

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ผลของการศึกษาพบว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น อาจจะไปสู่ฟ้องการฟ้องคดีในทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางปกครองก็ได้ สำหรับการฟ้องคดีแพ่ง โดยประชาชนในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้รับความเสียหายโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในการฟ้องคดีที่เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจากอำนาจฟ้องคดีของบุคคลจะต้องพิจารณาไปตามกฎหมายดังต่อไปนี้

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกโต้แย้งสิทธิหรือเป็นกรณี จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล หากเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยไม่มีบุคคลใดได้รับความเสียหายในขณะเดียวกัน ก็จะไม่เป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือเป็นกรณีที่ จำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล ดังนั้น บุคคลทั่วไปจึงไม่มีอำนาจฟ้อง

2. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ตามกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้แก่ประชาชนฟ้องคดีแพ่งเมื่อเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ เพราะกฎหมายกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐ ประชาชนจึงไม่สามารถจะฟ้องคดีกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้

3. กรณีฟ้องคดีต่อหน่วยงานของรัฐ ประชาชนผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ เช่น ฟ้องคดีที่หน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ในการดำเนินการกับบุคคลใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายซึ่งหน่วยงานรัฐอาจต้องจ่ายเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งแม้ว่าการฟ้องคดีปกครองจะเปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องคดีได้ง่ายกว่าคดีแพ่ง แต่ก็มิใช่ว่าประชาชนทุกคนจะฟ้องคดีที่

เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ทั้งหมด หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางปกครองอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นแล้วก็จะไม่ใช่ผู้ได้รับความเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายวิธีพิจารณาความที่ยอมรับสิทธิของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแบบคู่ขนานไปกับรัฐเรียกว่า “การฟ้องคดีโดยประชาชน” (Citizen suit) กล่าวคือ เมื่อใดที่มีความเสียหายเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประชาชนทุกคนสามารถฟ้องคดีแพ่งต่อบุคคลใดๆ ที่ได้กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ในนามของตนเอง แต่ก็มีข้อจำกัดบางประการ คือ ห้ามมิให้ฟ้องคดีก่อน 60 วัน หลังจากวันที่โจทก์ได้ส่งหนังสือแจ้งเตือนว่ามีการฝ่าฝืนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มลรัฐที่การกระทำความผิดนั้นได้เกิดขึ้นและผู้กระทำความผิดต่อค่ามาตรฐาน ข้อกำหนดหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมลรัฐได้ริเริ่มการดำเนินการอย่างจริงจังไม่ว่าจะได้ดำเนินการทางปกครองหรือได้ฟ้องคดีแพ่งหรือคดีอาญาในศาลระดับสหพันธรัฐหรือศาลมลรัฐเพื่อให้มีการปฏิบัติตามค่ามาตรฐานข้อกำหนดหรือคำสั่งแล้ว ประชาชนก็ไม่สามารถฟ้องคดีอีกต่อไปได้

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายไทยในปัจจุบันกลับยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการฟ้องคดีต่างๆ ที่การทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินนั้นมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม หากมีการบัญญัติหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนดังที่ปรากฏในกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาไว้ในกฎหมายไทยแล้วย่อมจะเป็นการเพิ่มช่องทางในกฎหมายให้มีการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนอันจะทำให้เกิดระบบการฟ้องคดีที่มีความสมบูรณ์ยิ่งกว่าและส่งผลให้มีการเยียวยาต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้งหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนยังเป็นหลักการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่รองรับถึงสิทธิการใช้ประโยชน์หรือได้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องยิ่งขึ้นไปด้วย วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังที่ปรากฏข้อเสนอนี้ต่อไป

2. ข้อเสนอแนะ

ในการบัญญัติการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายเพื่อการบังคับใช้ภายในประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าควรนำหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนมาบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ซึ่งบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติของรัฐหรือแผ่นดิน หากมีบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติขึ้นแล้วและหากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ประชาชนก็ควรมีสืบทักจะฟ้องคดีต่อผู้ทำให้เกิดความเสียหายโดยการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 วรรคสอง ดังนี้

“กรณีรัฐไม่ดำเนินการอย่างใดต่อบุคคลตามวรรคหนึ่ง ประชาชนมีสิทธิจะเสนอคำฟ้องต่อศาลแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) ประชาชนผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต่อบุคคลผู้ก่อให้เกิดความเสียหายตามวรรคหนึ่งต้องมีหนังสือแจ้งเตือนต่อผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำนักงานอัยการในท้องที่เพื่อให้ทราบถึงสภาพของความเสียหายที่เกิดขึ้น

หนังสือแจ้งเตือนซึ่งเป็นหลักฐานในการฟ้องร้องคดีต้องระบุถึงการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายและสภาพของความเสียหายที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับประชาชนผู้ประสงค์จะฟ้องคดี

(2) ภายหลังจากยื่นหนังสือแจ้งเตือนแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องไม่ดำเนินการใดๆ หรือปฏิบัติหน้าที่เพื่อการดูแลคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

ภายหลังที่ได้ยื่นหนังสือแจ้งเตือน 45 วันนับแต่วันที่ยื่นหนังสือแจ้งเตือน ประชาชนผู้นั้นถือเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลที่มีอำนาจพิจารณาได้

อนึ่ง “ประชาชน” หมายความว่า บุคคลทั่วไปไม่ว่าจะได้รับความเสียหายหรือไม่

ความรับผิดชอบที่สุดสำหรับค่าฤชาธรรมเนียม ค่าธรรมเนียมและค่าทนายความ รวมถึงค่าใช้จ่ายของคุณความในคดีย่อมตกป้อยู่แก่คุณความฝ่ายที่แพ้คดี คุณความฝ่ายที่ชนะคดีมีสิทธิได้รับการเยียวยาจากคุณความฝ่ายที่แพ้คดี ในค่าฤชาธรรมเนียม ค่าธรรมเนียมและค่าทนายความรวมถึง

ค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยศาลจะคำนึงถึงเหตุอันสมควรและความสุจริตในการสู้ความหรือการดำเนินคดีของคู่ความ

ในกรณีที่จำเลยไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ที่ศาลได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขอให้องค์กรงานอัยการฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลที่มีอำนาจเพื่อให้จำเลยชำระหนี้รวมถึงดอกเบี้ยในอัตราที่กฎหมายกำหนดนับจากวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด”