์หรือขอให้เจ้าหน้าที่แก้ไขเยียวยาตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เมื่อใด ผลเป็นอย่างไร นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุในคำขอด้วยว่าต้องการให้ศาลสั่งอย่างไร โดยคำขอต้องสอดคล้องกับเรื่องที่ฟ้องคดีและเป็นเรื่องที่ศาลมีอำนาจสั่งให้ได้ เช่น ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งในกรณีที่ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งไม่ชอบ หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร เป็นต้น และผู้ฟ้องคดีจะต้องลงลายมือชื่อในคำฟ้อง พร้อมทั้งแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาด้วย เช่น คำสั่งที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนเสียหาย[36]

ในกรณีที่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหลายคน ซึ่งแต่ละคนประสงค์จะฟ้องคดีด้วยเหตุเดียวกันผู้ฟ้องคดีทุกคนอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียวก็ได้โดยลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีทุกคน

หลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือนร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

[36] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45.

ท้ายคำฟ้อง ในกรณีผู้ฟ้องคดีทุกคนจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีก็ได้ โดยระบุชื่อผู้แทนนั้นในคำฟ้องฉบับนั้น ไม่ต้องทำใบมอบอำนาจหรือใบมอบฉันทะแยกต่างหากแต่อย่างใด[37]

(4) ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองจะต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจง หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผล[38] ถ้าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น ต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี[39] แต่ถ้าเป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้[40]

ในกรณีที่เป็นคำสั่งที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ กฎหมายบังคับให้ผู้ออกคำสั่งต้องระบุอายุความและวิธีการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งด้วย มิฉะนั้นอายุความในการฟ้องคดีจะขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งนั้น คดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความ ถ้าเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยที่ศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้

1.1.5.3 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้น สามารถแบ่งออกเป็นประเภทคดีได้ 4 ประเภท ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือจะเป็นการกระทำอย่างอื่นใด เช่น โดยไม่มีอำนาจ โดยไม่สุจริตหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เป็นต้น อันเป็นกรณี

---

[37] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสาม.

[38] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49.

[39] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51.

[40] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52.

พิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ต่อผู้ฟ้องคดี[41]

(2) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร[42] ซึ่งเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่มีกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติแต่มิได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด ดังนี้

- ละเลยต่อหน้าที่ พิจารณาจากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามหน้าที่ของตนหรือไม่

- ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร พิจารณาจากระยะเวลาในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน

เมื่อเกิดการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแล้วจะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัตินั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์ของปัจเจกชนด้วย มิใช่เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้น เช่น การฟ้องสำนักงานเขตและกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ละเลยปล่อยให้อู่เคาะพ่นสีประกอบกิจการใกล้ชุมชน หรือการฟ้องหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากไม่ดำเนินการกับบริษัทเอกชนที่ปล่อยให้น้ำเสียลงในแม่น้ำ หรือการฟ้องกรมควบคุมมลพิษและสำนักงานเขตว่าไม่ดำเนินการใดๆ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนบริษัทแห่งหนึ่งที่ปล่อยสารพิษซึ่งมีผลเป็นอันตรายต่อสุขภาพออกสู่สิ่งแวดล้อม เป็นต้น[43]

(3) การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร[44] โดยสิทธิการฟ้องคดีประเภทนี้อาจแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

(3.1) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่ดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้า

---

[41] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9(1).

[42] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9(2).

[43] อังคณา เสาธงทอง, “สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 18 - 19.

[44] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9(3).

โดยใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงและก่อให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ซึ่งเป็นสารพิษ ทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนผู้พักอาศัยอยู่บริเวณนั้นได้รับสารพิษมีอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง[45]

(3.2) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น หมายถึงความรับผิดทั้งหลายซึ่งมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครอง และมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง กล่าวคือเป็นความรับผิดจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือความรับผิดตามกฎหมายต่างๆ เช่น การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจ่ายค่าทดแทนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าทดแทนไม่เป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นต้น

(3.3) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หมายความว่า มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ทั้งนี้ ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย[46] ซึ่งกรณีนี้แตกต่างจากการฟ้องคดี ตามมาตรา 9(2) เนื่องจากวัตถุแห่งคดีมีเพื่อการเรียกร้องค่าเสียหายไม่ใช่เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติภายในเวลาที่ศาลกำหนด ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อีกด้วย[47] ซึ่งสามารถแบ่งการพิจารณาได้ดังนี้

(3.3.1) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ หมายถึง การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดโดยปราศจากเหตุผลที่จะกล่าวอ้างได้ ไม่ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยเจตนาหรือโดยความประมาทเลินเล่อก็ตาม เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่โดยการปล่อยให้โรงงานที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประกอบกิจการฉีดพลาสติก ส่งกลิ่นเหม็นและเสียงดัง[48]

---

[45] คดีหมายเลขดำที่ 187/2546 ศาลปกครองเชียงใหม่.

[46] อำพน เจริญชีวินทร์, "คำอธิบายการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง" พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2550), น. 92.

[47] อังคณา เสาธงทอง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 43,* น. 90.

[48] คดีหมายเลขดำที่ 1955/2544 ศาลปกครองกลาง.

(3.3.2) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนดแล้ว แต่การดำเนินการนั้นยังไม่แล้วเสร็จ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดจนเวลาได้ล่วงผ่านไปเกินสมควร

ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนเกี่ยวกับการยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานโดยครบถ้วนแล้ว การที่อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่พิจารณาออกใบอนุญาตให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 15 วัน ถือว่าเป็นกรณีปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย[49] หรือคดีที่ชาวบ้านหมู่บ้านคลิตี้โดยความช่วยเหลือทางกฎหมายจากสภาทนายความได้ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษต่อศาลปกครองในข้อหาละเลยการปฏิบัติหน้าที่และหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรไม่เข้าดำเนินการประสานงานและฟื้นฟูลำห้วยให้กลับคืนสู่สภาพเดิม และระงับเหตุที่อาจเป็นอันตรายจากพิษตะกั่วที่ปนเปื้อนและสะสมในลำห้วยก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อม ระบบนิเวศน์ของลำห้วยคลิตี้ ซึ่งเป็นแหล่งน้ำและแหล่งอาหารที่สำคัญของหมู่บ้านคลิตี้ล่างคดีนี้นับเป็นตัวอย่างคดี เรื่องการละเลยปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่ปนเปื้อนมลพิษโดยรัฐ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ซึ่งในคดีนี้ศาลได้พิพากษาให้กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจ่ายค่าสินไหมทดแทนชาวบ้านห้วยคลิตี้ล่าง อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี จำนวน 22 ราย รายละ 33,783 บาท รวมเป็นเงิน 743,226 บาท จากการละเลยสั่งให้บริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ฟื้นฟูหรือระงับการปล่อยสารตะกั่วปนเปื้อนลำน้ำห้วยคลิตี้ล่างช้าเกินสมควรจนชาวบ้านได้รับความเสียหาย[50]

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(4.1) คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งอย่างน้อยต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ

(4.2) สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยชอบ หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในลักษณะพิเศษที่

---

[49] คดีหมายเลขแดงที่ 1751/2546 ศาลปกครองกลาง.

[50] คดีหมายเลขดำที่ 214/2547 ศาลปกครองกลาง.

แสดงถึงเอกสิทธิของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือ การบริการสาธารณะบรรลุผล[51]

ตัวอย่างการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เช่น การฟ้องเกี่ยวกับการจ้างสัญญาจ้างปรับปรุงแหล่งน้ำธรรมชาติ[52] การฟ้องคดีเกี่ยวกับการจ้างก่อสร้างปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์สวนสาธารณะ[53] หรือกรณีฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาลเมืองน่าน เป็นกรณีลักษณะสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค[54] หรือกรณีฟ้องเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาสัมปทาน ทำไม้ป่าชายเลนกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไม่ชำระหนี้ค่าเปิดป่าและค่ารังวัดเขตสัมปทาน[55]

1.1.6 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550

โดยระเบียบนี้มีขึ้นเพื่อการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น สำนักนายกรัฐมนตรีจึงมีระเบียบกำหนดมาตรการและวิธีการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการละเมิดกฎหมายและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้[56]

1. จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่ในการติดตาม ดูแล และเร่งรัดประสานงานหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่าง

---

[51] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 726/2547, 742/2547.

[52] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 152/2548.

[53] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 8/2548.

[54] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 619/2547.

[55] คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 394/2547, 380/2547.

[56] สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2552, จาก http://www.pcd.go.th/info_serv/reg_minister_2.html

ภาครัฐกับภาคเอกชน และวินิจฉัยปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไป โดยสะดวก รวดเร็ว และมีเอกภาพ[57]

2. กำหนดการประสานงานเพื่อแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สาธารณะ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่พบเห็นการทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรืออันตรายต่อสาธารณะอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษรายงานต่อศูนย์ข้อมูล[58]

3. กำหนดหลักเกณฑ์การประนอมข้อพิพาทให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด[59]

4. การประสานคดีในชั้นการสอบสวน เมื่อมีการทำผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมและไม่ปรากฏผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ให้กรมควบคุมมลพิษเป็นผู้ดำเนินการและให้ศูนย์ข้อมูลติดตามผลการดำเนินคดีอาญาในชั้นการสอบสวนแล้วรายงานให้คณะกรรมการฯ ทราบ สำหรับในภูมิภาคกรณีไม่ปรากฏชัดว่าหน่วยงานใดมีหน้าที่ประสานกับพนักงานสอบสวนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด[60]

5. กำหนดขั้นตอนประสานคดีอาญาและการดำเนินการของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม[61] โดยกำหนดให้พนักงานอัยการประสานงานให้ความรู้ คำปรึกษา แนะนำ และให้บริการด้านกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแก่พนักงานสอบสวน หน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานท้องถิ่น องค์กรเอกชน และ

---

[57] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 หมวด 2.

[58] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 11.

[59] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 16.

[60] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 17, 18.

[61] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 19- 21.

ประชาชน[62] และเมื่อคดีถึงที่สุดให้พนักงานอัยการแจ้งผลคดีแก่ศูนย์ข้อมูลโดยเร็ว เพื่อศูนย์ข้อมูลแจ้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีทราบต่อไป[63]

6. กำหนดให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่คุ้มครอง ส่งเสริมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย รวบรวมข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน เกี่ยวกับค่าเสียหายที่ได้รับและส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการในการวางรูปคดี เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม[64]

7. การดำเนินคดีและบังคับคดี นอกจากการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือค่าเสียหายอันจะเรียกร้องได้ตามกฎหมายเฉพาะแล้ว หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจะต้องพิสูจน์ถึงค่าเสียหายอื่นๆ ได้แก่ ค่าเสียหายที่รัฐพึงได้รับจากสิ่งแวดล้อมที่เสียหาย การใช้งบประมาณของรัฐหรือจากแหล่งเงินทุนเพื่อบำบัดพื้นฟูบูรณะความเสียหายให้พ้นสภาพเดิม ภาระที่เพิ่มขึ้นของรัฐในการดูแลสุขภาพ ร่างกาย อนามัยของประชาชนอันจะเกิดในอนาคตด้วย[65]

โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีแพ่งของรัฐ จะอยู่ในส่วนที่ 3 เรื่องการประสานงานคดีแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐ ได้แก่

ข้อ 26 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่คุ้มครอง ส่งเสริม อนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายที่ได้รับความเสียหาย รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับค่าเสียหาย จำนวนผู้เสียหายและพยานหลักฐานอื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบถึงความเสียหาย

ข้อ 32 ในกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายหลายหน่วยงานในเขตท้องที่เดียวกันหรือในหลายท้องที่ให้ทุกหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายส่งเรื่องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่ไม่มี

---

[62] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 22.

[63] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 25.

[64] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 26.

[65] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 34.

หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดรับเป็นตัวความ ให้ศูนย์ข้อมูล[66] นำเรื่องเสนอ กป.วล. (คณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) เพื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า

1.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย

การฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนตามระบบกฎหมายไทยยังมีปัญหาที่สำคัญคือ ระบบกฎหมายไทยมีหลักการฟ้องคดีแพ่งที่อาศัยหลักส่วนได้เสียของปัจเจกชน ดังนั้น การฟ้องคดีโดยประชาชนที่ความเสียหายเกิดจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงไม่อาจมีขึ้นได้ ซึ่งพอจะสรุปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ดังต่อไปนี้

1.2.1 ปัญหาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาฟ้องคดีแพ่งเพื่อการคุ้มครองหรือเยียวยาต่อความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากระบบของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองชีวิตร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินและสิทธิต่างๆ ของบุคคลเป็นสำคัญ ทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีบทบัญญัติที่มีลักษณะที่คำนึงถึงการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากการกระทำของมนุษย์ ประชาชนจึงไม่อาจฟ้องคดีโดยอ้างสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

1.2.2 ปัญหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ บุคคลผู้ประสงค์จะฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าตนเป็นผู้ถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งหรือมีความ

---

[66] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ข้อ 10 ให้มีศูนย์ข้อมูลเป็นหน่วยงานภายในกรมควบคุมมลพิษทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กป.วล.

จำเป็นที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นจึงจะมีสิทธิเสนอคดีของตนต่อศาลได้ นอกจากนี้ บุคคลผู้ประสงค์จะฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษเสียก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีเช่นนั้นต่อศาลได้ หากบุคคลนั้นเป็นเพียงผู้ได้รับความเสียหายเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปโดยไม่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ ผู้นั้นย่อมไม่มีอำนาจฟ้อง เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5818/2549 รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย โจทก์ทั้งสิบเก้าซึ่งเป็นประชาชนจังหวัดกระบี่และกลุ่มอนุรักษ์อุทยานแห่งชาตินพรัตน์ธารา ไม่ใช่ผู้เสียหายเป็นพิเศษจึงไม่มีอำนาจฟ้อง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1733/2543 การที่โจทก์ทั้งสิบหกฟ้องขอให้ระงับโครงการพัฒนาท่าอากาศยานขอนแก่นและขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติการก่อสร้างโครงการดังกล่าว โดยที่ฟ้องโจทก์มิได้บรรยายว่า หากจำเลยที่ 1 และที่ 2 จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วจะมีผลถึงขนาดที่คณะรัฐมนตรีจะไม่อนุมัติการก่อสร้างโครงการดังกล่าว จึงยังไม่อาจถือได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่ชอบ ทั้งตามคำฟ้องของผู้ก่อสร้างที่ไม่ป้องกันมลพิษ ซึ่งความเสียหายดังกล่าวก็มิใช่ผลโดยตรงจากมติคณะรัฐมนตรี โจทก์ทั้งสิบหกย่อมไม่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 861/2540 โจทก์อ้างสิทธิในการมีอากาศสะอาดบริสุทธิ์หายใจเพื่อสุขภาพพลานามัยและคุณภาพชีวิตที่ดีสิทธิในการได้รับความรื่นรมย์ตามธรรมชาติสิทธิที่จะปลอดจากความเสียหายและเดือดร้อนอันเกิดจากปัญหาน้ำท่วมปัญหาการจราจรติดขัดปัญหามลพิษทางอากาศปัญหาความร้อนที่ระบายจากตึกอาคารสูงล้วนเป็นสิทธิตามปกติธรรมดาของคนทั่วไปซึ่งมีสิทธิได้รับตามกฎหมายที่กำหนดอยู่แล้วจึงไม่ใช่เป็นสิทธิที่โจทก์ทั้งเจ็ดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษโจทก์ทั้งเจ็ดจึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องร้องจำเลย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1410/2510 โจทก์ฟ้องเทศบาลเมืองเป็นจำเลยเนื่องจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องจัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบกและทางระบายน้ำ ตลอดจนการรักษาความสะอาด ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่อาจใช้ทางน้ำสาธารณะเป็นทางสัญจรได้เหมือนแต่ก่อน ดังนี้ย่อมหมายความว่าพลเมืองที่ใช้ทางน้ำสาธารณะนั้นๆ ร่วมกันเป็นผู้ได้รับความเสียหายไม่ใช่ว่าโจทก์ได้รับความเสียหายยิ่งไปกว่าประชาชนทั่วไป ไม่พอให้ถือว่ามีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างโจทก์กับจำเลย อันจะทำให้โจทก์มีสิทธิฟ้องจำเลยได้ ศาลย่อมสั่งไม่รับฟ้อง

จะเห็นได้ว่าในการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนตามกฎหมายไทยเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาไปตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งยังไม่สามารถนำมาใช้ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ เมื่อบุคคลถูกโต้แย้งสิทธิหรือ

จะต้องใช้สิทธิทางศาลแล้วการจะเสนอคดีต่อศาลต้องเป็นไปตามสิทธิที่มีอยู่แล้วตามกฎหมาย หรือจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอความรับรอง คุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่หรือเป็นกรณีเมื่อบุคคลนั้นได้ขออนุญาตหรือให้ศาลแสดงหรือรับรองสิทธิของตนเสียก่อน หากความเสียหายกระทบต่อสาธารณะแล้วประชาชนผู้นั้นต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษด้วย จึงจะฟ้องเป็นคดีแพ่งได้

1.2.3 ปัญหาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 (2) ได้กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการได้รับชดใช้ค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภยันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่ก็ยังมีข้อขัดข้องต่อการฟ้องคดีอยู่บางประการ เช่น ประชาชนไม่สามารถจะฟ้องคดีเช่นนั้นได้หากตนไม่ได้รับความเสียหายและความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเกิดจากการดำเนินการกิจการหรือโครงการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น หากความเสียหายนั้นเกิดจากเอกชนด้วยกันย่อมไม่สามารถอาศัยบทบัญญัตินี้เพื่อการฟ้องคดีได้ ส่วนมาตรา 6 (3) ที่บัญญัติให้มีการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ก็เป็นกรณีกล่าวโทษซึ่งเพียงขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินคดีอาญาไม่ใช่การให้สิทธิในการฟ้องคดี ส่วนมาตรา 8 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนหรือเป็นผู้แทนคดีในกรณีที่มีการฟ้องร้องและเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนต่อศาลในกรณีที่มีประชาชนได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากมลพิษโดยองค์กรทางเอกชนนั้นไม่จำต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษเหล่านั้น แต่ปัญหายังคงมีอยู่ว่าผู้ที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้นั้นก็ยังคงต้องเป็นบุคคลที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือเป็นกรณีจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลอยู่เช่นเดิม องค์กรเอกชนจึงจะเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเหล่านั้นได้

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในประเด็นที่ว่าองค์กรเอกชนจะต้องเป็นองค์กรจดทะเบียนตามกฎหมายเป็นนิติบุคคลเสียก่อน กล่าวคือ การจดทะเบียนองค์กรเอกชนจะต้องมีทุนจดทะเบียนอย่างน้อย 200,000 บาท ด้วยเหตุนี้ จึงมีองค์กรเอกชนในระดับรากหญ้าที่ไม่สามารถจดทะเบียน

เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายได้[67] ส่งผลให้มีข้อจำกัดแก่องค์กรเอกชนที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ฟ้องคดีแทนผู้ได้รับความเสียหายได้

1.2.3.1 **กรณีความเสียหายที่เกิดจากมลพิษตามมาตรา 96**

ตามบทบัญญัตินี้กำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ มีหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ในกรณีที่เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น โดยไม่ต้องพิจารณาว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม

แต่ความรับผิดทางแพ่งตามมาตรา 96 นั้นจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีบุคคลได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยหรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเสียก่อน แหล่งกำเนิดมลพิษจึงจะมีหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย หากความเสียหายเกิดขึ้นโดยมิได้เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายใดๆ ขึ้น ย่อมไม่มีความรับผิดทางแพ่งตามมาตรา 96 นี้ ประชาชนที่ต้องการฟ้องคดีต่อแหล่งกำเนิดมลพิษเพื่อให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็จะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายเช่นนั้นก่อน จึงจะฟ้องคดีได้

1.2.3.2 **กรณีความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 97**

ความรับผิดตามมาตรา 97 จะเกิดขึ้นเมื่อมีความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายและมีอำนาจฟ้องคดีแพ่งตามนัยของมาตรา 97 จึงหมายถึงรัฐเท่านั้น บทบัญญัตินี้สืบเนื่องจากแนวคิดที่ว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประชาชนจึงเป็นเพียงผู้อยู่อาศัยเท่านั้นไม่ใช่เจ้าของหากเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงไม่มีความเสียหายใดๆ ต่อประชาชนที่จะสามารถเข้ามาดำเนินคดีเพื่อการเยียวยาความเสียหายได้

แต่ในทางปฏิบัติการฟ้องคดีแพ่งของหน่วยงานรัฐเองก็ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ สืบเนื่องจากปัญหาการขาดความมุ่งมั่นจากภาครัฐ ปัญหาการขาดงบประมาณในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาความไม่รู้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาหน่วยงานของรัฐกระทำความผิดเสียเอง ปัญหา

---

[67] สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, “ข้อเสนอต่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” วันที่ 15 มีนาคม 2550 น. 9-10.

หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายซ้ำซ้อนกันและแต่ละหน่วยงานขาดการประสานงานในการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาขาดการกระจายอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาเจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนปัญหาการพิสูจน์และรวบรวมพยานหลักฐาน[68] จึงทำให้การฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากนี้ยังมีปัญหาว่าในการกระทำความผิดครั้งหนึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหลายฝ่าย ความเสียหายที่เกิดขึ้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงานซึ่งหากหน่วยงานรัฐเหล่านั้นไม่ได้ใช้สิทธิเรียกร้อง ผลก็คือ ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายไม่ต้องรับโทษหรือรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ใดทั้งสิ้น หรือหากบางหน่วยงานใช้สิทธิฟ้องคดีแต่อีกหน่วยงานหนึ่งไม่ใช้สิทธิฟ้องคดีทั้งๆ ที่โทษอาจจะสูงกว่าก็จะมีผลทำให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษน้อยลง เช่น โรงงานแห่งหนึ่งปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำโดยดำเนินการเพียงครั้งเดียว แต่การกระทำนั้นเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หลายฉบับ ได้แก่ ความผิดที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 8 ทั้งยังเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 แต่หากเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยมิได้ตรวจสอบดูกฎหมายอื่นและต่อมามีการดำเนินคดีถึงที่สุด จนศาลได้พิพากษาลงโทษตามกฎหมายฉบับนี้เท่านั้น[69]

ปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต เช่น ลำน้ำพองที่จังหวัดขอนแก่นเป็นพิษ เหตุเกิดขึ้นจากเพลิงไหม้ในโรงงานผลิตไม้อัดจากชานอ้อยและโรงงานผลิตน้ำตาลขอนแก่นซึ่งตั้งอยู่ใกล้เคียงได้นำน้ำจากบ่อพักของโรงงานน้ำตาลดับเพลิงซึ่งเป็นน้ำเสียจากการล้างหม้อกากน้ำตาลโดยการฉีดของเสียดังกล่าวเกิดจากแรงดันของน้ำและทำให้เกิดการรั่วไหลของถังโมลาสหรือกากน้ำตาลเป็นจำนวนมากไหลทะลักลงสู่ลำน้ำพองเป็นเหตุให้ลำน้ำการเน่าเสียอย่างรุนแรง สร้างความเสียหายต่อลำน้ำ

---

[68] อัญชัญ พงษ์ประดิษฐ์, “บทบาทของประชาชนในการดำเนินคดีอาญาความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) น. 40 – 52.

[69] ชัชชม อรรฆภิญญ์, การบังคับใช้กฎหมาย: ประเด็นที่ยังต้องปรับปรุงในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของไทย, ดุลพาห, เล่ม 1 ปีที่ 43 มกราคม-มีนาคม 2539.

พองและความเสียหายยังกระจายไปยังจังหวัดใกล้เคียง ได้แก่ จังหวัดมหาสารคาม กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด ยโสธรและอุบลราชธานี และความเสียหายที่เกิดขึ้นยังทำให้ไม่อาจใช้น้ำในลำน้ำพองมาทำน้ำประปาได้แล้ว สัตว์น้ำและสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ยังตายลงเป็นจำนวนมากเนื่องจากไม่มีออกซิเจนในการหายใจ ชาวบ้านที่อาศัยในบริเวณนั้นจึงไม่สามารถทำการประมงหรือหรือใช้น้ำเพื่อการเกษตรได้ ประชาชนจึงได้รับความเดือดร้อนโดยทั่วกันและเมื่อประเมินความเสียหายแล้วคิดเป็นมูลค่าได้ไม่ต่ำกว่าพันล้านบาท[70]

ภายหลังเกิดเหตุการณ์ครั้งนั้นแล้ว กระทรวงสาธารณสุขได้ปรึกษาหารือมายังสำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตอบบันทึกข้อหารือที่ 47/2535 เกี่ยวกับอำนาจฟ้องของกระทรวงสาธารณสุขดังนี้

สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า แหล่งน้ำธรรมชาติเป็นทรัพยากรธรรมชาติมิใช่ทรัพย์สินของกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้น แม้จะมีผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้แหล่งน้ำดังกล่าวเสียหาย ก็หาเป็นการ “ทำต่อ” กระทรวงสาธารณสุขตามนัยของมาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่และแม้กระทรวงสาธารณสุขจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพแหล่งน้ำก็เป็นเพียงผลต่อเนื่องอันเกิดจากการที่มิได้ “ทำต่อ” กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุขจึงไม่ใช่ผู้ถูกทำละเมิดตามนัยของมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 โดยในส่วนที่ 3 ได้กำหนดถึงการประสานงานคดีแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐไว้ดังนี้

ข้อ 26 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่คุ้มครอง ส่งเสริม อนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายที่ได้รับความเสียหาย รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับค่าเสียหาย จำนวนผู้เสียหายและพยานหลักฐานอื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบถึงความเสียหาย

ข้อ 32 ในกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายหลายหน่วยงานในเขตท้องที่เดียวกันหรือในหลายท้องที่ ให้ทุกหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายส่งเรื่องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่ไม่มี

---

[70] ข้อหารือที่ 47/2535, จิตติ เจริญฉ่ำ, “ภาวะน้ำเสียในลำน้ำพอง ชี มูล,” วารสารอัยการ ปีที่ 15 ฉบับที่ 178 (ธันวาคม 2535): 48.

หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดรับเป็นตัวความ ให้ศูนย์ข้อมูล (โดยกรมควบคุมมลพิษ) นำเรื่องเสนอ กป.วล. (คณะกรรมการว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) เพื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า

จะเห็นได้ว่า ปัญหาความไม่ชัดเจนทางกฎหมายที่เคยเกิดขึ้นตามมาตรา 97 ในเรื่องการกำหนดว่าหน่วยงานรัฐหน่วยงานในจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติชนิดใดชนิดหนึ่งจึงมีความชัดเจนขึ้นมาบ้าง แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพียงระเบียบภายในหน่วยงานราชการ ไม่ใช่กฎหมายและโดยหลักการของมาตรา 97 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 ยังกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติที่เป็นของแผ่นดินแล้ว ซึ่งการฟ้องคดีก็ยังเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ หากประชาชนที่อาศัยในบริเวณนั้นต้องการฟ้องแพ่งต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายก็ยังไม่อาจกระทำได้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 97 เนื่องจากกฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสให้แก่ประชาชนที่จะฟ้องคดีได้ และกำหนดให้รัฐเท่านั้นเป็นผู้ที่จะสามารถเรียกค่าเสียหายจากการความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ประชาชนจึงเปรียบเสมือนผู้รอรับการกระทำแต่เพียงฝ่ายเดียวจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย

โดยสรุป ปัญหาในการฟ้องคดีแพ่งในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลนั้นถูกจำกัดเฉพาะกรณีบุคคลจะต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายแพ่งที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินและเสรีภาพของมนุษย์ เมื่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหายโดยไม่มีบุคคลใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษแล้ว ก็ไม่อาจจะดำเนินคดีแพ่งเพื่อการคุ้มครองหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ มาตรา 97 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจฟ้องคดีต่อผู้ที่ทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ แต่หากหน่วยงานของรัฐดำเนินการล่าช้าหรือไม่ดำเนินการ ประชาชนที่ต้องอยู่อาศัยในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น ก็มิใช่ผู้ที่จะเข้ามาดำเนินการเพื่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้นได้ เนื่องจากประชาชนมิใช่ผู้มีหน้าที่ต้องดูแลรักษาจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อบุคคลที่กระทำให้เกิดความเสียหายเพื่อการเรียกเอาค่าเสียหายทางแพ่งแทนรัฐได้

1.2.4 ปัญหาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มีข้อน่าสังเกตว่าการฟ้องคดีปกครองนั้นกฎหมายให้สิทธิฟ้องคดีได้กว้างกว่าคดีแพ่งทั่วไป โดยการฟ้องคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะฟ้องได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ หรือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลนั้น ส่วนกรณีการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นกำหนดว่าผู้มีสิทธิจะฟ้องคดีปกครอง ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แต่อย่างไรก็ตาม แม้การพิจารณาคดีปกครองจะมีลักษณะยืดหยุ่นกว่าคดีที่ฟ้องต่อศาลยุติธรรม แต่ก็มิใช่ว่าประชาชนทุกคนจะฟ้องคดีได้ทั้งหมดและหากผู้ฟ้องคดีมิได้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางปกครองอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วก็จะไม่ใช่ผู้ได้รับความเสียหาย และหากความเสียหายในครั้งนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติขึ้นด้วยแล้ว ประชาชนผู้นั้นจึงไม่สามารถฟ้องคดีได้ทั้งคดีแพ่งและคดีปกครอง เช่น

คำสั่งศาลปกครองที่ 236/2545 และ 260/2545 การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอนุญาตให้บุคคลใดเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ประชาชนทั่วไปไม่ใช่ผู้เสียหาย

คำสั่งศาลปกครองที่ 1349/2544 การอนุญาตให้บริษัท ปูนซิเมนต์ไทยจำกัด (มหาชน) ทดลองเผากากของเสียจากอุตสาหกรรมของตนเองนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตจากทางราชการให้ดำเนินกิจการโรงงานกำจัดกากของเสียจากอุตสาหกรรมก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่าการอนุญาตให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทดลองกำจัดการของเสียจากอุตสาหกรรมในกิจการของตนเองดังกล่าวจะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองที่ 551/2546 กรณีผู้ฟ้องคดีอยู่ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ประกอบอาชีพค้าขายทำการเกษตร เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และทำการประมงชายฝั่ง ฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียในเขตควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการ โดยขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2540 ที่เห็นชอบ

ให้เปลี่ยนแปลงวิธีการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียในเขตควบคุมมลพิษจังหวัดสมุทรปราการ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2540 ที่ได้อนุมัติงบประมาณการก่อสร้างโครงการดังกล่าวและละเลยไม่มีการตรวจสอบการดำเนินการเป็นเหตุให้มีการดำเนินการอันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อคู่สัญญา ศาลเห็นว่ามติทั้งสองดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกรัฐมนตรี) มิได้รับผลกระทบต่อสถานภาพ สิทธิหรือหน้าที่ใดของผู้ฟ้องคดีอีกทั้งมิได้ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนั้นมติดังกล่าวก็มิได้มีการระบุพื้นที่ตั้งโครงการว่าอยู่ในบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพแต่อย่างใด จึงมิได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีและขอให้เพิกถอนสัญญาจ้างก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียฯ จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2540 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงที่ตั้งโครงการดังกล่าวมาไว้ที่ตำบลคลองด่าน อันเป็นการกระทำโดยมิชอบ ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้เข้าประกวดราคาหรือเป็นคู่สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (กรมควบคุมมลพิษ) จึงมิใช่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียที่จะได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียดังกล่าว ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

ดังนั้น การพิจารณาถึงอำนาจฟ้องหรือสิทธิการฟ้องคดีปกครองของประชาชนเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนในความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่เพียงใด[71] กล่าวคือ กฎหมายได้ระบุไว้เพียงว่าผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ซึ่งเปรียบเสมือนว่าเป็นการเปิดโอกาสให้มีการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้อย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอในการฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีความเห็นว่าในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่สมควรที่จะปล่อยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวและควรเปิดโอกาสให้ประชาชน ไม่ว่าเป็นบุคคลหรือองค์กรเอกชนมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองได้ตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen suit)[72]

---

[71] อังคณา เสาธงทอง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 47,* น. 107.

[72] *เพิ่งอ้าง*. น. 96.

1.3 เปรียบเทียบการดำเนินคดีแพ่งกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

ในการดำเนินคดีแพ่งมีแนวคิดที่ว่าศาลควรจะบรรเทาทุกข์เฉพาะผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการเยียวยาเท่านั้นและตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้ที่ได้รับความเสียหาย (Aggrieved parties) เท่านั้นจึงจะสามารถใช้สิทธิทางศาลหรือเป็นผู้มีอำนาจฟ้องเสนอคดีเพื่อการพิจารณาพิพากษาของศาลได้ หากบุคคลใดประสงค์จะฟ้องคดีที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแล้วผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับความเสียหายเป็นพิเศษมากกว่าประชาชนคนอื่นด้วย มิฉะนั้นจะไม่มีอำนาจฟ้อง นอกจากนี้ในประเทศไทยเมื่อมีข้อพิพาทระหว่างบุคคลอันเป็นผลมาจากการกระทำความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม ศาลมักจะพิจารณาคดีโดยอาศัยหลักกฎหมายละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสมอ แม้ว่าการดำเนินคดีแพ่งทั่วไปและการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมจะมีความคล้ายคลึงกันแต่โดยลักษณะของสิ่งแวดล้อมที่มีความเปราะบาง เมื่อเกิดความเสียหายแล้วก็ยากที่จะเยียวยาให้กลับไปอยู่ในสภาพเดิม อีกทั้งในปัจจุบันยังไม่มีวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ดังนั้น การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมจึงต้องอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 และมาตรา 172 ซึ่งในปัจจุบันศาลมักตีความอย่างเคร่งครัดเกินไปไม่เหมาะสมกับคดีสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะพิเศษและมีความแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไปดังต่อไปนี้

(1) วัตถุประสงค์ในการคุ้มครอง การฟ้องคดีแพ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายของบุคคลผู้ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินหรือเสรีภาพหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคล ในขณะที่วัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมย่อมมีเพื่อการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงว่าจะมีบุคคลได้รับความเสียหายจำนวนมากน้อยหรือไม่มีเลยก็ตาม

(2) ผู้ที่ได้รับความเสียหาย การฟ้องคดีแพ่งผู้ที่ได้รับความเสียหายเท่านั้นที่จะเป็นโจทก์ในการฟ้องคดีได้ ในการฟ้องคดีแพ่งทั่วไปความเสียหายสามารถตีกรอบได้ว่าความเสียหายจะเกิดเฉพาะบุคคลที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น แต่ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมผู้ได้รับความเสียหายอาจจะเป็นรัฐหรือประชาชนก็ได้ ดังนั้น ในต่างประเทศจึงมีกฎหมายให้อำนาจแก่ประชาชนฟ้องคดีได้เช่นกัน เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมักส่งผลจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะโดยรวม ประชาชนจึงเป็นผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการไม่สามารถใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นได้

(3) ปัญหาเรื่องภาระการพิสูจน์ คดีแพ่งจะมีหลักเกณฑ์ที่ว่าผู้ใดกล่าวอ้างเป็นผู้นำสืบ แต่สำหรับคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษบางประการ เช่น ในคดีสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นเรื่องที่ยากเนื่องจากการรั่วไหลของมลพิษหรือการแพร่กระจายของมลพิษจนก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้นต้องใช้เวลานานพอสมควร และแหล่งที่ก่อมลพิษที่รั่วไหลหรือแพร่กระจายก็มักเป็นอุตสาหกรรมซึ่งเป็นสถานที่ที่ไม่ได้เปิดเผยให้บุคคลทั่วไปมองเห็น

(4) ในการกำหนดค่าเสียหายในคดีแพ่งมีความชัดเจนมากกว่าคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นยังไม่สามารถคิดคำนวณเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนได้หรือต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษของพยานผู้เชี่ยวชาญจึงสามารถกำหนดค่าเสียหายได้ประกอบกับหลักในการคำนวณค่าเสียหาย ต้องอาศัยพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและวิศวกรรมตลอดจนต้องใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ จึงทำให้บางครั้งกลายเป็นการเรียกค่าเสียหายที่ไม่ชัดเจน

(5) การนับอายุความละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อม หากยึดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ว่าด้วยการละเมิดทั่วไปจะมีอายุความหนึ่งปีนับจากวันที่รู้หรือควรรู้ถึงการกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดซึ่งไม่อาจเยียวยาผู้ได้รับผลจากการถูกละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมได้ จึงมีการบัญญัติความรับผิดทางแพ่งกรณีละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ จึงแตกต่างจากกฎหมายความรับผิดละเมิดทางแพ่งทั่วไป การบังคับใช้อายุความเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความรับผิดจากการกระทำละเมิดไม่อาจเยียวยาได้สมเจตนารมณ์ของกฎหมายเมื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะจึงต้องใช้อายุความ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 (คำพิพากษาศาลจังหวัดกาญจนบุรี คดีดำที่ 106/2546)

(6) การขอสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษา ความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะแตกต่างไปจากความเสียหายในคดีละเมิดทั่วไป เนื่องจากความเสียหายที่เกิดจากมลพิษบางอย่างยังไม่ปรากฏอาการชัดเจนต้องใช้เวลานานกว่าจะแสดงผลกระทบต่อสุขภาพ เช่น กรณีผู้ป่วยจากการสัมผัสสารกัมมันตรังสีโคบอลต์แสดงอาการป่วยหลังจากสัมผัสสารแล้วนานนับสิบปี หรือกรณีเกษตรกรตำบลแม่ตาว อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ผู้ได้รับสารแคดเมี่ยมที่ปนเปื้อนในผลิตผลเกษตรเข้าสู่ร่างกายอาจแสดงอาการของโรคอิไตอิไตภายหลังจากรับสารแคดเมี่ยมแล้วกว่าสามสิบปี[73] เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การกำหนดระยะเวลา 2 ปี สำหรับการแก้ไขคำพิพากษาในกรณี

---

[73] สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2552 จาก, http://www.lawyerscouncil.or.th /news/Thankhao/10-06-2551-4.doc

ที่มีความเสียหายเพิ่มขึ้น ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 444 วรรค 2 ว่า “ถ้าในเวลาที่พิพากษาคดี เป็นพ้นวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้นได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลอาจจะกล่าวในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้” จึงไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่ปรากฏขึ้นหลังคำพิพากษาศาลเกินสองปี

2. วิเคราะห์การนำเอาหลักการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

ด้วยเหตุที่การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องมีกระบวนการดำเนินคดีที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น กฎหมายจึงควรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการฟ้องคดีแพ่งในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับรัฐ

2.1 การนำหลักการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนมาปรับใช้ในประเทศไทย

การจะนำหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนมาใช้ในประเทศไทย หากพิจารณาตามลักษณะของความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วจะเห็นได้ว่ากรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เช่น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่ใช่ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ ดังนี้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ได้บัญญัติให้ผู้มีหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดของรัฐเท่านั้น โดยมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปมีโอกาสดำเนินการใดๆ เพื่อการดำเนินคดีเพื่อการคุ้มครองหรือเยียวยาทรัพยากรธรรมชาติเช่นนี้ ประชาชนจึงไม่มีหลักประกันใดๆ ที่จะได้อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพที่ดีได้ เมื่อใดที่การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐมีปัญหาหรือขัดข้องแล้วก็ย่อมจะส่งผลต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นๆ หากเกิดความเสียหายรุนแรงก็ย่อมจะส่งผลร้ายกลับมายังประชาชนภายในรัฐนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ หากมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปหรือผู้มีความใส่ใจต่อสิ่งแวดล้อมนั้นโดยการกำหนดให้มีการฟ้องคดีแพ่งได้โดยประชาชนได้ก็น่าจะเป็นส่วนที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งในการฟ้องคดีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีเคร่งครัดและทั้งยังเป็นการเสริมสร้างศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มากยิ่งขึ้นด้วย

2.2 วิเคราะห์การบัญญัติหลักการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชน

(1) การฟ้องคดีแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่จะฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ โดยบทบัญญัตินี้ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่ารัฐหมายถึงหน่วยงานใดที่จะเป็นผู้ฟ้องคดีในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ และความเสียหายเหล่านี้ประชาชนไม่สามารถจะนำมาฟ้องคดีเช่นนี้ได้ ซึ่งหากมีการบัญญัติหลักการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนไว้แล้ว ประชาชนก็จะสามารถฟ้องคดีควบคู่ไปกับรัฐ กล่าวคือ หากเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติขึ้น รัฐหรือประชาชนย่อมเป็นผู้มีอำนาจฟ้องเพื่อเรียกให้ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายชำระค่าเสียหายต่อรัฐได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งยังเป็นการรองรับสิทธิการได้หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ความคุ้มครองไว้

(2) ตามกฎหมายไทยการพิจารณาหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนเป็นสามารถแยกการฟ้องคดีออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กรณีประชาชนสามารถฟ้องคดีแพ่งต่อเอกชนผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายและเรียกให้ชำระค่าเสียหายต่อรัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป และในกรณีที่ประชาชนฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องฟ้องคดีนั้นต่อศาลปกครอง โดยมีมูลเหตุอันเนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร[74] รวมถึงกรณีที่การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร[75] หรือในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำ หรือละเว้นกระทำ อย่างหนึ่งอย่างใด[76] ซึ่งต้องไปว่า

---

[74] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (2).

[75] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3).

[76] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (5).

กล่าวเป็นคดีปกครองอีกคดีหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีทางปกครองยังมีข้อจำกัดที่ประชาชนผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง[77] เช่น ผู้ฟ้องคดีและประชาชนผู้พักอาศัยอยู่บริเวณที่มีการปล่อยควันพิษและได้รับสารพิษจนมีอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ซึ่งกล่าวได้ว่าต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียจึงจะฟ้องคดีได้

(3) เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ประชาชนผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ประชาชนซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีแทนสาธารณะจึงเปรียบเสมือนเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา กรณีที่จำเลยไม่ปฏิบัติการชำระหนี้ที่ศาลได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด รัฐจะเป็นผู้เข้ามาดำเนินการต่อไปเพื่อให้จำเลยชำระค่าเสียหายรวมถึงดอกเบี้ยในอัตราที่กฎหมายกำหนดเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐ

(4) เมื่อศาลมีคำพิพากษาในคดีที่มีการฟ้องคดีโดยประชาชนย่อมเป็นไปตามหลัก res judicata หรือหลักการคำพิพากษาผูกพันคู่ความจะโต้แย้งเป็นอย่างอื่นไม่ได้ กล่าวคือ คำพิพากษาผูกพันประชาชนผู้ฟ้องคดีในนามของสาธารณะกับจำเลยผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย ดังนั้น หากภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วประชาชนคนอื่นหรือแม้แต่รัฐเองย่อมไม่สามารถรื้อร้องฟ้องจำเลยในประเด็นเดียวกันนี้อีกได้

(5) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ประชาชนผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีไปก่อนสามารถพิจารณาได้เป็น 2 กรณี กรณีที่ประชาชนผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี จะได้รับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีคืนทั้งหมดและกรณีที่ประชาชนผู้ฟ้องแพ้คดีก็ย่อมไม่ได้รับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี จะเห็นได้ว่าแม้ประชาชนจะเป็นฝ่ายชนะคดีที่ความเสียหายเกิดต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้นและผู้นั้นไม่ได้รับผลประโยชน์จากการฟ้องคดีโดยตรง เพราะความเสียหายนั้นไม่ได้เกิดขึ้นกับประชาชนผู้นั้น แต่หากพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมแล้วนับได้ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมอย่างมากซึ่งย่อมจะส่งผลดีต่อโจทก์นั่นเอง

---

[77] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42.

2.2.1 **ข้อดีของการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชน**

(1) หลักการฟ้องคดีโดยประชาชนเป็นการเพิ่มช่องทางในกฎหมายให้การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยประชาชน กล่าวคือ เมื่อใดที่เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว ประชาชนและรัฐย่อมมีอำนาจคู่ขนานกันในการฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นชำระค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อรัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป

(2) แม้ประชาชนถูกจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีแพ่งด้วยหลักเรื่องส่วนได้เสียของบุคคล แต่ประชาชนก็สามารถฟ้องคดีในนามส่วนได้เสียของสาธารณะ จึงทำให้การฟ้องแพ่งคดีในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติจึงทำได้ง่ายขึ้น การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลจึงมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นที่ประชาชนจะฟ้องคดีเพื่อการปกปักรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นแนวคู่ขนานกับการดำเนินคดีของภาครัฐ

(3) การกำหนดเงื่อนไขให้ประชาชนมีสิทธิในการฟ้องคดีแพ่งในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติได้ โดยประชาชนผู้ประสงค์จะฟ้องคดีจะต้องมีหนังสือแจ้งเตือนแก่รัฐเสียก่อน ซึ่งกระบวนการฟ้องคดีโดยประชาชนและการมีหนังสือแจ้งเตือนนั้นย่อมเป็นการกระตุ้นการดำเนินงานของภาครัฐอีกทางหนึ่งให้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายทั้งในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การดำเนินคดีอาญาหรือการดำเนินคดีแพ่งของรัฐเอง

2.2.2 **ข้อเสียของการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชน**

สืบเนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาความทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ในการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงต้องอาศัยขั้นตอนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคที่สำคัญดังต่อไปนี้

(1) หลักการฟ้องคดีโดยประชาชนเป็นการฟ้องคดีของประชาชนในนามของสาธารณะ หากการฟ้องคดีดำเนินไปถึงขั้นตอนที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วย่อมเป็นการผูกพันคู่ความในคดีตามหลักเรื่อง res judicata หรือหลักคำพิพากษาผูกพันคู่ความ ดังนั้น หากมีการล้มคดีหรือการฮั้วซึ่งเป็นการตกลงกันหรือสมยอมกันฟ้อง เช่น มีการเสแสร้งทำการฟ้องคดีเพื่อให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นจากการฟ้องคดีหรือฟ้องเพื่อให้รับการลงโทษเพียงเล็กน้อย และภายหลังศาลได้พิพากษาคดีแล้วย่อมไม่สามารถดำเนินคดีจากการกระทำครั้งเดียวกันนี้ของจำเลยได้อีก นอกจากนั้นยังมีอุปสรรคในการฟ้องคดีโดยประชาชนบางประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ ปัญหา

เกี่ยวกับการแสวงหาพยานหลักฐาน หรือปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินคดีที่ประชาชนผู้เป็นโจทก์ฟ้องคดีจำเป็นต้องทดรองค่าใช้จ่ายไปก่อนและประชาชนผู้เป็นโจทก์ฟ้องคดีจะได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายนั้นก็ต่อเมื่อชนะคดีเท่านั้น ซึ่งนับว่าปัญหาอย่างมากในการฟ้องคดีของคนยากจน

(2) หากมีการฟ้องคดีอาญาโดยพนักงานอัยการแล้ว ในการพิพากษาคดีส่วนแพ่งศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 46 ดังนั้น ในการพิจารณาคดีแพ่งศาลจึงไม่อาจจะรับฟังข้อเท็จจริงในส่วนแพ่งขัดกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา[78] จึงเป็นข้อจำกัดของการฟ้องคดีแพ่ง

2.3 การบัญญัติหลักการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชน

หลักการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแม้ว่าจะเป็นหลักการของต่างประเทศซึ่งใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ ในขณะที่ประเทศไทยนั้นใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ซึ่งเป็นระบบประมวลกฎหมายก็ตาม แต่ด้วยหลักการและแนวคิดมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนเข้ามาฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอันจะทำให้เกิดการฟ้องคดีกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแล้ว จึงควรที่จะนำหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนมาประยุกต์ใช้โดยการบัญญัติแก้เพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการพื้นฐานโดยนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 97 ซึ่งบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณะสมบัติของรัฐหรือแผ่นดินและภายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่แล้วก็ควรที่จะเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการฟ้องคดีได้เช่นเดียวกับรัฐซึ่งควรจะมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

---

[78] คำพิพากษาฎีกาที่ 1674/2512 ประชุมใหญ่.

2.3.1 กระบวนการก่อนการนำคดีขึ้นสู่ศาล

หลักการฟ้องคดีโดยประชาชนเป็นหลักการที่ขยายอำนาจฟ้องคดีแพ่งให้แก่ประชาชนในการดำเนินคดีต่อผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ถูกโต้แย้งสิทธิเป็นการส่วนตัวตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแต่เพื่อการปกปักรักษาทรัพยากรธรรมชาติในฐานะที่เป็นผลประโยชน์ของสาธารณะ ดังนั้น ในเบื้องต้นประชาชนผู้ประสงค์จะเข้ามาดำเนินคดีตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนจึงจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขบางประการเพื่อเป็นการก่อสิทธิในการฟ้องร้องคดีนั้นต่อศาลโดยมีขั้นตอน 2 ประการที่สำคัญ

(1) ประชาชนผู้ที่ประสงค์จะดำเนินคดีจะต้องมีหนังสือแจ้งเตือนต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย ได้แก่ ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการฝ่าฝืนต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นๆ

ต้องแจ้งถึงการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เพื่อให้บุคคลผู้ฝ่าฝืนและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำนักงานอัยการในท้องที่ให้ทราบถึงสภาพของความเสียหายที่เกิดขึ้น

ต้องแจ้งถึงรายละเอียดเกี่ยวกับตัวประชาชนผู้ประสงค์จะดำเนินคดีแก่บุคคลผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐ

ทั้งนี้ การมีหนังสือแจ้งเตือนก็เพื่อเป็นหลักฐานในการฟ้องร้องคดีและให้ทราบถึงความประสงค์ที่บุคคลนั้นจะดำเนินการต่อความผิดนั้นในชั้นศาล

(2) ภายหลังที่ได้ยื่นหนังสือแจ้งเตือน 45 วัน[79] นับตั้งแต่วันที่ยื่นหนังสือแจ้งเตือนประชาชนผู้ยื่นหนังสือแจ้งเตือนจึงจะมีอำนาจฟ้อง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายได้หยุดหรือ

---

[79] กรณีเรื่องระยะเวลาก่อนฟ้องคดีนั้น หากพิจารณาตามกฎหมายเรื่อง Citizen suit เช่นในกฎหมาย Clean Air Act ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้ให้ระยะเวลา 60 วันนับตั้งแต่วันที่ได้แจ้งเป็นหนังสือต่อบุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่ในความเห็นของผู้เขียน เห็นว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่มีความเปราะบาง หากเกิดความเสียหายแล้วก็ยากที่จะเยียวยากลับให้เป็นดังเดิม กฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นเพื่อการคุ้มครองหรือจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงควรจะให้มีมาตรการเพื่อการดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและต้องทันต่อสถานการณ์ ดังนั้น จึงน่าจะกำหนดระยะเวลาในกระบวนการก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาลให้สั้นลงกว่า 60 วัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและยังเป็น

แก้ไขปรับปรุงการกระทำของตนก่อนที่ประชาชนจะมีสิทธิฟ้องคดีและเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการด้วยวิธีการทางปกครองซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายให้อำนาจโดยหน่วยงานของรัฐอาจจะเข้ามาดำเนินการด้วยวิธีการที่รวดเร็วกว่าการดำเนินคดีในชั้นศาล

2.3.2 เขตอำนาจศาล

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลย่อมจะเกิดขึ้นแก่ประชาชนผู้แจ้งหนังสือบอกกล่าว โดยสถานที่ๆ เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมนั้นย่อมจะเป็นจุดที่พบพยานหลักฐานในบริเวณดังกล่าวที่มีความชัดเจนมากที่สุด ทั้งจะทำให้เกิดความสะดวกต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งอาจจะเป็นบุคคลที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่เกิดความเสียหายเหล่านั้นด้วยและยังจะเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาพยานหลักฐานได้ดียิ่งกว่า ผู้เขียนจึงเห็นว่าการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนจึงควรให้มีการดำเนินคดีต่อศาลที่มีความเสียหายเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งน่าจะถือตามหลักมูลคดีเกิด[80] เป็นสำคัญได้โดยให้ศาลเหนือมูลคดีเป็นศาลที่มีอำนาจชำระคดีนั้น

2.3.3 กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล

การดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งใช้ระบบกล่าวหา ประชาชนผู้เป็นโจทก์ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่งจะเป็นอุปสรรคอย่างมากหากความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญหรือต้องอาศัยเทคนิคทางการแพทย์และวิธีการทาง

การเร่งให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ให้มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นไปด้วย เช่น ในกรณีที่เกิดความเสียหายกระทบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นของรัฐหรือสาธารณะสมบัติที่เป็นของแผ่นดินให้นับระยะเวลา 45 วันนับตั้งแต่วันที่ได้มีการแจ้งเป็นหนังสือบอกกล่าวต่อบุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

[80] คำว่ามูลคดี หมายถึง ต้นเหตุอันเป็นที่มาแห่งการโต้แย้งสิทธิอันจะทำให้เกิดอำนาจฟ้อง “มูลคดีเกิดขึ้น” มีความหมายคือ เหตุแห่งการฟ้องร้องที่เกิดขึ้นอยู่ในเขตศาลไหนก็ยื่นต่อศาลที่มีเขตอำนาจ อ้างใน จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ภาค 1 ถึง 3) พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2545), น. 20.

วิทยาศาสตร์ในการพิสูจน์ ดังนั้น รัฐจึงควรที่จะมีหน่วยงานที่จะคอยให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ประชาชนผู้เป็นโจทก์มีหน้าที่จะต้องดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเต็มความสามารถ สุจริตและรอบคอบ หากปรากฏว่าชัดเจนว่าโจทก์ปล่อยปละละเลยคดีที่ยื่นฟ้องไว้แล้วหรือโจทก์ไม่ได้มาศาลด้วยเจตนาที่สุจริต (bona fide) ทำให้ต้องแพ้คดี ผู้เขียนเห็นว่าควรจะให้โจทก์เป็นฝ่ายชำระค่าทนายความรวมถึงค่าใช้จ่ายอื่นๆ แก่จำเลยและควรให้ดุลพินิจแก่ศาลลงโทษเพื่อให้โจทก์เกรงกลัวไม่ให้นำมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนมาใช้โดยไม่สุจริต

2.3.4 **ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี**

กรณีโจทก์เป็นฝ่ายชนะคดี โจทก์ควรได้รับการยกเว้นค่าขึ้นศาลและมีสิทธิได้รับรางวัลในการดำเนินคดีเป็นค่าทนายความรวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอย่างสมเหตุสมผล แต่โจทก์จะไม่ได้กำไรหรือขาดทุนจากการดำเนินคดีมากเกินไปจนอาจเป็นช่องทางในการหาประโยชน์จากกฎหมาย ซึ่งรางวัลที่โจทก์ได้รับเป็นรางวัลในการเข้ามามีส่วนร่วมในการฟ้องคดีเพื่อให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้นซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม แต่หากโจทก์เป็นฝ่ายแพ้คดี โจทก์ก็ไม่ควรจะมีสิทธิได้รับรางวัลในการดำเนินคดี เป็นค่าทนายความค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และโจทก์จะต้องชำระค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแก่ฝ่ายจำเลยด้วย ทั้งนี้เพื่อการป้องกันการนำกฎหมายมาใช้กลั่นแกล้งบุคคลอื่นก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าแม้ประชาชนจะเป็นฝ่ายชนะคดีที่ความเสียหายเกิดต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้นและผู้นั้นไม่ได้รับผลประโยชน์จากการฟ้องคดีโดยตรง เพราะความเสียหายนั้นไม่ได้เกิดขึ้นกับประชาชนผู้นั้นแต่หากพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมแล้วนับได้ว่าเป็นประโยชน์สาธารณะต่อสังคมโดยรวมซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อตัวโจทก์ผู้ฟ้องคดีในทางอ้อมนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในกรณีค่าใช้จ่ายนี้ในการดำเนินคดีนี้นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินคดีอย่างมากสำหรับคนยากจน ดังนั้น ในต่างประเทศ เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงาน Legal Aid Service Centres เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ หากในประเทศไทยรัฐได้มีการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม เช่น ให้มีการกู้ยืมเงินสำรองจ่ายเพื่อการดำเนินคดีหรือในกรณีที่ต้องใช้เงินจำนวนหนึ่งในการตรวจสอบค่าของมลพิษที่เกินมาตรฐาน หรือเพื่อการรวบรวมพยานหลักฐานในการฟ้องคดี ก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีไปได้

2.3.5 การพิพากษาคดี

ตามหลักของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วย่อมเป็นไปตามหลักคำพิพากษาผูกพันคู่ความ เป็นที่ยุติไม่สามารถรื้อร้องฟ้องจำเลยในประเด็นเดียวกันนี้อีกได้ ซึ่งในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมนั้นหลักการเช่นนี้อาจจะสร้างความเสียหายต่อคดีได้ กล่าวคือ หากข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่าการฟ้องคดีมีขึ้นเพื่อการล้มคดีหรือเป็นการฟ้องคดีที่มีลักษณะเป็นการฮั้วหรือสมยอมกันเพื่อให้จำเลยได้รับการลงโทษน้อยกว่าที่ควร กรณีเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีควรให้หน่วยงานรัฐที่ได้รับหนังสือแจ้งเตือนนั้นเข้ามาตรวจสอบในเบื้องต้นถึงมูลเหตุที่บุคคลจะฟ้องคดีเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ โดยหลักการคำพิพากษาผูกพันคู่ความนั้นยังเป็นไปตามหลักของวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งไม่มีเหมาะสมกับสภาพการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเนื่องจากผลของความเสียหายจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะโดยรวม จึงควรเปลี่ยนหลักการเดิมเป็นคำพิพากษาผูกพันจำเลย[81] เพื่อที่ภายหลังหากได้ปรากฏมีความเสียหายจากการกระทำครั้งเดียวกันนั้นสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากจำเลยอีกครั้งได้ และหากเห็นชัดเจนว่าค่าเสียหายที่มีการฟ้องคดีแทนรัฐมีจำนวนไม่คุ้มค่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้นที่จะนำไปปรับปรุงหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ก็ไม่ควรที่จะตัดอำนาจที่รัฐจะฟ้องเรียกค่าเสียหายเพิ่มเติมได้อีกตามจำนวนเงินที่ขาดไปได้

2.3.6 การบังคับคดี

การฟ้องคดีโดยประชาชนเป็นการฟ้องคดีในนามของสาธารณะ ไม่ใช่การฟ้องคดีตามหลักส่วนได้เสียของปัจเจกชนตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งทั่วไปที่ผู้ชนะคดีจะเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนั้น ในขั้นตอนการบังคับคดีจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการต่อไปหากจำเลยไม่ปฏิบัติการชำระหนี้ที่ศาลได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้วซึ่งจะควรให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[82] ชอบที่จะร้อง

---

[81] น้ำแท้ มีบุญสล้าง, การดำเนินคดีแบบกลุ่มและการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2550), น. 140.

[82] ผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าเกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้

ขอให้พนักงานอัยการฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลที่มีอำนาจเพื่อให้จำเลยชำระหนี้รวมถึงดอกเบี้ยในอัตราที่กฎหมายกำหนดนับจากวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด

ประโยชน์อย่างยั่งยืน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีความเหมาะสมที่จะเป็นองค์กรในการบังคับคดีเพื่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติ.