

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเสื่อมสลายของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมือง และเมื่อเกิดความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้วมีผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหาดังกล่าว ผู้เสียหายเหล่านั้นสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาล เพื่อให้ศาลพิพากษาให้ผู้ก่อความเสียหายหรือมีส่วนเกี่ยวข้องให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือหยุดการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น รวมไปถึงการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติให้สมบูรณ์ดังเดิม ซึ่งศาลใดที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมนั้นย่อมพิจารณาจากลักษณะคดี และพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเรื่องนั้นๆ สำหรับสารนิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาโดยเจาะจงเฉพาะคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองหรือที่เรียกว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

เนื่องจากหลักการในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ศาลปกครองได้จัดตั้งเป็นแผนกคดีเฉพาะขึ้นมา ทั้งในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้นทุกแห่งทั่วประเทศ ด้วยเหตุผลที่ลักษณะของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษมักจะส่งผลกระทบเป็นวงกว้างทั้งต่อมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณที่เกิดความเสียหายนั้น และหากปล่อยปัญหาดังกล่าวให้ดำเนินต่อไปอาจทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นขยายวงกว้างออกไป และการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมจะทำได้ยากยิ่งขึ้น ประกอบกับคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการกระทำโดยมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบำรุงรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้นมีปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองมากขึ้นกว่าในอดีต หากว่ายังใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองเช่นคดีปกครองทั่วไปก็จะทำให้มีปริมาณคดีค้างอยู่ในศาลเป็นจำนวนมากและไม่ทันต่อการเยียวยาความเสียหาย ด้วยเหตุนี้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม จึงได้พยายามทำให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองรวมทั้งการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น และอาจเนื่องจากแผนกคดี

สิ่งแวดล้อมในศาลปกครองเพิ่งเปิดทำการ จึงยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณา เป็นการเฉพาะ

แม้ในเบื้องต้นประธานศาลปกครองสูงสุด ได้ออกคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นแนวทางให้แก่ตุลาการศาลปกครองในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยที่กระบวนการพิจารณาคดีส่วนใหญ่ยังเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่จากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีผู้เสียหายมีเป็นจำนวนมากอันเกิดจากสถานะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ประกอบกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการที่ทำให้การเยียวยาความเสียหายจากคดีสิ่งแวดล้อมไม่อาจกระทำได้ทั่วถึง และไม่อาจทำให้กระบวนการพิจารณาคดีรวดเร็วเท่าที่ควร ซึ่งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติกฎหมายเหล่านี้ ได้แก่

4.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน ตามมาตรา 67 วรรคสอง ได้บัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว อันเป็นบทบัญญัติที่ยังคงหลักการให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ผ่านมา

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 56 วรรคสอง ได้บัญญัติถึงการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมว่าจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งสื่อให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันว่า

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการพิจารณาถึงผลกระทบทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมและด้านสุขภาพของประชาชนในชุมชน โดยประชาชนจะต้องเป็นผู้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน และอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการให้ความเห็นก่อนที่จะมีการดำเนินการ ได้ก็คือ องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ซึ่งในปัจจุบันแม้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะผ่านพ้นมาเป็นเวลา 6 ปีมาแล้ว แต่การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งองค์กรอิสระดังกล่าวก็ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นวงกว้าง

โดยปัญหาที่เกิดขึ้นคือ การตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ของศาลปกครองกลาง ในประเด็นการบังคับใช้กฎหมายที่ศาลปกครองกลางตีความว่า มาตรา 67 วรรคสอง มีผลใช้บังคับได้ทันที โดยอ้างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552¹ ผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดขั้นตอนในการตรากฎหมายในส่วนของรายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเสรีภาพและการใช้สิทธิ ส่วนที่ 12 ว่าด้วยสิทธิชุมชน ไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 303² ก็ตามนั้น แต่อาจยังไม่ถูกต้อง เพราะแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง จะมีผลในทางกฎหมายโดยให้มีสภาพบังคับทันที เมื่อประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา 67 วรรคสอง ให้ครบถ้วนก่อนอนุญาตให้มีการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง

¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2552 ลงวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2552 เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายไพบูลย์ กองเกิด กับพวกรวม 211 คน) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 56 วรรคสอง และมาตรา 59 หรือไม่.

² มาตรา 303 บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพตาม มาตรา 40 มาตรา 44 บทบัญญัติในส่วนที่ 7 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ส่วนที่ 8 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 56 ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน...”

ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชน แต่เมื่อพิจารณา บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 303 (1) ที่บัญญัติให้ คณะรัฐมนตรีดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริม และคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพ ตามส่วนที่ 12 ว่าด้วยสิทธิชุมชนก่อน

ดังนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรียังมีได้จัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนด รายละเอียดเพื่อรองรับการปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 67 วรรคสอง จึงทำให้ยังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการศึกษา และประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในชุมชน ทั้งในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ก็ไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว และยังไม่มียุทธศาสตร์ซึ่งประกอบด้วยผู้แทน องค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้าน สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพที่จะให้ความเห็นก่อนอนุญาตให้ดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง จึงเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ไม่อาจถือ ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ได้อย่างครบถ้วน และหากต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีกฎหมายหรือกฎ กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการเพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน ก็อาจมีกรณีการ กล่าวหาหรือฟ้องร้องว่า การดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่ จัดทำนั้น ได้มาตรฐานและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และหากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการในรายละเอียดไว้ ย่อมมีปัญหาในการปฏิบัติตามมาอีกมากมาย ซึ่งนอกจากไม่อาจดำเนินการ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ได้ครบถ้วนภายในระยะเวลาอันสมควรแล้ว ยังอาจทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ และอาจเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งก่อให้เกิดความ เสียหายเกินสมควรแก่เอกชนเจ้าของ โครงการได้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย กำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของชุมชนตามนัยมาตรา 303 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เสียก่อน และเป็นหน้าที่โดยตรงของ คณะรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้ดำเนินการ

โดยปัญหาทั้งหลายดังกล่าวอาจเนื่องจาก ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น คดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษา เพื่อบรรเทาและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ แต่ในปัจจุบันศาลปกครองได้เข้ามามีบทบาทใน การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมจากมลพิษมากขึ้น โดยเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณา

พิพากษาคดีปกครองตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้อำนาจไว้ และตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงทำให้คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากมลพิษที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งเป็นเจ้าของและเป็นผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น การทำสัญญา การออกใบอนุญาต หรือกระทำการอื่นใดอันสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นหรือบริเวณใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย กรณีจึงถือว่าเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้คดีสิ่งแวดล้อมที่เคยอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมจะต้องไปดำเนินคดีที่ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจตามกฎหมายในปัจจุบัน ซึ่งประเทศไทยได้นำเอาหลักการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากต่างประเทศมาปรับใช้ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหรัฐอเมริกา ซึ่งในสหรัฐอเมริกาจะมีกฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อม (The National Environmental Policy Act: NEPA) กำหนดให้มีสภาทางด้านสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality) ซึ่งเป็นองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมที่คอยถ่วงดุลในการให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ก่อนมีการดำเนินโครงการ

ดังนั้น เมื่อเทียบกับประเทศไทยในปัจจุบันนั้น องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมยังมิได้เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นดังกล่าวขาดความชัดเจนและไม่ชอบธรรม ก่อให้เกิดประเด็นข้อโต้แย้งในส่วนของประชาชนที่อยู่ในบริเวณที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงได้ ส่งผลให้โครงการหรือกิจกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งมีส่วนในการผลักดันระบบเศรษฐกิจของประเทศไม่อาจดำเนินการต่อไปได้

4.2 ปัญหาสิทธิการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองนั้น จะเห็นได้ว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือได้รับความเสียหาย หรือถูกกระทบสิทธิหรือประโยชน์ที่กฎหมายให้การคุ้มครอง โดยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ศาลปกครองเยอรมันจะพิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักผู้เสียหายอย่างแคบคือ ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรือถูกกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่

กฎหมายกำหนด หรือมีกฎหมายให้การคุ้มครอง โดยสิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคลนั้น รัฐยอมให้ฟ้องได้เกี่ยวกับสิทธิร่วมกันของสมาชิกในองค์กร แต่จะฟ้องแทนสมาชิกคนใดคนหนึ่งไม่ได้ ขณะที่การฟ้องคดีปกครองเพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นยังไม่เปิดกว้างให้ฟ้องได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น

สำหรับสิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลสหรัฐอเมริกา เจื่อนใจสำคัญเรื่องส่วนได้เสียถือว่ามีความสำคัญต่อการพิจารณาผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล โดยอำนาจฟ้องในส่วนคดีปกครองนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่มีความเสียหายตามความเป็นจริงหรือความเสียหายในทางข้อเท็จจริง และต้องมีผลประโยชน์อยู่ในข่ายที่ได้รับการปกป้องหรือควบคุมจัดการ โดยกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐกระทำการฝ่าฝืน จึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ แต่อย่างไรก็ตาม การนำแนวทางการฟ้องคดีโดยประชาชนมาใช้ในการพิจารณาสหสิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา ทำให้ประชาชนทุกคนสามารถมีสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลได้อย่างกว้างขวาง โดยในส่วนขององค์กรเอกชนหรือกลุ่มประชาชนนั้น ก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ เพียงแต่ต้องพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสมาชิกในองค์กรของตน โดยองค์กรหนึ่งองค์กรใดที่สมาชิกอาจได้รับผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใดก็ตาม ย่อมมีอำนาจฟ้องหากองค์กรและสมาชิกขององค์กรนั้นได้รับความเสียหายตามความเป็นจริง องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา จึงมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ หากว่าองค์กรหรือสมาชิกในองค์กรของตนได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้

ในส่วนศาลปกครองของประเทศไทย สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยึดแนวทางการพิจารณาผู้มีสิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองตามบทบัญญัติในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 วางหลักเกณฑ์ของผู้มีส่วนได้เสียไว้อย่างกว้างตามอย่างสหรัฐอเมริกา โดยผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง คือ “ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ...” ประกอบกับข้อ 3 ในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม³

³ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 3 กำหนดว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน

ซึ่งให้พิจารณาผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลในความหมายอย่างกว้าง ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่เพียงเฉพาะผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ด้วย ขณะเดียวกันยังให้คำนึงถึงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และยังรวมถึงองค์การพัฒนาเอกชนหรือองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งการที่กำหนดการพิจารณาผู้มีส่วนได้เสียในคดีอย่างกว้างขวาง ทำให้ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่จำเป็นต้องเป็นการเฉพาะตัว อาจเป็นส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชุมชน หรือประโยชน์สาธารณะก็ได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สามารถเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและประโยชน์สาธารณะได้

ดังนั้น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 592/2552 กรณีสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ซึ่งเป็นองค์การเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้เพิกถอนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการหรือกิจกรรมที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดระยอง ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้ว แต่มีการดำเนินการไม่ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง และให้เพิกถอนใบอนุญาต แต่การที่ศาลปกครองได้กำหนดผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลในความหมายอย่างกว้างในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าอาจจะทำให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิฟ้องคดีมากขึ้น ไปจนเกินขอบเขตได้ โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ในบางกรณีจึงควรมีการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีขององค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามหลักผู้มีส่วนได้เสีย

หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย...”

อย่างแคบ โดยให้คำนึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรเอกชนเฉพาะองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ทางด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างดังที่กล่าวมาแล้ว แต่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองยังต้องพิจารณาคำฟ้องจากประเภทคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างนั้น มีสิทธิฟ้องคดีได้เพียงเฉพาะประเภทคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) เท่านั้น และต้องเป็นการฟ้องคดีที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนนั้นๆ และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ตัวอย่างคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1763-1765/2549 มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและบุคคลธรรมดา ยื่นฟ้ององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ และกรมควบคุมมลพิษ ว่าไม่ควบคุมดูแลรถโดยสารและรถร่วมบริการในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ที่ปล่อยควันดำทำให้เกิดมลพิษในอากาศ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อสาธารณชน เป็นการละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งเป็นกรณีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลได้พิจารณาว่า การที่มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอันเกิดจากน้ำเสีย ขยะเหลือค้าง และอากาศเป็นพิษนั้น เมื่อองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ และกรมควบคุมมลพิษละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์หลักของมูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ดังนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในคดีดังกล่าว เป็นต้น อย่างไรก็ตาม องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติจะฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครองในประเภทคดีอื่นๆ ตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) ในเรื่องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและสัญญาทางปกครองแล้ว องค์กรเอกชนนั้นๆ ก็จะต้องพิสูจน์ความเสียหายของตนตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

4.3 ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อม

การไม่มีกฎหมายบัญญัติให้นำหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ในคดีสิ่งแวดล้อมมาใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย เป็นเหตุให้การพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังไม่มีประสิทธิภาพและสามารถอำนวยความสะดวกเร็วแก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่ ทั้งที่ในทางปฏิบัติ คดีปกครองเกี่ยวกับ

สิ่งแวดล้อมของไทยเริ่มยอมรับในหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) อีกทั้งปัจจุบันมีปรัชญาหรือแนวคิดทางกฎหมายที่สนับสนุนให้เกิดความยุติธรรมต่อผู้เสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว แต่ปรากฏว่ายังไม่มีการพัฒนาทางด้านกฎหมายเพื่อรองรับหลักความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งที่วิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม กล่าวคือ มีความเรียบง่าย สะดวก และไม่ยุ่งยาก จึงเหมาะสมที่จะนำการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย

ทั้งนี้ แม้ว่าศาลปกครองจะมุ่งหมายให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการนำคดีมาฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)-(6) และความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสามารถพิพากษาให้ได้ตามคำขอในมาตรา 72 (1)-(5) สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้วางแนวทางให้การพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีปกครองเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องถึงขนาดให้ตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการกระทำที่เป็นเหตุในการฟ้องคดีนั้นก่อนแต่ประการใด โดยรวมถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรเอกชน สมาคม มูลนิธิ นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีเป็นหลักซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้นด้วยการลดความเคร่งครัดของเงื่อนไขการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีลง โดยมุ่งหวังให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมมีโอกาสนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้มากขึ้นก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่า ในความเป็นจริงแล้วมีผู้เสียหายอีกเป็นจำนวนมากที่มีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเนื่องจาก

ประการที่หนึ่ง ผู้เสียหายไม่ทราบว่าตนมีสิทธิตามกฎหมายอย่างไรบ้าง

สาเหตุของการไม่ทราบถึงสิทธิตามกฎหมายของคนเนื่องมาจากกฎหมายเป็นเรื่อง ไกลตัวของผู้เสียหายรายนั้น เนื่องจากมีผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมที่มีฐานะยากจน ทำให้ขาดโอกาสทางการศึกษาและขาดโอกาสในการติดตามรับรู้ข่าวสารบ้านเมือง เพราะเวลาในแต่ละวันหมดไปกับ

การต้องคืนรนแสวงหารายได้มาเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว เมื่อได้รับความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมบุคคลเหล่านี้จึงไม่ทราบว่าจะเรียกร้องให้ผู้ใดรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

ประการที่สอง ผู้เสียหายทราบว่าตนมีสิทธิตามกฎหมายอย่างไร แต่ไม่ทราบถึงขั้นตอนการใช้สิทธิที่ตนมีอยู่ว่าจะเริ่มต้นอย่างไร และไม่ทราบว่าจะสอบถามข้อมูลจากผู้ใด ทำให้ไม่ได้ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลไปอย่างน่าเสียดาย

จากสาเหตุของปัญหาทั้งสองประการที่กล่าวมานั้น ประกอบกับเหตุผลที่ว่าคดีปกครองนั้น ได้ถือตามหลักคำพิพากษามีผลผูกพันคู่ความในคดี ที่ผลของคำพิพากษาจะผูกพันเฉพาะคู่ความที่หรือคู่กรณีในคดีปกครองเท่านั้น หลักการนี้มีผลทำให้ผู้เสียหายที่ไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหาย ทั้งที่ตนก็ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนทำให้ความเสียหายเกิดขึ้นเช่นเดียวกับผู้เสียหายรายที่ฟ้องคดี มีผลทำให้จุดมุ่งหมายของศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อมที่ต้องการให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายด้วยการวินิจฉัยคดีโดยตุลาการศาลปกครองที่มีความเชี่ยวชาญในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่สามารถบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะไม่สามารถอำนวยความสะดวกทางปกครองให้แก่ผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีจำนวนมากได้อย่างทั่วถึง แม้ว่าในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จะวางแนวทางให้ศาลพิจารณาคำขอประกอบในเรื่องความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายไม่เคร่งครัดก็ตาม แต่หลักการนี้ก็ยังมีข้อจำกัดว่าจะต้องมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเสียก่อนจึงจะได้รับความคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น อันเป็นการขัดกับหลักความยุติธรรม ทั้งความยุติธรรมตามรูปแบบที่เรียกร้องให้คดีที่เหมือนกันต้องได้รับการปฏิบัติหรือวินิจฉัยเช่นเดียวกัน และความยุติธรรมตามเนื้อหา ที่เรียกร้องให้กำหนดเนื้อหาสาระกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักคุณค่าพื้นฐานของสังคม ความถูกต้อง ความยุติธรรมซึ่งเหมาะกับยุคสมัยและประโยชน์สุขของส่วนรวม

สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่าหากนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ซึ่งเป็นหนึ่งในรูปแบบและวิธีการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก โดยบรรดาเอกชนธรรมดาที่มีสิทธิฟ้องคดีในเรื่องเดียวกัน ด้วยการยอมให้บุคคลหนึ่งสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาในฐานะส่วนตัวและในฐานะตัวแทนของผู้อื่นที่มีผลประโยชน์ร่วมกันได้ เพื่อที่ศาลจะได้พิจารณาคดีและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปในครั้งเดียว โดยผู้เสียหายรายอื่นๆ ไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีเองหรือมอบอำนาจให้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และเมื่อศาลมีคำพิพากษาเป็นอย่างไรแล้วก็ให้คำพิพากษาผูกพันไปถึงบุคคลอื่นในกลุ่มด้วย แม้ว่าผู้เสียหายที่ไม่ได้เป็นตัวแทนเหล่านั้นจะไม่มีฐานะเป็นคู่ความในคดีเพราะไม่ได้ยื่นฟ้องคดีด้วยตนเองก็ตาม

ในต่างประเทศการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) นั้น สหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ในกฎข้อ 23 แห่ง Federal Rules of Civil Procedure โดยมีเหตุผล คือ เมื่อมีปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายร่วมกันของกลุ่มคนและสมาชิกในกลุ่มมีจำนวนมาก จนไม่อาจจะนำมาวมกันได้ สมาชิกของกลุ่ม (Class) คนหนึ่งหรือมากกว่าหนึ่งคนอาจฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคู่ความแทน (Representative Parties) ในนามของสมาชิกในกลุ่มทั้งหมดได้ ถ้าปรากฏว่า

(1) กลุ่ม (Class) มีสมาชิกจำนวนมาก (Numerous) จนไม่อาจนำสมาชิกทั้งหมดมารวมกันได้

(2) มีประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ร่วมกัน ในกลุ่ม

(3) ข้อเรียกร้องหรือข้อต่อสู้ของกลุ่มที่เป็นผู้แทน เป็นข้อเรียกร้องหรือข้อต่อสู้อย่างเดียวกันกับกลุ่ม

(4) คู่ความที่เป็นผู้แทนจะปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างเพียงพอและเป็นธรรม การจะพิจารณาเมื่อมีการร้องขอให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบกลุ่มว่าเป็นไปตามองค์ประกอบทั้ง 4 ข้อนี้หรือไม่ หากไม่เข้าด้วยองค์ประกอบ ศาลก็จะยกคำขอให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบกลุ่ม หากปรากฏว่าครบตามองค์ประกอบทั้ง 4 ข้อ ศาลเห็นควรต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาตามหลัก Class Action แล้วให้ศาลมีหมายส่งไปยังสมาชิกในกลุ่ม (Class) ว่าหากสมาชิกคนใดไม่ประสงค์จะเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาแบบกลุ่ม ก็จะต้องตอบปฏิเสธการเข้าร่วมต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด มิฉะนั้นแล้วจะมีผลผูกพันในคดีและคำพิพากษาของศาลในคดีนั้นด้วยเป็นวิธีการที่จะช่วยแก้ปัญหาได้อย่างได้ผล ซึ่งประเทศไทยก็ได้นำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาเป็นต้นแบบในการตราร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) ซึ่งจะเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้กับคดีที่มีจำนวนผู้เสียหายในคดีเดียวกันเป็นจำนวนมาก

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) นั้นเหมาะที่จะนำมาใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่คดีมีผู้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก เพราะเป็นมาตรการที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เนื่องจากการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ผู้ฟ้องคดีแทนหรือทนายความจะเข้ามามีบทบาทอย่างยิ่งในการช่วยให้ความรู้ความเข้าใจแก่บรรดาผู้เสียหายว่าตนมีสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายอย่างไรบ้าง และช่วยดำเนินคดีในศาลสอดคล้องกับบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) มาตรา 222/5 (3) ที่บัญญัติให้โจทก์ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มในคดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีสมาชิกกลุ่มจำนวนมากอาจร้องขอให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ แต่ทั้งนี้เนื่องจากในมาตรา 222/3 กำหนดให้

คดีที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจศาลตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งเท่านั้นที่จะขอคำเนิณคดีแบบกลุ่มได้ กรณีจึงไม่อาจนำบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมาใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง จึงต้องนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติใช้กับศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะอีกชั้นหนึ่ง

อย่างไรก็ดี มีผู้เห็นคัดค้านว่าหากนำการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว จะเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนเป็นความหรือคำความกับรัฐ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ซึ่งผู้เขียนมีแนวคิดที่ไม่เห็นด้วย เพราะการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) นั้น จะต้องผ่านกระบวนการไต่สวนโดยศาลว่าผู้ประสงค์จะดำเนินคดีแบบกลุ่มมีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายไว้ครบถ้วนหรือไม่เสียก่อน ทั้งนี้สอดคล้องกับการเปรียบเทียบบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (การดำเนินคดีแบบกลุ่ม) มาตรา 222/9 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ศาลจะอนุญาตให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ต่อเมื่อเป็นที่พอใจของศาลว่า สภาพแห่งข้อหา คำขอบังคับ และข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาของโจทก์ ได้แสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะที่เหมือนกันของกลุ่มบุคคลที่ชัดเจนเพียงพอเพื่อให้รู้ได้ว่าเป็นกลุ่มบุคคลใด และกลุ่มบุคคลมีสมาชิกกลุ่มจำนวนมาก ซึ่งการดำเนินคดีสามัญจะทำให้เกิดความยุ่งยากและไม่สะดวก และการดำเนินคดีแบบกลุ่มจะเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินคดีอย่างคดีสามัญ และ โจทก์ได้แสดงให้เห็นว่าเป็นสมาชิกกลุ่มที่มีคุณสมบัติ ส่วนได้เสีย รวมตลอดทั้งการได้มาซึ่งสิทธิการเป็นสมาชิกกลุ่ม ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่าการที่ผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีจำนวนมาก จะสามารถดำเนินคดีแบบกลุ่มในได้หรือไม่เพียงใดนั้น จะมีกระบวนการกลั่นกรองตรวจสอบเงื่อนไขลักษณะคดีก่อนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้พิจารณาสั่งอนุญาต จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) นั้น ผู้เสียหายไม่อาจริเริ่มการดำเนินคดีแบบกลุ่มด้วยตนเองได้ตามอำเภอใจ ข้อกล่าวอ้างที่ว่าการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) จะเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนเป็นความหรือคำความกับรัฐ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ จึงไม่อาจจะเกิดขึ้นได้

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังมีความเห็นว่าการไม่มีกฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจำนวนมากในศาลปกครองนั้น ขัดต่อหลักความยุติธรรมในการเยียวยาความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อม หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และหลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีของผู้เสียหาย ตามหลักการเหล่านี้ ศาลปกครองควรเอื้อให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และผู้ที่ต้องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากที่สุด การนำวิธีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้จะทำให้ศาลปกครองสามารถพิจารณาคดีซึ่งมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเป็นจำนวน

มากไปในคราวเดียวกัน ตามแนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีสิทธิดำเนินคดีต่อผู้ที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่ทำให้เกิดปัญหาหรือละเลยในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชาชน เพื่อให้รัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และประชาชนสามารถมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ ศาลควรให้ความสำคัญเป็นธรรมกับทุกๆ คนที่มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่าระดับความเสียหายของผู้ที่ได้รับผลกระทบจะแตกต่างกันก็ตาม อีกทั้งการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของการที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายทั้งหลายใช้สิทธิในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมร่วมกัน เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับอีกฝ่าย โดยมีได้มีจุดมุ่งหมายหลักในการเรียกความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นกับตนเป็นการเฉพาะตัวเหมือนกับการฟ้องคดีละเมิด

ดังนั้น จากการวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อมที่ได้ทำการวิเคราะห์มาทั้งหมดข้างต้นนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหากมีการนำการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะส่งผลดี 5 ประการคือ

1) ช่วยแก้ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินคดี เพราะผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือได้รับผลกระทบไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีด้วยตนเองทุกคน และมีการดำเนินกระบวนการไปคราวเดียวแล้วผลของคำพิพากษามีผลไปถึงผู้เสียหายทุกคน

2) แก้ปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เพราะในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้เสียหายแต่ละคนต่างได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เกิดจากแหล่งเดียวกัน และพยานหลักฐานของผู้เสียหายแต่ละคนมักจะเป็นรายละเอียดในเรื่องเดียวกัน หากศาลต้องรับฟังพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีทุกคนซ้ำๆ กัน จะเป็นการเสียเวลาดังนั้น หากใช้วิธีการสืบพยานหลักฐานเฉพาะ “กรณีตัวอย่าง” ของโจทก์ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น

3) ช่วยแก้ปัญหาเรื่องผลของคำพิพากษา จากกรณีที่ผู้เสียหายต่างคนต่างฟ้องคดีแยกต่างหากจากกัน ทำให้ในบางครั้งเกิดผลประหลาดเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องคดีเป็นข้อเท็จจริงเดียวกัน แต่ผลของคำพิพากษาแตกต่างกัน และการพิพากษาก่อนหรือหลังยังส่งผลให้การได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายแต่ละรายไม่เท่าเทียมกัน เพราะได้มีการบังคับคดีซ้ำซ้อนกันทำให้ผู้เสียหายรายที่ศาลพิพากษาในคดีหลังได้รับชดเชยค่าเสียหายน้อยลงหรือไม่ได้รับชดเชยค่าเสียหายเลยเพราะผู้เสียหายรายแรกได้บังคับเอากับทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีรายแรกจนหมดแล้ว

4) ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ในคดีปกครองปกครองประเภทที่ต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล เพราะการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) นั้น โจทก์ผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่มีหน้าที่

ชำระค่าธรรมเนียมศาลตามจำนวนทุนทรัพย์ในส่วนที่โจทก์มีคำขอต่อศาลเท่านั้น ดังนั้น เมื่อนำจำนวนค่าธรรมเนียมศาลมาเฉลี่ยให้ผู้เสียหายทุกคนช่วยกันออกจะเป็นการประหยัดกว่าที่ผู้เสียหายแต่ละคนต่างคนต่างยื่นฟ้องคดีของตน

5) ช่วยแก้ปัญหาเรื่องความมั่นคงในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ กล่าวคือการดำเนินคดีแบบกลุ่มจะเป็นหลักประกันต่อรัฐว่าเมื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นแล้ว บรรดาผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาแก้ไขความเสียหายไปในคราวเดียว โดยจะไม่มีกรณีดำเนินคดีต่อหน่วยงานของรัฐซ้ำซ้อนหลายครั้งที่ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐต้องหยุดชะงักหรือล่าช้าเกินไป ส่งผลให้ภารกิจของรัฐดำเนินไปโดยรวดเร็ว มั่นคง และมีประสิทธิภาพ

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ก็เปรียบเสมือนกับเหรียญที่มีสองด้าน กล่าวคือ เมื่อมีข้อดีแล้วย่อมมีข้อเสียอยู่เช่นเดียวกัน หากการดำเนินคดีแบบกลุ่มแล้วปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายแพ้คดี คำพิพากษา ก็จะมีผลผูกพันสมาชิกกลุ่มทุกคน สมาชิกกลุ่มไม่สามารถนำคดีมาฟ้องร้องเพื่อบังคับตามสิทธิเดิมได้อีก หรือในกรณีที่ตัวแทนกลุ่มไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่หรือไม่รักษาผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มอย่างที่ควรจะเป็นก็อาจจะทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ แม้ว่ากฎหมายจะเปิดโอกาสให้สมาชิกกลุ่มสามารถตรวจสอบและคัดค้านการดำเนินคดีของ โจทก์ผู้แทนกลุ่มได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วกระทำได้อ่อนแอข้างลำบากเพราะมีสมาชิกกลุ่มน้อยรายที่สามารถติดตามความเป็นไปของคดี จึงต้องกำหนดมาตรการในการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวให้หมดไปก่อนที่จะนำมาใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อไป แต่ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินคดีแบบกลุ่มมีข้อดีมากกว่าข้อเสีย จึงสมควรนำมาใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นคดีซึ่งมีลักษณะที่ต้องการความรวดเร็ว ทันต่อการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่กรณีในคดี หรือแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมได้ แต่ทั้งนี้ การพิจารณาคดีด้วยวิธีการที่รวดเร็วไม่อาจช่วยให้วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพอย่างสมบูรณ์ เพราะของการการดำเนินวิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบไต่สวนที่มีลักษณะเฉพาะและเหมาะสมกับลักษณะของคดีประเภทนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญ แต่วิธีพิจารณาคดีที่คำนึงถึงแต่ความรวดเร็วเป็นหลักเพียงอย่างเดียวก็ไม่อาจอำนวยความสะดวกหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอย่างสมบูรณ์ หากวิธีพิจารณาคดีนั้นไม่สามารถคุ้มครองหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายได้ “อย่างทั่วถึง” ด้วยอีกประการหนึ่ง

4.4 ปัญหาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

จากการศึกษาเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองนั้น จะเห็นได้ว่า ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น คดีสิ่งแวดล้อมจะมีวิธีการแสวงหาพยานหลักฐานแตกต่างกันกล่าวคือ คดีที่ศาลมีอำนาจในการลงโทษ พยานหลักฐานจะมาจากการชี้แจงด้วยวาจา (Un Procès Verbal) และการขอมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือการใช้พิจารณาโดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญ สำหรับคดีที่ฟ้องว่า ฝ่ายปกครองกระทำความผิดและคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มจะใช้วิธีพิจารณาโดยมีผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก รวมถึงมีการใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาคด้วย ในบางกรณีมีการใช้เทคนิคเฉพาะในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีซึ่งได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครองในชั้นศาล โดยจะมีมาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริง (Mesures d'Instruction) ในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดให้ศาลมีอำนาจ ได้แก่ การตรวจสอบสถานที่ (Visite sur les Lieux) เพื่อพิจารณาถึงเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากโรงงานหล่อเหล็กของมหาวิทยาลัยเทคนิคแห่งหนึ่ง หรือเพื่อกำหนดขอบเขตของพื้นที่ที่ถูกจำกัดประเภทกิจการ หรือเพื่อตรวจสอบว่าใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ออกให้ นั้น ส่งผลกระทบต่อลักษณะของพื้นที่อย่างไร หรือจัดให้มีการไต่สวน (Enquête) ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ในการรับฟังพยานหลักฐานอย่างหนึ่ง โดยในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นวิธีการไต่สวนจะใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องศึกษาผลกระทบที่อาจเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ผลกระทบในการสร้างเขตอุตสาหกรรมต่อสมดุลของสิ่งแวดล้อมข้างเคียง หรือจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญ (Expertise) โดยในการใช้ผู้เชี่ยวชาญในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นได้ปรับใช้ทั้งในวิธีพิจารณาคดีแบบปกติ รวมถึงในกรณีที่มีการขอใช้มาตรการก่อนการพิพากษาคด้วย เช่น การใช้ผู้เชี่ยวชาญในกรณีที่ต้องการตรวจสอบผลกระทบของการอนุญาตให้ทำการหาปลาในพื้นที่สงวนทางทะเล อีกทั้ง ยังใช้ผู้เชี่ยวชาญเพื่อประเมินความเสียหายหรือการกำหนดความเสียหายหรือกำหนดมาตรการที่เหมาะสมก่อนที่สถานการณ์จะรุนแรงขึ้น โดยให้หลักประกันในการชดใช้และประเมินราคาของมาตรการที่ต้องดำเนินการกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น

ส่วนการแสวงหาข้อเท็จจริงของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น ศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีหน้าที่ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาคัดสินคดีโดยไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอมาเท่านั้น ในกรณีจำเป็นศาลสามารถไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดนอกจากสถานที่เพื่อประกอบการพิจารณาได้ หากศาลขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องใดที่จำเป็นต่อการตัดสินคดีโดยเฉพาะเรื่องทางเทคนิคหรือศาสตร์เฉพาะทางศาลต้องตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษาตรวจสอบ หรือวิเคราะห์เรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดีแล้วรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาล หากศาลไม่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงที่จำเป็นต่อการพิพากษา

ทั้งๆ ที่สามารถกระทำได้หรือศาลปฏิเสธการรับฟังพยานหลักฐานของคู่กรณี โดยปราศจากเหตุผลอันควร กรณีดังกล่าวถือเป็นการกระทำผิดต่อหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง และถือเป็นเหตุบกพร่องร้ายแรงในกระบวนการพิจารณา ผู้แพ้คดีสามารถอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของไทยนั้น โดยหลักการของการพิจารณาคดีปกครองที่ใช้ระบบไต่สวน ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี หรือ ไปทำการตรวจสอบสถานที่ หรือส่งประเด็นไปให้ศาลอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทน กับมีอำนาจเรียกคู่กรณีหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนุคคลที่เกี่ยวข้องให้ส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานใดๆ รวมทั้งมาให้ถ้อยคำ ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 วรรคสาม และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 50 ข้อ 55 และ ข้อ 56 ได้กำหนดเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีของศาลปกครองไว้

จากมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงยังมีอยู่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับคดีในต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งจะมีการตรวจสอบสถานที่เพื่อพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมจากมลพิษ หรือเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้น หรือเพื่อกำหนดขอบเขตของพื้นที่ที่ถูกจำกัดประเภทกิจการ หรือเพื่อตรวจสอบว่าใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ออกให้ นั้นส่งผลกระทบต่อลักษณะของพื้นที่อย่างไร ซึ่งศาลจะเป็นผู้ไปค้นหาความจริงด้วยตนเอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจจะเป็นเพราะตุลาการศาลปกครองไม่ใช่ ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้อยู่แล้ว

ส่วนในเรื่องของการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยใช้ผู้เชี่ยวชาญนั้น ยังมีปัญหาในการกำหนดผู้เชี่ยวชาญเพื่อใช้ในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งยังมีการใช้ผู้เชี่ยวชาญอยู่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่จะใช้ผู้เชี่ยวชาญในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ไปปรับใช้ทั้งในวิธีพิจารณาคดีแบบปกติ รวมถึงในกรณีที่มีการขอใช้มาตรการก่อนการพิพากษาคด้วย ทั้งยังใช้ผู้เชี่ยวชาญเพื่อประเมินความเสียหายหรือการกำหนดความเสียหายหรือกำหนดมาตรการที่เหมาะสมก่อนที่สถานการณ์จะรุนแรงขึ้น โดยให้หลักประกันในการชดใช้และประเมินราคาของมาตรการที่ต้องดำเนินการกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นนั้น และในบทบัญญัติของกฎหมายไทยก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ผู้เชี่ยวชาญในคดีสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจน ถึงแม้จะมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2554 ข้อ 6 และข้อ 9 ก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เป็นแต่เพียงหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นการภายใน

เพื่อเป็นแนวทางของศาลปกครองเท่านั้น ทั้งศาลปกครองก็ไม่ใช่องค์กรผู้เชี่ยวชาญทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยตรง แม้จะมีการแบ่งหน่วยงานภายในศาลปกครองเป็นแผนกคดีสิ่งแวดล้อมก็ตาม ดังนั้น การใช้ผู้เชี่ยวชาญจะทำให้มองเห็นสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากมลพิษ โดยอาจมีการตรวจสอบผลกระทบที่จะเกิดขึ้น หรือการใช้ผู้เชี่ยวชาญเพื่อประเมินผลกระทบและความเสียหาย หรือกำหนดมาตรการที่เหมาะสมก่อนที่สถานการณ์จะรุนแรงขึ้นได้ อีกทั้งการใช้ผู้เชี่ยวชาญจะทำให้มีประโยชน์ในการประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เช่น คดี *Frye V. United States* ที่ถือเป็นแนวปฏิบัติอย่างต่อเนื่องกันมาเป็นเวลายาวนาน โดยถือว่าเป็นมาตรฐานที่วางไว้ในการตรวจสอบการยอมรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญที่จะเข้ามาในคดี เป็นต้น

ดังนั้น การที่ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ผู้เชี่ยวชาญจึงต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์พยานหลักฐานต่างๆ รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้แก่ศาลปกครองให้มากขึ้น รวมถึงประเมินค่าหรือกำหนดมูลค่าความเสียหาย ประกอบกับศาลปกครองยังจะต้องตระหนักถึงบทบาทของตนในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมจากมลพิษ การวินิจฉัยคดีประเภทนี้จึงต้องใช้ความระมัดระวังในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะและส่วนได้เสียด้านสิ่งแวดล้อมที่จำต้องได้รับความคุ้มครองด้วย

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่าในการแสวงหาพยานผู้เชี่ยวชาญของฝ่ายผู้เสียหายเพื่อนำเสนอความเห็นต่อศาลยังประสบปัญหา ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากพยานผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง โดยพยานผู้เชี่ยวชาญมีความวิตกกังวลในการเป็นพยานต่อศาล ผู้เสียหายก็ขาดแคลนเงินทุนเป็นค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการศึกษาตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์ของผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่มักปฏิเสธการเป็นพยานต่อศาล โดยเฉพาะในคดีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐ ในคดีปกครอง แม้ว่าฝ่ายผู้เสียหายจะประสานขอความอนุเคราะห์โดยผ่านสภานายความซึ่งเป็นองค์กรทางวิชาชีพทางกฎหมายก็ตาม ทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถแสวงหาพยานผู้เชี่ยวชาญเป็นพยานศาลในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมจากมลพิษได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์เพียงพอ

ในส่วนข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นข้อพิพาทที่มีประเด็นในคดีที่เกี่ยวข้องด้วยข้อเท็จจริงที่ต้องอาศัยความรู้ทางด้านวิชาการหลายแขนง ทั้งด้านวิทยาศาสตร์ วิทยาศาสตร์ประยุกต์ สังคมศาสตร์และวิชาการแขนงอื่นๆ มาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นองค์รวม เช่น วิศวกรรมเคมี ธรณีวิทยา นิเวศวิทยา วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์เคมี สาธารณสุขศาสตร์ แพทย์สาขาอาชีวอนามัย (Occupation-Medical Doctor) เศรษฐศาสตร์

วิศวกรรมโยธา สถาปนิกและการผังเมือง พืชวิทยา วนศาสตร์ คณิตศาสตร์และสถิติ ฟิสิกส์ของอากาศ เสียงและความสั่นสะเทือน เป็นต้น ซึ่งความรู้ต่างๆ เหล่านี้ ศาลไม่ได้เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ และเป็นเรื่องที่ศาลไม่สามารถรู้ได้เองจากกระบวนการพิจารณาคดีโดยอาศัยพยานหลักฐานทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องนั้นๆ

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ศาลควรกำหนดหลักปฏิบัติต่างๆ ดังต่อไปนี้ในการรับฟังพยานหลักฐานที่ถูกนำมาปรับใช้ในคดีต่างๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อทุกฝ่ายมากที่สุด เช่น

1) การใช้ดุลพินิจของศาลในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ศาลต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานและการรับฟังพยานหลักฐาน ความสมเหตุสมผลของพยานหลักฐานที่สาระสำคัญแห่งคดี ความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่พิพาทกันในคดี

2) การใช้ดุลพินิจของศาลเกี่ยวกับพยานหลักฐานด้านวิทยาศาสตร์ ความเข้าใจในกระบวนการค้นหาความจริงด้านวิทยาศาสตร์ การนำสืบพยานหลักฐานโดยใช้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ต้องแสดงเหตุผลประกอบตามหลักวิชาเพื่อให้คนธรรมดาที่ไม่มีความรู้เฉพาะในวิทยาการนั้นเข้าใจได้ตามสมควร

3) การใช้ดุลพินิจของศาลในการรับฟังพยานหลักฐานไม่มีกฎหมายตายตัว แต่ศาลต้องทำหน้าที่คุ้มครองคู่ความให้ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาคดีด้วย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในระบบกฎหมายไทยนั้น เมื่อผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากมลพิษประสงคที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วจะต้องดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่มีวิธีการค้นหาความจริงโดยใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งระบบดังกล่าวกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองโดยเฉพาะตุลาการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีทั้งปวงโดยไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานที่เสนอโดยคู่กรณี ดังนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมกระบวนการพิจารณาในระบบนี้อย่างมาก นอกจากนี้ ปัญหาอีกประการหนึ่งในการอำนวยความยุติธรรมในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากมลพิษก็คือ การพิจารณาคดีมีความล่าช้า ซึ่งการที่ยังไม่มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ในคดีสิ่งแวดล้อมไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายไทยเพื่อให้ศาลได้มีเครื่องมือในการจัดการคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผู้เสียหายจำนวนมากได้ ถือว่าการอำนวยความยุติธรรมยังไม่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ตุลาการศาลปกครองส่วนหนึ่งได้ยอมรับโดยนำแนวคิดการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบ้างแล้ว ถึงแม้จะมีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม โดยแท้แต่ก็ยังมีตุลาการอีกส่วนหนึ่งที่ยังมิได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้

เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ไว้ในคดีปกครองเกี่ยวกับ
สิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน จึงทำให้การพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากมลพิษในกรณีที่มี
ผู้เสียหายจำนวนมากยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร