

โครงการอบรม นักกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์สาธารณะ รุ่นที่ 1

วิทยากร

อรรถจักร สัตยานุรักษ์
จิรสวัสดิ์ สุรฤทธิ์รัง
สงกรานต์ ป็องบุญจันทร์
ชำนาญ ศิริรักษ์
สุมิตรชัย หัตถสาร
ส.รัตนมณี พลกล้า
สุรัชย์ ตรงงาม และทีมนักกฎหมาย
มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม(EnLAW)

จัดโดย

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม - EnLAW ร่วมกับ คลินิกกฎหมาย
สิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ELC CMU)

โครงการอบรม
นักกฎหมายสิ่งแวดล้อม
เพื่อประโยชน์สาธารณะ รุ่นที่ 1

วิทยากร

ศ.ดร.อรรถจักร สัตยานุรักษ์

ท่าน จิรสวัสดิ์ สุรฤทธิ์ธำรง

ดร.สงกรานต์ ป็องบุญจันทร์

ทนาย ชำนาญ ศิริรักษ์

ทนาย สุมิตรชัย หัตถสาร

ทนาย ส.รัตนมณี พลกล้า

ทนาย สุรชัย ตรงงาม และทีมนักกฎหมาย

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW)

จัดโดย

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม - EnLAW ร่วมกับ คลินิกกฎหมาย
สิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ELC CMU)

โครงการอบรม
นักกฎหมายสิ่งแวดล้อม
เพื่อประโยชน์สาธารณะ รุ่นที่ 1



จัดโดย

มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม - EnLAW ร่วมกับ คลินิกกฎหมาย
สิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ELC CMU)

สารบัญ

หน้า

ความสำคัญของน้กกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สาธารณะต่อสังคม	1
บทบาทของศาลปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม.....	7
ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง	7
บทบาทศาลในคดี PM 2.5 จังหวัดเชียงใหม่.....	8
บทบาทของกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงสังคม ศักยภาพ และข้อจำกัด.....	10
ถอดบทเรียนการฟ้องคดียุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมจากประสบการณ์.....	16
คดีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้.....	16
คดี Strategic Lawsuit Against Public Participation (SLAPP).....	18
คดีโลกร้อน ไร่หมุนเวียนบ้านแม่อมกิ.....	20
คดีเขาควหา	21
ข้อพิจารณาในการฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาด้านสิ่งแวดล้อม	23
การฟ้องคดีแพ่ง	23
การฟ้องคดีอาญา.....	24
การทำคดีสิ่งแวดล้อม.....	24
ข้อพิจารณาในการฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม	28
คดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง	28
กระบวนการพิจารณาคดีศาลปกครอง	29
การเตรียมคดีกับชุมชน	30
การใช้กฎหมายกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน	34

ความสำคัญของนัยกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สาธารณะต่อสังคม

โดย ศ.ดร.อรรถจักร สัตยานุรักษ์ อดีตอาจารย์ภาควิชาประวัติศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

“สิ่งแวดล้อมไม่ใช่แค่สิ่งแวดล้อม ผมขอขึ้นต้นด้วยเรื่องการเมืองของชีวิต ปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเยอะเยอะ ทำสุดแล้วกฎหมายสิ่งแวดล้อมคือการขยับเข้าสู่การเมืองของชีวิต และจะเปลี่ยนการวางหินปูทางไปสู่อนาคต”

1. ความหมายและความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม

อาจารย์อรรถจักรเคยเขียนหนังสือเรื่อง “นิเวศประวัติศาสตร์ พรหมแดนความรู้” ประมาณปี พ.ศ. 2540 ซึ่งกระแสดวงความคิดของสังคมเรื่องสิ่งแวดล้อมในขณะนั้นแพร่หลายมาก และเริ่มมีการพูดถึงนิเวศวิทยาแบบใหม่ ในขณะที่งานวิจัยนิเวศวิทยาก่อนปี พ.ศ.2540 พูดถึงแต่ประเด็นเล็ก ๆ เช่น ไรแดงในอุ้งตีนควายเติบโตได้อย่างไร ทำไมกิ้งกั้วที่กระโดดหนีออกจากบ่อตัวโตกว่าตัวที่อยู่ในบ่อ

พัฒนาการของความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมของไทยในอดีตเริ่มตั้งแต่ก่อนรัชกาลที่ 4 โดยมี “ไตรภูมิ กถา” หรือ “ไตรภูมิพระร่วง” เป็นกรอบความคิดที่ควบคุมพฤติกรรมมนุษย์และโครงสร้างทางชนชั้นไว้ด้วยการแบ่งเป็นภูมิต่าง ๆ และมีคำอธิบายแต่ละชุดไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับพื้นที่ เวลา และอารมณ์ของช่วงเวลาในขณะนั้น ช่วยควบคุมมนุษย์ไม่ให้ละเมิดต่อธรรมชาติ ในสมัยรัชกาลที่ 4 จนถึงช่วงประมาณ พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา ความคิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอิทธิพลจากระบบทุนนิยมและความสัมพันธ์กับต่างชาติ ทำให้พื้นที่ที่เคยมีความหมายทางวัฒนธรรมถูกมองต่างออกไป เช่น ในอดีตป่าช้าถูกมองว่าเป็นพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ มีความเชื่อเรื่องผีและห้ามบุกรุก ความเชื่อดังกล่าวทำหน้าที่เป็นกลไกทางสังคมที่ช่วยปกป้องพื้นที่ธรรมชาติ นับตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เป็นต้นมาเริ่มมีการใช้คำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” ในรัชกาลที่ 5 มีการตั้งกรมโลหกิจขึ้นเพื่อดูแลกิจการด้านโลหะ ซึ่งถือเป็นกรมทรัพยากรธรรมชาติในอดีตของไทย กระบวนการเหล่านี้นำไปสู่นโยบายต่าง ๆ ที่มุ่งใช้และแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบ ในช่วงหลังทศวรรษ 2510 แม้แนวคิดเรื่องทรัพยากรธรรมชาติจะเริ่มลดลง เนื่องจากการเกิดแนวคิดด้านความหลากหลายทางชีวภาพและเกิดนิเวศวิทยา แต่ความคิดด้านทรัพยากรธรรมชาติยังแทรกอยู่ในสังคมไทยและกลับมามีอิทธิพลเป็นระยะ เช่น การจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งยังคงใช้คำว่า “ทรัพยากร” อยู่ หลัง พ.ศ. 2516 เกิดจุดเปลี่ยนสำคัญจากการเคลื่อนไหวของนักศึกษาในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม หลังเกิดเหตุเฮลิคอปเตอร์ของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เข้าไปล่าสัตว์ป่าตก ต่อมาในปี พ.ศ.2518 เริ่มมีกระแสการตั้ง

กรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2516 มหาวิทยาลัยและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ได้สร้างความรู้ชุดใหม่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นมากมาย เช่น แนวคิดป่าชุมชน ความหลากหลายทางชีวภาพ และองค์ความรู้อื่น ๆ อีกหลายด้าน ความรู้ทั้งหมดที่สะสมมาเริ่มขยายตัวอย่างมากใน พ.ศ. 2540 เกิดความหมายใหม่ของสิ่งแวดล้อมขึ้นมา สิ่งแวดล้อมไม่ได้ถูกมองเป็นเรื่องเล็กน้อยอย่างเรื่องไรแดงในอู่ตื้นควายหรือกุงตัวที่กระโดดออกจากบ่อ แต่เริ่มมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับการดำรงชีวิตของมนุษย์มากขึ้น คำว่า “คุณภาพชีวิต” เข้ามามีบทบาทในการเปลี่ยนจินตนาการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จนท้ายที่สุดหลังทศวรรษ 2540 สิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตของผู้คนมากมาย

อย่างไรก็ตาม ยังมีความย้อนแย้งเกิดขึ้นระหว่างสิ่งแวดล้อมและจินตนาการของรัฐ ในสังคมมองว่าสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญมากขึ้นและกลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต แต่รัฐและระบบราชการไทยกลับมองว่าสิ่งแวดล้อมเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่จะถูกลงต่อไปได้ แม้ว่าภาคประชาสังคม นักวิชาการ หรือชาวบ้านจะพยายามเคลื่อนไหวและต่อสู้เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมแต่ก็ยังไม่เห็นความคืบหน้า ในขณะที่รัฐกำลังทำกระบวนการลดทอนความหมายของสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ความหมายของทรัพยากรเหนือกว่าสิ่งแวดล้อม โดยสอดแทรกแนวคิดนี้ลงไปในระบบการศึกษา ทำให้สังคมมองสิ่งแวดล้อมเพียงเป็นเรื่องสวยงาม เป็นส่วนเสี้ยวเล็ก ๆ และเป็นหน้าที่ของปัจเจกชนที่สนใจสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรแคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวเอง

“ผมพยายามจะอธิบายว่าเพื่อให้ความหมายทรัพยากรเหนือกว่าสิ่งแวดล้อม รัฐและทุนได้ทำกระบวนการลดทอนความหมายของสิ่งแวดล้อม หรือลดรูปลงเหลือเพียงส่วนเสี้ยว สิ่งพวกนี้มันซึมลึกลงไป จนทำให้คนทั่วไปรู้สึกเหมือนกับเราต้องช่วยสิ่งแวดล้อม โลกร้อน ใช้อย่างไร แต่มันเป็นแค่ส่วนเสี้ยว ผมคิดว่ากระบวนการลดทอนเช่นนี้เกิดขึ้นเข้มข้นและตลอดมา และท้ายที่สุดแล้วมันเข้าไปทำงานกับระบอบคิดระบอบอารมณ์ความรู้สึกให้เห็นแค่ภาพสวยงามของธรรมชาติ คุณเริ่มทำให้ทั้งหมดเป็นปัญหาของปัจเจกชนไม่ใช่สังคม”

2. ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กับสิ่งแวดล้อม

“ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา นับจากรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ ผมคิดว่าการทำลายสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นเยอะแยะเลย เกิดขึ้นในนามของการรักษาสิ่งแวดล้อมด้วยซ้ำไป และท้ายสุดแล้วแม้ว่าคุณรักษาสิ่งแวดล้อมคุณกลับเปิดโอกาสให้การถลุงสิ่งแวดล้อมเกิดได้ง่ายมากขึ้น ผมใช้คำว่าความคิดเรื่องสิ่งแวดล้อมของรัฐและทุนถอยกลับไปปักหลักอยู่ในขอบเขตของทรัพยากรธรรมชาติ อันนี้คือสิ่งที่น่ากลัว...ที่สำคัญการผนวกกันของรัฐและทุนทำให้เกิดลำดับชั้นของรัฐพันลึกทางเศรษฐกิจขึ้นมา”

สถานการณ์ในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นว่าทุนไม่ได้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติแต่เป็นเรื่องของกำไรเป็นหลัก รัฐพร้อมจะสะสมทุนด้วยวิธีการใดก็ตามและสามารถเชื่อมต่อกับทุนต่างชาติได้โดยไม่แยแสต่อผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ในอดีตไทยมีการต่อต้านบริษัทข้ามชาติ แต่ปัจจุบันกลับมีการเปิดเสรีมากขึ้น เปิดให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามา การผนวกรวมกันระหว่างทุนกับรัฐไทยยิ่งเอื้อให้ทุนใหม่ขยายตัวได้อย่างไม่มีข้อจำกัดและสามารถสะสมทุนโดยใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมโดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่ตามมา

อาจารย์อรรถจักร มองว่าการทำลายสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นมากมาย และหลายครั้งเกิดขึ้นภายใต้ชื่อของการรักษาสิ่งแวดล้อมเอง ทำยที่สุดแล้วแม้รัฐจะอ้างว่ารักษาสิ่งแวดล้อมแต่กลับเปิดโอกาสให้เกิดการถลุงสิ่งแวดล้อมได้ง่ายมากขึ้น ความคิดเรื่องสิ่งแวดล้อมของรัฐจึงถดถอยและย้อนกลับไปยึดอยู่กับกรอบของทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้การผนวกรวมระหว่างทุนกับรัฐไทยทำให้เกิดลำดับขั้นของเศรษฐกิจขึ้นมา และรัฐพันลึกด้านเศรษฐกิจนี้เอง ที่เปิดโอกาสให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้นซึ่งรัฐพันลึกมีหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มที่ทำงานการเมือง กลุ่มที่ทำงานวัฒนธรรม รัฐและกลุ่มทุนที่ขยายการทำลายสิ่งแวดล้อมในทุกมิติส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในทุกพื้นที่ โดยรัฐมักลดทอนความขัดแย้งเหล่านี้ด้วยการทำให้เป็นปัญหาเฉพาะพื้นที่ เช่น กรณีของพื้นที่พิเศษที่ก่อกมลภาวะหรือทำลายสิ่งแวดล้อม กระแสการเคลื่อนไหวในสังคมไทยเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจึงยังคงดำรงอยู่ต่อไป ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาความหมายของทรัพยากรธรรมชาติเริ่มขยับขึ้นมาครองอำนาจเหนือกลไกของระบบราชการอย่างไรก็ตาม การทำลายสิ่งแวดล้อมวันนี้คือการฆาตกรรมสังคมไทยในอนาคต ในส่วนนี้จึงเป็นภารกิจของนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมรุ่นใหม่ที่จะต้องเข้ามารับมือ

3. สิ่งแวดล้อมกับชีวิตพลเมือง

การขยายตัวของรัฐและทุนเพื่อถลุงธรรมชาติ ทำให้รัฐพยายามสร้างกิจกรรมทางสิ่งแวดล้อมขึ้นมาเพื่อลดแรงต่อต้านจากสังคม เช่น การที่บริษัทใหญ่ ๆ พยายามทำกิจกรรม CSR รวมไปถึง SDGs ซึ่ง SDGs มีจุดอ่อนตรงที่หลีกเลี่ยงการพูดถึงประเด็นการเมืองโดยตรง แม้จะปรากฏคำว่า politic หรือ political อยู่ 3 แห่ง แต่เป็นการพูดโดยรวมเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำและไม่ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าควรดำเนินการอย่างไร กระบวนการนำ SDGs เข้ามาในไทยยังเปิดช่องให้กลุ่มทุนได้รับประโยชน์ เช่น การตั้งคณะกรรมการที่มีพลเอกประยุทธ์และพลเอกประวิตรสลับกันเป็นประธาน ทำให้ทุนสามารถเข้าไปยึดโยงกับเป้าหมายของ SDGs แต่ละข้อได้โดยตรง กระบวนการนี้กลายเป็นการลดทอนจินตนาการเรื่องสิ่งแวดล้อม เพราะทำให้ความรู้และการสื่อสารด้านสิ่งแวดล้อมไม่ถูกทำให้รับรู้เป็นเรื่ององค์รวมในระดับสังคม แม้ประชาชนจะรับรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้นแต่กลับไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เช่น เครื่องฟอกอากาศขายดี บริษัทได้กำไรมหาศาล ขณะที่ปัญหามลพิษยังไม่ถูกแก้ไข จินตนาการสิ่งแวดล้อมที่ถูกลดทอนเหล่านี้ยิ่งเปิดโอกาสให้การถลุงทำลายสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าเดิม

นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมต้องทำงานหนัก แต่ขณะเดียวกันสังคมกลับมีช่องทางที่สวนทางกันและส่งผลกระทบต่อชีวิตพลเมือง ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทำให้ผู้คนหลุดพ้นออกจากโครงสร้างทางสังคมแบบเดิม นำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ในฐานะพลเมืองที่มีลักษณะเป็นปัจเจกชนมากขึ้น เช่น สมัยก่อนคนเหินหมักไม่ทิ้งขยะหน้าบ้านเพราะเกรงใจเพื่อนบ้าน สะท้อนถึงโครงสร้างแบบเดิมที่ยึดโยงกันผ่านความสัมพันธ์ชุมชน ท้ายที่สุดแล้วปัจจัยเหล่านี้ได้ปลดปล่อยผู้คนออกจากพันธะหรือความสัมพันธ์แบบเดิมและผลักดันให้แต่ละคนกลายเป็นปัจเจกที่ต้องสัมพันธ์กับรัฐมากขึ้น กลายเป็นพลเมืองที่ต้องการการคุ้มครองดูแลและใช้สิทธิของตนเองตามกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันการดำรงชีวิตก็สัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งดิน น้ำ อากาศ และฝุ่น กลายเป็นปัจจัยที่ต้องพึ่งพารัฐในการจัดการ สิ่งเหล่านี้ทำให้ปัญหากฎหมายเรื่องความเดือดร้อนรำคาญเปลี่ยนแปลงความหมายไปจากอดีต จากเดิมที่เป็นความรำคาญทั่วไปกลายเป็นความเดือดร้อนที่กระทบถึงคุณภาพชีวิต หลายกรณีในงานของ EnLaw คือปัญหาความเดือดร้อนรำคาญที่กระทบถึงชีวิตของผู้คนจริง ๆ แต่ด้วยสถานะพลเมืองแบบปัจเจกชนประกอบกับกระบวนการลดทอนจินตนาการเรื่องสิ่งแวดล้อม ทำให้ผู้คนในสังคมไทยจำนวนมาก แม้จะเห็นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมแต่ในขณะเดียวกันกลับมองไม่เห็นสายสัมพันธ์ทางสังคมที่เชื่อมโยงกับสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการต่อสู้ทางสิ่งแวดล้อมจึงถูกมองว่าเป็นปัญหาเฉพาะของคนที่เดือดร้อนเท่านั้น เช่น การต่อสู้ที่ระยองหรือเชียงใหม่ ซึ่งถูกทำให้กลายเป็นปัญหาของพื้นที่นั้นแทนการมองว่าเป็นประเด็นร่วมของสังคมทั้งหมด

4. นักกฎหมายสิ่งแวดล้อม กับอนาคตสังคมไทย

“ผมคิดว่านักกฎหมายสิ่งแวดล้อมทำงานในสังคมไทยได้อย่างยากลำบาก และการต่อสู้ก็กินเวลานานมาก ที่เป็นอย่างนี้เพราะว่าการหนุนช่วยทางสังคมมีไม่มากพอที่จะกดดันกลไกรัฐที่ประสานกับทุนได้มากพอ ผมคิดว่าตราบไคที่เราทำบุญให้กับวัด โดยไม่ทำบุญให้กับองค์กรที่ทำงานเพื่อสิ่งแวดล้อม สถานการณ์ก็จะไม่เปลี่ยน”

แม้ความรู้สึกเรื่องสิ่งแวดล้อมจะก้าวหน้ามากขึ้น แต่หากไม่ถูกถักสานให้เป็นหัวใจของพลเมือง ปัญหาที่มีแนวโน้มจะวนกลับมาแบบเดิมได้อีก นอกจากนี้การต่อสู้ด้านสิ่งแวดล้อมยังใช้ระยะเวลายาวนานมาก พลังสนับสนุนทางสังคมยังไม่มากพอที่จะกดดันกลไกรัฐให้ประสานงานหรือรับฟังผู้คนอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อได้รับการสนับสนุนน้อยทำให้การต่อสู้ส่วนมากต้องพึ่งพาเทคนิคการใช้ข้อกฎหมาย ท้ายที่สุดแล้วรัฐซึ่งมีกลไกและอำนาจสื่อสารที่เข้มแข็งกว่ากลายเป็นผู้กำหนดกรอบว่าใครคือผู้เสียหาย ทั้งที่ในทางปฏิบัติประชาชนจำนวนมากไม่มีสิทธิเรียกร้องทางแพ่งอย่างแท้จริง จึงเกิดความย้อนแย้ง คือถูกต้องตามข้อกฎหมายแต่ไม่ถูกต้องตามศีลธรรมในสังคม แม้จะมีข้อกฎหมายที่ให้สิทธิ

เรียกร้องทางแพ่งได้แต่อาจไม่ครอบคลุมมากพอหรือใช้ไม่ได้จริง จึงยังจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายกันต่อไป

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยในปัจจุบันถูกแยกออกเป็นเลี้ยว ๆ และไม่ได้เชื่อมโยงกัน แม้จะมีหนังสือเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ก็ยังมีข้อมูลไม่มากพอ ทำให้ความรู้ที่มีอยู่ส่วนใหญ่เน้นไปที่เทคนิคการใช้ข้อกฎหมายเป็นหลัก การที่นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมใช้ข้อกฎหมายในการต่อสู้นั้นแท้จริงแล้วเป็นการต่อสู้เพื่อสร้างพลเมืองใหม่ที่มองเห็นและตระหนักถึงการคุกคามสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อชีวิตประชาชน ตัวอย่างเช่น กรณีโคบอลต์ 60 กรณีโคบอลต์ทำให้สังคมไทยตระหนักได้ในระดับหนึ่งว่าสารพิษอันตรายสามารถถูกนำมาจัดการโดยไม่ระมัดระวัง รัฐต้องใช้กลไกในการปรับเปลี่ยนกฎหมายให้ประชาชนได้เห็นถึงการคุกคามสิ่งแวดล้อมและเพื่อสร้างพลังทางสังคมจนนำไปสู่การสร้างพลเมืองใหม่ที่มีความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อม หากสร้างได้มากพอ สังคมสามารถเปลี่ยนมุมมองจากความเห็นอกเห็นใจเฉพาะบุคคล (Sympathy) ไปสู่ความเข้าใจเข้าใจทางสังคมร่วมกัน (Social Empathy) ซึ่งในปัจจุบันสังคมไทยมีแต่ Sympathy เช่น หากมีคนกำลังลำบาก ผู้คนจะแสดงความช่วยเหลือเป็นรายบุคคล แต่ขาด Social Empathy ที่จะมองถึงความมั่งคั่งและคุณค่าของสังคมร่วมกัน นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้สังคมพัฒนาไปสู่ Social Empathy ได้ ดังนั้นการทำงานเพื่ออนาคตของสังคมไทยของนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงไม่ใช่แค่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่เป็นการสร้างความตระหนักในชีวิตพลเมือง เพื่อให้ผู้คนในสังคมเริ่มเห็นความสำคัญและเข้าใจว่าสิ่งแวดล้อมคือชีวิต และต้องร่วมกันรักษา ไม่ใช่เพียงแก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากสามารถสร้าง Social Empathy ในทุกกลุ่มของชนชั้นกลางได้ จะเกิดผลกระทบที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสังคมได้อย่างแท้จริง อาจารย์อรรถจักร มองว่า ชนชั้นกลางถือเป็นกลุ่มบุคคลที่ใหญ่ที่สุดในสังคมไทย จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ชนชั้นกลางมักเป็นผู้ขับเคลื่อนความเปลี่ยนแปลงสำคัญ ในทางตรงกันข้าม ชนชั้นสูงซึ่งมีส่วนน้อยในประเทศ มักได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดิน และสิ่งอื่น ๆ จำนวนมาก โครงสร้างสังคมปัจจุบันเต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำที่เอื้อประโยชน์ต่อชนชั้นสูง ทำให้ไม่สามารถคาดหวังให้พวกเขาเป็นแรงขับเคลื่อนได้อย่างเต็มที่ ขณะเดียวกัน ชนชั้นล่างซึ่งเป็นผู้ต่อสู้และยืนหยัดมาจนถึงทุกวันนี้ยังคงมีความหวังมาก หากชนชั้นสูงสามารถพัฒนา Social Empathy ได้มากขึ้น สังคมไทยก็จะมีโอกาสสร้างกระบวนการจัดการทรัพยากรที่เป็นธรรมมากขึ้นตามมา พันธกิจของนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงเป็นกระบวนการสร้างพลเมืองใหม่ที่ตระหนักถึงชีวิตพลเมืองและสามารถดำรงชีวิตในสภาพสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพเหมาะสม

“ผมคิดว่าการทำงานของนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งหมด แม้ว่าจะเป็นการต่อสู้แบบเป็นคดี ๆ แต่ลึกลงไปแล้วเป็นกระบวนการสร้างพลเมืองใหม่ที่มองเห็นและตระหนักถึงการคุกคามสิ่งแวดล้อมที่กระทบชีวิตพลเมือง...ในกรณีที่ปรากฏในการต่อสู้ของ EnLAW เองหรือที่อื่น จำเป็นต้องขยับมาให้เห็นถึงการคุกคามสิ่งแวดล้อมที่กระทบกระเทือนกับชีวิตพลเมือง ชีวิตของของผู้คนที่เป็ประชาชน และ

สร้างพลเมืองใหม่ให้ได้มากขึ้น วันนี้ยังสร้างได้ไม่มากพอ พลเมืองใหม่จะเป็นพลังทางสังคมในการกดดันรัฐ กลไกรัฐ ให้ปรับเปลี่ยนกฎหมาย”

ข้อมูลเพิ่มเติมจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

วิธีการเคลื่อนไหวที่เปลี่ยนไปจากอดีต

ในอดีตการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมจะใช้การกดดันทางการเมือง เช่น การชุมนุม ประท้วง ที่อาจนำไปสู่การแก้ไขนโยบาย แต่หลังปี 2540 มีการใช้การฟ้องคดีมากขึ้น การใช้กฎหมายในการต่อสู้ไม่สามารถทำให้สังคมกว้างตระหนักถึงปัญหาได้ เนื่องจากผู้คนที่ต่อสู้ชนะเป็นคดี ๆ ไป หากต่อสู้ในชีวิตพลเมืองจะต้องผนวกกันทุกส่วนทั้งหมดเพื่อสร้างแรงกดดันที่สูงที่สุดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม

ช่วงทศวรรษ 2540 เป็นต้นมามีการใช้กฎหมายในการต่อสู้มากขึ้น เป็นการต่อสู้เฉพาะคดีและมีการสู้ทางเทคนิคมากขึ้น แม้จะชนะคดีแต่ไม่ชนะในเชิง Concept ผลคือต้องต่อสู้เป็นรายคดีไป แม้ในรัฐธรรมนูญของไทย 2540 จะมีการบัญญัติในเรื่องของสิทธิชุมชนแล้วและกระบวนการต่อสู้ในทางสิ่งแวดล้อมก็พยายามจะช่วยเหลือเรื่องสิทธิชุมชน แต่ระบบของ conflict ในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมในไทยยังไม่สามารถผลักดันออกไปได้เรื่อย ๆ

บทบาทของศาลปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

โดย นายจิรสวัสดิ์ สุรฤทธิ์ธำรง ตุลาการศาลปกครองเชียงใหม่

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง

ศาลปกครองเปิดทำการรับฟ้องคดีครั้งแรกเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งถือเป็นวันกำเนิดศาลปกครองอย่างเป็นทางการ ปัจจุบันศาลปกครองมีอายุ 24 ปี ในขณะที่ศาลยุติธรรมมีอายุ 100 กว่าปีแล้ว โดยที่ศาลปกครองมีการแก้ไขกฎหมายในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อปี พ.ศ. 2562 โดยแก้ไขให้คดีที่มีคำขอให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยไม่จำเป็นต้องรอให้คดีถึงที่สุด ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะมารองรับคดีสำคัญที่จะอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครองให้แก่คู่กรณีได้ และต้องเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครอง หรือ คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีละเมิดของหน่วยงานรัฐยกเว้นคดีคำสั่งของหน่วยงานรัฐลงโทษทางวินัยนั้นขอไม่ได้ กฎหมายมหาชนโดยเนื้อแท้แล้วมีมาตั้งแต่ยุคโบราณ แต่เริ่มพัฒนาและขยายตัวอย่างชัดเจนในช่วง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายสำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารจากราชการ ดังนั้นการคัดสรรตุลาการของศาลปกครองจึงมีจำนวนน้อยในแต่ละปี ในขณะที่จำนวนคดีมีเพิ่มมากขึ้น แต่มีจำนวนตุลาการเพียง 325 คน ต่างจากศาลยุติธรรมที่มีตุลาการประมาณ 5000-6000 คน ส่งผลให้การพิจารณาคดีปกครองใช้เวลานานอย่างไรก็ตาม มีกฎหมายกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาคดีครอบคลุมทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรมด้วย ตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด โดยกำหนดกรอบในการพิจารณาคัดสินคดีของศาลปกครองชั้นต้นไว้ที่ 2 ปี 6 เดือน ศาลปกครองสูงสุดก็ใช้เวลาใกล้เคียงกัน หากศาลใช้ระยะเวลาตามกรอบ การพิจารณาคดีจะใช้เวลารวมทั้งหมดประมาณ 5 ปี ซึ่งถือว่ายาวนานและอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนได้

ศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีลักษณะแตกต่างกันตรงที่ระบบการพิจารณาคดี ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหาที่ให้ความคุ้มครองทั้งสองฝ่ายเป็นผู้พิสูจน์ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน โดยศาลมีหน้าที่เป็นเพียงคนกลางที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ฝ่ายโจทก์และจำเลยนำเสนอ ศาลยุติธรรมยังมีระบบไต่สวนในศาลคดีอาญาทุจริตและศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับศาลปกครองจะมี 2 ชั้น ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ซึ่งรับอิทธิพลมาจากระบบศาลในยุโรป มีตุลาการองค์คณะทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจ และมีตุลาการผู้แถลงคดี พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการหรือองค์คณะไม่น้อยกว่า 3 คน ส่วนศาลปกครองสูงสุดไม่น้อยกว่า 5 คน อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองมักถูกมองว่าพิจารณาคดีล่าช้า เนื่องจากมีจำนวนตุลาการ

เพียงประมาณ 325 คน เป็นตุลาการศาลปกครองสูงกว่า 50 คน ที่เหลือเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งต้องรับผิดชอบคดีเป็นจำนวนมาก

บทบาทศาลในคดี PM 2.5 จังหวัดเชียงใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้การดูแลและจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ประเทศมีสิ่งแวดล้อมที่ดีและปลอดภัยจากมลพิษต่าง ๆ นอกจากนี้ ในต่างประเทศยังมีองค์กรระดับโลก ClientEarth ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญที่ทำงานด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและผลักดันให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

ศาลปกครองเชียงใหม่เคยพิจารณาคดีสำคัญเกี่ยวกับปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอน หรือ PM 2.5 ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายจังหวัด ในชั้นพิจารณาคดี ศาลปกครองจะเรียกโจทก์กับจำเลยว่า “ผู้ฟ้องคดี” กับ “ผู้ถูกฟ้องคดี” ซึ่งโดยปกติแล้วทั้งสองฝ่ายจะสู้คดีกันไปตามเอกสารคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และอาจมีการยื่นคำให้การเพิ่มเติม ฝ่ายผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่เสนอคำฟ้องต่อศาล อย่างแรกศาลจะตรวจสอบว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายในเรื่องที่นำมาฟ้อง หากไม่เข้าเงื่อนไขดังกล่าวศาลจะไม่รับฟ้อง แต่หากเป็นนิติบุคคลที่จดทะเบียนในลักษณะสมาคม ศาลจะตรวจสอบวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียนไว้ว่าเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ฟ้องหรือไม่ หากวัตถุประสงค์ของสมาคมครอบคลุมประเด็นที่ฟ้อง ก็มีสิทธิฟ้องคดีได้

ขั้นตอนต่อไปคือการตั้งประเด็น ซึ่งไม่ได้อาศัยเพียงเนื้อหาในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ศาลมีอำนาจไต่สวนจึงสามารถตั้งประเด็นได้ ในคดีฝุ่น PM 2.5 ของจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องในช่วงเดือนเมษายน พ.ศ. 2566 ซึ่งเป็นช่วงที่ระดับฝุ่นในประเทศไทยโดยเฉพาะจังหวัดเชียงใหม่ติดอันดับ 1 ของโลก ศาลเห็นว่าคดีดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างแท้จริงจึงมีคำสั่งรับฟ้อง นอกจากนี้ หากศาลเห็นว่าคดีที่ต้องพิจารณาโดยเร่งด่วน อาจปรึกษากับองค์กรคณะและเสนอขออนุมัติจากอธิบดีได้ ตามระเบียบข้อ 49/2 แห่งที่ประชุมใหญ่ศาลปกครอง ซึ่งเป็นระเบียบใหม่ที่ใช้สำหรับคดีสำคัญที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและดำเนินคดีไปด้วยความรวดเร็ว อีกทั้ง หากจำเป็น ศาลสามารถเชิญบุคคลภายนอกเข้ามาชี้แจงให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้ ในคดีฝุ่น PM 2.5 ที่จังหวัดเชียงใหม่ดังกล่าว ศาลในคดีนี้ใช้หลัก Precautionary Principles ซึ่งเป็นหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม และเป็นหลักสากลที่สอดคล้องกับหลักป้องกันล่วงหน้าของกฎหมายไทย เนื่องจากสามารถใช้เพื่อป้องกันปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นซ้ำในปีต่อ ๆ ไปได้ คาดการณ์ได้แน่นอนว่าช่วงเวลานี้ของทุกปีมักมีปริมาณฝุ่นในระดับสูง โดยทั่วไปเมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีสิ้นสุดลง ศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดี แต่ในคดีนี้ศาลมีคำสั่งรับฟ้องไว้ในขณะที่เหตุยังปรากฏอยู่ คือช่วงเดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคม ซึ่งค่าฝุ่นตามที่ปรากฏใน AQI อยู่ในระดับ 300-400 อันเป็นค่าที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ฝุ่น PM 2.5 มีขนาดเล็กมากจนไม่

สามารถถูกรองได้ด้วยชนจุมูก ฝุ่นจะเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจและส่งผลต่อปอดและหัวใจ ก่อให้เกิดผลเสียระยะยาว ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญที่ศาลได้เชิญมาชี้แจงเพิ่มเติม ได้แก่ คณะแพทยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) โดยระบุว่า มีอัตราการเสียชีวิตที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ศาลจึงสามารถนำหลักหลักป้องกันไว้ก่อนมาใช้ประกอบการพิจารณาได้ ซึ่งเป็นหลักที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล สอดคล้องกับกฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มาตรา 10 หากไม่มีกฎหมายดังกล่าว ศาลจะไม่สามารถนำกฎหมายภายนอกที่เป็นหลักสากลมาใช้ได้ เมื่อมีกฎหมายไทยที่สอดคล้องกับหลักสากลศาลจึงสามารถนำมาใช้ในคดีได้ ด้วยเหตุนี้ กฎหมายอื่น ๆ ที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องในอนาคต นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้หลักสากลต่าง ๆ ถูกผสมเข้ากับกฎหมายไทย เพื่อให้ตุลาการสามารถนำมาใช้บังคับได้และเป็นที่ยอมรับกันได้ทุกฝ่าย

บทบาทของกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงสังคม ศักยภาพ และข้อจำกัด

โดย ดร.สงกรานต์ บ็องบุญจันทร์ คลินิกกฎหมายสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

“ในความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์กฎหมายเริ่มเกิดขึ้นจากการต่อสู้ต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อจะกำหนดอะไรบางอย่างเรื่อง ซึ่งเมื่อได้ข้อยุติก็ไม่ได้หยุดนิ่งตายตัว หลังจากนั้นก็ต่อสู้กันไปเรื่อย ๆ แล้วแต่ว่าคนกลุ่มไหนสามารถที่จะมีความชอบธรรมมากกว่า หรือมีอำนาจในการต่อรองมากกว่าในแต่ละช่วงเวลา”

กฎหมายอาจเป็นทั้งเครื่องมือที่ช่วยให้สังคมพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น และในขณะเดียวกันก็อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้สังคมล่าหลังหรือนำไปสู่การละเมิดสิทธิของประชาชนได้ เมื่อเราพูดถึงกฎหมายในฐานะนักกฎหมาย เรามักพูดถึงสิ่งที่แตกต่างจากความเป็นธรรม เพราะหากกฎหมายมีความเป็นธรรม ก็คงไม่เกิดการเรียกร้องให้แก้ไขกฎหมายหรือการโต้แย้งเพื่อให้ตีความไปอีกทิศทางหนึ่ง แล้วในฐานะนักกฎหมายเพื่อสังคมควรมองกฎหมายในลักษณะใด

ทฤษฎีพัฒนาการของกฎหมายอธิบายว่า กฎหมายในสังคมหนึ่งแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ลักษณะแรก กฎหมายที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับ ควบคุม หรือกดขี่ประชาชน หรือ Repressive Law ลักษณะที่สอง กฎหมายที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อใช้จัดการกับความขัดแย้งในสังคม หรือ Autonomous Law เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นความเป็นกลาง เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความ ซึ่งเป็นกฎหมายที่นักกฎหมายคุ้นเคย เพราะมีการเรียนการสอนอย่างแพร่หลายในสถาบันกฎหมาย ลักษณะที่สาม กฎหมายที่ออกแบบขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในสังคมและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน หรือ Responsive Law กฎหมายลักษณะนี้มักพบมากในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยถูกใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และมักเพิ่มขึ้นตามปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม

ทฤษฎีพัฒนาการของกฎหมายสะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนและพลวัตของกฎหมาย ช่วยให้นักกฎหมายรุ่นใหม่สามารถออกแบบการทำงานของตนเองให้สอดคล้องกับกฎหมายมากกว่าการมองว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่หยุดนิ่งตายตัว เพราะในสังคมหนึ่ง กฎหมายถูกพัฒนาขึ้นมาจากอดีตและสร้างใหม่ทับถมขึ้นมาโดยไม่มีการยกเลิกกฎหมายเก่าที่เคยออกมาแล้ว เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง กฎอัยการศึก ในสังคมไทยก็ปรากฏสภาวะของกฎหมายตามแนวทางของทฤษฎีพัฒนาการนี้เช่นกัน กฎหมายทั้ง 3 ประเภทมีลักษณะและแนวคิดที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ในสังคมหนึ่งอาจมีกฎหมายทั้งสามกลุ่มนี้ปรากฏอยู่ ขึ้นอยู่กับว่าสังคมไหนมีกฎหมายกลุ่มใดอยู่มากกว่ากัน

สังคมที่มีกฎหมายประเภทแรกอยู่มาก มักเป็นประเทศที่ปกครองในระบบเบ็ดเตล็ด หรือเป็นรัฐศาสนา เนื่องจากรัฐในสังคมเช่นนี้มีเป้าหมายหลักคือกำกับและควบคุมสังคม ไม่ได้เน้นการอำนวยความสะดวกหรือเป็นกลาง เมื่อสังคมเริ่มพัฒนามากขึ้น รัฐจะทำหน้าที่แทนคนกลุ่มใหญ่ในสังคมและเริ่มมีแนวคิดที่ว่ากฎหมายสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาสังคมร่วมกัน เช่น การใช้กฎหมายสร้างสวัสดิการทางสังคมตามความต้องการของประชาชน หรือกรณีการแก้ไขกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติความเท่าเทียมทางเพศ ซึ่งสะท้อนถึงความสามารถของกฎหมายในการตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ดังนั้น กฎหมายแต่ละประเภทมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน หากเป็นรัฐที่เน้นความสงบเรียบร้อยหรือรัฐเบ็ดเตล็ด เป้าหมายหลักของกฎหมายจะเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยทางสังคม หากย้อนมาดูประเทศไทยที่เคยมีการรัฐประหารและมีการตรากฎหมายห้ามชุมนุมหรือห้ามแสดงออกต่าง ๆ รัฐมักอ้างเหตุผลเรื่องความสงบเรียบร้อย การรัฐประหารเช่นนี้จึงดึงสังคมกลับไปอยู่ในลักษณะของรัฐประเภทแรก โดยตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อควบคุมประชาชนเป็นหลัก

รัฐที่ให้ความสำคัญกับความเป็นกลาง เป้าหมายของกฎหมายจึงเป็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย トラบเท่าที่การดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายก็ถือว่าเป็นธรรมแล้ว ให้ความสำคัญกับการจัดการแก้ไขปัญหาของสังคมอย่างเป็นกลาง

ฐานความชอบธรรมของกฎหมายแต่ละลักษณะมีที่มาแตกต่างกัน รัฐแบบแรกอ้างฐานความชอบธรรมจากการปกป้องคนในสังคม หากรัฐไม่สามารถควบคุมสังคมได้ รัฐและประชาชนก็ไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้ ดังนั้นความสงบเรียบร้อยจึงมาก่อนความเป็นกลางและความเป็นธรรม ในขณะที่รัฐแบบที่สองเมื่อรัฐเริ่มมีความมั่นคงมากขึ้น รัฐจะคำนึงถึงประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและจัดการความขัดแย้งเน้นเรื่องความเป็นกลาง หากทุกฝ่ายดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายถือว่าเป็นธรรมแล้วตามกระบวนการกฎหมาย

อ.สงกรานต์ ยกคำพูดของ Jame Tully นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ มาใช้เพื่อมองกฎหมายสำหรับคนทำงานทางสังคม โดยเราควรมองกฎหมายในฐานะที่เป็นปฏิบัติการของการต่อสู้และต่อรอง ระหว่างกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องในประเด็นนั้น หากมองขั้นตอนการตรากฎหมายทั้งหมดอย่างเป็นวัฏจักรจะเห็นถึงความซับซ้อนและจุดที่สามารถนำไปต่อสู้และต่อรองได้ เช่น กระบวนการตรากฎหมายในประเทศไทยส่วนใหญ่เริ่มจากการร่างกฎหมายจากหน่วยงานรัฐ และเสนอให้ ครม.ปรับแก้ไขก่อนจะเข้าสู่สภาพิจารณา ปัญหาคือการมีขั้นตอนที่มากอาจทำให้เจตนาธรรมที่ตั้งต้นคาดเคลื่อนได้ นอกจากนี้เมื่อนำกฎหมายไปบังคับใช้อาจมีการตีความที่แตกต่างกัน นำไปสู่การขัดแย้งกันในภายหลังและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในศาล ซึ่งอาจมีการโต้แย้งคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐจากศาลได้ หากคำพิพากษาเป็นประโยชน์ต่อรัฐ ประชาชนอาจรณรงค์ให้มีการแก้ไขกฎหมายอีก แสดงให้เห็นว่าในกระบวนการตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย อาจมีผู้มีอิทธิพลมากในบางช่วงเวลาของกระบวนการ แต่ไม่มีกลุ่มใดมี

อิทธิพลควบคุมกระบวนการทางกฎหมายได้ทั้งหมดทุกกระบวนการตลอดเวลา กรอบแนวคิดนี้เสนอว่าการต่อสู้ต่อรองของคนหลากหลายกลุ่มสามารถนำมาปรับใช้กับการทำงานของนักกฎหมายได้

พันธกิจของนักกฎหมาย สามารถแบ่งเป็นพันธกิจระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวได้ ซึ่งในระยะยาวคือความสามารถผลักดันประเทศให้ก้าวหน้าได้ โดยการเปลี่ยนกติกาในการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการกำกับพฤติกรรมและมีผลในอนาคต ส่วนในระยะสั้นหากมองว่ากฎหมายไม่หยุดนิ่งตายตัว เมื่อเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายจึงต้องค้นหาและใช้กฎหมายที่ก้าวหน้าให้เต็มศักยภาพ พันธกิจทุกระยะมีเป้าหมายคือการใช้กฎหมายที่เป็นอิสระ ไม่กดขี่ประชาชน และสามารถโต้แย้งหน่วยงานรัฐตามสิทธิที่มีได้มากขึ้น เพื่อให้หน่วยงานรัฐเห็นว่าควรใช้อำนาจอย่างระมัดระวังมากขึ้น

อ.สงกรานต์ เคยทำวิจัยเรื่อง “การประกอบสร้างสิทธิจากเบื้องล่าง นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สาธารณะในประเทศไทย” เป็นงานศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย หลังรัฐธรรมนูญปี 2540 ว่ามีการใช้กฎหมายอย่างไรและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอะไรได้บ้าง โดยใช้วิธีประเมินความสำเร็จของนักกฎหมายสิ่งแวดล้อม ผ่านผลกระทบของการใช้กฎหมายทางตรงและทางอ้อมเป็นหลักในการมอง และวิเคราะห์ความสำเร็จจาก 3 แง่มุม ได้แก่ ผลแพ้ชนะคดี ประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมแก่ชุมชน และความเข้มแข็งของชุมชน ในบางกรณีแม้จะแพ้คดีแต่ชุมชนมีความสามารถในการต่อสู้ ต่อรอง และเจรจากับหน่วยงานรัฐหรือเอกชนได้มากขึ้น กล่าวพูดในนามตัวเองมากขึ้น นับเป็นส่วนหนึ่งของความสำเร็จในการทำงานของนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อพูดถึงผลแพ้ชนะคดี อาจนำไปสู่การยืนยันสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือลูกความได้ เนื่องจากการรับรองสิทธิในกฎหมายมีน้ำหนักน้อยเมื่อเทียบกับคำพิพากษาของศาล ดังนั้นเมื่อชนะคดีและมีการยืนยันสิทธิโดยคำสั่งศาล หน่วยงานรัฐจึงมีแนวโน้มที่จะดำเนินการตามหน้าที่ นอกจากนี้อาจขยายขอบเขตของสิทธิได้จากคำพิพากษาของศาล ส่วนผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมนั้นชีวิตได้ง่าย เช่น คดีที่นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมทำเป็นคดีของชุมชน แล้วสามารถยุติไม่ให้เกิดการปล่อยมลพิษจากโรงงานในชุมชนได้ หรือปิดโรงงาน หรือมีการติดตั้งเครื่องจักรเพื่อลดมลพิษ หรือคนในชุมชนได้รับการเยียวยา ก็ถือว่าประสบความสำเร็จ

“สำหรับหน่วยงานของรัฐแล้ว การรับรองสิทธิในกฎหมายมีน้ำหนักเบามาก เมื่อเทียบกับคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล ถ้าเกิดคุณว่ามันมีสิทธิบางเรื่องรับรองมา 20 ปีแล้ว หน่วยงานรัฐไม่เคยทำอะไรเลย มีการฟ้องคดีแพ้แล้วศาลสั่งให้ทำ หน่วยงานรัฐก็จะเริ่มดำเนินการ อันนี้ผมคิดว่าเป็นบทเรียนที่เราจะต้องให้ความสำคัญว่าแค่การยืนยันสิทธิโดยคำพิพากษาก็ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐ move เพื่อที่จะทำหน้าที่ของตัวเองได้”

ข้อค้นพบหนึ่งในงานวิจัยนี้คือ ปัจจัยที่ทำให้การใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงปัญหาสิ่งแวดล้อมบรรลุผลและประสบความสำเร็จ คือ ความเข้มแข็งของชุมชน หากชุมชนอ่อนแอและนักกฎหมายไม่คิดเรื่องการทำให้ชุมชนให้เข้มแข็ง แม้จะชนะคดีแต่เรื่องนั้นก็ไม้อาจนำไปสู่การแก้ปัญหา เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมแตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาในส่วนของผลหลังจากมีคำพิพากษา เช่น ฟ้องคดีเพื่อให้มีการฟื้นฟู หากชนะคดีแล้วไม่มีการติดตามดูผลหลังจากมีคำพิพากษา การชนะคดีก็เปล่าประโยชน์ ดังนั้นปัจจัยที่ทำให้การฟ้องคดีและการใช้สิทธิทางสิ่งแวดล้อมประสบความสำเร็จ มี 3 ปัจจัยสำคัญ ปัจจัยแรก อย่างน้อยต้องมีกฎหมายที่ก้าวหน้าพอให้ใช้ได้ ซึ่งในไทยยังพอมืออยู่บ้าง ปัจจัยที่สอง ต้องมีคนสำคัญ 2 กลุ่มที่เข้ามาช่วยให้ชุมชนสามารถออกแบบยุทธศาสตร์หรือกลไกทางกฎหมายได้ ได้แก่ นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและ NGO โดย NGO ทำหน้าที่เป็นแหล่งทุนเนื่องจากการต่อสู้คดีหนึ่งจำเป็นต้องมีต้นทุน และทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างชุมชนกับนักกฎหมาย เนื่องจากในชุมชนอาจไม่ทราบว่ามีนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมประโยชน์สาธารณะ ซึ่งนักกฎหมายมีส่วนช่วยให้ชุมชนเข้าใจและเห็นภาพความซับซ้อนของกลไกกฎหมาย สามารถออกแบบการเคลื่อนไหวได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ปัจจัยที่สาม การมีชุมชนที่เข้มแข็งและก้าวหน้า เป็นปัจจัยที่ทำให้การทำงานของนักกฎหมายประสบความสำเร็จ ดังนั้นปัจจัยทั้งสามอย่างนี้จึงมีความสำคัญมาก ในแต่ละกรณีที่เข้ามาหานักกฎหมายสิ่งแวดล้อมอาจมีไม่ครบทั้งสามปัจจัย แต่กรอบคิดทั้ง 3 ปัจจัยนี้จะทำให้เราประเมินได้ว่าการตัดสินใจรับทำคดีมีความเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด

ข้อค้นพบสุดท้ายของงานวิจัยนี้คือ เมื่อพูดถึงการรับรองสิทธิหรือการสร้างกฎหมายใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาบางอย่าง มักเชื่อมโยงกับการเคลื่อนไหวทางสังคมโดยไม้อาจแบ่งแยกได้ เช่น การรับรองสิทธิในทางสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญปี 2540 เกิดจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม NGO ในการกดดันให้มีการรับรองสิทธิในทางสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน ทำให้ชุมชนสามารถใช้สิทธิในการเคลื่อนไหวได้ เช่น ท่อก๊าซไทย-มาเลย์ อ่างเรื่องสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุม ตามรัฐธรรมนูญปี 2540 หรือกรณีคดีที่อ่างสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิในการใช้ทรัพยากร ตามรัฐธรรมนูญปี 2540 เช่นกัน ในภาพรวมจึงมีความเข้มแข็งมากขึ้น

“เวลาเราทำงานประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม ในอุดมคติเราต้องทำทั้ง 2 ส่วน ทั้งส่วนว่าด้วยการเคลื่อนไหวทางสังคม และส่วนที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิทางกฎหมายหรือการบังคับใช้สิทธิ แต่ในสถานการณ์ที่ไม่เป็นอุดมคติ ทรัพยากรจำกัด เวลาจำกัด พวกเรามีความกดดันจำกัด พวกเราอาจจะเลือกทำส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นงานส่วนที่เราโฟกัสก็ได้ อย่างไรก็ตามเราต้องเห็นความสัมพันธ์กับงานส่วนอื่น ๆ ด้วย จึงจะทำให้การทำงานของเราระบบความสำเร็จ”

ข้อมูลเพิ่มเติมจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

การทำให้การเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมประสบความสำเร็จ

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมแล้ว ในแต่ละประเด็นมีความแตกต่างกัน เช่น บางเรื่องเผชิญกับอุดมการณ์ของชาติ บางเรื่องเผชิญกับทุนข้ามชาติ บางเรื่องเผชิญกับหน่วยงานรัฐ ซึ่งการเผชิญหน้ากับประเด็นต่าง ๆ มักจะถูกตอบโต้ จึงควรมีแนวทางการรับมือกับเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เตรียมไว้

การรับรองสิทธิทางสิ่งแวดล้อม และการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม

หากพูดถึงสิ่งแวดล้อมแล้ว สิ่งแวดล้อมมีหลายมิติ เช่น การจัดการมลพิษ การจัดการทรัพยากร ในแง่ของมลพิษ ส่วนราชการมองเห็นถึงปัญหาและมีวิธีการหรือแนวทางแก้ไขปัญหามลพิษที่มีประสิทธิภาพ มีความพยายามร่วมกันระหว่างภาควิชาการกับภาคหน่วยงานรัฐ ช่วยกันผลักดันให้มีความก้าวหน้า ขณะที่ในแง่ของการจัดการทรัพยากร รัฐไม่ยอมปล่อยอำนาจตัวเองในการจัดการทรัพยากร ป่าไม้ อุทยาน เช่น ประเด็นที่มีข้อถกเถียงกันเรื่องพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจัดทำโครงการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า โดยกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาที่ยอมรับให้ชุมชนอยู่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติได้ภายในขอบจำกัด 20 ปี และให้ทำได้เฉพาะสิ่งที่อนุญาตให้ทำได้ ซึ่งเป็นการให้สิทธิที่มีประโยชน์กับชุมชนและเป็นกฎหมายที่มีความก้าวหน้า แต่เมื่อมองภาพรวมในทางการรับรองสิทธิ ไม่ใช่การรับรองสิทธิ แต่เป็นการอนุเคราะห์ให้อยู่ โดยหวังว่าใน 20 ปีนี้ผู้ที่อยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้จะเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและวางแผนออกไปอาศัยอยู่ในพื้นที่นอกเขตอุทยาน ดังนั้น ในแง่การจัดการมลพิษมีความก้าวหน้าในระดับหนึ่ง ในขณะที่การจัดการทรัพยากรหรือการมองเรื่องอำนาจในการดูแลทรัพยากรยังไม่ค่อยมีความคืบหน้า

บริบทในประเทศแคนาดา

การเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิของชนพื้นเมืองในประเทศแคนาดาเป็นประเด็นที่ใหญ่ เนื่องจากการเรียกร้องสิทธิในแคนาดาไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่องการจัดการทรัพยากรหรือการดูแลสิ่งแวดล้อม แต่พูดถึงสิทธิในการกำหนดอนาคตตัวเอง โดยแคนาดามีการต่อสู้เจรจาต่อรัฐบาลว่า ชนพื้นเมืองควรมีสิทธิในการบริหารจัดการพื้นที่ทั้งหมดที่ไม่เคยยินยอมมอบให้คนขาว และมีอีกหลายกรณีที่เกี่ยวข้องไปสู่ศาลแล้ว ศาลสูงหรือศาลรัฐธรรมนูญในแคนาดาพิพากษาให้ชนพื้นเมืองชนะและมีสิทธิจัดการพื้นที่ ซึ่งต่างจากไทยมากเนื่องจากในแคนาดามีชนพื้นเมือง 2 กลุ่ม ส่วนหนึ่งทำสนธิสัญญากับคนผิวขาวมอบหรือขายที่ดินให้ แต่ส่วนใหญ่ไม่ได้ทำสัญญา เมื่อไม่ได้ทำก็สามารถต่อสู้ และเขาก็ต่อสู้ทั้งทางกายภาพและความคิดมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการสูญเสียชีวิตจากการต่อสู้จำนวนมาก เมื่อมาถึงปัจจุบันชนพื้นเมืองที่ยืนหยัดและยังไม่ถูกฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ก็มีพลังในการขับเคลื่อนมากขึ้น เพราะสังคมมีการพัฒนาทาง

ความคิด คนผิวขาวรุ่นใหม่กับชนพื้นเมืองที่เหลือนอยู่กลายเป็นกลุ่มที่ขับเคลื่อนร่วมกันเพื่อให้รัฐบาลปรับแก้กฎหมาย เพื่อเยียวยาสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต

ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมีจำนวนมากและมีความยาก แต่ภาคประชาสังคมและนักกฎหมายรวมถึงประชาชนสามารถร่วมมือกันต่อสู้และผลักดันให้เกิดการแก้ปัญหาได้ แต่กรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน โดยเฉพาะข้ามพรมแดนกับรัฐที่มีปัญหาภายในคือไม่มีรัฐส่วนกลาง เช่น เมียนมา ทำให้ความสามารถในการจัดการปัญหาข้ามพรมแดนยังมีความยุ่งยากซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์และยังไม่มีหลักประกันในระยะยาว

ถอดบทเรียนการฟ้องคดียุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมจากประสบการณ์

โดย นายสุรัชย์ ตรงงาม มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม
 นายสุทธิเกียรติ คชโส มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม
 นายสมิตรชัย หัตถสาร ศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่น
 นางสาว ส.รัตนมณี พลกล้า มูลนิธิศูนย์ข้อมูลชุมชน

ผู้ดำเนินรายการ ดร.สงกรานต์ ป็องบุญจันทร์

คดีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้

โดย นายสุรัชย์ ตรงงาม มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม

คดีคลิตี้ เป็นคดีเก่าที่มีคำพิพากษามานานกว่า 10 ปีแล้ว แต่ปัจจุบันยังมีการดำเนินการฟื้นฟูอยู่ คดีนี้เกิดจากการทำงานร่วมกันของหลายฝ่ายและเป็นบรรทัดฐานหนึ่งทางศาลปกครองและศาลยุติธรรม โดยจะนำคำพิพากษาบางเรื่องมาเป็นตัวอย่างและจะนำเสนอ 3 หัวข้อหลัก ได้แก่ 1. ข้อเท็จจริงและวิธีที่ศาลยึดถือในการทำคดีช่วง 10 ปีที่แล้ว 2. ผลคดีและการบังคับคดีในความเป็นจริง 3. บทเรียนและความท้าทายเกี่ยวกับลำห้วยคลิตี้

ลำห้วยคลิตี้เป็นสถานที่ที่ชาวบ้าน พี่น้องชาติพันธุ์ และชาวกะเหรี่ยง เข้ามาใช้ประโยชน์กัน โดยในบริเวณต้นน้ำมีการทำเหมืองแร่ตะกั่วและมีการลักลอบทิ้งสารตะกั่วลงสู่ลำห้วยนี้เป็นระยะทางประมาณ 12 กิโลเมตร ตั้งแต่คลิตี้บนจนถึงคลิตี้ล่าง แล้วไหลลงสู่เขื่อน น้ำในลำห้วยจึงมีการปนเปื้อนมลพิษมาเป็นเวลานาน ชาวบ้านซึ่งเป็นคนชาติพันธุ์ได้ไปร้องเรียนแล้วแต่ก็ไม่มีความคืบหน้า จนกระทั่งคุณสุรพงศ์ กองจันทร์ทีก NGO ซึ่งทำงานเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ได้นำเรื่องนี้ออกสื่อ รัฐมนตรีจึงต้องตอบคำถามสื่อเกี่ยวกับการปนเปื้อน ทำให้เริ่มมีการแก้ไขปัญหา มีการสังเกตการณ์ นำไปสู่การพยายามขับเคลื่อนผลักดันกรมควบคุมมลพิษ เมื่อได้ลงตรวจในพื้นที่อย่างจริงจังจึงพบว่ามี การปนเปื้อนของตะกอนตะกั่วในลำห้วยสูงมาก ส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำซึ่งชาวบ้านใช้บริโภค ส่งผลต่อดินที่มีสัตว์ต่าง ๆ เช่น กุ้ง หอย ปู ปลา ที่ไปหาอาหารในดินหรือกินตะกอนในดินก็ได้รับสารตะกั่ว เมื่อชาวบ้านจับสัตว์ดังกล่าวแล้วนำมาประกอบอาหารก็จะทำให้สารตะกั่วเข้าสู่ร่างกาย เกิดผลกระทบทางสุขภาพ และสัตว์เลี้ยงก็ได้รับผลกระทบด้วยเช่นเดียวกัน จึงพยายามผลักดันเพื่อให้มีการฟื้นฟู โดยผลักดันบริษัทให้เข้าไปแก้ไข ซึ่งบริษัทได้เข้าไปแก้ไขแต่ไม่มีการกลับมาตรวจสอบ สิ่งที่บริษัททำ คือการนำตะกั่วไปไว้ใกล้ลำห้วยและไม่มีการฝังกลบให้ปลอดภัย จึงเป็นการนำตะกั่วที่มีปัญหามากองไว้ให้ถูกชะล้างแล้วลงไปปนเปื้อนอีกเช่นเดิม นอกจากนี้กรมควบคุมมลพิษได้เข้าไปสร้างเขื่อนฝายหินกันไว้ มีตะกอนตะกั่วที่

หนักมากตกอยู่บริเวณฝายแต่ไม่มีการเข้าไปตรวจสอบ ชาวบ้านอยากให้ฟื้นฟูจึงไปร้องเรียนต่อสภา ทนายความ โดยมีมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อมเข้าไปร่วมกับสภาทนายความด้วย มีการเข้าไปดูและ ตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่การเดินทางค่อนข้างลำบากและใช้เวลานาน ต่อมา มีการตั้งรูปคดีทาง ยุทธศาสตร์ควรมีการฟ้อง ซึ่งในขณะนั้นมี 2 ประเด็น ได้แก่ หนึ่งในขณะนั้นยังไม่มีหน่วยงานรัฐหรือ เอกชนที่มีหน้าที่เข้าไปแก้ไขฟื้นฟู สอง การชดเชยเยียวยาความเสียหาย หากไม่มีใบรับรองแพทย์ที่ระบุ ว่าสารตะกั่วส่งผลต่อสุขภาพจริงจะไม่สามารถยืนยันกับศาลได้ ชาวบ้านจึงได้ตรวจร่างกายและพบว่ามี ประมาณ 3-4 คนเป็นโรคที่เกี่ยวข้องจากสารตะกั่ว จึงมีการฟ้องเบื้องต้น สิ่งที่ชาวบ้านต้องการไม่ใช่แค่ การแก้ไขเยียวยา แต่ต้องการกลับไปใช้ชีวิตแบบปกติด้วย จึงเกิดเป็นยุทธศาสตร์ที่สองว่า อยากผลักดัน กระบวนการฟื้นฟูและรับรองเรื่องสิทธิการได้รับประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามรัฐธรรมนูญ มีการฟ้อง แยกไปเป็น 2 คดี ได้แก่ หนึ่งใน ฟ้องผู้ประกอบการให้มีการฟื้นฟูและเรียกค่าเสียหาย สอง ฟ้องเพื่อให้ หน่วยงานรัฐมีหน้าที่ในการฟื้นฟูเช่นเดียวกัน ซึ่งในขณะนั้นไม่มีหน่วยงานใดที่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่ ต้องเข้าไปฟื้นฟูโดยตรง แต่ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงว่ากรมควบคุมมลพิษมีหน้าที่เข้าไปดำเนินการ ปัจจุบันมีการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวให้ไม่ใช่หน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษโดยตรง แต่เป็นหน้าที่ของ การประสานงานของการฟื้นฟู ทางยุทธศาสตร์จึงตั้งเป็นสองเรื่องในส่วนนี้ คือ ความเสียหายที่เกี่ยวกับ เรื่องรัฐธรรมนูญ และกระบวนการฟื้นฟูตามกฎหมาย

ต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่า กรมควบคุมมลพิษมีหน้าที่ต้องเข้าไปดำเนินการแก้ไข ปัญหา ทำแผนฟื้นฟู และตรวจสอบสารพิษ ในศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้ประกอบการต้องมีความรับผิดชอบและ เยียวยาผู้เสียหายรวมถึงมีหน้าที่ต้องฟื้นฟูการปนเปื้อนมลพิษ จะเห็นได้วก่อนที่จะมีการฟ้องคดี ชาวบ้านได้ไปแจ้งถึงปัญหาแล้วแต่หน่วยงานไม่มีการดำเนินการใด ๆ เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุด หน่วยงานจึงจะเริ่มลงมือดำเนินการฟื้นฟู ในส่วนของเอกชนหรือผู้ประกอบการนั้น ได้ใช้ข้อกฎหมาย เกี่ยวกับการบังคับคดีในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 358 โดยสามารถให้ บุคคลภายนอกดำเนินการแก้ไขแล้วบังคับเอากับบุคคลภายนอกได้เลย แต่ปัจจุบันยังไม่มีฟ้องเรียก เอาคืนจากผู้ประกอบการ ผลของการบังคับคดีดังกล่าวทำให้มีการเข้าไปฟื้นฟู การฟื้นฟูดังกล่าวจะส่งผล ต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อมระยะยาวและส่งผลต่อชีวิตของชุมชนไปด้วย ปัจจุบันยังถูกตั้งคำถามถึง ค่าใช้จ่ายที่มากและระยะเวลาที่ยาวนาน ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาได้จริงหรือไม่

จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ทำให้เห็นบทเรียนและความท้าทายดังนี้

1. คำพิพากษาที่ได้สร้างบรรทัดฐานใหม่ในหลายเรื่อง โดยเฉพาะการพิสูจน์เกี่ยวกับสิทธิชุมชน ที่ควรจะได้รับคุ้มครอง หากมีการกระทำใดของหน่วยงานรัฐหรือของผู้ประกอบการแล้วก่อให้เกิด การปนเปื้อน ต้องรับผิดชอบเข้าไปดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูให้ดีขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัติจะอยู่ในชั้นบังคับคดี

2. การสร้างบรรทัดฐานอีกหลายประเด็นในการต่อสู้คดี เช่น คำพิพากษาของศาลฎีกาที่รับรองว่ากรรมการบริษัทต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวร่วมด้วย เนื่องจากถือว่าเป็นผู้ครอบครองสถานประกอบการที่ปล่อยมลพิษออกมา หากคำพิพากษาไม่ผูกพันผู้ประกอบการจะทำให้การบังคับคดีในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก

3. กระบวนการฟื้นฟูอาจมีผลกระทบต่อชุมชน ทางชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหา โดยจะมีผู้เชี่ยวชาญเข้ามาตรวจสอบเพื่อให้การฟื้นฟูมีประสิทธิภาพ และร่วมกับ NGO และนักกฎหมายด้วย อย่างไรก็ตาม กลไกการฟื้นฟูไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ชัดเจน ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับคำดำเนินการของหน่วยงานรัฐตามแผนงาน

4. จากที่ได้เห็นหลายคดี กลไกการแก้ปัญหาส่วนใหญ่กลายเป็นการรอให้ศาลมีคำพิพากษา หน่วยงานรัฐจึงจะไปดำเนินการ การคาดหวังให้ผู้พิพากษาเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับการฟื้นฟูอาจเป็นเรื่องที่เกินกว่าเจตนารมณ์ของกระบวนการยุติธรรม จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่เข้ามาสร้างมาตรฐานและบังคับได้จริง มีกลไกที่ทำให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้นจึงอยากผลักดันร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูโดยตรง และมีหน่วยงานหรือกิจการใด ๆ เข้ามาแก้ไขปัญหาซึ่งจะทำให้มีความยั่งยืนมากกว่านี้

คดีคดีนี้เป็นหนึ่งในตัวอย่างของคดีสิ่งแวดล้อมที่ทำให้เห็นความคืบหน้าของนักกฎหมายและระบบกฎหมายของไทย การที่คดีคดีนี้มีความก้าวหน้าทำให้เห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีระบบการจัดการเรื่องการปนเปื้อนและการฟื้นฟูมลพิษอย่างเป็นระบบ ประเด็นที่เป็นปัญหาสำหรับนักกฎหมายและนักกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมคือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ ซึ่งอาจทำให้ฝ่ายตรงข้ามไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานรัฐหรือเอกชน ใช้เครื่องมือทางกฎหมายเข้ามาจำกัดการแสดงความคิดเห็น

คดี Strategic Lawsuit Against Public Participation (SLAPP)

โดย นายสุทธิเกียรติ คชโส มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม

คดี SLAPP มีชื่อเล่นในภาษาไทยว่า “คดีฟ้องปิดปาก” เป็นคดีที่เกิดขึ้นเมื่อปี 2564 โดยสมาคมวิทยาการวัชพืชแห่งประเทศไทยฟ้อง นายวิฑูร เลี่ยนจำรูญ เลขาธิการมูลนิธิชีววิถี หรือ BIOTHAH นายสุทธิเกียรติ กล่าวว่าคุณเคยทำงานร่วมกับมูลนิธินี้ ซึ่งช่วงนั้นมีผลกดดันให้ระงับการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่มีอันตราย เช่น มีพิษเฉียบพลัน มีสารก่อมะเร็งระยะยาว ต่อมามีการประกาศเพื่อระงับสารเคมีพาราควอตกับคลอร์ไพริฟอส ส่วนไกลโฟเซต จำกัดการใช้ ทางบริษัทสารเคมีจึงฟ้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนประกาศดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันคดียังไม่ถึงที่สุด ในระหว่างที่มีการพิจารณาคดี นายวิฑูร เลขาธิการ BIOTHAH ได้ให้สัมภาษณ์ และแสดงความคิดเห็นบนสื่อออนไลน์ Facebook เกี่ยวกับสมาคม

วิทยาการเวชพืช ตัวแทนของสมาคมเวชพืชจึงฟ้องนายวิฑูรทั้งในนามสมาคมและในนามส่วนตัว ขอให้หมิ่นประมาทและพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์

ในปี 2562 มีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 และ 165/2 ที่หน่วยงานรัฐอาจเรียกว่าเป็นการปิดปาก หรือ SLAPP โดย EnLaw เป็นที่มทนายความ ในคดีนี้จะมีทนายความ 2 คน ซึ่งนายสุทธิเกียรติไม่ได้เป็นทนายแต่เป็นที่มทนายกฎหมาย กลไกแรกที่ใช้คือ มาตรา 161/1 ซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อม ศาลยังไม่เคยมีคำสั่งตามมาตรา 161/1 และ 165/2 ในทางปฏิบัติจึงอยากดูผลของการใช้กฎหมายว่าใช้ได้จริงหรือไม่ ในคดีนี้ การฟ้องคดีต่อนักปกป้องสิทธิเอง พบว่ามีความเสี่ยงที่จะเกิดการฟ้องคดีต่อไปเรื่อย ๆ และเสี่ยงต่อการถูกคุกคาม มีการสื่อสาร สัมภาษณ์ และเผยแพร่สู่ที่แจ้ง ซึ่งหน่วยงานในระดับระหว่างประเทศ ได้แก่ UN OHCHR มีความสนใจในคดี SLAPP และสาธารณะก็มีความสนใจเช่นเดียวกัน จึงเป็นที่จับตาว่าการออกมาพูดแสดงความเห็นควรมีกลไกที่มาปกป้องนักปกป้องสิทธิ ผลของคดีนี้คือ การแสดงความคิดเห็นบนสื่อออนไลน์ Facebook ของ BIOTHAI เป็นความเห็นทางวิชาการที่มีการโต้แย้งกัน ไม่เป็นการหมิ่นประมาท และไม่เข้า พระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ส่วนการให้สัมภาษณ์ไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นใคร เป็นการพูดโดยรวมว่าสมาคมวิชาการ

ข้อสังเกตในคดีนี้ แยกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. กลไกรัฐที่มีการแก้ไขกฎหมาย มาตรา 161/1 และ 165/2 ยังไม่ใช่ Anti SLAPP ซึ่งใช้ไม่ได้จริง เพราะในทางปฏิบัติไม่มีคดีทางสิ่งแวดล้อมที่สามารถใช้ได้เลย
2. สาธารณชนได้กลับมามตรหันทันถึงความอันตรายของสารเคมี
3. แม้จะเป็นคดีอาญาที่มีการต่อสู้กันในเชิงเทคนิค แต่ในขณะเดียวกันนักกฎหมายก็ต้องทำความเข้าใจในศาสตร์อื่นด้วย ในคดีนี้มีการเชื่อมโยงกับวิทยาศาสตร์ งานวิจัย การเก็บพยานหลักฐาน ดังนั้นในคดีสิ่งแวดล้อมและคดีอาญา ไม่สามารถสู้กันในเชิงเทคนิคอย่างเดียวได้ ต้องสู้กันด้วยข้อมูลเมื่อเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะจึงต้องมีข้อมูลที่มากและสื่อสารออกมาให้ได้มากที่สุด ซึ่งเป็นหลักการในคดีสิ่งแวดล้อม

สิ่งที่ได้เรียนรู้จากคดีนี้คือ ในฐานะนักกฎหมาย หากเป็นฝ่ายถูกฟ้องแล้วเราจะต้องปกป้องลูกค้าแล้วสามารถสื่อสารกับสาธารณะในประเด็นที่ต้องการจะสื่อสารได้ด้วย นอกจากนี้ การทำงานในคดีนี้ยังเชื่อมโยงกับกลไกระหว่างประเทศควบคู่ไปด้วย หากเราสนใจเพียงผลแพ้ชนะคดีอย่างเดียว คดีนี้อาจจบตรงที่เจรจากัน สู้ตายแล้วเรื่องก็จะเงียบไป ซึ่งไม่ใช่วัตถุประสงค์ของการทำคดียุทธศาสตร์ เมื่อเป็นเรื่องเกี่ยวกับสาธารณะแล้วจึงต้องมีการสื่อสารต่อสาธารณะด้วย

คดีโลกร้อน ไร่หมุนเวียนบ้านแม่อมกิ

โดย นายสุมิตรชัย หัตถสาร ศูนย์พิทักษ์และฟื้นฟูสิทธิชุมชนท้องถิ่น

คดีโลกร้อนในประเทศไทยและในสากลมีความแตกต่างกันมาก ตัวอย่างคดีระดับสากลที่สำคัญคือ กลุ่มสตรีอาวุโสของสวีเดนและแลนด์ ได้ฟ้องศาลว่ารัฐบาลแก้ไขปัญหา Climate Change ล่าช้า แล้วชนะคดี ศาลตัดสินว่ารัฐบาลแก้ไขปัญหาล่าช้า ซึ่งเป็นคดีโลกร้อนที่ถูกพูดถึงในวงการสิ่งแวดล้อมว่าสามารถฟ้องรัฐบาลเกี่ยวกับมาตรการการแก้ไขปัญหาคือ ในส่วนของประเทศไทย มีคดีที่เป็นประเด็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกับการบังคับประชาชนที่ไม่เป็นธรรม คดีโลกร้อน ไร่หมุนเวียนบ้านแม่อมกิ

ประเทศไทยมีกฎหมายป่าไม้ ซึ่งมีอุดมการณ์ป่าปลอดคน กล่าวคือ บุคคลที่เข้าไปรบกวนในป่าถือว่าบุกรุกและทำลายป่า เป็นอุดมการณ์ที่เปลี่ยนให้เป็นอาชญากรรมด้วยกฎหมาย หรือ Criminalize โดยในไทยมีกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในป่าเป็นจำนวนมาก ได้แก่ กลุ่มพี่น้องชาติพันธุ์ หรือเรียกว่าชนพื้นเมืองในประเทศ คดีโลกร้อน ไร่หมุนเวียนบ้านแม่อมกิ ไม่ใช่ Criminalize แต่เป็น Pollutilize หรือเปลี่ยนให้เป็นผู้ก่อมลพิษ โดยมีหลักการ Polluter Pay Principle (PPP) ซึ่งเป็นหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย กล่าวคือ เมื่อเป็นผู้ก่อมลพิษแล้ว ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนด้วย กฎหมายป่าไม้ในไทยฉบับเก่าก่อนรัฐบาล คสช. ยังไม่มีหลักการ PPP กรมอุทยานหรือกรมป่าไม้จึงนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาใช้แทน ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมเฉพาะสิ่งแวดล้อม มาตรา 97 แล้วฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อจากคดีอาญาเพื่อเรียกค่าเสียหาย จำเลยที่โดนฟ้องคดีอาญาข้อหาบุกรุกจึงต้องจ่ายค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมด้วย

คดีโลกร้อน ไร่หมุนเวียนบ้านแม่อมกิ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ข้อเท็จจริงคือ มีกลุ่มชาวกะเหรี่ยงซึ่งอาศัยอยู่รวมกันเป็นหมู่บ้านบนพื้นที่ 21 ไร่ ใช้ชีวิตและทำไร่หมุนเวียนบนพื้นที่มาเป็นเวลานานก่อนที่จะมีการประกาศพื้นที่ให้เป็นเขตป่าสงวน ดิแป๊ะโพถูกฟ้องในคดีป่าสงวนและคดีโลกร้อน โดยอัยการในคดีได้ส่งฟ้องในช่วงเช้า ศาลได้ตัดสินคดีให้จำคุกเมื่อช่วงเย็นของวันเดียวกัน และถูกเรียกค่าเสียหายจำนวน 3 ล้านบาทจากที่ดิน 21 ไร่ ซึ่งเป็นที่ดินของดิแป๊ะโพและคนในหมู่บ้านทั้งหมด ประมาณ 20 ครอบครัว นายสุมิตรชัย เป็นหนึ่งในคณะทนายความในคดีนี้ มีการยื่นคำร้องต่อศาลว่ากระบวนการพิจารณาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากจำเลยไม่สามารถพูดภาษาไทยได้ แม้จะมีล่ามจากศาลที่เข้ามาช่วยแต่เป็นล่ามที่ทำหน้าที่ลงลายมือชื่อในเอกสารรายงานผลพิจารณาคดีให้แก่ศาล มีการต่อสู้คดีเรื่อยมาจนถึงศาลอุทธรณ์ซึ่งศาลอุทธรณ์ตัดสินว่ากระบวนการพิจารณาไม่ชอบด้วยกฎหมาย แล้วให้นำคดีกลับไปพิจารณาใหม่อีกครั้ง ในระหว่างพิจารณามีการพิสูจน์ว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านอาศัยอยู่มาเป็นเวลานานก่อนจะมีการประกาศเป็นป่าสงวน มีบุคคลภายนอกเข้าไปช่วยยืนยันในศาล ได้แก่ นายอำเภอ นักวิชาการป่าไม้ และอาจารย์ปิ่นแก้วซึ่งเป็นอาจารย์จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นำวิจัยของมหาวิทยาลัยไปช่วยอธิบายเกี่ยวกับการทำไร่หมุนเวียน สุดท้ายแล้วศาลตัดสินยกฟ้อง จำเลย

ไม่มีความผิดเนื่องจากขาดเจตนา ในส่วนของค่าเสียหายที่ถูกรับจำนวน 3 ล้านบาทจากที่ดิน 21 ไร่ ดิแป๊ะโพและชาวบ้านที่ถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับป่าไม้ได้รวมตัวกันฟ้องต่อศาลปกครองว่า หลักเกณฑ์การคิดค่าเสียหายของกรมอุทยานไม่ชอบด้วยกฎหมาย เรียกกอีกอย่างว่าโมเดลค่าเสียหายของกรมอุทยาน เมื่อเวลาผ่านไป 3 ปี ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง เนื่องจากโมเดลดังกล่าวเป็นระเบียบภายในของกรมอุทยาน ไม่ถือว่าเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

คดีนี้เป็นคดีที่น่าสนใจและมีความท้าทาย เนื่องจากชาวบ้านที่ทำไร่หมุนเวียนถูกกล่าวหาว่าทำให้อุณหภูมิโลกสูงขึ้น โมเดลเรื่องการคิดค่าเสียหายของกรมอุทยานมีวิธีการคิดคือ การสมมติว่านำเครื่องปรับอากาศไปติดตั้งบริเวณพื้นที่ 21 ไร่ของหมู่บ้านเพื่อให้อุณหภูมิลดลงแล้วคำนวณออกมาเป็นค่าไฟ เพื่อเป็นฐานในการคิดค่าเสียหาย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เชิญให้ผู้ที่คัดค้านโมเดลนี้ออกมาชี้แจง โดยสรุปแล้วเป็นการคิดโมเดลเพื่อเป็นฐานในการของบประมาณของรัฐมาใช้ในการดูแลป่า ปัจจุบันกฎหมายป่าสงวน กฎหมายอุทยาน และกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ได้แปลงโมเดลดังกล่าวเป็นประกาศกระทรวงให้นำโมเดลนี้มาใช้คิดค่าเสียหายได้แล้ว

คดีล่าสุดที่ได้สู้กันในชั้นศาลในประเด็นเดียวกันคือ คดีโลกร้อน ลีซูเซียงดาว ซึ่งเป็นคดีที่พี่น้องลีซูถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการดำรงชีพบนพื้นที่เดิมก่อนจะเป็นป่าสงวน อัยการเรียกค่าเสียหายจำนวน 6 แสนบาทซึ่งคำนวณจากโมเดลค่าเสียหาย จึงมีการต่อสู้คดี ศาลจึงลดค่าเสียหายเหลือ 150,000 บาท ปัจจุบันโมเดลการคิดค่าเสียหายนี้กลายเป็นกฎหมายที่สามารถนำมาใช้บังคับกับประชาชนได้ หากประชาชนไม่ต่อสู้คดีจึงต้องยอมรับและจ่ายค่าเสียหายจำนวนมากตามการคำนวณตามโมเดล เป็นประเด็นที่นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมต้องช่วยกันหาทางออก

คดีเขาควหา

โดย นางสาว ส.รัตมณี พลกล้า มูลนิธิศูนย์ข้อมูลชุมชน

คดีเขาควหา เป็นการต่อสู้ของชาวบ้านในพื้นที่ เขาควหา อำเภอรัตนภูมิ จังหวัดสงขลา โดยเขาควหาถูกประกาศให้เป็นพื้นที่แหล่งหินอุตสาหกรรม ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม และมีการออกประทานบัตรทำเหมืองหินปูน ให้บริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการระเบิดหิน การระเบิดหินหรือภูเขา 1 ลูกฝุ่นจะฟุ้งไปไกลประมาณ 5 กิโลเมตร ช่วงเวลาที่ระเบิดหินจะเป็นช่วงเวลาประมาณ 5-6 โมงเย็น ซึ่งจะมีการแจ้งก่อนโดยมีเสียงเตือนที่ตั้งไกลประมาณ 1 กิโลเมตรให้ชุมชนทราบว่าจะมีการระเบิดหิน นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องแรงสั่นสะเทือนจากการระเบิดหิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อชาวบ้านและชุมชนที่อาศัยอยู่บริเวณรอบเขาควหา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องฝุ่นที่ฟุ้งกระจายไปไกล บ้านแต่ละหลังมีรอยร้าวที่มีลักษณะคล้ายกัน ทำการเกษตรยาก ไม่มีผลผลิต ชาวบ้านตกใจเสียงเตือนและเสียงระเบิด รวมถึงแรงสั่นสะเทือนในทุกวัน และมีความกังวล ชาวบ้านบางคนอาจไม่รู้มาก่อนว่าตนมีสิทธิเรียกร้อง

ค่าเสียหายได้ เมื่อได้เข้าไปสอบถามและชี้แจงเกี่ยวกับการฟ้องคดี ปรากฏว่ามีเพียง 6 หลัง จาก 326 หลัง ที่ต้องการฟ้องเรียกค่าเสียหาย สาเหตุมาจากการที่ชาวบ้านมองว่าการไปศาลคือการถูกดำเนินคดีทางอาญา ในขณะที่ชาวบ้านอยากฟ้องคดีเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหาย นอกจากนี้ยังมีความเสียหายในด้านจิตใจอีกด้วย

การฟ้องคดีจะฟ้องแยกไปเป็น 2 คดีคือ ศาลจังหวัดและศาลแขวง เนื่องจากทุนทรัพย์ไม่เท่ากัน และในปี 2553 ยังไม่มีการฟ้องคดีแบบกลุ่ม การสืบพยานในศาลแขวงศาลไม่ยอมรับการเรียกค่าเสียหายทางจิตใจ ศาลจึงยกฟ้องในส่วนนี้ แต่ค่าเสียหายอื่นสามารถเยียวยาได้ จึงอุทธรณ์คำสั่งศาล ส่วนศาลจังหวัดมีการลงเดินเผชิญสืบ จึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลว่าขอให้ศาลไต่สวนก่อนฟ้องซึ่งเป็นระบบใหม่ แต่ทางบริษัทไม่ยอมรับและให้เหตุผลว่าเป็นคดีที่ขาดอายุความแล้ว แต่ค่าเสียหายเป็นเรื่องของสิ่งแวดล้อม จึงยังไม่ขาดอายุความ แต่ชาวบ้านบางกลุ่มไม่พร้อมฟ้องคดี ศาลจังหวัดมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ค่าเสียหายในทางจิตใจ ส่วนศาลแขวงหลังมีการยื่นอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ยืนยันค่าเสียหายทางจิตใจให้ และศาลฎีกาก็ยืนยันค่าเสียหายทางจิตใจเช่นเดียวกัน คดีนี้จึงกลายเป็นบรรทัดฐานเรื่องค่าเสียหายทางจิตใจ นอกจากนี้ ในคดีนี้ยังมีการรายงานไปสู่สหประชาชาติเกี่ยวกับการที่ศาลยังไม่เข้าใจและไม่ยอมรับในเรื่องค่าเสียหายทางจิตใจ หลังจากศาลฎีกามีคำสั่งออกมาแล้ว รัฐบาลจึงตอบคำถามในเวทีสหประชาชาติว่ายอมรับในเรื่องนี้แล้ว

คดีนี้หากไม่มีการรายงานไปสู่สหประชาชาติ คำพิพากษาศาลฎีกาอาจไม่ถูกพูดถึงและไม่ถูกนำมาใช้เพราะผู้พิพากษาบางคนยังไม่ยอมรับ เป้าหมายของชาวบ้านในความเป็นจริงอาจต้องการให้หยุดเหมือง เพราะผลกระทบยังมีอยู่ตลอด ในขณะที่ประธานบัตรหมดอายุพอดีจึงไปคัดค้านไว้ ทำให้ไม่มีการดำเนินการพิจารณาในระหว่างนั้น แต่สัมปทานยังมีอยู่ ผลคืออาจมีบริษัทมาทำเหมืองแร่ต่อได้ ชาวบ้านอยากให้ภูเขากลับคืนสู่ธรรมชาติ และมีสภาพพื้นที่ปกติกลับคืนสู่ชาวบ้าน จึงฟ้องเพิกถอนประกาศแหล่งหิน และอาศัยศาลปกครองในเรื่องประโยชน์สาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้อง ระบุในฟ้องว่าเรื่องปกป้องภูเขาซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ คดีฟ้องเพิกถอนประกาศนี้เรื่องดำเนินไปที่ศาลปกครองสูงสุด และศาลมีคำพิพากษาว่า พื้นที่เขาคูหานี้แต่เดิมเป็นลุ่มน้ำชั้น 1B เมื่อยังไม่มีการเพิกถอนสภาพลุ่มน้ำรัฐก็ไม่มีอำนาจที่จะเอาพื้นที่อนุรักษ์ไปออกเป็นแหล่งหินได้ ประกอบกับมีข้อมูลต่อสาธารณะมาเป็นเวลานานว่าพื้นที่แห่งนี้ไม่เหมาะกับการเป็นแหล่งหินและไม่เหมาะกับการเหมือง จึงมีการสนับสนุนการท้วงท้วงและต่อมาได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนแหล่งหิน ดังนั้น การที่ทนายทำคดีไม่ใช่คิดเพียงแต่ให้ความยุติธรรมแก่ลูกความเพียงอย่างเดียว ต้องคิดต่อว่าจะส่งต่อเรื่องนี้อย่างไรให้กลายเป็นยุทธศาสตร์

ข้อพิจารณาในการฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาด้านสิ่งแวดล้อม

โดย นายชำนาญ ศิริรักษ์ ทนายความด้านสิ่งแวดล้อม

การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม สิ่งสำคัญคือการทำให้เสียงของชุมชนออกไปสู่สาธารณะได้ เราต้องทำให้ความไม่ยุติธรรมออกไปสู่ภายนอก เพื่อให้สังคมมีความรู้สึกร่วม หรือ Empathy จึงจะเกิดการขับเคลื่อน

คดีบริษัทเอกอุทัยเป็นคดีสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการจัดการกากอุตสาหกรรมอันตราย โดยมีการรับกากและขนย้ายกากในระหว่างจังหวัดข้ามไปมา แล้วลักลอบฝังกลบแต่ละที่ เช่น บ่อฝังกลบขยะไม่อันตรายในเขตป่าสงวน ปริมาณสารเคมีหรือกากของเสียอุตสาหกรรมที่ถูกทิ้งไป ไม่ต่ำกว่า 4-5 หมื่นตัน ในภูมิภาคหลายที่ของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าคดีสิ่งแวดล้อมมีความหลากหลาย ในการทำคดีสิ่งแวดล้อมจึงต้องมีความรู้ด้านอื่นร่วมด้วย และเครือข่ายนักกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น มูลนิธิ สมาคมองค์กร ต้องช่วยกันรวบรวมข้อมูลให้ครอบคลุมคดี

คดีนี้ประสบความสำเร็จได้เพราะใช้การกดดันจากสื่อ โดยการดิงกรมควบคุมมลพิษเข้ามาเป็น คนทำงานช่วยชาวบ้าน และทำให้ได้ข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษด้วย ในการสืบพยานจะใช้วิธีให้กรมควบคุมมลพิษเบิกความเรื่องค่าเสียหาย โดยคำนวณค่าเสียหายจากที่ดินทำกิน นำที่ดินทำกินมาคำนวณคุณต้นยาง แล้วคูณอายุ น้ำยาง ระยะเวลาของยางที่เหลือ สิ่งเหล่านี้คือการคำนวณอย่างมีตรรกะ นำสืบโดยวิธีการรวบรวมเอกสารเป็นหมายเหตุเดียว รายละเอียดการคิดคำนวณต่าง ๆ ผู้ที่เข้ามาร่วมออกแบบคำนวณ ซึ่งการนำสืบข้อมูลจะคล้ายกันกับการเบิกความ เนื่องจากเบิกความเพียงเรื่อง ความเสียหาย เมื่อศาลเขียนคำพิพากษา ศาลจะเปิดดูข้อมูลตามที่เราส่งไป

เทียบกับคดี แวกซ์ กาเบจ ซึ่งเป็นคดี Class Action คดีแรกด้านสิ่งแวดล้อม คดีนี้ใช้วิธีสืบพยานแบบคาดเดาตามยุคเก่าในเรื่องค่าเสียหาย ศาลจึงเทียบเคียงกับกรมวิชาการเกษตรและข้อมูลของประกาศกรมวิชาการเกษตรเรื่องภัยพิบัติว่า หากต้นลำไยถูกชดเชยในช่วงแล้งจะคำนวณได้ไร่ละเท่าไร ทำให้ได้จำนวนน้อยเช่นหลักหมื่น ซึ่งเป็นปัญหาในเชิง Logic ของเอกสารและวิธีดำเนินการของทนาย คดีนี้เป็นบทเรียนให้กับการทำงานในคดีถัดไป

การฟ้องคดีแพ่ง

การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม โดยภาพรวมจะมีคดีศาลยุติธรรมและคดีศาลปกครอง คดีศาลยุติธรรมเป็นคดีแพ่งทั่วไป หากเป็นคดีละเมิดและมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น สามารถใช้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ แทนการใช้มาตรา 420 ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ การใช้ พระราชบัญญัติ ดังกล่าวมีประโยชน์ในเรื่องอายุความสูงสุด 10 ปี แม้ความเสียหาย

จะสิ้นสุดลง แต่ผลยังมีอยู่ ดังนั้นอายุความจึงยังไม่เริ่มนับ การทำงานด้านสาธารณะควรทำงานให้ละเอียด วิเคราะห์เอกสารให้ครบ มาร์คทุกครั้งในการถามค้าน เนื่องจากเป็นเรื่องสำคัญ การใช้สิทธิทั่วไปด้านสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่พื้นฐานมาจากหลักกฎหมายแพ่ง หากมีประเด็นเข้ามาสามารถเชื่อมโยงกับกฎหมายเฉพาะอื่นได้ เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พระราชบัญญัติผังเมือง ดังนั้นการเป็นทนายความจึงต้องพยายามหาทางออกให้ได้เสมอ นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลฎีกาไม่ใช่กฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกาอาจเกิดจากการที่ทนายยื่นคดีเข้าไปให้ศาลฎีกาวินิจฉัย ดังนั้นจึงเป็นเพียงแนวทางที่มาสันนิษฐานความเห็นเท่านั้น

การฟ้องคดีอาญา

คดีอาญาเป็นคดีที่เราได้รับความเสียหายโดยตรง ตัวอย่างคดี วิน โพรเสส นอกจากการใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุข หรือ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย ตามคดีแพ่งแล้ว ยังใช้ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องผลกระทบต่อสาธารณะ การปล่อยสารเคมีรั่วไหลและปล่อยสิ่งปนเปื้อนลงไปในพื้นที่ ทำให้เกิดการปนเปื้อนในแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้อุปโภคบริโภค หากเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายจะทำให้เกิดสิทธิในฐานะผู้เสียหายโดยตรง แต่หากเป็นคดีตาม พระราชบัญญัติพิเศษส่วนใหญ่จะไม่ใช่ผู้เสียหายโดยตรง ไม่สามารถนำเรื่องดังกล่าวมาเป็นโจทก์ฟ้องคดีโดยตรงได้ ต้องใช้การร้องทุกข์กล่าวโทษ

การดำเนินคดีอาญาโดยตรงกับตัวผู้ก่อมลพิษ สันนิษฐานให้ดำเนินคดีจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมจะมีอุปสรรคใหญ่คือเรื่องงบประมาณของรัฐ สิ่งที่ทำได้ในปัจจุบันคือการฟ้องคู่ชานาน ฟ้องศาลอาญาทุจริตและศาลอาญา เมื่อมีการฟ้องแล้วศาลจะมีหนังสือถึง ป.ป.ช. ว่าคดีนี้มีการร้องเรียนหรืออยู่ในการพิจารณาของหน่วยงานหรือไม่ เมื่อมีการตอบกลับ เราจึงขอให้ศาลจำหน่ายคดีชั่วคราวและมีหนังสือสอบถามไปที่ ป.ป.ช. ซึ่งศาลจะส่งหนังสือสอบถาม ป.ป.ช. ทุก 2 เดือนว่าคดีมีความคืบหน้าอย่างไรบ้าง อย่างน้อยที่สุดหาก ป.ป.ช. ทำคดีเสร็จแล้วจะต้องส่งสำนวนส่งให้อัยการฟ้อง เราจึงเข้าไปรวมได้

การทำคดีสิ่งแวดล้อม

คดีสิ่งแวดล้อมแตกต่างจากคดีทั่วไปในส่วนของหลักฐานที่มีลักษณะเป็นองค์ความรู้ที่ไม่ใช่ความรู้ทางกฎหมาย เราไม่สามารถใช้กฎหมายได้ทั้งหมดหากไม่มีความรู้ประกอบเป็นสาระสำคัญ นอกจากนี้การออกพื้นที่ไปตรวจสอบสิ่งแวดล้อมต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของตนเองเป็นหลัก ควรเตรียมอุปกรณ์ให้พร้อม พกหน้ากาก ถุงมือ ชุดตรวจ pH เพื่อไว้เบื้องต้น ไม่ควรแตะต้องในสิ่งที่ยังไม่แน่ใจว่าเป็นส่วนผสมของสารอะไร ควรศึกษาหาความรู้พื้นฐานก่อนที่จะออกพื้นที่ไปตรวจสอบ กรณีการสะกดยตาม ก่อนสะกดยควรลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลไว้ก่อน เช่น สัมภาษณ์ชุมชน หาตำแหน่งถ่ายภาพ ข้อสำคัญในการทำงานลงพื้นที่คือ การทำงานเพียงคนเดียวมีความเสี่ยงอย่างมาก ปัจจัยภายนอกอาจเกิดขึ้นได้ทั้งหมด สิ่งที่สำคัญที่สุดคือทีม อาจไม่ต้องถึงขั้นไปลงพื้นที่ด้วยกันแต่ควร

รายงานตำแหน่งกับที่มอย่างสม่ำเสมอ หากหายตัวไปสามารถติดตามได้ นอกจากนี้ การลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ผู้เสียหาย ควรสัมภาษณ์ในบ้านของผู้เสียหาย ไม่ควรให้ผู้เสียหายพาดูพื้นที่โดยรอบเนื่องจากชาวบ้านอาจถูกสะกดรอยและจดจำเราได้ การลงพื้นที่เข้าไปเก็บข้อมูลในชุมชนควรสังเกตและวิเคราะห์ว่ากำลังเก็บข้อมูลจากฝั่งไหน ซึ่งต้องระวังตัวสูงมาก

สำหรับคดีสิ่งแวดล้อม พยานผู้เชี่ยวชาญมีความสำคัญมาก ควรมีผู้เชี่ยวชาญไปเบิกความต่อศาลเพื่อให้ศาลมองเห็นภาพแบบเดียวกับเรา หากผู้เชี่ยวชาญมีน้ำหนักก็จะมีประโยชน์ต่อคดี แต่มีข้อสังเกตคือ ผู้เชี่ยวชาญอาจไม่เป็นกลางได้ ทนายจึงต้องอาศัยเทคนิคทำให้ความน่าเชื่อถือของข้อมูลจากพยานบุคคลลดลง โดยอาจพิสูจน์ด้วยเงื่อนไขของการตรวจวัด เครื่องมือที่ใช้วัด มาตรฐาน LAB จุดที่ตั้ง ระยะห่าง ธรรมชาติโดยรอบ

ในส่วนของพยานวัตถุ อาจใช้วิธีสืบย้อนหลังจาก Google Earth แต่ไม่สามารถใช้เป็นหลักฐานในชั้นศาลได้ ใช้วิธีดูตำแหน่งจาก Google Earth ก่อนแล้วขอที่กรมแผนที่ทหารเพื่อขอปีและช่วงเวลาที่ต้องการ เมื่อได้รับการรับรองมาแล้วสามารถใช้เป็นหลักฐานในชั้นศาลได้ นอกจากนี้ การสำรวจหรือหาข้อมูลเบื้องต้นจากโทรศัพท์มือถือก็เป็นวิธีที่ง่ายและสะดวกรวดเร็ว เช่น การใช้ Application Google Map คำนวณพื้นที่ การใช้ Windy ดูทิศทางลมย้อนหลัง การถ่ายภาพแล้วใส่ข้อมูล GPS ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ทำให้การทำงานสะดวกมากขึ้น การใช้โดรนก็มีประโยชน์อย่างมาก ช่วยให้ทำงานง่ายขึ้นและปลอดภัยมากขึ้น ใช้โดรนเข้าไปสำรวจแทนได้ ส่วนการติดต่อช่องทาง GISTDA ควรมีผู้เชี่ยวชาญภาพถ่ายดาวเทียมไปเบิกความช่วยอีกทาง

ทนายชำนาญ กล่าวว่ายังไม่เคยเห็นคดีสิ่งแวดล้อมไหนที่ฟื้นฟูกลับมาได้เลย และเชื่อว่าไม่มี การฟื้นฟูต้องใช้งบประมาณที่เยอะทำให้บางกรณีอาจเผาทิ้งไป ดังนั้นสิ่งที่สำคัญที่สุดจึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อต่อสู้

ข้อมูลเพิ่มเติมจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

วิธีการเก็บข้อมูลประเด็นสิ่งแวดล้อม

คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีสิทธิ ซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ดังนั้นจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในชีวิต สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในอนามัย เราถูกละเมิด ถูกคุมขัง ถูกจับ เช่นเดียวกันกับสิ่งแวดล้อม เราถูกขังในสิ่งแวดล้อมเหมือนกัน

การเก็บข้อมูลเบื้องต้นอย่างแรกต้องตอบคำถามว่า คดีนี้เป็นคดีสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ผลกระทบที่ได้รับนั้นกระทบต่อระบบนิเวศ สิ่งรอบตัว โดยตรงหรือไม่ และสำรวจเบื้องต้น โดยตอบคำถามให้ได้ว่าใคร ทำอะไร ที่ไหน อย่างไร โดยการตรวจสอบผู้ร้อง สอบถามข้อมูลผลกระทบ จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ รายละเอียดสถานที่ ชื่อผู้เกี่ยวข้อง ชื่อบริษัท ที่มีข้อมูลเชื่อมโยงกันแล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ว่า

ใครคือผู้ก่อมลพิษ มีใครเกี่ยวข้องบ้าง อาจไปสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ออกพื้นที่ดูข้อมูลพื้นฐาน กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โบนัสญาติ แล้วคำถามจะมีความซับซ้อนมากขึ้นเอง เพราะกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกี่ยวข้องกับสิ่งรอบตัว

วิธีรับมือกับคดีที่การรับฟังพยานหลักฐานมีปัญหา

หากผู้พิพากษามีชุดข้อมูลเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมไม่มากพอ เราต้องมีพยานหลักฐานที่มากพอ และครอบคลุม แม้ผลทางวิทยาศาสตร์จะไม่สอดคล้อง แต่แหล่งกำเนิดหลักฐานหรือปริมาณ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องนำมาประกอบด้วย รวมถึงต้องมีชุดข้อมูลสนับสนุนหรือพยานบุคคลสนับสนุนหลักฐานนั้นจนไม่สามารถเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ หากแพ้คดีในศาลชั้นต้น เมื่อพยานหลักฐานมีความแน่นหนา การแถลงคดี การอุทธรณ์ และการฎีกาจะมีความง่ายมากขึ้น

วิธีรับมือกับทนายฝ่ายตรงข้าม

ทนายฝ่ายตรงข้ามอาจเป็นบริษัทที่มีการทำงานเป็นระบบมากกว่าซึ่งต้องยอมรับ วิธีการรับมือที่ดีคือการเตรียมความพร้อมของข้อมูลและพยานหลักฐาน การทำงานกับชาวบ้านหรือคนหมู่มากอาจสืบพยานได้ไม่ดีพอ แต่ท้ายที่สุดแล้วต้องทำความเข้าใจกับชุมชนให้ได้มากที่สุดและมีการซ้อมพุดคุย ทนายฝั่งเราอาจได้เปรียบมากกว่าในเรื่องการซักถามพยาน เนื่องจากเข้าใจในความเป็นธรรมชาติและเข้าใจพยานได้ดี

การนำตัวอย่างไปตรวจสอบใน LAB

การนำตัวอย่างไปตรวจสอบอาจมีค่าใช้จ่ายสูง จึงควรหาข้อมูลและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงให้ละเอียดเพื่อลดขอบเขตการตรวจให้ได้ผลที่ตรงประเด็นและใช้เวลาได้รวดเร็วกว่า มีชุดข้อมูลที่มากพอ ต้องรู้ว่ากำลังจะตรวจหาอะไรเพื่อทำให้เชื่อมกับประเด็น เช่น คดีคดีดี หากมีการตรวจเลือดต้องระบุได้ว่าหาสารอะไรในเลือด ในเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อมมี LAB เพื่อตรวจตัวอย่าง ขั้นตอนแรกคือการร้องไปที่หน่วยงานก่อน อาจเป็นหน่วยงานท้องถิ่นหรือจังหวัดเพื่อขอให้สำนักงานสิ่งแวดล้อมที่มี LAB ตรวจและออกรายงานให้ได้ ซึ่งเป็นเอกสารทางราชการที่สามารถใช้ได้ หากต้องการความรวดเร็ว การจ้างบริษัทเอกชนอาจมีค่าใช้จ่ายที่สูง นอกจากนี้ยังมีมหาวิทยาลัยบางแห่งที่มี LAB ตรวจให้ได้ ซึ่งต้องศึกษาเงื่อนไขก่อนว่าสามารถส่งตรวจได้หรือไม่

ผลกระทบระยะยาว

ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมมี 2 แบบ ได้แก่ เจ็บพลัน และสะสมในร่างกาย ผลกระทบแบบเจ็บพลันหากมีการตรวจพบสามารถใช้ใบรับรองแพทย์เป็นหลักฐานในชั้นศาลได้ แต่กรณีผลกระทบระยะยาวที่สะสมในร่างกาย การจะยืนยันได้ต้องมีชุดข้อมูลที่เพียงพอมายืนยันประกอบ เช่น งานวิจัยที่

เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ในขณะที่มีการลงพื้นที่สำรวจควรเก็บข้อมูลให้มากพอและละเอียด เพื่อตั้งข้อสังเกตว่าควรตรวจอะไรบ้างเพื่อเป็นตัวชี้วัด

ข้อพิจารณาในการฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม

โดย ทนายอัมรินทร์ สายจันทร์ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม

ทนายสุรัชย์ ตรงงาม มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม

คดีปกครอง เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรือตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ เช่น การออกคำสั่งทางวินัย การออกกฎระเบียบ ในส่วนของคดีปกครองทางสิ่งแวดล้อม มีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดเมื่อปี พ.ศ. 2554 กล่าวว่า หากมีกฎหมายให้หน่วยงานมีหน้าที่เข้าไปจัดการกำกับดูแลแล้วเกิดเหตุไม่ถูกต้อง สามารถฟ้องเป็นคดีปกครองได้

คดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

แบ่งได้เป็น 3 ประเภทหลัก

1. กรณีที่หน่วยงานรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ เช่น การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำการ เช่น การฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตใช้ป่าสงวนท่าเหมืองหิน ชุมชนและทีมนักกฎหมายฟ้องว่า การที่หน่วยงานออกใบอนุญาตไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองคือใบอนุญาตให้ใช้ป่าสงวน ตัวอย่างถัดมาคือ เหมืองถ่านหินอมก๋อย แม้จะไม่ได้ออกเป็นใบอนุญาตแต่มีการออกมติของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา EIA การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเห็นชอบรายงานนี้ประเมินผลกระทบแล้วสามารถเอาไปประกอบการออกใบอนุญาตได้ แต่ทางชุมชนบอกว่า ทาง EIA มีข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่ถูกต้อง ซึ่งมติเห็นชอบของคณะกรรมการไม่ถูกต้องจึงไปฟ้องเพิกถอน มติดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองมีลักษณะเฉพาะเจาะจงเป็นรายกรณี ในขณะที่กฎเป็นการบังคับใช้ที่มีผลเป็นการทั่วไป กระทั่งสิทธิของคนทั่วไป เช่น มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดโครงการที่ต้องทำ EIA หากต่อมามีการแก้ไขให้ทำโรงไฟฟ้าขยะง่ายขึ้น ด้วยการออกประกาศยกเว้นว่าโรงไฟฟ้าขยะไม่ต้องทำ EIA มีผลกับทุกโครงการโรงไฟฟ้าขยะที่จะนำไปยื่นขออนุญาต จึงเป็นการบังคับเป็นการทั่วไป

2. กรณีหน่วยงานละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การละเลยคือ มีหน้าที่ตามกฎหมายแต่ไม่ทำ การล่าช้าคือ มีการกระทำแต่ล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพทางสิ่งแวดล้อม วางหลักว่า หากค่ามลพิษสูงเกินจะต้องประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่หน่วยงานไม่ประกาศเพราะกลัวกระทบต่อเศรษฐกิจ จึงฟ้องต่อศาลว่าหน่วยงานละเลย ไม่ประกาศให้เป็นเขตควบคุมมลพิษ ต่อมาศาลมีคำพิพากษาว่าหน่วยงานละเลย หรือกรณีคดี PM 2.5 มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้มีการออกแผนฉุกเฉิน และบรรยายฟ้องว่าหน่วยงานรัฐละเลยและล่าช้า

นำไปสู่การที่หน่วยงานรัฐแก้ไขประกาศปรับค่ามาตรฐานโดยไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด คดีนี้เป็นตัวอย่างของการฟ้องคดีที่ไม่ต้องรอคำพิพากษาก็ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงได้ ส่วนกรณีคดีคดีนี้ หน่วยงานละเลยไม่เข้ามาควบคุมหรือดำเนินการให้มีการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่ปนเปื้อนสารตะกั่ว จึงมีการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากการล่าช้า

3. การฟ้องละเมิดหรือเรียกค่าเสียหายจากการทำละเมิด เป็นการปฏิบัติหน้าที่แต่ใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยขอให้ชดเชยค่าเสียหายซึ่งเป็นค่าเสียหายจากหน่วยงานรัฐที่กระทำไม่ถูกต้อง

ในคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ผู้มีสิทธิฟ้องคดีแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1.ประชาชนที่ได้รับความเสียหายโดยตรง 2.ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ 3.กลุ่มอนุรักษ์ เครือข่ายปกป้องทรัพยากร หรือองค์กรจดทะเบียน ซึ่งต้องอธิบายหรือมีหลักฐานแสดง

กระบวนการพิจารณาคดีศาลปกครอง

ศาลปกครองมี 2 ชั้น ได้แก่ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ในศาลปกครองชั้นต้นสามารถอุทธรณ์ได้ 1 ครั้งไปที่ศาลปกครองสูงสุด ยกเว้นบางคดีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องฟ้องที่ศาลปกครองสูงสุด เช่น กฎกระทรวงที่ออกโดยมติคณะรัฐมนตรี ขั้นตอนการดำเนินคดีปกครองมีความแตกต่างจากศาลยุติธรรม เริ่มจากการยื่นฟ้อง หากมีการขอคุ้มครองชั่วคราว ศาลอาจเรียกไต่สวน บางกรณีหากยื่นฟ้องแล้วศาลยังไม่แน่ใจว่าเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายจริงหรือไม่ ศาลอาจเรียกมาไต่สวนก่อนรับฟ้อง ขั้นตอนต่อไปคือการโต้แย้งทางเอกสาร หากศาลรับฟ้อง ฝ่ายผู้ถูกฟ้องก็จะทำคำให้การ ผู้ฟ้องต้องโต้แย้งกลับไปอีกหนึ่งครั้งเรียกว่าการคัดค้านคำให้การ จากนั้นฝ่ายผู้ถูกฟ้องหรือหน่วยงานโต้กลับมาเป็นคำให้การเพิ่มเติม แล้วแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป ในระหว่างที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ทั้งสองฝ่ายสามารถยื่นหลักฐานเข้ามาเพิ่มเติมได้ ศาลจะสรุปสำนวนและนัดนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก เป็นการเรียกมาเพื่อแถลงปิดคดี มีตุลาการผู้แถลงคดีทำความเข้าใจเบื้องต้นว่าหากเขาเป็นองค์คณะที่ตัดสินคดีนั้นเขาจะตัดสินอย่างไร ซึ่งไม่มีสภาพบังคับ วันฟังคำพิพากษาเป็นวันที่มีสภาพบังคับ คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ได้ภายใน 30 วัน หากมีการยื่นอุทธรณ์ไปแล้วศาลรับอุทธรณ์ คู่กรณีฝ่ายตรงข้ามมีสิทธิทำคำแก้อุทธรณ์ เมื่อถึงวันฟังคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เป็นอันสิ้นสุดในชั้นศาลปกครอง

องค์ประกอบของคำฟ้องในคดีปกครอง ผู้ฟ้องต้องบรรยายฟ้องว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอย่างไร หรือเป็นผู้ทรงสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไร ยกตัวอย่างการเป็นผู้ทรงสิทธิ เช่น เป็นชุมชนที่อาศัยอยู่บริเวณรอบโรงงาน เป็นกลุ่มอนุรักษ์ที่รวมตัวกันทำกิจกรรมด้านอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเคยดำเนินการต่าง ๆ มาแล้ว อธิบายให้ศาลเห็นว่าเป็นคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและประโยชน์สาธารณะแล้วอายุความจะยืดออกไป องค์ประกอบต่อมาคือฟ้องใคร มีอำนาจตามกฎหมายอะไร ข้อเท็จจริงมีประเด็นอย่างไร บรรยายฟ้องให้ศาลเห็นว่าพื้นที่โรงงานก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรต่อบ้านเรือนของประชาชน ผลกระทบที่ได้รับเดือดร้อนเสียหายอย่างไร ก่อนฟ้องคดีได้

ดำเนินการเคลื่อนไหวอย่างไรมาบ้างจึงเป็นเหตุให้ต้องนำคดีมาขึ้นสู่ศาล อย่างไรก็ตาม เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจขึ้นอยู่กับประเภทคดีด้วย หากฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ต้องเชื่อมโยงกับประเด็นว่าขัดกับกฎหมายก็เรื่อง หากเป็นประเด็นเรื่องสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม บรรยายฟ้องเพิ่มเติมว่าขัดต่อกฎหมายหรือหลักการนั้นอย่างไร ในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยตรง แต่สามารถนำมาเป็นส่วนเสริมในการอธิบายกฎหมายในประเทศหรือรัฐธรรมนูญได้ ส่วนสุดท้ายคือคำขอในคดี เป็นการบอกว่าต้องการอะไร ควรตอบตรงตามกฎหมาย เช่น ขอเพิกถอนให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือให้ดำเนินการ เป็นต้น

การเตรียมคดีกับชุมชน

การเตรียมคดีที่เกี่ยวข้องกับชุมชนต้องเริ่มจากการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาผลกระทบ คู่กรณี และการดำเนินการของชุมชนที่ผ่านมา ส่วนสำคัญคือการทำงานร่วมกับชุมชนเพื่อทำความเข้าใจปัญหาและความต้องการที่แท้จริง แม้ชาวบ้านระบุว่าต้องการให้ยุติหรือปิดโครงการ แต่เมื่อสอบถามลึกลงไปอาจพบว่าต้องการให้มีการปรับปรุงแก้ไขมากกว่าการยุติโครงการโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้ ต้องมีการประชุมชี้แจงประเด็นให้ชุมชนเข้าใจและทราบถึงการดำเนินคดี รวมถึงตกลงกันเกี่ยวกับเรื่องการทำงานร่วมกัน เช่น การหาวิธีติดต่อชุมชนในการประสานงาน ใครเป็นตัวแทน ใช้วิธีสื่อสารอย่างไร หากมีเอกสารส่งมาจะพูดคุยปรึกษากันอย่างไร พยานหลักฐานที่ใช้ต้องมีความชัดเจนและเชื่อถือได้ หากชาวบ้านเคยใช้สิทธิร้องเรียนและได้รับหนังสือตอบกลับ หน่วยงานต้องดำเนินการภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ พร้อมชี้แจงว่าดำเนินการตามกฎหมายใดและมีหลักฐานประกอบอย่างไร การจัดข้อมูลเป็นระบบช่วยให้ค้นคว้าและเตรียมคดีได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ยังมีข้อมูลอื่นประกอบ เช่น ความเห็นทางทฤษฎี กฎหมาย แนวปฏิบัติทางปกครอง หรือความเห็นของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ปัจจุบันสามารถเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกขึ้น โดยเฉพาะการใช้ AI ในการค้นข้อมูลเบื้องต้น แม้จะต้องตรวจสอบความถูกต้องทุกครั้ง แต่ก็ช่วยให้การค้นหามีความรวดเร็วมากขึ้น ทั้งนี้ควรมีการอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้ AI เพื่อช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในอนาคต

การวางแผนทางการช่วยเหลือ วิเคราะห์ว่ามีการละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นอย่างไร กฎหมายอื่นอาจเป็นกฎหมายระหว่างประเทศก็ได้ แต่ต้องมีหลักการที่นำมาเชื่อมกับกฎหมายไทยได้ ซึ่งเป็นความท้าทายของนักกฎหมายสิ่งแวดล้อม

การดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมายมีทั้งเชิงกระบวนการและเชิงเนื้อหา เช่น กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ต้องมีความรับผิดชอบ ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนให้เข้ากับเงื่อนไขการออกคำสั่ง รวมถึงกระบวนการดังกล่าวอาจต้องมีการคุ้มครองสิทธิ เช่น การรับฟังความคิดเห็นก่อนการดำเนินการ ซึ่งต้องตรวจสอบดูว่ามีปัญหาในเชิงกระบวนการหรือไม่ ส่วนเชิงเนื้อหา ตรวจสอบข้อมูลว่ากฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจเข้าเงื่อนไขข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการออกคำสั่ง

ของศาลมากน้อยเพียงใด ปัญหาส่วนใหญ่คือการใช้ถ้อยคำเชิงเนื้อหาซึ่งมักเกี่ยวข้องกับดุลยพินิจในการตัดสินใจ แนวทางการช่วยเหลือขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละเรื่อง ซึ่งในคดีหนึ่งอาจมีหลายแนวทางได้ เช่น เพิกถอน ขอให้ปฏิบัติหน้าที่ เรียกค่าเสียหาย

หากคิดว่าคดีไหนเป็นคดีทางยุทธศาสตร์ที่ซับซ้อนต่างกัน อาจต้องวางแผนเตรียมการไว้ว่าอยากให้การฟ้องคดีนำไปสู่การขับเคลื่อนอย่างไรในสังคม วางแผนไว้ว่าจะสื่อสารต่อสาธารณะอย่างไร โดยการทำให้เป็นประเด็นสำคัญและนำไปสู่การขับเคลื่อนนโยบายทางกฎหมายมากกว่าคำพิพากษา เฉพาะราย

ขั้นตอนการดำเนินคดีก่อนฟ้อง ในคดีสิ่งแวดล้อมถ้าจะขอให้เพิกถอนใบอนุญาต หากเราไม่ใช่คู่กรณีโดยตรง สามารถฟ้องได้ แต่หากเป็นคู่กรณีโดยตรงจะมีกระบวนการการก่อนฟ้อง โดยสภาพความเป็นจริงแล้วหากมีเวลาควรวางแผนการทำหนังสือเร่งรัดให้มีการปฏิบัติหน้าที่ และรัฐให้ความสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการก่อนฟ้องพอสมควร ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง หากดูตามเอกสารคำแนะนำตามศาลปกครองเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครอง ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตีความว่าเป็นระยะเวลาเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมหากอธิบายได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมส่วนใหญ่ศาลจะรับฟ้อง

กรณีการขอคุ้มครองชั่วคราว การวางแผนช่วยเหลือผู้อื่นจะต้องประเมินก่อนว่าคดีนั้นมีความเร่งด่วนและมีเหตุที่จะต้องยื่นขอให้พิจารณาคดีโดยเร่งด่วนหรือไม่ อาจมีการยื่นขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนศาลมีคำพิพากษา ในส่วนคำขอท้ายฟ้องเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าควรมีคำขอท้ายฟ้องอย่างไร ให้เป็นไปตามวิธีพิจารณาและสามารถแก้ไขปัญหาในชุมชนได้ ซึ่งต้องประเมินแบบย้อนกลับ เช่น หากชาวบ้านมีปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็น ต้องการฟ้องว่าการออกใบอนุญาตไม่ชอบขอให้เพิกถอน เรื่องนี้อาจมีการฟ้องให้ปฏิบัติหน้าที่ ต้องคิดเผื่อด้วยว่าหากคำขอบรรลุผลจะทำให้โครงการหยุดจริงหรือไม่ ตัวอย่างเช่น การฟ้องเกี่ยวกับการเพิกถอนโรงงานซึ่งส่วนใหญ่จะมีใบอนุญาตที่ควบคุมตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ซึ่งมีกระบวนระยะเวลาไว้ 1 ปี เมื่อฟ้องคดีและศาลไม่ได้มีคำพิพากษาภายใน 1 ปี พอใบอนุญาตหมดอายุเขาก็ต่อใบอนุญาตได้ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าจะเขียนคำขออย่างไรให้ครอบคลุมถึงการต่อใบอนุญาต

ในระหว่างดำเนินคดี คดีปกครองต่างจากคดีศาลยุติธรรมในแง่ไม่มีนัดสืบแบบคดียุติธรรมแล้วแต่ศาลจะมีระบบไต่สวนหรือไม่ ต้องตรวจสอบเอกสารเป็นหลัก ควรเข้าไปติดตามตรวจสอบการดำเนินคดีกับพนักงานคดี เนื่องจากระหว่างการดำเนินคดีผู้พิพากษาอาจขอไต่สวนหรือเรียกเอกสารการเข้าไปตรวจสอบเอกสารจะทำให้เห็นความเคลื่อนไหวของคดีปกครอง

วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา กระบวนการนี้มีขึ้นเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาคดีและยากต่อการเยียวยาภายหลัง เนื่องจากการขอให้ศาลพิพากษาอาจใช้

เวลานาน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือกรณีเหมืองแร่อมก๋อย ซึ่งศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวโดยศาลใช้ดุลยพินิจตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบ EIA โดยศาลชี้ว่าน่าจะมีปัญหาในทางดุลพินิจ รวมถึงกระบวนการไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน และมีอีกกรณีคือการขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

กรณีศึกษา การขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ประสบการณ์จากทนายความศูนย์มูลนิธิข้อมูลชุมชน

ประเด็นนี้เป็นเรื่องกำแพงกันคลื่น ซึ่งเคยเป็นประเด็นสาธารณะในช่วงหนึ่ง โดยเราพยายามใช้การสื่อสารต่อสาธารณะเป็นส่วนช่วยสร้างการเรียนรู้ กรณีหาดมหาราช เราได้ยื่นฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนโครงการกำแพงกันคลื่นทั้งหมด 3 ระยะ โดยขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเพื่อระงับการดำเนินโครงการในทุกระยะก่อนชั่วคราว ศาลมีคำสั่งยกคำร้องเนื่องจากเขต 1 และ เขต 2 อยู่ระหว่างการก่อสร้าง ซึ่งศาลเห็นว่าหากสั่งให้หยุดจะกระทบต่อการบริหารงานของรัฐ เช่น เรื่องงบประมาณ อย่างไรก็ตาม เราไม่ได้ยุติการดำเนินคดี โดยเห็นว่าเฉพาะในส่วนที่ 3 ซึ่งยังไม่ได้เริ่มต้นดำเนินการใด ๆ ทั้งในแง่การจัดสรรงบประมาณ การเบิกจ่าย หรือการขออนุญาตจากกรมเจ้าท่า และยังคงเป็นพื้นที่ชายหาดที่มีความสมบูรณ์อยู่มาก เราจึงยื่นคำขอคุ้มครองชั่วคราวอีกครั้ง โดยเจาะจงเฉพาะในส่วนของระยะที่ 3 เท่านั้น และมีการนำข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐและข้อมูลเชิงข้อเท็จจริงมาใช้ประกอบคำร้อง เพื่อแสดงให้เห็นถึงสภาพพื้นที่ชายหาดที่ยังมีความสมบูรณ์ ซึ่งศาลสูงก็เห็นเช่นเดียวกับศาลปกครองสงขลาและมีคำสั่งให้คุ้มครองชั่วคราวในส่วนโครงการระยะที่ 3 เช่นกัน ตุลาการซึ่งรับผิดชอบดูแลคดีสิ่งแวดล้อมที่สงขลาได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงด้วยตนเอง เพื่อให้เห็นสภาพจริงของพื้นที่พิพาท

ในความเป็นจริงการคุ้มครองชั่วคราวมีเปอร์เซ็นต์การชนะคดีที่น้อยมาก มีการถอดสรุปว่าคดีที่ได้รับการขอคุ้มครองชั่วคราวมีอะไรบ้าง อย่างกรณีเรื่อง ดงมะไฟ มีการคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราว ทั้งในศาลชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดซึ่งศาลทั้งคู่พิพากษายกคำขอ นอกจากนี้ยังมีเรื่องการบังคับคดีตามคำพิพากษาแม้คดียังไม่ถึงที่สุด

กรณีศึกษา การบังคับคดีตามคำพิพากษาแม้คดียังไม่ถึงที่สุด

ในคดีฝุ่น PM 2.5 ภาคเหนือ หลังจากที่มีการต่อสู้คดีมาอย่างยาวนาน ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2567 ให้นายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จัดทำมาตรการหรือแผนฉุกเฉินเพื่อป้องกัน บรรเทา หรือระงับความรุนแรงของฝุ่น PM 2.5 ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ ต่อมาคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยกรมควบคุมมลพิษ ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นสิ่งที่เราคาดหมายได้อยู่แล้ว เพราะโดยหน้าที่หน่วยงานรัฐต้องสู้คดีให้ถึงที่สุด เราจึงเริ่มเตรียมการต่อสู้ อ.นันทมนได้ให้คำแนะนำว่า มีระเบียบประธานศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษา พ.ศ. 2560 ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ ในคดีนี้ กรณีเราเป็นคู่ความซึ่งชนะคดี ศาลปกครองชั้นต้นสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานต้องทำหน้าที่ จึงยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุด โดยประเด็นที่เขียนไปคือ 1.ชี้ให้เห็นถึงความ

ไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการแก้ไขปัญหา PM 2.5 2. นำข้อมูลจากคณะแพทย์มาประกอบ ซึ่งเป็นข้อมูลทางการแพทย์ที่มีความสำคัญ เพราะมีการรายงานสถิติผู้ป่วยและผลกระทบทางสุขภาพจาก PM 2.5 แสดงให้เห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยกับคำขอของเราและสั่งให้มีการบังคับคดีโดยไม่ต้องรอนคดีถึงที่สุด

ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายเหตุผลในคำสั่งบังคับคดีคือ 1. คำร้องไม่ได้ก่อให้เกิดอุปสรรคหรือนำไปสู่ความเสียหายร้ายแรงแก่หน่วยงานรัฐ 2. ไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดบริการสาธารณะ ศาลเห็นว่าแผนฉุกเฉินเป็นมาตรการที่รัฐสามารถดำเนินการได้ทันที ไม่ต้องรอนคดีถึงที่สุด

การใช้กฎหมายกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

โดย นางสาวสุภาภรณ์ มาลัยลอย มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม

นายอมรินทร์ สายจันทร์ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม

นายวัชลาภลี คำบุญเรือง มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม

การทำงานกับชุมชนจะใช้บริบทของ EnLaw เป็นหลัก ซึ่งประกอบด้วยการฟ้องคดีและให้คำปรึกษาทางกฎหมายกับชุมชน รวมถึงการสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็ง เสริมศักยภาพของชุมชน เช่น งานอบรมและการให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการใช้สิทธิ ทั้งนี้ยังรวมถึงการพัฒนาบุคลากรและการสร้างเครือข่าย กิจกรรมการอบรมเหล่านี้ นอกจากนักกฎหมายแล้ว ยังสร้างผู้ช่วยทนายความให้กับชุมชนด้วย นอกจากงานด้านกฎหมายแล้ว EnLaw ยังดำเนินงานด้านการสื่อสารและรณรงค์สาธารณะด้วย โดยเป้าหมายคือการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่ EnLaw ทำคือ การขับเคลื่อนประเด็นร่วมกับชุมชนและสาธารณะ การทำงานกับชุมชนจึงมีสองส่วนหลัก คือ การทำงานร่วมกับชุมชนโดยตรง และการทำงานผ่านกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล

EnLaw ดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลทำให้เข้าใจปัญหาและการดำเนินการทางกฎหมาย ในช่วงแรกที่ประชาชนติดต่อเข้ามา เราจะสอบถามเท็จจริง เช่น ชื่อโครงการและเจ้าของโครงการ เนื่องจากการค้นคว้าต่อจำเป็นต้องทราบข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้ นอกจากนี้ บางกรณีชาวบ้านอาจไม่เข้าใจชื่อโครงการหรือข้อมูลบางส่วนอย่างถูกต้อง จึงจำเป็นต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างรอบคอบ

ตัวอย่างที่พบคือ กรณีโรงโม่หิน ซึ่งเป็นใบประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองหิน แต่ชาวบ้านมักเรียกว่าโรงโม่ โรงแม่หินถือเป็นกิจกรรมประเภทหนึ่ง ขณะที่การทำเหมืองเป็นอีกกิจกรรมหนึ่ง เช่นเดียวกับโรงไฟฟ้าหรือกิจการอื่น ๆ การประกอบกิจการจำเป็นต้องแยกประเภทโครงการให้ชัดเจนในการสอบถามข้อมูลกับชุมชน ส่วนมากจะสอบถามเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อมูลที่มีเกี่ยวกับโครงการหรือหน่วยงาน เช่น เอกสารที่ระบุชื่อโครงการ ชื่อบริษัท หรือชื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลนี้ถือเป็นตัวตั้งต้นที่จะช่วยระบุว่าโครงการดังกล่าวเป็นโครงการประเภทใดและเป็นของใคร

กรณีที่ประชาชนไม่มีเอกสารหรือข้อมูลดังกล่าว แต่ทราบว่ากิจกรรมที่เกิดขึ้นน่าจะเกี่ยวข้องกับประเภทใด สามารถขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ เช่น หากเป็นโรงงาน ให้ขอข้อมูลกิจกรรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือในระดับจังหวัดที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด หากเป็นเหมืองแร่ก็ให้ขอข้อมูลที่แผนกเหมืองแร่ของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด กิจกรรมที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือกิจกรรมทั่วไป จะสามารถขอข้อมูลจากหน่วยงานท้องถิ่นได้ การระบุหน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ในเบื้องต้นและสามารถใช้สิทธิในการมีส่วนร่วม

ในการตัดสินใจต่อโครงการได้ เช่น การเข้าร่วมประชาคม การแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ หรือการตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมเวทีที่จัดโดยหน่วยงานอย่างไร ในบางกรณี อาจต้องพิจารณากฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติแร่ กระบวนการตามพระราชบัญญัติแร่จะมีระเบียบเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีของ EIA ก็จะมีระเบียบการรับฟังความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังนั้นต้องทราบว่ากิจกรรมนั้นเป็นประเภทใด มีประกาศหรือระเบียบเฉพาะที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และระเบียบเหล่านั้นระบุไว้อย่างไร เช่น กรณีของ EIA หรือ EHIA ซึ่ง EHIA เป็นการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งจะมีระเบียบกำหนดให้ปิดประกาศก่อน 15 วัน พร้อมระบุข้อมูลที่ต้องให้ประชาชนทราบ หากทราบว่ากิจการใดมีระเบียบเฉพาะก็สามารถทวนกฎหมายและตรวจสอบเอกสารร่วมกับชุมชนได้ เพื่อดูว่ามีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือไม่ หากไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนก็สามารถคัดค้าน แสดงความคิดเห็น หรือร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

ในกรณีที่ประชาชนได้รับข้อมูล ตรวจสอบเอกสารและเข้าร่วมกระบวนการแล้ว แต่กิจกรรมหรือโครงการยังคงดำเนินไปจนเกิดผลกระทบหรือมีการออกใบอนุญาตแล้วแต่ยังไม่ได้เริ่มสร้าง ก็ยังคงมีสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม กระบวนการทำงานกับชุมชนส่วนมากจะเริ่มจากการรวบรวมข้อมูลหลักฐานและตรวจสอบกระบวนการมีส่วนร่วม หากสองส่วนนี้ไม่เพียงพอและกิจการยังก่อให้เกิดผลกระทบ สามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้

สามส่วนหลักที่ EnLaw ทำร่วมกับชุมชน ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูลหลักฐาน กระบวนการมีส่วนร่วม และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ภายใต้กรอบการทำงานนี้ เราพิจารณาเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงสัตว์และพืชในท้องทะเล นอกจากนี้ ยังมีมิติของมนุษย์ ชุมชน และเมือง ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี การจัดการเมือง ผังเมือง และสาธารณสุขไปทั่ว รวมทั้งมิติการพัฒนาที่คาบเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและมนุษย์ การกำหนดทิศทางการพัฒนาต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประชาชนควรมีสิทธิในการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตและอาชีพของตน การสูญเสียศักดิ์ศรี ความเป็นอิสระทางอาชีพหรือวิถีวัฒนธรรม การพัฒนาที่คำนึงถึงเรื่องนี้จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชน

การใช้พลังงานไฟฟ้าในประเทศไทยมีความไม่สมดุลอยู่บ้าง บางส่วนของไฟฟ้าถูกใช้โดยอาคารบ้านเรือน หรือห้างสรรพสินค้าที่ใช้ไฟจำนวนมาก บางห้างอาจใช้ไฟเกินปริมาณที่จังหวัดหนึ่งสามารถรองรับได้ เกิดคำถามเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการบริหารจัดการพลังงานไฟฟ้า พลังงานไฟฟ้าเป็นทรัพยากรสาธารณะที่ทุกคนควรเข้าถึงได้ แต่บางบริษัทกลับมีกำลังเข้าถึงไฟฟ้าจำนวนมาก ในขณะที่บางครัวเรือนเข้าถึงไฟฟ้าได้ยากหรือค่าไฟแพง ซึ่งเป็นตัวอย่างของความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการพัฒนาที่เน้นกำไรของธุรกิจ

การทำงานกับชุมชน ควรรวบรวมข้อมูลทั้งจากชุมชนและฝ่ายรัฐหรือบริษัท มีข้อมูลโดยรวมที่ครอบคลุมเรื่องการใช้ทรัพยากร การอยู่ร่วมกับพื้นที่ เช่น ภูเขา อ่างน้ำ หรือพื้นที่ทะเล เพื่อประเมินผลกระทบของโครงการและทำแผนที่ชุมชน เช่น การสร้างท่าเรือ Chevron ชุมชนสามารถระบุจุดที่เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำและอธิบายผลกระทบต่ออาชีพได้โดยไม่ต้องใช้เครื่องมือพิเศษ

EnLaw จะประสานงานกับเครือข่ายในพื้นที่ เช่น NGO นักกฎหมาย สื่อมวลชน และนักวิชาการ เพื่อทำงานร่วมกับชุมชนและให้คำปรึกษาโดยเริ่มจากการสอบถามเท็จจริง เก็บข้อมูลสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และให้คำแนะนำเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้สิทธิ เช่น การขอข้อมูล คัดค้าน ตรวจสอบ หรือร้องทุกข์ หลังจากให้คำปรึกษาแล้ว EnLaw จะติดตามและสนับสนุนชุมชนต่อเนื่อง ทั้งการตรวจสอบกระบวนการดำเนินการ การเข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมและการสื่อสารต่อสาธารณะ มีการลงพื้นที่เพื่อพูดคุยกับชุมชนและเพื่อให้เห็นถึงสถานการณ์จริง การทำคดีสิ่งแวดล้อมมักใช้เวลายาวนาน จึงต้องมีการรวบรวมและเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ หลังจากลงพื้นที่แล้วมีการวิเคราะห์และสังเกตการทำงาน of ชุมชนในพื้นที่ ประเมินว่ากลุ่มชุมชนมีรูปแบบการรวมตัวอย่างไร ทำกิจกรรมอย่างไร และมีศักยภาพในการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด บางพื้นที่อาจรวมกลุ่มกันไม่มาก ต้องแนะนำกระบวนการทำงานเป็นกลุ่ม การเก็บข้อมูล และการตรวจสอบ รวมถึงประเมินทักษะและศักยภาพของชุมชนแต่ละพื้นที่ เนื่องจากแต่ละชุมชนมีลักษณะและบุคลิกแตกต่างกัน เช่น ชุมชนมอแกน ชุมชนในเมือง หรือชุมชนชนเผ่า

การจับประเด็นเนื้อหาและประเด็นสำคัญของเรื่องที่เป็นจุดหลักในการขับเคลื่อน เช่น ปัญหาสารพิษ สุขภาพ ทรัพยากร ใบอนุญาตผิด ที่ตั้งโครงการไม่เหมาะสม หรือกระบวนการมีส่วนร่วมไม่ครบถ้วน จึงควรตรวจสอบข้อเท็จจริงในเอกสารเพราะบางข้อเท็จจริงไม่สามารถแก้ไขได้ เช่น พื้นที่สายน้ำที่ EIA ไม่ได้ระบุแต่มีอยู่จริง หรือพื้นที่ทะเลที่ต้องถมเพื่อสร้างท่าเรือ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออาชีพประมง ข้อมูลจากชุมชนจึงมีความสำคัญในการต่อสู้ทางกฎหมาย สามารถหาข้อมูลเพิ่มเติม เช่น ข้อมูลราชการ ข้อมูลประมง หรือข้อมูลแหล่งอาหาร นำมาสนับสนุนการต่อสู้ทางกฎหมายได้

นอกจากนี้ชาวบ้านสามารถยื่นหนังสือหรือความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กกพ. กรรมาธิการ หรือทำเนียบรัฐบาล และอาจเชื่อมโยงกับสาธารณะผ่านทางสื่อมวลชนเพื่อให้เสียงของชุมชนปรากฏต่อสาธารณะ เพื่อให้ปัญหาได้รับความสนใจและได้รับการตรวจสอบ นักกฎหมายสามารถเข้ามาช่วยเสริมข้อมูลทางกฎหมายและแสดงความคิดเห็นเชิงกฎหมายเพื่อให้เห็นถึงความเชื่อมโยงและผลกระทบได้ชัดเจนมากขึ้น ในบางกรณีนักกฎหมายอาจร่วมกับหน่วยงานรัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น GreenPeace เพื่อแก้ไขปัญหาเชิงนโยบาย เช่น ปัญหาฝุ่น PM 2.5 และได้มีการสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลด้านมลพิษ เนื่องจากบางกฎหมายยังไม่ครอบคลุม เช่น การเข้าถึงข้อมูลสารมลพิษ (PRTR) ซึ่งต้องรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเสนอต่อสภา รวมถึงอธิบายกฎหมายให้สาธารณะและชุมชนเข้าใจ เพื่อให้สามารถตรวจสอบและติดตามการปล่อยมลพิษได้

นอกจากนี้ EnLaw ยังสังเกตการณ์การประชุมและการขับเคลื่อนของชุมชน พร้อมทั้งประเด็นว่าชุมชนใช้สิทธิอย่างเต็มที่หรือไม่ และหน่วยงานรัฐดำเนินการตามหลักสิทธิหรือไม่

การทำงานกับชุมชนและพื้นที่ที่มีบริษัทขนาดใหญ่ นักกฎหมายต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของตนเองและของผู้ร่วมงานด้วย เช่น กรณีหนองแวนที่มีผู้ให้ข้อมูลกับ DSI ถูกทำร้ายจนเสียชีวิตแม้จะมีการแจ้งเตือนก่อนหน้านั้น แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการประเมินความเสี่ยงและมาตรการคุ้มครองชุมชนที่เข้าร่วมกิจกรรม โดย EnLaw จะประสานกับเครือข่ายเพื่อหามาตรการปกป้องผู้ต่อสู้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสม

การทำงานของนักกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงไม่จำกัดอยู่ที่การฟ้องคดีเท่านั้น แต่รวมถึงการยอกฎหมายให้ง่ายต่อการเข้าใจ สื่อสารให้ชุมชนและสาธารณะรับรู้ ตรวจสอบกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม และสร้างความตระหนักถึงสิทธิและศักยภาพในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ

ข้อมูลเพิ่มเติมจากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

องค์กร EnLaw ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ชุมชน โดยไม่เรียกเก็บค่าทนายหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ เนื่องจาก EnLaw เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนถูกต้อง และงบประมาณส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศทั้งหมด เนื่องจากภายในประเทศยังไม่มีแหล่งทุนที่สนับสนุนการทำงานลักษณะนี้ แต่ค่าใช้จ่ายบางส่วนจำเป็นต้องให้ชุมชนรับผิดชอบด้วยตนเอง เช่น ค่าเดินทางมาศาล ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมภายในพื้นที่ของชุมชน

ค่าธรรมเนียมศาล

ข้อจำกัดของการเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งคือ ชุมชนมักต้องบริหารจัดการค่าใช้จ่ายกันเอง ได้แก่ การระดมทุนภายในกลุ่ม หรือการหาช่องทางติดต่อองค์กรที่อาจช่วยสนับสนุนค่าธรรมเนียมศาลหรือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี แตกต่างจากกระบวนการในทางอาญาที่หากมีการขอประกันตัวหรือใช้สิทธิความช่วยเหลือ ก็ยังสามารถเข้าถึงกลไกช่วยเหลือได้ แนวทางแก้ปัญหาคือ ยื่นขอยกเว้นค่าธรรมเนียม อาจบอกว่าเป็นความเสียหายจากการถูกละเมิดชี้ให้ศาลเห็นว่าชาวบ้านไม่มีทรัพย์สินที่จะจ่ายค่าธรรมเนียม สามารถยื่นได้ทั้งแพ่งและปกครอง หากเป็นฟ้องแบบกลุ่มที่มีโจทก์หลายคนต้องชี้แจงไปเป็นรายบุคคล เช่น การถ่ายรูปบ้าน บรรยายให้ศาลเห็นถึงสถานะการเงินและความเดือดร้อนจำเป็นสามารถทำเป็นตารางสรุปได้ จากนั้นศาลจะเรียกมาไต่สวน