

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ของประเทศไทยและของต่างประเทศ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมไทยมาโดยตลอด แม้ว่ากลไกในกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ ก็ไม่อาจจะนำมาจัดการความขัดแย้งเหล่านี้ได้ ทั้งนี้เพราะมาจากหลายกรณี อีกทั้งข้อพิพาทนี้เองก็ยังมีได้ถูกระงับความขัดแย้งโดยองค์กรที่มีความเหมาะสม จึงทำให้เกิดการเรียกร้องหาความยุติธรรมในรูปแบบของการประท้วงเมื่อประชาชนเกิดความเดือดร้อนขึ้นก็เข้ามาจัดการแก้ไขเพียงเป็นพิธีเท่านั้น ทำให้ประชาชนต้องทนรับกับสภาพปัญหาและไม่มีความเชื่อมั่นว่าความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมมีอยู่จริง จำนวนคดีสิ่งแวดล้อม เช่น คดีเกี่ยวกับการใช้พลังงานน้ำและการสร้างเขื่อน คดีเกี่ยวกับการจัดผังเมืองผิดพลาด คดีเกี่ยวกับอากาศเป็นพิษและเสียงเป็นพิษ หรือคดีที่การทำเหมืองแร่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนจึงมีอยู่น้อยมากในศาลไทย

สำหรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น อาจถือได้ว่าอยู่ในสภาพวิกฤติ เพราะกระบวนการระงับข้อพิพาททางด้านสิ่งแวดล้อมยังเพิ่งได้รับการพัฒนา ศาลยังเพิ่งเริ่มรู้จักคดีสิ่งแวดล้อม ประชาชนยังไม่เข้าใจเรื่องการใช้สิทธิทางกฎหมายของตน ความคุ้มครองสิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายยังมีจำกัด และกฎหมายวิธีพิจารณาคดียังไม่มีความเหมาะสม ทำให้การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิตและร่างกายอันเนื่องมาจากปัญหาสิ่งแวดล้อมยังมีหรือยังมีไม่เพียงพอ ข้อบกพร่องดังกล่าวในปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนี้ จึงมีทั้งปัญหาการขาดกฎหมายที่เหมาะสม ซึ่งหมายความว่าถึงกฎหมายจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม และกฎหมายวิธีพิจารณาคดี ซึ่งจำเป็นต้องรีบเร่งปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยโดยเร็ว

1. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 โดยได้บัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับ

สิ่งแวดล้อมเอาไว้ เป็นแนวนโยบายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันจะทำให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดการ ส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังได้บัญญัติไปถึงสิทธิชุมชนให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและคุ้มค่า นั้น เป็นการนำมาซึ่งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่จะทำให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน พร้อมกันนั้นก็ให้สิทธิแก่ประชาชนควบคู่กันไปด้วย ดังนี้

1. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และ สิทธิบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นในการได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตโครงการ

รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางทั้งในระดับของบุคคล ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมีการ กำหนดบทบาทในส่วน of ประชาชนและในส่วนของรัฐที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนและชุมชนมีเสรีภาพที่จะมีส่วนร่วมในการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2550 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนตามมาตรา 56 และมาตรา 57 กำหนดสิทธิบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นในการได้รับข้อมูลข่าวสารก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ในมาตรา 56¹ เป็นการให้สิทธิในการรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และในมาตรา 57² เป็นการให้สิทธิบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ

การที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการจัดการ การใช้ประโยชน์ และการบำรุงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในลักษณะของชุมชนหรือเป็นการร่วมกับรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในระดับต่างๆที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตัดสินใจนั้นถือว่ามีความสำคัญเพราะหลายครั้งที่ผ่านมามีการดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐ

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 .มาตรา 56.

²เรื่องเดียวกัน. มาตรา 57.

เป็นจำนวนมากเกิดขึ้น โดยการตัดสินใจบนพื้นฐานมุมมองของทางเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายเดียว ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ทั้งนี้ตามมาตรา 56 และมาตรา 57 ได้มีกฎหมายขึ้นมารองรับทั้งสองมาตรา ได้แก่ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

2. สิทธิชุมชน

การให้สิทธิชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์รักษา และมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 66³ โดยกำหนดให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยั่งยืนและตามมาตรา 67⁴ ได้กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

ในส่วนของชุมชน สามารถกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองการมีส่วนร่วมของชุมชนแต่อย่างใด เนื่องมาจากแนวความคิดเรื่องสิทธิชุมชนเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่ และเพิ่งได้รับการยอมรับอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นภายหลังจากที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพได้ใช้บังคับแล้ว

3. แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน⁵

ในส่วนบทบาทของภาครัฐนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องจัดการเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ตามแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในส่วนของนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการส่งเสริมให้ประชาชนมี

³เรื่องเดียวกัน. มาตรา 66.

⁴เรื่องเดียวกัน. มาตรา 67 วรรคแรก.

⁵เรื่องเดียวกัน. มาตรา 85.

ความเข้มแข็งในทางการเมืองและจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น

1.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดมีข้อพิพาทขึ้นมานั้น มักจะเป็นการเรียกร้องค่าเสียหาย และค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งความรับผิดชอบทางแพ่งนี้มีบทบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเอกชนที่กล่าวถึงความรับผิดชอบทางแพ่งของบุคคลที่ดำเนินกิจการบางอย่างอันก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น⁶ โดยกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งในการเยียวยาความเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิดและลักษณะทรัพย์สิน โดยมีมาตราที่เกี่ยวข้องดังนี้

กฎหมายว่าด้วยละเมิด

1) ความรับผิดชอบฐานละเมิดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 420 (ยกเว้น คดีอุบัติเหตุ สิ่งปลูกสร้าง และละเมิดทั่วไป)

2) การใช้สิทธิเกินส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 421

3) ความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินอันตราย มาตรา 437

กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน

1) การก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ มาตรา 1337

2) การเก็บกักและระบายน้ำระหว่างที่ดินข้างเคียง มาตรา 1339, 1340

3) การป้องกันการรั่วซึมของน้ำและสิ่งโสโครก มาตรา 1342

4) การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ที่ดินติดทางน้ำ มาตรา 1355

นอกจากประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์แล้ว ยังมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางแพ่งอยู่ 2 เรื่อง ดังนี้

1) ความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษ

2) ความรับผิดกรณีความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ

⁶อำนาจ วงศ์บัณฑิต (2550). กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า507.

จะเห็นได้ว่า ในคดีสิ่งแวดล้อมนี้ มีบทบัญญัติกฎหมายที่รับรองไว้ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดได้ดังนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่นำมาปรับใช้เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมมานานแล้ว โดยมีกฎหมายสองลักษณะที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม คือ กฎหมายว่าด้วยละเมิด และกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิด

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยหรือกฎหมายสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น เป็นต้น จะมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิดเป็นรากฐานสำคัญอย่างหนึ่งของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะละเมิดได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการที่บุคคลหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกบุคคลหนึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย⁷ และเนื่องจากการพิจารณาตัดสินคดีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายแพ่งและละเมิด จะเป็นการละเมิดหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาในประเด็นแรกเสียก่อนว่าการกระทำของผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั้น เป็นการกระทำที่เข้าลักษณะของกฎหมายว่าด้วยละเมิดหรือไม่ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อมมีหลักการที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้

1.1 ความรับผิดทางละเมิด ซึ่งมีหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติไว้ว่า “ผู้จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

การที่จะถือเป็นการทำละเมิดนั้นจะต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- จะต้องมีการกระทำของบุคคลเกิดขึ้น ซึ่งคำว่า “ผู้ใด” นั้น หมายถึงบุคคลธรรมดา รวมทั้งนิติบุคคลซึ่งจะต้องมีการกระทำผ่านบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้แทนของนิติบุคคลดังกล่าว โดยการกระทำของบุคคลนั้นจะต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นรู้สำนึกในการกระทำของตน และการกระทำนั้นให้รวมถึงการที่กระทำการในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องกระทำด้วย

- จะต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย หากไม่เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่น แต่เป็นการกระทำต่อทรัพย์สินที่มีได้มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นเจ้าของ เช่น อากาศ หรือแม่น้ำลำคลองแล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แม้ว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อสิ่งนั้นก็ตาม เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 508.

- การกระทำนั้นจะต้องเกิดจากความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ หากผู้กระทำมิได้จงใจให้เกิดผลเช่นนั้น หรือมิได้มีความประมาทเลินเล่อแต่ประการใดแล้ว ก็ถือว่าผู้กระทำไม่ได้ทำละเมิด⁸

- การกระทำนั้นจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลอื่น โดยความเสียหายที่เกิดจากคดีสิ่งแวดล้อมนั้น มักเป็นกรณีที่ทำให้มีการเสียชีวิต บาดเจ็บ หรือเกิดอาการเจ็บป่วย ตลอดจนสุขภาพอนามัยทรุดโทรม หากทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมแต่ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นแล้ว ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 420 ส่วนปัญหาว่าจะต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายอื่นอีกหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นรายฉบับไป⁹

1.2 ความเสียหายเกิดจากของตกหล่นจากโรงเรือน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 436 บัญญัติว่า “บุคคลผู้อยู่ในโรงเรือนต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดเพราะของตกหล่นจากโรงเรือนนั้น หรือเพราะทิ้งขว้างของไปตกในที่อันมิควร”

ความผิดตามมาตรา 436 นี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้อยู่ในโรงเรือน แต่เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากของตกหล่นหรือการทิ้งขว้างของไปตกในที่อันมิควรแล้ว ผู้อยู่ในโรงเรือนจะต้องรับผิดชอบทันที แม้ว่าเขาไม่จงใจหรือประมาทเลินเล่อที่จะให้เกิดเหตุการณ์อย่างนั้นก็ตาม ซึ่งความผิดตามมาตรา 436 นี้มีลักษณะเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ผู้เสียหายจึงไม่มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายที่ตนเองได้รับนั้นเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยหรือไม่ ผู้เสียหายมีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่าความเสียหายนั้นเกิดจากของตกหล่นจากโรงเรือนหลังจากที่จำเลยครอบครองหรือมีการทิ้งขว้างของจากโรงเรือนนั้นก็เพียงพอแล้ว¹⁰

1.3 ความเสียหายเกิดจากทรัพย์สินอันตราย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใดๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้เสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มิใช่ในครอบครองของตนซึ่งทรัพย์สินนั้นได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย”

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 512.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 514-515.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 516.

แนวคิดตามมาตรานี้เป็นเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ซึ่งแตกต่างจากความรับผิดทางละเมิดในมาตรา 420 ซึ่งในกรณีของมาตรา 437 นั้น การจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายไม่เป็นประเด็นสำคัญในการกำหนดความรับผิด ผู้เสียหายเพียงแต่พิสูจน์ว่ามีความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินอันตรายที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลอยู่เท่านั้นก็เป็นการเพียงพอแล้วที่จะทำให้ผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลทรัพย์สินอันตรายต้องมีความรับผิดต่อความเสียหายนั้น แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะได้ใช้ความระมัดระวังอย่างดีแล้วก็ตาม¹¹

สำหรับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย”

ศาลจึงมีดุลพินิจที่จะกำหนดว่าการใช้ค่าสินไหมทดแทนควรเป็นเท่าใดและชดเชยด้วยวิธีการใด โดยพิจารณาจากพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่มีความตายและการบาดเจ็บของบุคคลเกิดขึ้น ซึ่งมักเกิดขึ้นในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น การรั่วไหลของสารพิษที่ทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งเสียชีวิตและประชาชนอีกจำนวนหนึ่งเจ็บป่วย ในกรณีที่ทำให้ผู้เสียหายตายตามมาตรา 443 ได้กำหนดว่า ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอื่นๆ และหากการตายนั้นทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องขาดไร้อุปการะตามกฎหมาย บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิเรียกค่าขาดไร้อุปการะได้ แต่หากเป็นกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย หรืออนามัยเท่านั้น มาตรา 444 กำหนดว่า ค่าสินไหมทดแทนรวมถึงค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ผู้เสียหายต้องเสียไป เช่น ค่ารักษาพยาบาล และผู้เสียหายสามารถเรียกค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบกิจการงานโดยสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วนสำหรับเวลาปัจจุบันและอนาคตได้ นอกจากนี้ มาตรา 446 ยังกำหนดให้ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายต่อร่างกายหรืออนามัยมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินได้อีกด้วย ซึ่งส่วนใหญ่เรียกกันว่าค่าทำขวัญ เช่น การรั่วไหลของสารพิษจากโรงงานเป็นเหตุให้ผู้เสียหายได้รับอันตรายที่แขนข้างหนึ่งจนต้องตัดแขนข้างนั้นทิ้งไป เป็นต้น¹²

¹¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 517-518.

¹² เรื่องเดียวกัน. หน้า 523-524.

2. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะทรัพย์สิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคดีถึงเวดล้อมดังนี้

2.1 การก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 บัญญัติไว้ว่า

“บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาค้ำหนึ่งประกอบไซ้ ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน”

กรณีเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญตามมาตรา 1337 นั้น ไม่ต้องพิจารณาถึงการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย คงพิจารณาแต่เพียงว่าการใช้สิทธิของบุคคลนั้นๆ ก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเดือดร้อนเกินสมควรหรือไม่ ซึ่งระดับของความเดือดร้อนจะต้องเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายหรือความเดือดร้อนเกินกว่าระดับที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะไปตามปกติและเหตุอันสมควร โดยจะต้องคำนึงถึงสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นด้วย ซึ่งการจะพิจารณาว่าการที่บุคคลทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งจะถือว่าก่อให้เกิดความเดือดร้อนเกินสมควรแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในเขตนั้นหรือไม่ จะพิจารณาจากการแบ่งเขตการใช้ที่ดินตามกฎหมายผังเมืองอย่างเดียวกันไม่มีเพียงพอ แต่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย¹³

2.2 การเก็บกักและระบายน้ำระหว่างที่ดินข้างเคียง

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1339 บัญญัติไว้ว่า “เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมดาจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตนน้ำไหลตามธรรมดามายังที่ดินต่ำและจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซ้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกันเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน”

กรณีนี้ตั้งอยู่บนหลักของธรรมชาติว่าน้ำย่อมไหลจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำเสมอ โดยไม่ต้องทำให้เจ้าของที่ดินเปลี่ยนทางไหลของน้ำตามธรรมชาติ หากไม่จำเป็น ดังนั้นเจ้าของที่ดินที่อยู่ต่ำกว่าปฏิเสธไม่ยอมรับสภาพดังกล่าวไม่ได้ ในขณะเดียวกันมาตรานี้ก็ยอมให้เจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่สูงกว่าเก็บกักน้ำไว้ใช้ได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ในที่ดินของตนเท่านั้น หากมีการกักเก็บ

¹³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 529-534.

น้ำไว้เกินความจำเป็นจนทำให้เจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่ต่ำกว่าเกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย เจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่สูงกว่าจะต้องรับผิดชอบ¹⁴

ส่วนการระบายน้ำออกจากที่ดินนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1340 บัญญัติว่า

“เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลเพราะระบายจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน ถ้าก่อนที่ระบายนั้นน้ำได้ไหลเข้ามาในที่ดินของตนตามธรรมดาอยู่แล้ว

ถ้าได้รับความเสียหายเพราะการระบายน้ำ ท่านว่าเจ้าของที่ดินต่ำอาจเรียกร้องให้เจ้าของที่ดินสูงทำทางระบายน้ำและออกค่าใช้จ่ายในการนั้น เพื่อระบายน้ำไปให้ตลอดที่ดินต่ำจนถึงทางน้ำ หรือท่อน้ำสาธารณะ ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิแห่งเจ้าของที่ดินต่ำในอันจะเรียกเอาค่าทดแทน”

ส่วนการระบายน้ำออกจากที่ดิน หากเจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่สูงกว่าได้ดำเนินการบางอย่างเพื่อระบายน้ำออกจากที่ดินของตน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินแปลงที่อยู่ต่ำกว่าได้ กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่ต่ำกว่ามีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่สูงกว่าทำทางระบายน้ำในที่ดินแปลงที่อยู่ต่ำกว่าและเจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่สูงกว่าจ่ายค่าทดแทนได้

2.3 การป้องกันการรั่วซึมของน้ำและสิ่งโสโครก

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1342 บัญญัติว่า “บ่อ สระ หลุมรับน้ำโสโครก หรือหลุมรับปุ๋ย หรือขยะมูลฝอยนั้น ท่านว่าจะขุดในระยะสองเมตรจากแนวเขตที่ดินไม่ได้”

คูหรือการขุดร่องเพื่อวางท่อน้ำใต้ดินหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันนั้น ท่านว่าจะทำใกล้แนวเขตที่ดินกว่าครึ่งหนึ่งแห่งส่วนลึกของคูหรือร่องนั้นไม่ได้ แต่ถ้าทำห่างแนวเขตหนึ่งเมตรหรือกว่านั้น ท่านว่าทำได้

ถ้ากระทำการดังกล่าวไว้ในสองวรรคก่อนใกล้แนวเขตไซ้ ท่านว่าต้องใช้ความระมัดระวังตามควร เพื่อป้องกันมิให้ดินหรือทรายพังลง หรือมิให้น้ำหรือสิ่งโสโครกซึมเข้าไป”

ตามมาตรา 1342 ได้กำหนดระยะห่างขึ้นต่ำไว้เพื่อป้องกันไม่ให้มีการพังทลายของที่ดินข้างเคียง หรือไม่ให้น้ำและสิ่งโสโครกจากหลุมดังกล่าวซึมเข้าไปในที่ดินข้างเคียง แต่การขุดหลุมห่างจากแนวเขตที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดแล้วก็มีได้หมายความว่าเจ้าของที่ดินที่ขุดหลุมนั้นจะหลุดพ้นจากความรับผิด หากว่ามีการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินข้างเคียง เพราะในวรรคสาม

¹⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 537.

ของมาตรา 1342 กำหนดว่า เจ้าของที่ดินที่ขุดหลุมจะต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกันความเสียหายดังกล่าว ถ้าเจ้าของที่ดินนั้นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว เจ้าของที่ดินก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น¹⁵

2.4 การใช้น้ำเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินติดทางน้ำ

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1355 บัญญัติว่า “เจ้าของที่ดินริมทางน้ำ หรือมีทางน้ำผ่าน ไม่มีสิทธิจะชักเอาน้ำไว้เกินกว่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของตนตามควรให้เป็นเหตุเสื่อมเสียแก่ที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ตามทางน้ำนั้น”

จากบทบัญญัติของมาตรานี้เป็นการกำหนดกรอบการใช้สิทธิในการชักน้ำของเจ้าของที่ดินริมทางน้ำ โดยการที่เจ้าของที่ดินริมทางน้ำจะมีความรับผิดชอบเมื่อมีองค์ประกอบครบทั้งสองอย่างคือ จะต้องไม่ชักเอาน้ำไว้เกินความจำเป็นแก่การใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นและเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินแปลงอื่น¹⁶

เนื่องจากความรับผิดชอบทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะทรัพย์สินตามมาตราดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ถือว่าเป็นเรื่องของทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเรื่องอำนาจตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน ซึ่งทรัพย์สินนี้หาใช่เป็นสิทธิเรียกร้องแต่อย่างใดไม่ เนื่องจากลักษณะของทรัพย์สินย่อมจะไม่สูญเสียไปโดยการไม่ใช้ เมื่อมิใช่เป็นสิทธิเรียกร้องจึงไม่อยู่ได้บังคับแห่งบทบัญญัติของอายุความเสียสิทธิ ยกเว้นแต่เรื่องใดมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเรียกค่าทดแทนได้ จึงจะอยู่ในบังคับที่จะต้องใช้สิทธิภายในอายุความ¹⁷ เพราะทรัพย์สินนั้นมีอาการใช้สิทธิเป็นสิทธิอำนาจเหนือ ผู้ทรงทรัพย์สินสามารถใช้สิทธินั้นได้ด้วยตนเอง ทรัพย์สินจึงไม่จำเป็นต้องมีเรื่องอายุความฟ้องร้องเหมือนอย่างกรณีการฟ้องร้องของสิทธิทางหนี้อื่นๆ¹⁸ จึงกล่าวได้ว่าความรับผิดชอบทางแพ่งตามกำหนดลักษณะทรัพย์สินที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะไม่มีกำหนดอายุความในการฟ้องร้องคดี ยกเว้นเฉพาะแต่ในส่วนที่ให้มีการเรียกค่าทดแทนได้เท่านั้น

ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 เรื่องการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องเพื่อยังความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญนั้นให้สิ้นไปได้ โดยที่ไม่มีเรื่องอายุความในการฟ้องร้อง

¹⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 538-539.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 539.

¹⁷ ไชยศ เหมะรัชตะ. (2548). กฎหมายว่าด้วยนิติกรรม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 696.

¹⁸ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์. (2551). ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ทรัพย์สิน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา. หน้า 30.

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นสิทธิเฉพาะของผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ครอบครองที่ดินที่บุคคลนั้นยังคงเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อยู่ ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องเพื่อขอความคุ้มครองตามมาตรา 421 ได้เสมอ

ทั้งนี้ การใช้สิทธิปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไปย่อมไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน หมายความว่า นอกจากจะฟ้องร้องให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ชำระหนี้ได้ ระวังการใช้สิทธิที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินกว่าปกติและเหตุอันควรแล้ว ถ้าหากว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดตามมาตรา 420 และมาตรา 421 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ เพราะการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรานี้ย่อมถือเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายในตัว เมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อย่อมต้องถือเป็นละเมิด ซึ่งในส่วนที่จะเรียกค่าเสียหายส่วนนี้ ย่อมจะมีกำหนดอายุความในการฟ้องร้องคดี โดยเมื่อกรณีเป็นความรับผิดชอบตามมาตรา 420 และมาตรา 421 กำหนดอายุความย่อมจะเป็นไปตามมาตรา 448 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งอยู่สองเรื่องคือ ความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษและความรับผิดชอบในกรณีความเสียหายเกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ประการแรก คือ ความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษ

ความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 บัญญัติไว้ว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

(2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเอง หรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย”

ตามมาตรา 96 ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมิได้ขึ้นอยู่กับว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ กล่าวคือ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากมลพิษแล้ว มาตรา 96 ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นจะต้องรับผิดชอบ เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นความรับผิด¹⁹

ส่วนบุคคลผู้ที่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายตามมาตรา 96 ก็คือผู้ที่ได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือผู้ได้รับความเสียหายทางทรัพย์สิน สำหรับในเรื่องค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายจะมีอะไรบ้างนั้น บทบัญญัติกฎหมายนี้มีได้ระบุไว้โดยเฉพาะ จึงต้องตีความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด และนอกจากนี้หากผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นส่วนราชการก็สามารถเรียกเอาค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการขจัดมลพิษนั้นด้วย²⁰

ประการที่ 2 คือ ความรับผิดในกรณีความเสียหายเกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ

ความรับผิดกรณีความเสียหายเกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 97 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่อำนาจตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น”

ตามมาตรา 97 ได้กำหนดว่าเมื่อมีการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ผู้กระทำการหรือละเว้นการกระทำดังกล่าวจะต้องใช้ค่าเสียหายให้แก่อำนาจตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำนั้น²¹ ประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ.2518 ประเทศไทยมิได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวมโดยตรง แต่ก็มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหา

¹⁹ อานาจ วงศ์บัณฑิต.กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (พิมพ์ครั้งที่1). กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน. หน้า 342.

²⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 548.

²¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 553.

สิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายเหล่านั้นแต่ละฉบับ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในบางเรื่อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักของหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายนั้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข กฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือและการรักษาแม่น้ำลำคลอง กฎหมายเกี่ยวกับการประมง ประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิดและทรัพย์สิน ต่อมาประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงเป็นครั้งแรก เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมา เพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมในภาพรวมทั้งหมด ขณะเดียวกัน กฎหมายและหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในแต่ละเรื่องอยู่เดิมนั้น ก็ยังคงทำหน้าที่ต่อไป คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีอำนาจเพียงพอ ที่จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อมา ได้มีการยกเลิก พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมทั้งยกเลิกสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยให้ก่อตั้งหน่วยงานใหม่ 3 หน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติคือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม²²

สำหรับในประเทศไทยนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แยกได้เป็น 2 กลุ่มคือ

1. กลุ่มกฎหมายมหาชน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม การออกใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การลงโทษผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่สิ่งแวดล้อมหรือผู้ก่อให้เกิดมลพิษ
2. กลุ่มกฎหมายเอกชน ได้แก่ กฎหมายละเมิดและกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ซึ่งอาจแยกกลุ่มกฎหมายออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

1. กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่กำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

²² เรื่องเดียวกัน. หน้า 45.

2. กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นมาตรการในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

1). กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ.121 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นต้น

2). กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 เป็นต้น

3). กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

4). กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เช่น พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

5). กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบและอาญาจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535²³

1.3.1 เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

คดีสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องระหว่างเอกชนด้วยกันเอง หรือระหว่างรัฐกับเอกชนก็ตาม ล้วนแต่มีผลต่อส่วนรวม มีผลต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นมรดกของชาติ กระบวนการพิจารณาคดี ที่ต้องมีการนำสืบพยานหลักฐานที่มีความสลับซับซ้อน และไม่ควรใช้เวลานานเกินไป ผู้เสียหายส่วนใหญ่ มีฐานะยากจนและด้อยโอกาสที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ในการใช้และการตีความกฎหมาย อาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในวิถีทางของกฎหมาย จึงจำเป็นที่นักกฎหมายต้องเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเสียก่อน มิฉะนั้น กฎหมายจะ

²³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2547). กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า 46-48.

ไม่มีผลใช้บังคับให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้อง ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสรุปได้ 4 ประการ²⁴ คือ

1. การป้องกัน (Prevention) การป้องกันมลพิษและความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อม เป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญที่สุด (Optimum objective) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะนำไปสู่สิ่งแวดล้อม (Environmental media) ที่ดี

2. การปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Setting environmental quality standard) กฎหมายสิ่งแวดล้อม จะกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับมลพิษ ที่เกิดขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมที่พอยอมรับได้ เป็นหลักเกณฑ์ที่เดินสายกลาง กำหนดเขตแดนแห่งการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม โดยที่ยังคงไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่ดี

ด้วยเหตุผลที่ว่า กิจการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษนั้น ในขณะเดียวกัน ก็ยังมีประโยชน์แก่สังคม ทั้งเรื่องการจ้างแรงงาน การผลิตสินค้าและบริการ ฐานะทางเศรษฐกิจ ความสะดวกสบาย (Amenity) ของประชาชน

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเอง ยอมรับว่า สังคมยุคใหม่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ โดยปราศจากกระบวนการทางอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง ดังนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อม จึงมีหลักการว่า รัฐควรอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมได้ภายใต้การควบคุมตนเอง

3. การเยียวยา (Clean-up/ Remediation) ในบางกรณีการป้องกันสิ่งแวดล้อม มิให้ถูกทำลายอาจจะไม่ทันการ เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปแล้ว จึงจำเป็นที่กฎหมายสิ่งแวดล้อม จะต้องเข้ามาเยียวยา โดยมีวิธีการเฉพาะ แตกต่างจากการเยียวยาความเสียหายในคดีแพ่งโดยทั่วไป

4. เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญา เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญานั้น โดยหลักแล้ว กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการป้องกันหรือควบคุมมลพิษ ซึ่งแตกต่างจากเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาโดยทั่วไป ที่มุ่งจะลงโทษผู้กระทำความผิดหรือเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคมส่วนรวม

ดังนั้น มาตรการบทบังคับทางกฎหมาย อาจจะแตกต่างกันได้ เช่น ศาลขุนนาง (Crown Court) ของอังกฤษ มีอำนาจออกคำสั่งคุ้มครอง เยียวยาความเสียหายได้เป็นการชั่วคราว แม้จะเป็นคดีอาญาก็ตาม หรือการมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานเข้าไปในสถานที่ประกอบการ เพื่อยึดเครื่องมือ เครื่องจักรที่เป็นต้นเหตุของมลพิษ อีกทั้งมีอำนาจทั่วไปที่จะกำหนดวิธีการใด ๆ ก็ได้ที่เหมาะสมกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น²⁵

²⁴ ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (มกราคม 2555). บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม (The Role of the Court of Justice and the Environmental Law) เข้าถึงได้จาก : <http://www.dlo.co.th/node/252>. 2009

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

1.3.2 กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่นำมาใช้ในชั้นศาล

บทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่จะนำกฎหมายมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรมนั้น อธิบายได้ดังนี้

1. กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นความผิดทางอาญา หรือที่เรียกว่า Environmental Crime นั้น อาจแยกฐานความผิดได้ 3 ประการ

ประการแรก คือ ความผิดเนื่องจากการก่อให้เกิดมลพิษ

ประการที่สอง คือ ความผิดฐานละเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ประการที่สาม คือ ความผิดฐานกระทำผิดเจตนาใจ ที่เจ้าพนักงานอนุญาตหรือคำเตือนที่เจ้าพนักงานแจ้งให้ทราบ

โดยภาพรวม แล้วกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญาของประเทศไทย เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับทฤษฎีดังกล่าวอยู่แล้ว ข้อที่น่าสังเกตคือ เนื่องจากการกระทำที่จะเป็นความผิดกฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นกฎหมายเทคนิค (Technical law) กล่าวคือ เป็นความผิดทางอาญาเพราะกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด (Mala prohibita) เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจร ไม่ใช่เพราะเป็นความผิดต่อเมื่อมีเจตนา (Mala in se) อย่างเช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ ดังนั้นการกระทำที่จะเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ จึงควรเป็นความผิดที่ไม่ต้องการเจตนาเป็นองค์ประกอบความผิด

2. กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นความรับผิดทางแพ่ง กฎหมายที่กล่าวถึงความรับผิดทางแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ได้แก่

2.1 ความรับผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

บทบัญญัติที่สำคัญได้แก่ บัญญัติไว้ในมาตรา 96 และมาตรา 97 ซึ่งให้ผู้ที่เป็ต้นเหตุแห่งความเสียหาย ที่เกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมและหรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นผู้จ่ายค่าเสียหายทั้งหมด ทั้งนี้เป็นไปตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (The Polluter Pays Principle)

หลักการนี้อธิบายได้ว่า ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ จะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารจัดการระบบการกำจัดมลพิษ เช่น ค่าบำบัดน้ำเสีย ค่าเก็บขยะ นอกจากนี้จะต้องรับผิดชอบในค่าเสียหาย ที่เป็นผลมาจากมลพิษที่ตนเองก่อให้เกิดด้วย เช่น ค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดและกำจัดน้ำมันที่รั่วไหลจากโรงงานของตน ที่รัฐต้องจ่ายไป

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัตินี้ มีเจตนารมณ์ที่จะทำให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในการจัดการ ส่งเสริม บำรุงรักษา

คุ้มครองสิ่งแวดล้อม อนุรักษ์ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนและ
 คุ่มค่า และพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม
 เช่น ดินเสีย น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ป่าไม้ ต้นน้ำลำธารถูกทำลาย อันเนื่องมาจากการขยายตัวของ
 ประชากร การใช้ทรัพยากรอย่างไม่ถูกต้อง และอุตสาหกรรม โดยส่งเสริมประชาชน และองค์กร
 เอกชน ให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วน
 ราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงาน
 ใดรับผิดชอบโดยตรง กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบ
 บำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดการใช้
 สิทธิตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ตามมาตรา 96
 ซึ่งบัญญัติว่า

“แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือ
 แพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือ
 เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง
 แหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อกำหนดนั้นไม่ว่า
 การรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของ
 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่า
 นั้นเกิดจาก

1. เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
2. การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
3. การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตราย หรือความเสียหาย
 เองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการ
 แพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ
 มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ราชการต้องรับภาระ
 จ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

ตามมาตราดังกล่าว ได้บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ มี
 หน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจาย
 ของมลพิษจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย ซึ่งเป็นบท
 กฎหมายกฎหมายสันนิษฐาน โดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบใช้ค่า

สินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษไม่ว่าการรั่วไหลนั้น จะเกิดจากความประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม

โดยที่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของคำว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชนโรงงาน อุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใดๆ หรือสิ่งอื่นใดที่เป็นแหล่งที่มาของมลพิษ เพราะฉะนั้น แหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าว หากเป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย ด้วยการก่อมลพิษขึ้นมาแล้ว ผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่ง ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนี้ จะเป็นผู้ได้ชื่อว่าก่อให้เกิดความเสียหายย่อมจะต้องมีความรับผิดชอบเกิดขึ้น²⁶ แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 จะบัญญัติให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายในกรณีเกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายสุขภาพ อนามัย หรือเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม ก็เป็นเพียงการผลักภาระการพิสูจน์ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความรับผิดชอบของตนเองตามประเด็นว่า การรั่วไหลหรือแพร่กระจายนั้น เกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือเกิดจากการทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงานของรัฐ หรือเกิดจากการกระทำของผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเท่านั้น หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย แต่หากพิสูจน์ได้ตามข้อยกเว้น จึงจะพ้นจากความรับผิดชอบ โดย มาตรา 96 นี้เพียงแค่ ผลักภาระการพิสูจน์ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ มีภาระการพิสูจน์เพื่อให้ตนพ้นจากความรับผิดชอบเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดหากเกิดความเสียหายขึ้นไม่ว่าจะเกิดจากสาเหตุใดก็ตาม ตามหลักความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด (Strict liability) แต่อย่างไรก็ตามโดยตามมาตรา 96 นี้ผู้ได้รับความเสียหายยังคงมีภาระในการพิสูจน์ใน 2 ประเด็นได้แก่ มีการรั่วไหลของมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ และ สาเหตุแห่งความเสียหายที่มีต่อ ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย ของผู้ได้รับความเสียหายเกิดจากสารพิษที่แพร่กระจายจากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น

หากมีการนำทฤษฎีเรื่องความน่าจะเป็น (Probability Theory) มาปรับใช้ในคดีสิ่งแวดล้อม ก็จะเป็นการลดภาระการพิสูจน์ของผู้ได้รับความเสียหาย กล่าวคือ ทฤษฎีความน่าจะเป็น เป็นทฤษฎีทางคณิตศาสตร์ที่สามารถนำมาปรับใช้ในการพิสูจน์ความเสียหายที่ได้รับแทน

²⁶ รศ.ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. (2552). การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 300.

ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation) ในคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะผลกระทบ การพิสูจน์ให้ตกแก่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยผู้เสียหายเพียงแต่พิสูจน์ในเบื้องต้นว่า ผู้เสียหายได้ บริโภคหรือได้รับสารพิษที่แพร่กระจายอันเกิดจากการกระทำของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษ โดยพิสูจน์เพียงว่าตนเป็นผู้ได้รับสารพิษที่แพร่กระจายนั้น และสารพิษนั้น น่าจะเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหายโดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้สิ้นสงสัยโดยใช้ความ เชี่ยวชาญพิเศษทางการแพทย์หรือทางวิทยาศาสตร์ซึ่งจะเป็นภาระอย่างมากแก่ผู้เสียหายซึ่งส่วน ใหญ่จะมีฐานะยากจนขาดความรู้ความสามารถในการแสวงหาพยานหลักฐาน เพียงเท่านี้ภาระการ พิสูจน์ก็ตกอยู่กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องมีการในการพิสูจน์หักล้าง ว่าความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับนั้น เกิดจากสาเหตุอื่นที่น่าเชื่อถือมากกว่าเกิดความจากการกระทำ ของตน โดยมีภาระหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้สิ้นข้อสงสัยโดยใช้หลักฐานความรู้ความเชี่ยวชาญทาง การแพทย์หรือทางวิทยาศาสตร์มายืนยันหากพิสูจน์ไม่ได้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิด มลพิษย่อม ตกเป็นผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

การนำความคิดหรือทฤษฎีความน่าจะเป็นมาปรับใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมจะช่วยลด ภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายในเรื่องที่จะต้องพิสูจน์ให้ชัดแจ้งหรือสิ้นสงสัยว่า สาเหตุแห่งความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินที่ตนได้รับนั้น เกิดจากหรือมีสาเหตุมาจากสารพิษที่ แพร่กระจายจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามข้อ 2 ดังกล่าวข้างต้นที่มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติยกเว้นไว้

นอกจากนี้บทบัญญัติตามมาตรา 96 นี้ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายในการใช้สิทธิในการฟ้องคดีในกรณีที่ไม่ได้รับความเสียหายต่อคุณภาพชีวิตเป็นพิเศษ แตกต่างจากประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกันแต่อย่างใด ผู้ได้รับความเสียหายยังคงต้อง ใช้สิทธิในการฟ้องร้องคดีตามหลักการถูกโต้แย้งสิทธิตามที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 55 แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง นอกจากมาตรา 96 แล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบของผู้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเสียหายด้วย โดยบัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำหรือละ เว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายแก่ ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป นั้น”

ความรับผิดชอบของผู้ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณะ สมบัติของแผ่นดินเสียหายนั้น ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่รัฐตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่

ถูกทำลายไป โดยมาตรา 97 แตกต่างจากมาตรา 96 เนื่องจากมาตรา 97 เฉพาะรัฐเท่านั้น ที่จะเป็นผู้เสียหายและมีอำนาจดำเนินคดีต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ เนื่องจากกฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน” และ “ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ” คำว่า รัฐ ในที่นี้หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองและดูแลตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ส่วนเอกชนหรือองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 97 นี้

สำหรับมาตรา 97 นั้น กฎหมายใช้คำว่า “ผู้ใด” กระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คำว่า “ผู้ใด” ในที่นี้มีได้มีความชัดเจนเหมือนมาตรา 96 ดังนั้นจึงหมายถึง บุคคลใดก็ได้จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ หรือแม้แต่จะเป็นหน่วยงานของรัฐเองก็ได้เพียงแต่ว่าหากเป็นหน่วยงานของรัฐแล้ว หากมีการฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง มีมติคณะรัฐมนตรีให้นำเรื่องที่พิพาทเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการระงับข้อพิพาทในทางแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะมีการฟ้องร้องเป็นคดี

อย่างไรก็ตามแม้เอกชนหรือองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมจะไม่ใช่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และไม่สามารถฟ้องผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นคดีแพ่งเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐก็ตาม แต่หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทะเลเยพิทเฉยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือล่าช้าเกินสมควรหรือไม่กระทำการใดๆในหน้าที่การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและทะเลเยพิทเฉยนั้นจะเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายประชาชนหรือเอกชนหรือองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมก็สามารถใช้สิทธิทางศาล ป้องกันความเสียหายในอนาคตของตน โดยฟ้องเป็นคดีปกครองเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายได้ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ.2542 หากประชาชนหรือเอกชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

2.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด

คดีสิ่งแวดล้อมนั้น ในเรื่องความเสียหายได้นำหลักกฎหมายละเมิด มาใช้กับความรับผิดชอบทางแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้เกี่ยวข้อง ที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยมีวัตถุประสงค์จะปกป้องบุคคลอื่น การทะเลเยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือบกพร่อง ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็น

การรณรงค์ไม่กระทำการตามหน้าที่ ที่ตนต้องทำการกระทำละเมิด โดยมีเหตุผลพื้นฐานมาจากหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ก. ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดี คงจำกัดแต่เฉพาะผู้เสียหายในกรณีพิเศษ ประชาชนทั่วไป หากไม่ได้รับความเสียหายที่เป็นรูปธรรมแล้วจะไม่มีอำนาจฟ้อง

ตามหลักการดังกล่าว ผู้ที่ได้รับการเสียหายจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย กฎหมายได้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 มาบังคับใช้โดยอนุโลม ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ที่จะฟ้องคดีได้จะต้องมีข้อโต้แย้งอันเกี่ยวสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างคู่กรณี ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ปกติจะนำมาใช้ในคดีที่มีข้อพิพาทของเอกชนทั่ว ๆ ไป แต่กรณีดังกล่าวเป็นคดีอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อคนโดยรวม ซึ่งหากนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ ก็จะเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม และโดยลำพังแล้ว หากผู้เสียหายรวมตัวกันไปฟ้องก็เป็นการยากในทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงควรที่จะมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมบัญญัติในเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมอันเป็นการเฉพาะ

ข. หน้าที่นำสืบ เมื่อโจทก์ฟ้องให้จำเลยรับผิดชอบตามมาตรา 420 และจำเลยปฏิเสธ โจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลย เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

ตามหลักการดังกล่าว ทำให้มีปัญหาเกิดขึ้นตามมาคือ โจทก์มีความยากลำบากในการที่จะนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า การกระทำของจำเลยเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และเป็นเรื่องที่จะต้องมีการใช้จ่ายสูง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีแรงจูงใจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด

ค. ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการที่แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหาย

กล่าวคือ การที่สิ่งแวดล้อมเกิดความเสียหายนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นการสะสมของผู้ประกอบการหลายๆราย โดยที่ผู้ประกอบการเพียงรายเดียวไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้

ตามหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะได้มีการตรามาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงนำกฎหมายอื่นๆที่นำมาใช้อย่างไม่มีความเหมาะสมและขาดการพัฒนาการใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก ทำให้คดีสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการแก้ไขตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร

ดังนั้น การทำหน้าที่ทั้งหน่วยงานของรัฐ ศาล ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้น ล้วนแต่ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี เพราะกฎหมาย

สิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายพิเศษที่ต้องร่าง ใช้ ตรีความและบังคับการ โดยหลักการและวิธีการที่เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายทั่วไป²⁷

2. การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

นอกเหนือจากการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมแล้ว ในปัจจุบันศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้น มีทั้งศาลแพ่งและศาลปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแยกจากกัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนในการที่จะเลือกฟ้องต่อศาลใดที่มีอำนาจ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.1 ศาลปกครอง

สืบเนื่องจากการที่ปัจจุบันปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ สังคม เศรษฐกิจ และสาธารณสุขในวงกว้าง ดร.หัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล ประธานศาลปกครองสูงสุด จึงเห็นสมควรให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็ว และทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี รวมทั้งเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 วรรคสองและวรรคสาม และมาตรา 7/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2554 และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ออกประกาศลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ให้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีและดำเนินการทั้งปวง²⁸

ศาลปกครองสูงสุดได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยศาลปกครองสูงสุดได้ออกประกาศสองฉบับ คือ ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น²⁹ และ ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดี

²⁷ กัทรศักดิ์ วรรณแสง. (19 สิงหาคม 2550).บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม (The Role of the Court of Justice and the Environmental Law). ธรรมนิติ.

²⁸ ThaiPR.net. ศาลปกครองกำหนดเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมพร้อมกันทุกศาลทั่วประเทศ วันที่ 2 สิงหาคม 2554. เข้าถึงได้จาก: <http://www.ryt9.com/s/prg/1191159>, 2011 (กุมภาพันธ์. 55).

²⁹ ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น 2554. (4 กรกฎาคม 2554). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 17.

สิ่งแวดลอมในศาลปกครองสูงสุด³⁰ ประกาศทั้งสองฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 โดยศาลปกครองได้กำหนดให้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดลอมทั้งในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งปัจจุบันนี้ก็ได้มีการกระจายไปในแต่ละจังหวัด เช่น จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น และได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดลอมในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นศาลปกครองส่วนกลาง โดยอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดลอมในศาลปกครองทั้งสองนั้น ก็เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอมภายในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด โดยในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอมภายในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้มีตุลาการหัวหน้าแผนกคดีสิ่งแวดลอมในศาลปกครองชั้นต้นและในศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบงานของแผนก

ดังนั้น คดีสิ่งแวดลอมที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองนี้ เป็นการที่ประชาชนได้ดำเนินการฟ้องหน่วยราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ได้มีคำสั่ง หรือการปฏิบัติตามหน้าที่ที่ทำให้เกิดความเสียหาย เช่น ปฏิบัติหน้าที่โดยความล่าช้า หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปลอ่ยให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทางด้านสิ่งแวดลอมต่อประชาชน กรณีดังกล่าวประชาชนสามารถที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รัฐแก้ไขเยียวยาในความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเรียกค่าเสียหายได้

นอกจากนี้ ในการในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอมในศาลปกครองนั้น ประชานศาลปกครองสูงสุดยังได้มีการออกคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอม³¹ ด้วย ซึ่งด้วย ซึ่งมีเนื้อหาโดยสังเขปว่า โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดลอมส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณชนและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม สมควรให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอมเป็นไปอย่างรวดเร็วทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ สังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้กรณีอย่างมีประสิทธิภาพ ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงออกคำแนะนำนี้

ในประเด็นเกี่ยวกับความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง หากพอที่จะเข้าใจได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับผลจากการกระทำดังกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ถือได้ว่าเพียงพอที่จะพิจารณาและดำเนินการต่อไปได้แล้ว

³⁰ ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดลอมในศาลปกครองสูงสุด 2554. (4กรกฎาคม 2554). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 16.

³¹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดลอม 2554. (4กรกฎาคม 2554). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 18.

ในประเด็นการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ให้พิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายต่างๆ ได้แก่ ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางวัฒนธรรม

หากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในปัจจุบันหรืออาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในอนาคต ศาลพึงพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวดังกล่าว หน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลกำหนด หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งศาล ให้ศาลดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อให้คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษายบรรลุผล

ในการกำหนดคำสั่งบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ควรพิจารณาว่าต้องกำหนดให้มีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตหรือไม่ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมทั้งคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากผลแห่งคำพิพากษาด้วย

นอกจากนั้น คำแนะนำยังมีมาตรการและคำกำชับเพื่อให้ศาลลดและเร่งรัดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาและงานธุรการคดีเพื่อให้คดีแล้วเสร็จโดยเร็ว เช่น หลังจากผู้ถูกฟ้องยื่นคำให้การต่อศาลแล้ว หากข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่กรณีและที่ศาลแสวงหามาเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาได้แล้ว ก็ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริงและความเห็นเพื่อเตรียมจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป

2.2 ศาลแพ่ง

สืบเนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ สังคม เศรษฐกิจ และสาธารณสุขในวงกว้าง และเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดำเนินไปโดยรวดเร็วทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน หรือ เสียหายแก่คู่กรณี และทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในภาคเอกชน จึงมีความจำเป็นในการที่จะต้องมีศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในภาคของเอกชนไว้ด้วย เหตุนี้เอง คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม จึงได้มีการออกประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง³² ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 มาตรา 7 และมาตรา 10 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมนี้ มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี

³² ประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลแพ่ง 2554. (29 เมษายน 2554.). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 37.

สิ่งแวดลอมที่เกิดขึ้นในศาลแพ่ง และในคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตศาลแพ่งซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนและศาลแพ่งได้รับไว้พิจารณาพิพากษามาตรา 16 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติศาลยุติธรรม โดยผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษานั้น ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาในแผนกคดีสิ่งแวดลอมพิจารณาพิพากษาคดีตามที่เห็นสมควรได้ และให้มีผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีสิ่งแวดลอมเป็นผู้รับผิดชอบงานในแผนกหนึ่งคน

ดังนั้น คดีสิ่งแวดลอมที่ประชาชนจะนำมาฟ้องที่ศาลแพ่งนั้น จะต้องเป็นคดีที่มีความเสียหายจากการละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินโดยตรง ซึ่งในเรื่องอำนาจฟ้องของประชาชนในคดีสิ่งแวดลอมต่อศาลแพ่งนี้เอง ผู้เสียหายคือคนในชุมชนที่ได้รับผลกระทบต่อมลพิษต่างๆ ในลักษณะละเมิดทางแพ่ง เรียกค่าเสียหายเป็นตัวเงิน ไม่ว่าจะเกิดที่ใดก็ตาม และนอกจากประชาชนจะฟ้องคดีที่ศาลต่างจังหวัดแล้ว หากเห็นว่าจะไม่ได้รับความสะดวก หรือเกรงกลัวอิทธิพลท้องถิ่น ขอโอนคดีมายังศาลแพ่งได้ ในกรณีเรื่องค่าธรรมเนียมศาลนั้น เนื่องจากคดีลักษณะนี้จะต้องมีผู้เสียหายจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่อยู่โดยรอบหรือใกล้เคียงทำอาชีพเกษตรกรรม หากเรียกค่าธรรมเนียมศาลตามปกติ ก็เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนได้ ดังนั้น กฎหมายจึงเปิดช่องให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแก่ประชาชนเป็นหลัก

คดีสิ่งแวดลอมที่นำมาที่ศาลแพ่งนี้ ฝ่ายผู้ก่อมลพิษมีหน้าที่นำสืบว่าได้ก่อมลพิษจริงหรือไม่ ผู้เสียหายได้รับความเสียหายตามฟ้องหรือไม่ โดยฝ่ายโจทก์ผู้เสียหายก็ไม่ต้องสืบพยาน แต่สามารถนำตัวแทนมาเบิกความแทนได้ ศาลจะใช้ดุลยพินิจประกอบคำเบิกความของผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคที่ขึ้นทะเบียนกับศาลไว้ ซึ่งคดีจะเป็นเช่นไรนั้นจะต้องฟังผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก อย่างไรก็ตามก่อนจะสืบพยาน ศาลจะให้คู่ความไกล่เกลี่ยกันก่อน เพื่อจะได้ลดขั้นตอน ลดค่าใช้จ่ายไม่ต้องเสียเวลาเดินทาง และสร้างความรู้สึกที่ดีกับคู่ความทุกฝ่าย³³

นอกจากนี้ ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดลอมในศาลแพ่งนั้น ประธานศาลฎีกายังได้มีการออกคำแนะนำของประธานศาลฎีกาในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดลอม³⁴ ด้วย ซึ่งด้วยมีเนื้อหาโดยสังเขปว่า คดีสิ่งแวดลอม หมายความว่า คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดลอมของชุมชน หรือระบบนิเวศ หรือคดีแพ่งที่โจทก์ มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดลอมของชุมชน หรือ คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดลอม หรือเพื่อ

³³ เกษม เกษมปัญญา. ศาลแพ่งเปิด “แผนกคดีสิ่งแวดลอม”. เข้าถึงได้จาก: <http://prachatai.com/journal/2011/05/34957>. 2011 (กุมภาพันธ์ 55).

³⁴ คำแนะนำของประธานศาลฎีกาในการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดลอม 2554. (29 เมษายน 2554). ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 47.

มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป หรือ คดีแพ่งที่มีค่าขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือสิทธิใด ๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ

สิทธิที่จะฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม ให้คำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้ง สิทธิที่จะดำรงชีพ อยู่ได้ อย่างปกติ และต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยศาลพึงพิจารณาว่า บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนหรือบริเวณที่มีการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมโดยผิดกฎหมายได้ถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว และอาจขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้กระทำการดังกล่าวระงับ หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมได้

ในการพิจารณาคดี ศาลควรขอให้ผู้เชี่ยวชาญหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น การเก็บตัวอย่างของทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม การตรวจวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อประกอบการพิจารณาและการใช้ดุลพินิจ โดยเฉพาะในประเด็นดังต่อไปนี้

- (1) สาเหตุของการเกิดและผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัย
- (2) ความเสียหายและค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษ หรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติหรือระบบนิเวศที่เสียไป
- (3) มาตรการเพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศ

แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมรวมทั้งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นไม่ได้ มีสถานะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่นำแนวทางตามวิธีพิจารณาความแพ่งและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมให้มากที่สุด ผู้ศึกษาจึงเห็นควรที่จะนำคำแนะนำดังกล่าวมาตราให้เป็นกฎหมายให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เกิดความมีมาตรฐานเดียวกัน

3. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

ปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้น ยังเป็นเรื่องที่มีปัญหาในการดำเนินการพิจารณาคดี อาจเป็นเพราะเนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมยังเป็นเรื่องใหม่ อีกทั้งยังไม่มีมาตรการกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมอันเป็นการเฉพาะ และยังคงนำเอากฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ ซึ่งการบังคับใช้นั้นยังไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ เหตุนี้จึงต้องมีการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นระยะเวลานาน ทางภาครัฐจึงต้องมีการตรากฎหมายออกมาควบคุมปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้นการศึกษากฎหมายต่างประเทศนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการนำมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม และเพื่อปรับบทบาทของศาลยุติธรรมในการทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองและรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริงในปัจจุบัน

3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น หากกล่าวโดยทั่วไปแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ไม่มีการจัดตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะเพื่อพิจารณาคดีประเภทนี้เหมือนอย่างเช่นที่มีศาลคดีสิ่งแวดล้อมจัดตั้งไว้เป็นการเฉพาะในบางรัฐของประเทศออสเตรเลีย การฟ้องคดีและการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงกระทำที่ศาลตามปกติเหมือนคดีทั่วไป (ยกเว้นในบางมลรัฐ ได้แก่ มลรัฐเวอร์มอนต์ที่มีการออกกฎหมายจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม)

การดำเนินคดีในประเทศสหรัฐนั้น เป็นที่รู้โดยทั่วไปว่าเป็นระบบกล่าวหา (Adversary system) และในระบบกล่าวหาที่ผู้ต้องหาข้อเท็จจริง (ศาลหรือลูกขุนแล้วแต่กรณี) ทำหน้าที่อย่างเป็นทางการในการรับฟังพยานหลักฐานและข้ออ้างของทั้งสองฝ่ายแล้วทำคำชี้ขาดหรือพิพากษาบนพื้นฐานของข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่มีการนำเสนอโดยคู่ความแต่ละฝ่าย ซึ่งมีหลักการดังต่อไปนี้

ระบบศาลของประเทศสหรัฐอเมริกาคจัดอยู่ในระบบศาลเดี่ยว คือ มีศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวที่มีอำนาจตัดสินคดีทุกประเภท ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่นๆ โดยไม่มีการแยกระบบศาลตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งศาลยุติธรรม(โดยเฉพาะศาลสูง) มีอำนาจตีความบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในทางที่คุ้มครอง มิให้เอกชนถูก

ละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยรัฐหรือฝ่ายปกครองในรูปแบบของการกระทำต่างๆ³⁵ ดังสามารถศึกษาได้จากระบบศาลและการพิจารณาคดีของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ ดังต่อไปนี้

3.1.1 ระบบการพิจารณาคดี

ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law System) ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษโดยตรง ขณะที่ระบบศาลของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นใช้ระบบศาลเดี่ยว ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น โดยการต่อสู้คดีในศาลนั้น จะใช้ระบบกล่าวหา (Adversary System) ซึ่งเป็นระบบที่นิยมใช้ในประเทศที่เป็นคอมมอนลอว์ ซึ่งคู่ความมีหน้าที่นำเสนอพยานหลักฐานต่อศาล โดยศาลทำหน้าที่เป็นคนกลางในการตัดสินคดี และด้วยเหตุที่ระบบกล่าวหา ผู้พิพากษาบางคนเป็นกลางในกระบวนการแสวงหาความจริง จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีระบบลูกขุนเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อเท็จจริงในศาลว่ายุติเช่นใด³⁶

อย่างไรก็ตาม หากจำแนกศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาตามลักษณะการปกครองซึ่งเป็นแบบสหพันธรัฐ โดยมีรัฐบาลกลาง (Federal Government) กับมลรัฐ (State) และต่างก็มีการจัดตั้งศาลของตนเอง ตามเขตอำนาจที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ถือได้ว่าสหรัฐอเมริกามีระบบศาลคู่ ได้แก่ ศาลรัฐบาลกลาง (Federal Court System) และศาลมลรัฐ (State Court System)³⁷ โดยศาลของรัฐบาลกลางนั้น แบ่งได้ 3 ชั้น ได้แก่ศาลชั้นต้น (District Court) ศาลอุทธรณ์ (Appeal Court) และศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา (Supreme Court) ขณะที่ระบบศาลมลรัฐนั้น ไม่มีลักษณะโครงสร้างอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยแต่ละรัฐต่างก็มีระบบเป็นของตนเอง ซึ่งทุกรัฐยังคงใช้โครงสร้างทั่วไปของระบบศาลรัฐบาลกลาง กล่าวคือ โดยทั่วไปจะประกอบไปด้วย ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา อย่างไรก็ดี บางมลรัฐก็มีเพียงสองลำดับชั้น คือศาลชั้นต้นและศาลสูง

การฟ้องคดีโดยทั่วไปแล้วต้องเริ่มฟ้องที่ศาลชั้นต้น ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป โดยโจทก์จะเป็นผู้เลือกศาลที่จะฟ้องคดีว่าจะฟ้องคดีต่อศาลมลรัฐหรือศาลรัฐบาลกลาง ขณะที่กรณีมีปัญหาในเรื่องเขตอำนาจศาลสหรัฐและศาลมลรัฐนั้น มีหลักกฎหมายวางไว้เป็นหลักใหญ่ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดว่า รัฐบาลกลางมีอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ อำนาจอื่นนั้นถือว่าเป็นของมลรัฐและประชาชน³⁸ โดยในคดีเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมก็มีทั้งในส่วนที่ขึ้นศาล

³⁵ อังคณา เสาธงทอง. (2550). สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 254.

³⁶ มานิตย์ จุ่มปา. (2552). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 156.

³⁷ คมวัชร เอียงอ่อง. การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา เข้าถึงได้จาก: <http://www.library.coj.go.th/>. หน้า 68 (กุมภาพันธ์. 55).

³⁸ มานิตย์ จุ่มปา. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 36. หน้า 134.

รัฐบาลกลางและศาลมลรัฐ ซึ่งโดยอาศัยหลักการตามรัฐธรรมนูญ คดีสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปย่อมพิจารณาโดยศาลมลรัฐที่มีเขตอำนาจทุกคดีซึ่งมีใ้ได้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐบาลกลาง โดยคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐบาลกลางได้แก่ คดีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของรัฐบาลกลางที่มอบให้ศาลของรัฐบาลกลางมีเขตอำนาจ เช่น กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชยและรับผิดชอบในสิ่งแวดล้อม (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Of 1980, CERCLA) กฎหมายว่าด้วยอากาศที่สะอาด (Clean Air Act) หรือกฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด (Clean Water Act) ตลอดจนคดีละเมิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะข้ามรัฐ (Inter-states) และการโต้แย้งการใช้อำนาจออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของมลรัฐหรือรัฐบาลกลางที่มีผลกระทบต่อพาณิชย์ระหว่างมลรัฐ (Inter-states Commerce) หรือขัดต่อรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

3.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

ในประเทศสหรัฐอเมริกาอาจแยกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมได้ 2 ประเภท ได้แก่ การฟ้องคดีตามคอมมอนลอว์ และการฟ้องคดีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ออกเฉพาะ โดยคดีคอมมอนลอว์นั้น ส่วนใหญ่เป็นคดีละเมิดทั่วไป เช่น การก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) เรื่องการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (Public Trust Doctrine) เป็นต้น

ขณะที่การฟ้องคดีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ออกเป็นการเฉพาะ อาทิ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชยและรับผิดชอบในสิ่งแวดล้อม (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act Of 1980, CERCLA) กฎหมายว่าด้วยการรักษาและฟื้นฟูแหล่งทรัพยากร (Resource Conservation and recovery Act, RCRA) กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (Environmental Policy Act) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มุ่งป้องกันหรือหลีกเลี่ยงมิให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมใหม่ๆ ขึ้น อันได้แก่ The National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของสหพันธรัฐที่ประสงค์จะดำเนิน โครงการระดับสหพันธรัฐที่มีขนาดใหญ่อันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ต้องจัดให้มีรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย โดยภายหลังได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลตามบทบัญญัติในกฎหมายนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีเองได้ และสามารถขอมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไว้จนกว่า จะได้มีการปฏิบัติให้สอดคล้องกับ NEPA ซึ่งทำให้เกิดการใช้สิทธิของกลุ่มบุคคลในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

3.1.3 ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คดีปกครองที่เป็นฐานแห่งการฟ้องคดีนั้น อาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 ประเภทดังนี้³⁹

ประเภทแรก เป็นคดีคัดค้านการตัดสินใจของหน่วยงานในการออกหรือปฏิเสธที่จะไม่ออกใบอนุญาต ประเภทที่สอง เป็นคดีคัดค้านการกระทำอันเป็นการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายของหน่วยงานเมื่อมีการละเมิดกฎหมายหรือเงื่อนไขในใบอนุญาต และประเภทที่สาม เป็นคดีคัดค้านหน่วยงานเรื่องการละเลยไม่ได้บังคับให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือไม่ได้ทำให้ทันเวลาตามที่กฎหมายกำหนด คดีประเภทนี้ส่วนใหญ่จะฟ้องโดยองค์กรทางสิ่งแวดล้อม เช่น กลุ่มสิ่งแวดล้อมได้ฟ้องสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาเพื่อบังคับให้มลรัฐบังคับใช้โครงการเกี่ยวกับการตรวจตราไอเสียของยานยนต์ภายใต้กฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act) เป็นต้น

3.1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา อาจสรุปได้ว่าที่มาแห่งสิทธินั้นมีอยู่ 4 ประการ⁴⁰ ได้แก่

1) สิทธิตามรัฐธรรมนูญ สิทธินี้ถือว่า “ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่และมีโอกาสใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพดี โดยเสมอภาคกัน” สอดคล้องกับแนวความคิดกฎหมายโรมันเรื่อง ทรัสต์ต่อมหาชน(Public Trust Doctrine) ซึ่งนำมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อม มีเนื้อหาว่า ทรัพย์สินและทรัพยากรบางประการที่เป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน เช่น อากาศ พื้นน้ำ ป่าไม้และธรรมชาติอื่น เป็นสิ่งที่รัฐบาลเก็บไว้เป็นทรัสต์ไว้ให้แทนมหาชน ด้วยเหตุนี้การก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินเช่นนี้ จึงเป็นการกระทบกระเทือนถึงประโยชน์ของมหาชน (Public Interest) และประชาชนสามารถเข้าร่วมในการปกป้องรักษาได้ ด้วยหลักการนี้ จึงยอมให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีเอกชน หรือฟ้องเจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องและชอบธรรม⁴¹

³⁹ อังคณา เศรษฐทอง.(2550) อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 35. หน้า 213.

⁴⁰ อังคณา เศรษฐทอง.(2550) อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 35. หน้า 214.

⁴¹ พันธ์ หัตถนิยานนท์. (กันยายน 2529). กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ. วารสารสิ่งแวดล้อม 9.: หน้า 50. อ้างใน ประพจน์ คล้ายสุบรรณ.(พฤษภาคม สิงหาคม-2550). แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม. วารสารวิชาการศาลปกครอง 7. 2: หน้า 11-42.

2) สิทธิตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม คือ การฟ้องคดีต่อศาลโดยอ้างสิทธิตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น The National Environmental Policy Act of 1969 (NEPA) ซึ่งเป็นการฟ้องเพื่อควบคุม ตรวจสอบการทำงานของเจ้าพนักงานว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่⁴²

3) สิทธิตามกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (The Administrative Procedure Act) โดยเป็นสิทธิการฟ้องคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำไปโดยปราศจากเหตุผล หรือทำตามอำเภอใจ

4) สิทธิส่วนบุคคลที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย ซึ่งเป็นลักษณะการฟ้องตามกฎหมายแพ่ง เช่น เรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือกรณีละเมิด เป็นต้น

นอกจากที่มาแห่งสิทธิการฟ้องคดีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ยังได้มีการกำหนดเงื่อนไขเรื่องอำนาจฟ้องไว้ด้วย โดยมีข้อพิจารณา 3 ประการได้แก่

1) ต้องมีความเสียหายเกิดขึ้น (Injury) โดยโจทก์จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายตามความเป็นจริง จากการกระทำละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่คุ้มครองสิทธินั้นแล้ว

2) ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (Causation) กล่าวคือต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายกับการกระทำที่ถูกฟ้อง

3) ต้องเป็นเรื่องที่ศาลอาจเยียวยาให้ได้ (Redress ability) โดยคำขอตามฟ้องต้องเป็นกรณีที่ศาลสามารถเยียวยาได้โดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

ขณะที่ในส่วนของคดีปกครองนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหรัฐอเมริกา (Administrative Procedure Act ใช้คำย่อว่า APA) มาตรา 10 กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีไว้ โดยมีสาระสำคัญว่า “บุคคลที่ได้รับความเสียหายตามกฎหมายเพราะการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้ขอบเขตของกฎหมายบุคคลนั้นชอบที่จะร้องขอให้มีการทบทวนความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำนั้นได้” ซึ่งในคดีที่ราษฎรฟ้องหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายลักษณะนี้ ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาถือเกณฑ์พิจารณา 2 ข้อตาม APA ซึ่งเรียกว่า Data Processing test ได้แก่ ประการแรก โจทก์ต้องมีความเสียหายตามความเป็นจริงหรือความเสียหายในทางข้อเท็จจริง (Injury in Fact) และประการที่สอง โจทก์มีผลประโยชน์อยู่ในข่ายที่ได้รับการปกป้องหรือควบคุมจัดการโดยกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐกระทำการฝ่าฝืน (Zone of interest) เช่นนี้ นอกจากผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายตามความเป็นจริงแห่งกรณีแล้ว การจะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ยังต้องปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายที่กล่าวอ้างขึ้นฟ้องหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย

⁴² อังคณา เศรษฐทอง. อ้างแล้ว เชมอร์รถที่ 35. หน้า 151.

3.1.5 สิทธิการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนในศาลสหรัฐอเมริกา

องค์กรเอกชนหรือกลุ่มประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา อาศัยหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนในการนำคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นสู่การพิจารณาของศาล โดยหากไม่นับคดีที่ดำเนินการโดยกระทรวงพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐ (Environmental Protection Agency, EPA) แล้ว เกือบทั้งหมดฟ้องโดยกลุ่มประชาชน ในช่วงทศวรรษ 1970 – 1980 เมื่อเริ่มตีความใช้บังคับกฎหมายสิ่งแวดล้อม คดีส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่กลุ่มรักษาผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Group) ฟ้องรัฐบาลเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบในการจัดการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือโดยไม่บังคับใช้ให้เหมาะสม ขณะที่การฟ้องคดีโดยองค์กรเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น นอกจากพิจารณาถึงผลประโยชน์ในการฟ้องคดีแล้ว ยังต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่จะฟ้องคดีต่อศาลด้วย โดยศาลจะให้สิทธิการฟ้องคดีอย่างกว้างสำหรับองค์กรที่ฟ้องคดีในนามขององค์กร เพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกในองค์กร โดยหากผู้ฟ้องคดีไม่มีผลประโยชน์โดยตรงก็สามารถฟ้องคดีในฐานะตัวแทนผลประโยชน์ของสมาชิกในองค์กรดังกล่าวได้ อีกทั้ง องค์กรยังสามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของสมาชิกในการฟ้องคดี โดยไม่จำเป็นต้องอ้างสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิกในองค์กร เพราะเมื่อสมาชิกเข้าร่วมองค์กรแล้ว เท่ากับสมาชิกได้มอบสิทธิเหล่านั้นให้กับองค์กรโดยปริยาย⁴³ เช่น แนวคำพิพากษาในคดี Sierra Club v. Morton⁴⁴ หรือในคดี United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedure (SCRAP I) เป็นต้น โดยจะเห็นได้ว่า การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา อยู่บนพื้นฐานของการนำหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen suit) มาใช้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรเอกชน หรือกลุ่มบุคคลสามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำกัดว่าองค์กรเอกชนที่มาฟ้องคดีนั้น จะเป็นองค์กรเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายหรือไม่

มีข้อสังเกตว่า นอกจากแนวความคิดเรื่องการฟ้องคดีโดยประชาชนแล้ว สหรัฐอเมริกายังมีแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) นำมาใช้กับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งมีบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Federal Rule of Civil Procedure, FRCP)⁴⁵ โดยเงื่อนไขเบื้องต้นของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม บุคคลหนึ่งหรือมากกว่า อาจฟ้องหรือถูกฟ้องเหมือนเช่นคู่ความผู้แทนคดีในนามของสมาชิกในกลุ่มทั้งหมดได้ ถ้ามีเงื่อนไขครบทั้ง 4 ประการดังนี้

⁴³ อังคณา เสาชงทอง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35. หน้า 153.

⁴⁴ อังคณา เสาชงทอง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35. หน้า 154.

⁴⁵ คมวรัช เอียงอ่อง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 37. หน้า 135.

- 1) สมาชิกของกลุ่มมีจำนวนมากและการที่สมาชิกของกลุ่มจะเข้ามาร่วมกันในคดีนั้นเป็นสิ่งที่ยาก
- 2) มีปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันในกลุ่ม
- 3) ข้อเรียกร้องหรือข้อต่อสู้ของกลุ่มผู้แทนในคดี เป็นข้อเรียกร้องหรือข้อต่อสู้ประเภทเดียวกัน และ
- 4) กลุ่มผู้แทนคดีสามารถป้องกันผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างเป็นธรรมและพอเพียง

ซึ่งการดำเนินคดีแบบกลุ่มเช่นนี้ เป็นประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมักมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจำนวนมาก โดยเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้กลุ่มคนที่ได้รับความเสียหายจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมได้รับการเยียวยาและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลอย่างทั่วถึง

3.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น มีระบบกฎหมายที่ดีและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญเป็นอย่างมากที่ทำให้สังคมในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถที่จะแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีความพยายามที่จะจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีโครงการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Kodifikation des Umweltrechts : Umweltgesetzbuch-UGB) เพื่อจัดระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งหมดให้มีความสมบูรณ์สอดคล้องกันอย่างแท้จริง โครงการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ แบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็น ส่วนทั่วไปและส่วนเฉพาะ ส่วนทั่วไปได้แก่ หลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยกระบวนการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือการออกกฎหมายลำดับรอง ฯลฯ ส่วนเฉพาะเป็นรายละเอียดของกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่อง เช่น เรื่องการคุ้มครองน้ำ อากาศ หรือกฎหมายขยะ กระบวนการยกร่างจัดทำโดยคณะอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมยกร่างขึ้น (Professorenentwurf zum Umweltgesetzbuch) หลังจากนั้นก็ส่งร่างให้ผู้เชี่ยวชาญในทางปฏิบัติ (Entwurf der Unabhangigen Sachverstaendigenkommission) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชนรวมถึง ผู้ประกอบการที่มีผลกระทบมาให้ความเห็นพิจารณาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ แต่น่าเสียดายที่จนถึงวันนี้ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังไม่สามารถผลักดันให้ประมวลกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับได้

ก่อนที่จะกล่าวถึงศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนในศาลปกครอง จึงควรศึกษาถึงพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับ

ระบบกฎหมายและระบบศาลของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเสียก่อน โดยในมาตรา 20 รัฐธรรมนูญของเยอรมนีเป็นมาตราที่สำคัญที่สุดมาตราหนึ่ง โดยมาตรา 20 GG ได้กำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดองค์กรของรัฐ โดยกำหนดให้ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นสหพันธ์รัฐประชาธิปไตยและเป็นสังคมนรัฐ (มาตรา 20(1) GG) และบัญญัติให้อำนาจของรัฐมาจากปวงชน โดยปวงชนใช้อำนาจดังกล่าวผ่านการเลือกตั้งและการออกเสียงลงคะแนน และการใช้อำนาจรัฐของปวงชนเป็นการใช้ผ่านองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการ (มาตรา 20 (2) GG) และสาระสำคัญประการต่อมาได้บัญญัติหลักความผูกพันต่อกฎหมายโดยบัญญัติให้อำนาจนิติบัญญัติต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนอำนาจบริหารและ ตุลาการนั้นผูกพันต่อกฎหมาย (มาตรา 20 (3) GG)⁴⁶ โดยระบบสาขากฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ได้มีการแบ่งแยกการพิจารณาคดีระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ซึ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นจัดอยู่ในส่วนของกฎหมายมหาชน

ขณะที่อำนาจตุลาการหรือองค์กรศาลของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ในมาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญเยอรมนี ได้บัญญัติถึงศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (Bundesverfassungsgericht) ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์จึงเป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทั้งหลาย⁴⁷ และในฐานะผู้ปกป้องรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเหนือศาลทั้งปวง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันองค์กรรัฐธรรมนูญทุกองค์กร ผูกพันศาลและองค์กรฝ่ายปกครองด้วย⁴⁸ ดังนั้น หากพิจารณาเฉพาะศาลทั่วไปที่ไม่นับรวมศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จึงแยกศาลออกได้ 5 ศาล ดังนี้⁴⁹

1) ศาลยุติธรรม (Ordentliche Gerichte) เป็นศาลที่มีเขตอำนาจในคดีแพ่งและเขตอำนาจในคดีอาญา

2) ศาลปกครอง (Verwaltungsgericht) ศาลปกครองมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางมหาชนทั้งหลาย ซึ่งมีใช่ข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ

3) ศาลภาษี (Finanzgericht) เป็นศาลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางมหาชนเฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับทางภาษี

⁴⁶บรรเจิด สิงคนดี. (2547). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 16.

⁴⁷เรื่องเดียวกัน. หน้า 21.

⁴⁸กมลชัย รัตนสากวงศ์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 7.

⁴⁹บรรเจิด สิงคนดี. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 46. หน้า 23.

4) ศาลสังคม (Sozialgericht) เป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางมหาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการประกันสังคม และ

5) ศาลแรงงาน (Arbeitsgericht) เป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายเอกชนซึ่งมิใช่ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลแพ่ง คือในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องแรงงาน

3.2.1 ระบบการพิจารณาคดีสิ่งแวดลอมในศาลปกครอง

หากพิจารณาจากระบบการแยกศาลดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ คือ จัดตั้งศาลปกครองที่เป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม และได้มีการตราประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ.1960 (Verwaltungsgerichtsordnung เรียกโดยย่อว่า VwGO) ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองและกำหนดวิธีการกระบวนการพิจารณาความในศาลปกครองขึ้นเป็นพิเศษ โดยโครงสร้างของศาลปกครองเยอรมันนั้น กำหนดให้มี 3 ชั้นศาล คือ⁵⁰ ศาลปกครองชั้นต้น (Verwaltungsgerichte) ศาลปกครองชั้นสูง หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Oberverwaltungsgerichte) และศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองสหพันธ์ (das Bundesverwaltungsgerichte) โดยกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลระดับมลรัฐ ส่วนศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลปกครองในระดับสหพันธ์

ขณะที่การพิจารณาคดีปกครองจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและชอบด้วยหลักนิติรัฐ⁵¹ โดยถึงแม้ว่าประวัติความเป็นมาของศาลปกครองจะเก่าแก่กว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz-GG) ก็ตาม และแม้ว่าหลักพื้นฐานในทางกฎหมายปกครองได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างกว้างขวางในช่วงศตวรรษที่ 19 ถึงศตวรรษที่ 20 ก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามพัฒนาการของรัฐธรรมนูญกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เพราะความพยายามในการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระนั้นเป็นข้อเรียกร้องที่สำคัญของการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องเสรีภาพในศตวรรษที่ 19 และการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการได้กลายเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของความเป็นนิติรัฐ (Rechtsstaat) เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน⁵²

3.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดลอม

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมนีเริ่มต้นเช่นเดียวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศ กล่าวคือ เริ่มจากการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องๆ โดยมีลักษณะแยกเป็นส่วนๆ อย่างเด็ดขาด ประกอบด้วยกลุ่มของบทบัญญัติที่ค่อนข้างจะเป็นเอกเทศหลายๆ กลุ่ม และแต่

⁵⁰ บรรเจิด สิงคนดี. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 46. หน้า 27.

⁵¹ กมลชัย รัตนสากวาศ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 48. หน้า 10.

⁵² บรรเจิด สิงคนดี. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 46. หน้า 29.

ละกลุ่มก็จะวางกฎเกณฑ์สำหรับสิ่งแวดล้อมแต่ละสาขา โดยในช่วงปลายของทศวรรษที่ 80 ปรากฏ ได้มีพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะแตกต่างโดยสิ้นเชิงไปจากเดิม กล่าวคือ มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น และเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมถึงกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกสาขา⁵³ เช่น กฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย กฎหมายขยะ หรือกฎหมายว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งในภายหลังได้มีการพัฒนาแนวความคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งหมด ให้มีความสมบูรณ์สอดคล้องกันอย่างแท้จริง

แม้ว่าในปัจจุบันประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังไม่สามารถผลักดันให้ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีผลใช้บังคับได้ แต่เราอาจสามารถศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมนีได้จากการแบ่งประเภทตามโครงสร้างของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครองและกฎหมายอาญา ดังนี้⁵⁴

1) กฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนกฎหมายแพ่ง (Umweltprivatrecht) นั้น ในประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) ได้มีการกำหนดเรื่องค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการทั่วไป โดยนอกจากนั้น ยังมีกฎหมายว่าด้วยการรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ (Umwelthaftungsgesetz หรือ UHG) อันเป็นผลให้ภาระการพิสูจน์ในศาลของผู้เสียหายลดน้อยลง ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายเฉพาะฉบับต่างๆ ก็มีการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งไว้ โดยเฉพาะ เช่น กฎหมายน้ำ (WHG) กฎหมายว่าด้วยพันธุกรรม (GentTG) กฎหมายว่าด้วยอะตอม (AtG) และกฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย (BImSchG) เป็นต้น

2) กฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนกฎหมายอาญา (Umweltstrafrecht) เป็นเรื่องของมาตรการทางอาญา (Strafnormen) หากมีการกระทำความผิดและก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งมีบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎหมายอาญาทั่วไปในประมวลกฎหมายอาญา (StGB) และในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะฉบับต่างๆ

3) กฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนกฎหมายปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการที่กำหนดไว้ในลักษณะกฎหมายทั่วไปในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ (Verwaltungsverfahrensgesetz) หรือกฎหมายสิ่งแวดล้อมพิเศษฉบับต่างๆ มีบทบาทมากในทางปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการอนุญาตแบบพิเศษที่ต้องมีการพิจารณาอนุมัติแผนการทำแผนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเข้าตรวจสอบแผน ยื่นคำคัดค้าน

⁵³ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. (กันยายน 2543). วิวัฒนาการกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันจากกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องสู่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม. วารสารนิติศาสตร์ 30, 3. หน้า 475.

⁵⁴ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2543). กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน. คุณภาพ 47, 2. หน้า 117 – 130.

และมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะกับ โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ โดยบทบัญญัติเรื่องกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เพราะกฎหมายเยอรมันให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนเป็นอย่างมาก กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการและกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เป็นกฎหมายปกครองทั้งหลายจึงเป็นเสมือนเป็นสิ่งที่ผลักดันให้สิทธิของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิที่ได้รับประกันจากรัฐธรรมนูญได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

หลักการพื้นฐานที่มีความสำคัญในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน ได้แก่ หลักการป้องกัน หลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักการให้ทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบ⁵⁵

3.2.3 ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองได้แบ่งประเภทของคำฟ้องออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้⁵⁶

1) คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) คดีประเภทนี้มีความมุ่งหมายให้ศาลยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) คดีประเภทนี้มีความมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธที่จะออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือละเว้นไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี

3) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage) คำฟ้องประเภทนี้เป็นคำฟ้องเพื่อมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การให้กระทำการนั้นจะต้องไม่ใช่เรื่องให้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะเป็นกรณีที่ต้องไปฟ้องคดีประเภทให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของการฟ้องให้กระทำการ

4) คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) คำฟ้องประเภทนี้เป็นคำฟ้องที่มุ่งหมายเพื่อให้พิสูจน์การมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์หรือพิสูจน์ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง

5) คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normenkontrolle) คดีประเภทนี้เป็นคดีที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบ

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.

⁵⁶ บรรเจิด สิงคนดี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 46, หน้า 33.

ความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายลำดับรองในลำดับที่ต่ำกว่ากฎหมายของมลรัฐ รวมทั้งข้อบัญญัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากศาลถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ และในขณะที่เดียวกันก็เป็นการคุ้มครองปัจเจกบุคคลไปด้วย ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐเยอรมนี มาตรา 19 วรรค 4 บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐใช้อำนาจปกครองไปกระทบสิทธิของบุคคลใด บุคคลนั้นชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลได้..” ซึ่งเปิดโอกาสให้ข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนทุกกรณีขึ้นสู่ศาลปกครองได้⁵⁷ โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองของเยอรมนี เป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ.1960 (VwGO) มาตรา 42 วรรคสอง ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองไว้ โดยการยื่นคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีต้องยืนยันว่าสิทธิของตนถูกระทบกระทบกระเทือน จึงทำให้เป็นผู้มีอำนาจฟ้อง หรืออีกนัยหนึ่ง ผู้มีอำนาจฟ้องต้องเป็นปัจเจกชนผู้ถูกระทบกระทบสิทธิเท่านั้น ซึ่งเป็นการจำกัดไม่ให้ประชาชนโดยทั่วไปซึ่งมิได้ถูกระทบกระทบสิทธิ แต่เห็นถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องการให้มีการแก้ไขเยียวยากรณีดังกล่าว นั้น ไม่สามารถเสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยอาจกล่าวได้ว่า ผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองนั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงหรือผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบ⁵⁸ โดยผู้ฟ้องคดีสามารถอ้างถึงเฉพาะเพียงสิทธิที่กฎหมายหรือตามสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเองกำหนดไว้ อย่างชัดเจน มิใช่สิทธิของผู้อื่นหรือของกลุ่ม

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าการโต้แย้งสิทธิของประชาชนซึ่งถูกระทบกระทบกระเทือนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นโดยคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของประชาชน หรือการละเว้นไม่ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองตามที่ร้องขอ หรือการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการนั้น สามารถโต้แย้งสิทธิโดยการฟ้องคดีฟ้องร้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครองได้⁵⁹

3.2.5 สิทธิการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรเอกชนในศาลปกครองเยอรมนี

ตามมาตรา 61 ของ VwGO ได้บัญญัติให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้ที่อาจเข้าร่วมในคดีได้ กล่าวคือ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคลเท่าที่คณะบุคคลนั้นอาจมีสิทธิในเรื่องนั้นๆ ได้ และ

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 35.

⁵⁸ เพ็ญศรี วงศ์เสรี (พฤษภาคม – สิงหาคม 2547). หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน.

วารสารวิชาการศาลปกครอง 4. 2. หน้า 212.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 216.

หน่วยงานของรัฐ คณะบุคคลที่อาจเข้ามีส่วนร่วมในคดีได้นั้น หมายความว่ารวมถึงคณะบุคคลที่ไม่มีความสามารถในทางกฎหมาย คณะบุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้ กรณีย่อมเป็นการเพียงพอ หากมีการกำหนดให้คณะบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ในทางกฎหมาย นอกจากนี้ สิทธิในการเข้าร่วมในคดีปกครองของคณะบุคคลอาจอาศัยสิทธิดังกล่าวมาจากสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrecht) ตามรัฐธรรมนูญ

สำหรับการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมนีนั้น รัฐธรรมนูญเยอรมนีให้ความสำคัญกับหลักการคุ้มครองสิทธิเพื่อโต้แย้งอำนาจมหาชนเป็นพิเศษ โดยการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 19 วรรค 4 ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่วางอยู่บนพื้นฐานของสิทธิของปัจเจกบุคคล และรัฐยอมให้นิติบุคคลฟ้องคดีได้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในองค์กร แต่จะฟ้องแทนสมาชิกคนใดคนหนึ่งไม่ได้ ส่วนการฟ้องเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น กฎหมายเยอรมนีไม่ยอมรับให้นิติบุคคลฟ้องได้ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นพิเศษ เช่น สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมฟ้องโต้แย้งต่อมติเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานดำเนินโครงการที่ไม่ได้ดำเนินไปตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของกฎหมายเยอรมันว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติ หรือในกฎหมายว่าด้วยการเยียวยาสิทธิทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Legal Remedies Act) ซึ่งกำหนดให้องค์กรศาลสามารถตรวจสอบการออกใบอนุญาตที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันก็กำหนดให้สิทธิแก่องค์กรทางสิ่งแวดล้อมให้ใช้สิทธิทางศาลในกรณีดังกล่าวไว้เป็นพิเศษ นอกจากนี้ การที่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในกรณีขององค์กรทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Associations) โดยในสิทธิแก่องค์กรทางสิ่งแวดล้อมในการฟ้องคดีต่อศาลเองได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบ เมื่อปรากฏว่ามีการละเมิดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อม⁶⁰ โดยมีลักษณะของการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (group action) ซึ่งการให้สิทธิการฟ้องคดีแบบกลุ่มแก่องค์กรทางสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติแห่งสหพันธ์ (Federal Nature Conservation Act) นั้น ถือได้ว่าเป็นการอุดช่องว่างในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดี⁶¹ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมุ่งคุ้มครองสาธารณชน จึงไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการฟ้องคดีเองได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายเยอรมนีมีการยอมรับให้องค์กรเอกชนซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกับองค์กรเอกชนด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติสามารถมี

⁶⁰ ฮันซ์ จาราส.(2553). กฎหมายสิ่งแวดล้อมในเยอรมนี : เนื้อหา และตัวละคร. ใน การประชุมทางวิชาการ “หลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และมาตรการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม”. กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส. หน้า 14.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 15.

สิทธิในการฟ้องคดีได้ แต่ก็มีข้อจำกัดให้ฟ้องเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในองค์กรเท่านั้น ขณะที่การฟ้องคดีปกครองเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยองค์กรทางสิ่งแวดล้อมนั้นยังไม่เปิดกว้างให้ฟ้องได้ทุกกรณี เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิในการฟ้องคดีไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น

3.3 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสการดำเนินคดีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากประเด็นทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีการดำเนินคดีที่มีขอบเขตกว้างมาก ทั้งนี้เพราะข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นได้ทั้งข้อพิพาทในทางปกครองและข้อพิพาทในทางเอกชนขึ้นอยู่กับเนื้อหาประเด็นแห่งคดีและผู้ถูกฟ้องเป็นสำคัญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของคดีสิ่งแวดล้อม ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เราสามารถให้คำจำกัดความได้โดยพิจารณาเบื้องต้นจากความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งหมายถึงกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (และในที่นี้ถือว่ามนุษย์เป็นก็เป็นทรัพยากรธรรมชาติเช่นกัน) นอกจากนี้กฎหมายสิ่งแวดล้อมยังหมายถึงการบังคับใช้กฎระเบียบหรือวิธีการต่างๆ ที่เป็นการป้องกันภัยทางธรรมชาติและมลพิษต่างๆ จึงอาจกล่าวได้ว่า ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อมนั้นกว้างมาก ไม่จำกัดแต่เฉพาะข้อพิพาทในเรื่องความรับผิดชอบของหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่รวมถึงข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการโต้แย้งของกฎเกณฑ์ต่างๆ หรือการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วย⁶²

วิวัฒนาการของคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นเกิดขึ้นจากการประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษในด้านต่างๆ จึงก่อให้เกิดประเด็นข้อพิพาททางศาลขึ้น ทั้งนี้ศาลปกครองและศาลยุติธรรมจำเป็นต้องขยายขอบเขตในเรื่องเขตอำนาจศาลของตนในการตัดสินวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยใช้หลักกฎหมายในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งทางอาญาและทางปกครองที่มีอยู่ประกอบกับหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่างประเทศที่เข้ามามีอิทธิพลและเป็นที่มาของกฎหมายภายในของฝรั่งเศสในการวินิจฉัยคดีสิ่งแวดล้อมด้วย

อย่างไรก็ดี การขยายตัวและวิวัฒนาการของคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นก็เป็นไปอย่างค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากปัญหาในเรื่องอำนาจในการรับฟ้องคดีของ

⁶² วรรณภา ดิระสังขะ. (ธันวาคม, 2555). ศาลและวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศส เข้าถึงได้จาก : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1432>

ศาลโดยเฉพาะในศาลยุติธรรม ประเด็นในเรื่องความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลยุติธรรม กำหนดขอบเขตไว้อย่างจำกัด กล่าวคือ ในเรื่องของการมีความเสียหายตามหลักป้องกันล่วงหน้า (L'agir à titre préventif) โดยกฎหมายแพ่งค่อนข้างจำกัดในการเปิดโอกาสให้มีการรับพิจารณาข้อพิพาทในกรณีของความเสียหายที่เป็นแค่การคาดการณ์ความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เช่นในกรณีของการก่อสร้างต่างๆ ศาลยุติธรรมจึงไม่สามารถให้มีการออกคำสั่งที่เป็นมาตรการฉุกเฉินในทางแพ่ง เพื่อการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ล่วงหน้า (Référé civil préventif) โดยเฉพาะในกรณีของการก่อสร้างนั้นได้รับใบอนุญาตอย่างเป็นทางการ (จากฝ่ายปกครอง) แล้ว ดังนั้นความเสียหายที่สามารถนำมาเป็นข้อพิพาทในทางแพ่งนั้นได้นั้นจำเป็นต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง มิใช่ความเสียหายในการคาดการณ์ล่วงหน้าตามหลักป้องกันล่วงหน้าในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

สำหรับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองได้รับการพัฒนาและขยายขอบเขตไปมากกว่าคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม ตัวอย่างเช่น ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาผลกระทบหรือในเรื่องของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือกรณีของหลักในเรื่องความรับผิดชอบที่เกิดจากการปราศจากการป้องกันล่วงหน้า (Principe de prévention) เป็นต้น นอกจากนี้ การวิวัฒนาการของคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็เป็นไปอย่างจำกัด โดยเฉพาะในกรณีของผู้พิพากษา การพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับเทคนิคซับซ้อนจำเป็นต้องเรียก “ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน” มาช่วยในการประเมินหลักฐานและข้อเท็จจริงด้วย รวมทั้งในกรณีของการประเมินค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือการแก้ไขเยียวยา เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องเทคนิคที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสด้วยเช่นกัน สิ่งที่ขึ้นข้อพิจารณาสำคัญต่อมาก็คือ “หลักในการแบ่งแยกคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง” ว่าข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจะตกอยู่ในอำนาจศาลใดที่พิจารณาวินิจฉัย ในการเลือกฟ้องร้องของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้เสียหายมี “เสรีภาพในการเลือกที่จำกัด” เพราะจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการพิจารณาว่าข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้นกฎหมายได้กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม โดยผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องจำเป็นต้องพิจารณาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะและคำนึงถึงเขตอำนาจในการรับพิจารณาคดีของแต่ละศาลเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บังคับใช้อยู่ยังไม่สามารถกำหนดประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของ “ศาลคดีขัดกัน” ที่เข้ามาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องเขตอำนาจของศาลทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลคดีขัดกัน จึงเป็นเสมือนแนวทางในการกำหนดเขตอำนาจของศาลในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน ในเรื่องเขตอำนาจของศาลที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

- ความเสียหายที่เกิดจากการสร้างบ่อน้ำแร่ใต้พื้นน้ำของบริษัทเอกชนแห่งหนึ่งโดยไม่เกี่ยวข้องกับทำให้สัมปทานของรัฐ เป็นเขตอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน n° 02870 ปี ค.ศ. 1993)

- ความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสะพาน (Pont de l' île de Ré) ซึ่งเป็นงานโยธาสาธารณะ (travaux publics) ศาลคดีขัดกันได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองในการวินิจฉัยข้อพิพาท (คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน n° 02518 ปี ค.ศ. 1988)

- ข้อเรียกร้องเพื่อให้รัฐเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นของทาง (ในเขตชนบท) จากการเปิดทางให้รถบรรทุกสามารถใช้ทางได้ ศาลคดีขัดกันได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการกำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น (คำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน n° 02675 ปี ค.ศ. 1992)

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาว่าคดีหรือข้อพิพาททางด้านสิ่งแวดล้อมใดขึ้นสู่ศาลใดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่หรือแนวคำพิพากษาของศาล ดังนั้น ในการศึกษานี้จะทำการศึกษาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส 2 ส่วนด้วยกัน คือ

ส่วนที่ 1 คดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

ส่วนที่ 2 คดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ส่วนที่ 1 คดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

คดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น อาจกล่าวได้ง่ายๆได้ว่าเป็นคดีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือแนวคำพิพากษากำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมและเป็นคดีทางแพ่งที่มีประเด็นแห่งการพิจารณาไม่เกี่ยวข้องกับทางปกครอง ซึ่งหากมีประเด็นปัญหาในการรับข้อพิพาทไว้พิจารณาหรือไม่ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลคดีขัดกันในการวินิจฉัยคดีความไม่แน่นอนอันเหล่านี้ต่อไป

ในส่วนที่หนึ่งนี้จะกล่าวถึงคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมโดยเฉพาะที่เป็นคดีทางแพ่ง โดยแบ่งหัวข้อออกเป็น (1) บทบาทของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม (2) เงื่อนไขในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม (3) ประเด็นแห่งการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม (4) วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรม และ (5) อำนาจของศาลยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม⁶³

⁶³ เรื่องเดียวกัน

(1) บทบาทของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

ศาลยุติธรรมมีบทบาทที่สำคัญในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมสองบทบาทด้วยกัน คือ ด้านหนึ่งมีบทบาทในการตัดสินข้อพิพาทในเรื่องการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และอีกด้านหนึ่ง ศาลยุติธรรมมีหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยการใช้มาตรการก่อนการออกคำพิพากษา (Référé) เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น

อาจกล่าวได้ว่ามาตรการนี้ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อศาลได้ตลอดเวลาโดยไม่มีอายุความ อย่างไรก็ตาม มาตรการฉุกเฉินที่ศาลสามารถออกได้นั้น ศาลจำเป็นต้องเห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือต้องมีการกระทบสิทธิของผู้เสียหาย เช่น ผู้พิพากษามีอำนาจในการออกคำสั่งระงับการก่อสร้างหากพบว่าการก่อสร้างของบริษัทใดบริษัทหนึ่งไม่ได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการ การขอให้มีการหยุดการกระทำหรือดำเนินการใดๆที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ร้องซึ่งเป็นสิทธิโดยแท้ของผู้ได้รับความเสียหายที่ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจอย่างเสรีในการวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว ผู้พิพากษามีหน้าที่ในการชั่งน้ำหนักระหว่างมาตรการที่จะออกมาเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับผลประโยชน์ได้เสียในการเยียวยาความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ศาลยุติธรรมมีบทบาทหน้าที่ในคดีสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับคดีแพ่งทั่วไปคือพิจารณาในเรื่องความรับผิดทางแพ่งที่เกิดขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 1382 – 1384 โดยความรับผิดทางแพ่งที่เกิดขึ้น อาจเป็นความรับผิดที่เกิดจากการทำความผิด ความรับผิดที่ปราศจากความผิดหรือเกิดจากความเสียหาย หรือ ความรับผิดที่เกิดจากเพื่อนบ้านข้างเคียง (เช่น ในกรณีของเสียง ขยะ ควัน หรือกลิ่นไม่พึงประสงค์ เป็นต้น) หรือความรับผิดที่เกิดจากการใช้สิทธิส่วนเกิน ซึ่งศาลยุติธรรมมีอำนาจในการสั่งหรือพิพากษาให้ผู้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมชดเชยค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายและชดเชยเพื่อจัดการให้สิ่งแวดล้อมนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือป้องกันมิให้ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอีกในอนาคต

ในคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น การรับพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมจะพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ประการหนึ่งและประเด็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งโดยทั่วไปนั้น เขตอำนาจของศาลยุติธรรมจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น) โดยในกฎหมายแต่ละฉบับที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ แต่หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในการให้อำนาจศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัยคดีแล้ว ประเด็นดังกล่าวก็ต้องกลับไปพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยศาลทั้งของศาลยุติธรรม ศาลปกครองตลอดจนศาลคดีขัดกันซึ่งในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะจำแนกรายละเอียดของคำพิพากษาของศาลทั้งสามว่า ประเด็นข้อเท็จจริงใดอยู่ในอำนาจของศาลนั้น

(2) เงื่อนไขในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเป็นการให้ศาลได้พิจารณาถึงสิทธิและผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีกรณีถูกละเมิดหรือถูกระทบสิทธิ และเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การฟ้องต่อศาลยุติธรรมก็มีเงื่อนไขในการฟ้องที่จำกัด กล่าวคือ เงื่อนไขบางประการเป็นเงื่อนไขในทางรูปแบบซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามก็มีผลทำให้ศาลไม่รับฟ้องได้

เงื่อนไขที่ต้องการพิจารณาในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลยุติธรรม คือ

- อำนาจในการรับคำฟ้องของศาล ผู้ฟ้องคดีในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น สามารถเลือกฟ้องต่อศาลที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งทางแพ่งและทางปกครอง ทั้งนี้จำเป็นต้องพิจารณาจากประเด็นแห่งคดีว่าเป็นประเด็นในทางกฎหมายปกครองหรือประเด็นทางแพ่ง โดยพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจหรือแนวคำพิพากษาของศาลเป็นสำคัญ

- เขตอำนาจของศาล ในคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งนั้น เช่นเดียวกับคดีแพ่งทั่วไปในเรื่องเงื่อนไขของเขตอำนาจศาลปกติ ศาลที่มีเขตอำนาจรับฟ้องคดีนั้นเป็นศาลยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในเขตของผู้ถูกฟ้องหรือจำเลย (ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 42) อย่างไรก็ตาม มาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกันก็ได้กำหนดข้อยกเว้นว่า ผู้ฟ้องสามารถฟ้องต่อศาลในเขตที่ความเสียหายเกิดขึ้นได้ (ตัวอย่างเช่น ในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษทางทะเล ผู้เสียหายสามารถฟ้องต่อศาลที่ความเสียหายเกิดขึ้น)

- ความสามารถของผู้ฟ้อง ผู้มีสิทธิฟ้องร้องตามคดีจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไปที่เป็นเงื่อนไขในการฟ้องร้องคือ ต้องเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมาย และต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล รวมถึงการฟ้องร้องโดยบุคคลตามกฎหมายมหาชน (เช่น การฟ้องโดยเทศบาลหรือการฟ้องโดยจังหวัดโดยผ่านประธานสภาจังหวัด เป็นต้น) หรือการฟ้องโดยนิติบุคคลทางแพ่ง ทั้งนี้ นิติบุคคลนั้นๆ ต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย (เช่น ตามกฎหมายการจัดตั้งสมาคมรัฐบัญญัติลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901 หรือบริษัทตามมาตรา 1832 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง หรือสหวิชาชีพต่างๆ ตามมาตรา L.411 -1 แห่งประมวลกฎหมายแรงงาน) ซึ่งการฟ้องร้องโดยนิติบุคคลนี้ ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งว่ามีความสอดคล้องกับประเด็นแห่งคดีหรือไม่อย่างไร

- การมีส่วนได้เสียของผู้ฟ้อง ในคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น เงื่อนไขที่สำคัญเงื่อนไขหนึ่งในการรับหรือไม่รับคำฟ้องก็คือ เรื่องการมีส่วนได้เสียของผู้ฟ้อง (Intérêt d'agir) ซึ่งตามมาตรา 31 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดไว้ว่า “บุคคลทุกคนสามารถมีสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ เมื่อมีส่วนได้ส่วนเสียโดยชอบด้วยกฎหมาย” (หากไม่มีส่วนได้เสีย ก็ย่อมไม่มีคำฟ้อง pas d'intérêt, pas d'action) การฟ้องคดีได้นั้นจำเป็นต้องมีส่วนได้เสียตามกฎหมาย หรือ

ส่วนได้เสียโดยชอบด้วยกฎหมายที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ผู้ร้องมีหน้าที่ต้องแสดง ให้ศาลเห็นว่าตนนั้นมีส่วนได้ส่วนเสียในคดีหรือต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น และศาลมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในคำฟ้องดังกล่าวโดยพิจารณาจากความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งต้องเป็นความเสียหายทางตรง (Direct) เฉพาะตัว (Personnel) และแน่นอน (Certain) การมีส่วนได้ส่วนเสียในคดีนั้น ไม่ได้เป็นเงื่อนไขเฉพาะกับโจทก์ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ยังใช้พิจารณากับบุคคลทุกคนที่เข้ามาดำเนินการฟ้องคดีด้วย เช่น ผู้ร้องสอดมาตรา 31 วรรคท้ายแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิทางศาลว่า “... ทั้งนี้ ภายใต้งบับกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าบุคคลใดจะเป็นผู้ใช้สิทธิทางศาลเพียงผู้เดียวในการดำเนินคดีเพื่อปกป้องส่วนได้เสียตามที่มีการกำหนดไว้” จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องร้องคดีตามที่มีกฎหมายกำหนด เช่น กรณีส่วนได้เสียทางครอบครัว หรือกรณีการใช้สิทธิทางศาลเพื่อปกป้องส่วนเสียของกลุ่มบุคคล

ในคดีสิ่งแวดล้อมผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องจะต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุที่ก่อให้เกิดการละเมิดตามกฎหมายและความเสียหายที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นกับผู้เสียหายทางด้านร่างกายหรือทรัพย์สินนั้น ก็เป็นการง่ายต่อการพิสูจน์ แต่ในทางตรงกันข้าม หากความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมหรือเป็นความเสียหายร่วม ศาลก็จะพิจารณาวินิจฉัยอย่างเคร่งครัด หากเป็นกรณีที่ปราศจากสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่เสียหายนั้นๆแล้ว บ่อยครั้งที่ศาลยุติธรรมจะทำการยกฟ้องคำร้องนั้น

- การฟ้องคดีของสมาคม (Action des associations) สามารถพิจารณาเป็นสองส่วนคือ สมาคมที่มีการจดทะเบียน (Associations déclarées) กับสมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียน (Associations non déclarées) สำหรับสมาคมทางสิ่งแวดล้อมที่มีการจดทะเบียน (โดยมีการจดทะเบียนความมีอยู่ของสมาคม ณ ที่ว่าการจังหวัด ตามมาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1901) โดยมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายซึ่งสามารถเป็นผู้เสียหายและดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ แต่สำหรับสมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียนแล้วนั้น ตามปกติไม่สามารถเป็นผู้เสียหายฟ้องคดีได้ เพราะไม่มีสภาพบุคคลตามกฎหมาย (อย่างไรก็ดีศาลก็ได้วินิจฉัยเป็นข้อยกเว้นให้มีความสามารถฟ้องคดีได้) (คำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์แห่งเมือง Lyon ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993)

การใช้สิทธิฟ้องคดีของสมาคมถือเป็นการใช้สิทธิเพื่อการปกป้องส่วนได้เสียของส่วนรวม โดยศาลยุติธรรมได้ยอมรับการใช้สิทธิเพื่อปกป้องส่วนได้เสียของส่วนรวมไว้ในคำพิพากษา ซึ่งสมาคมเหล่านั้นต้องดำเนินการฟ้องร้องให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสมาคมในการมีหน้าที่เรียกร้องค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเป็นลักษณะส่วนรวมของสมาชิก

สมาคมได้ แม้ว่าความเสียหายดังกล่าวจะไม่ได้เกิดกับสมาชิกทุกคนก็ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
 สิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ได้ยอมรับและยืนยันความสามารถของสมาคมในการ
 ร้องเพื่อดำเนินกระบวนการยุติธรรมได้ เช่น รัฐบัญญัติที่ 95 - 101 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995
 เกี่ยวกับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติก็ได้สนับสนุนสิทธิในการฟ้องร้องของสมาคมในการ
 ฟ้องที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญาต่อบริษัทที่ทำให้สภาพแวดล้อมต้องเสื่อมสภาพลง

(3) ประเด็นแห่งการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

ในคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น สามารถแบ่งประเด็นในการฟ้องคดีออกเป็น
 สองส่วนใหญ่ด้วยกันคือ การฟ้องที่เกี่ยวกับการละเมิดกฎหมาย (Action délictuelle) และการฟ้อง
 ในเรื่องความรับผิดชอบต่อสัญญา (Responsabilité contractuelle)⁶⁴

สำหรับการฟ้องที่เป็นการละเมิดกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น สามารถ
 แบ่งเป็นประเด็นการฟ้องได้เป็น 6 ประเภทด้วยกัน

- ความรับผิดชอบที่มีความผิด (Responsabilité pour faute) เป็นความรับผิดชอบที่เกิดจาก
 การกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมาย ละเมิดต่อหน้าที่หรือปราศจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความ
 เสียหาย ความรับผิดรูปแบบนี้ได้รับการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรตามมาตรา 1382 และ 1383
 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ผู้เสียหายที่เกิดจากการกระทำดังกล่าวสามารถได้รับการชดใช้
 ค่าเสียหายที่เกิดจากความผิดดังกล่าวได้ หรือศาลสามารถสั่งให้มีการทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือ
 มีมาตรการใดๆ เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น ในกรณีของโรงงานอุตสาหกรรม
 ที่ปล่อยของเสีย ศาลมีคำพิพากษาให้ออกมาตรการที่จำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น
 ต่อสิ่งแวดล้อม (คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งเมือง Senlis ลงวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1991)

- ความรับผิดที่ปราศจากความผิด (Responsabilité sans faute) ความรับผิดที่เกิดจากการ
 กระทำที่ปราศจากความผิดมีขึ้นเพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีไม่ปกติ หรือเกิดจาก
 บุคคลที่สาม โดยเป็นความรับผิดที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมที่
 เกิดขึ้น ส่วนใหญ่แล้วความรับผิดดังกล่าวมักเกิดจากการใช้สิทธิโดยก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่
 เพื่อนบ้าน หรือความรับผิดที่เกิดจากสิ่งของทำความเสียหายแก่ผู้อื่น โดยอยู่ภายใต้การดูแลหรือ
 กรรมสิทธิ์ของผู้ที่ต้องรับผิดชอบ (ตามมาตรา 1384 วรรคแรกแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง)
 นอกจากนี้ ยังรวมถึงความรับผิดที่เกิดจากความเสี่ยงภัย (Responsabilité pour risque) เช่นในเรื่อง
 ความรับผิดที่เกิดจากอุบัติเหตุของนิวเคลียร์ก็สามารถฟ้องชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ (ตามรัฐ
 บัญญัติลงวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1968 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ. 1990)

⁶⁴ จูดีพร ลีมแหลมทอง, กฎหมายปกครองชั้นสูง, สื่อประกอบการบรรยาย วิชากฎหมายปกครองชั้นสูง หลักสูตรมหาบัณฑิต
 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- การก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่เพื่อนบ้าน (Troubles de voisinage) เป็นความรับผิดชอบที่เกิดทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ซึ่งทั้งสองศาลก็ตีความรับผิดชอบแบบดังกล่าวอย่างกว้างในคำพิพากษาช่วง 10 ปีหลังที่ผ่านมา โดยศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า “ความเป็นเจ้าของหรือกรรมสิทธิ์นั้นเป็นเด็ดขาด เว้นแต่มีกฎหมายจำกัดไว้ หรือไม่ไปกระทบสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่นที่ก่อความไม่สะดวกแก่เพื่อนบ้าน” ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลเข้าไปขยายความรับผิดชอบที่เกิดจากการก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่เพื่อนบ้าน ในทางคดีสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องของความรับผิดชอบที่เกิดจากมลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม หรือมลพิษทางเสียงที่เกิดจากสนามบิน

- ความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับมลพิษทางพื้นดิน (Responsabilité en matière de sols contaminés) เป็นความรับผิดชอบที่เกิดจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางดินและก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเพาะปลูกด้านเกษตรกรรม ความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นต้องมาจากเงื่อนไขที่สำคัญคือ ความเสียหายที่เกิดจากผู้ใช้ประโยชน์ที่ดิน (ในกรณีความเสียหายที่เกิดจากการใช้ที่ดินในเขตอุตสาหกรรม ผู้ดูแลหรือผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีความรับผิดชอบต่อมลพิษที่เกิดขึ้นตามมาตรา 544 และ มาตรา 1384 วรรคแรกแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง) ความเสียหายที่เกิดจากเจ้าของกรรมสิทธิ์เกิดจากการปราศจากการควบคุมหรือดูแลที่ดิน หรือความเสียหายที่เกิดจากที่ดินที่ปราศจากเจ้าของหรือเจ้าของตกเป็นผู้ล้มละลาย ในกรณีดังกล่าว ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอาจเกิดขึ้นได้ เพราะฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการดูแลตรวจตราที่ดินดังกล่าวทุกๆ 4 ปี

- ความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับเหมืองแร่ (Responsabilité en minière) โดยหลักผู้ได้รับสัมปทานมีหน้าที่ต้องป้องกันดูแลมิให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้น แต่หากมีความเสียหายเกิดขึ้นผู้ได้รับสัมปทานมีหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการต่างๆ ที่เกิดขึ้นที่เป็นผลโดยตรง

- ความคุ้มกันในเรื่องความรับผิดชอบ (Exonération de responsabilité) เป็นกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นโดยมิได้คาดหมาย (Survenance de dommage) หรือเป็นความผิดที่เกิดจากผู้เสียหายเอง หรือเป็นเหตุสุดวิสัย (Force majeure) ในกรณีต่างๆนี้ศาลอาจมีคำพิพากษาให้ไม่ต้องรับผิดชอบก็ได้

สำหรับการฟ้องในเรื่องความรับผิดชอบสัญญา (Responsabilité contractuelle) เป็นการฟ้องร้องที่มีมูลเหตุมาจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำกันไว้โดยถือเป็นความรับผิดชอบตามมาตรา 1147 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง นอกจากนี้ ยังรวมถึงการไม่ปฏิบัติตามสัญญาในเรื่องการส่งมอบสินค้าของผู้ขาย หรือส่งมอบสินค้าโดยไม่สมบูรณ์ เช่น กรณีผู้ขายที่ดินมีปัญหามลพิษถือว่า

เป็นการส่งมอบทรัพย์สินไม่สมบูรณ์ตามสัญญาที่ได้ตกลงไว้ศาลยุติธรรมแห่งเมือง Strasbourg (วันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 1996) ได้พิพากษาให้สัญญาซื้อขายที่ดินนั้นตกเป็นโมฆะ

(4) วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรม

ในกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรมนั้น โดยทั่วไปก็จะเป็นไปตามกระบวนการพิจารณาความแพ่งทั่วไป อย่างไรก็ตามกระบวนการพิเศษที่น่าสนใจสำหรับคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือเรื่องผู้เชี่ยวชาญ (Expert) และเรื่องพยานหลักฐาน (Preuve)

- ในกรณีผู้เชี่ยวชาญ (Expert) หรือผู้ให้คำปรึกษา มาตรา 322 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลในการแต่งตั้งหรือเรียกให้ผู้เชี่ยวชาญ (ทั้งเอกชนหรือราชการ) เข้ามาเพื่อให้ความเห็นในประเด็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม บทบาทของผู้เชี่ยวชาญถูกจำกัดตามมาตรา 238 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในกรณีที่สามารถให้ความเห็นหรือตอบคำถามอื่นนอกเหนือที่มอบหมายให้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากคู่ความและผู้เชี่ยวชาญไม่สามารถให้ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมายได้ ซึ่งในกรณีเป็นคดีที่เกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดกับน้ำ อากาศ และพื้นดิน ผู้เชี่ยวชาญเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการให้ความเห็นและข้อเท็จจริง

- ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการนำเสนอพยานหลักฐาน (La preuve) คดีสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นคดีที่มีความเป็นเทคนิคสูง ซึ่งบางกรณีก็เป็นการยากในการนำเสนอหรือในการพิสูจน์หลักฐานต่างๆ มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคู่ความแต่ละฝ่ายในการนำเสนอพยานหลักฐานต่างๆ รวมถึงความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในคดี ปัญหาที่ตามมาก็คือ การพิสูจน์หลักฐาน ซึ่งในบางกรณีเช่นมลพิษหรือสารพิษที่เกิดขึ้นได้เกิดขึ้นทันทีทันใด อาจต้องใช้เวลาหลายปีกว่าจะเกิดอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น เงื่อนไขในเรื่องเวลาก็เป็นข้อจำกัดในการสืบพยานหลักฐานด้วย ดังนั้น ก็เป็นปัญหาในการนำสืบของคู่ความเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในรูปคดี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาลเป็นสำคัญ

(5) อำนาจของศาลยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม

ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการกำหนดมาตรการในการเยียวยาแก้ไขความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยตามกฎหมายฝรั่งเศสนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องได้รับการแก้ไขเยียวยา แม้แต่เป็นความเสียหายด้านจิตใจ ทางด้านศีลธรรมหรือแม้แต่ความเสียหายทางด้านการท่องเที่ยวก็ตาม ในเรื่องการกำหนดให้มีการชดเชยค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินนั้นเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมตามปกติ แต่ในกรณีที่ศาลยุติธรรมมีคำสั่งในการออกมาตรการใดๆเพื่อเยียวยาความเสียหายอาจถูกจำกัดโดยเงื่อนไขทางปกครอง เช่น ในการสั่งปิดโรงงานหรือหยุดการดำเนินงานใดๆ ที่มีการอนุมัติให้ดำเนินการจากฝ่ายปกครองนั้นไม่สามารถทำได้ อย่างไรก็ตามศาลยุติธรรมก็มี

อำนาจในการสั่งให้ผู้ก่อมลพิษจัดทำมาตรการใดๆที่จำเป็น (Mesures de prévention) เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมอำนาจของศาลยุติธรรมที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจในการออกมาตรการก่อนการพิพาทภาคี (Référé) ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 482 -492 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเป็นมาตรการฉุกเฉิน (Procédure d'urgence) ซึ่งออกโดยผู้พิพากษาเฉพาะ เนื่องจากหน้าที่ของศาลยุติธรรมมีหน้าที่ในการรักษาสีงแวดล้อมและยังมีหน้าที่ในการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น หน้าที่ในเรื่องการป้องกันนี้ จึงนำมาซึ่งการออกมาตรการฉุกเฉินใดๆเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม

มาตรการ référé หรือมาตรการฉุกเฉินนี้มีลักษณะที่สำคัญ คือ เป็นมาตรการที่เป็น การชั่วคราว มีลักษณะเป็นมาตรการบังคับให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายปฏิบัติหรืองดเว้นกระทำการได้ คำพิพากษาในการออกมาตรการฉุกเฉิน (Ordonance de référé) ดังกล่าวนี้อาจไม่ได้เข้าไปพิจารณาถึงเนื้อหาแห่งคดี (Fond du litige) และสามารถร้องขอต่อผู้พิพากษาให้ออก มาตรการฉุกเฉินได้ตลอดช่วงเวลาของกระบวนการพิจารณาคดีโดยเพียงแต่ผู้ร้องแสดงให้ศาลเห็น ถึงความเสียหายที่กระทบต่อสิทธิของผู้ร้อง อย่างไรก็ตาม มาตรการฉุกเฉินนี้มีข้อจำกัดคือ ศาลไม่สามารถให้มีการออกคำสั่งที่เป็นมาตรการฉุกเฉินในทางแพ่งเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ได้ล่วงหน้า

ส่วนที่ 2 คดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ ไม่เพียงแต่เฉพาะศาลยุติธรรมที่มีอำนาจในการ ตัดสินวินิจฉัยคดีเท่านั้น ศาลปกครองก็เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทอย่างมากในการวินิจฉัยคดี และพัฒนาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่า ในกรณี ที่มีกฎหมายให้อำนาจศาลใดศาลหนึ่งเป็นการเฉพาะในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก็ให้เป็นไป ตามกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติไว้ หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะก็ต้องพิจารณาถึง ขอบเขตอำนาจตามปกติของศาลนั้นๆ ซึ่งศาลปกครองเป็นศาลที่มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่ เกี่ยวกับการกระทำทางปกครองทั้งหลายและมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีอยู่สองส่วน คือ วินิจฉัย ตัดสินข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการขอให้มีการยกเลิกเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง หรือการออก กฎต่างๆและมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่ ก่อให้เกิดความเสียหาย⁶⁵

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน

(1) บทบาทของศาลปกครองในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองเข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการวินิจฉัยคดี ไม่เพียงแต่เฉพาะวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ยังมีบทบาทที่สำคัญในการวางกรอบ กฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองด้วย ตัวอย่างเช่น ในกรณีของการอนุมัติ อนุญาตโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และกฎหมายบังคับให้จัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของการทำประชาพิจารณ์ซึ่งวิธีการและขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง หากมีการกระทำที่ผิดขั้นตอนและไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจถูกฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนได้ ซึ่งในกรณีนี้ศาลปกครองมีอำนาจในการเข้าไปพิจารณารูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนต่างๆในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าถูกต้องตามกฎหมายที่บัญญัติไว้หรือไม่ และในหลายๆกรณีที่ไม่มีความหมายกำหนดรายละเอียดไว้ชัดเจน ศาลปกครองก็เป็นผู้วางกฎเกณฑ์ต่างๆไว้ในคำพิพากษานั้นเอง จะเห็นได้ว่าในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสคำวินิจฉัยของศาลปกครองถือเป็นที่มาสำคัญของกฎหมายด้วยอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่บางกรณีกฎหมายลายลักษณ์อักษรต้องอาศัยขั้นตอนในการตรากฎหมายเป็นระยะเวลาอันกว่าจะประกาศใช้บังคับ

ศาลปกครองมีบทบาทหน้าที่ในการตัดสินวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุด โดยใช้การพิจารณาถึงลำดับและโครงสร้างของศาลปกครองแล้วนั้นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิพากษาคดีทั่วไปลำดับต้น (หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ) คือ ศาลปกครองชั้นต้น อย่างไรก็ตามก็ตีกฎหมายก็กำหนดเขตอำนาจเฉพาะไว้บางกรณี คือข้อพิพาทตามที่กฎหมายกำหนดให้สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) หรือศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่วินิจฉัยคดีในชั้นแรกและชั้นสุดท้าย

(2) รูปแบบของคดีสิ่งแวดล้อมและอำนาจของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม

ในคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้น รูปแบบของการฟ้องคดีก็เป็นไปตามรูปแบบของกฎหมายปกครองทั่วไป หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยการฟ้องร้องคดีปกครองทั่วไปนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยกระบวนการทางศาล โดยบุคคลผู้ฟ้องนั้นต้องดำเนินการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องรูปแบบการฟ้องที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะและการยกข้อกล่าวอ้างทางกฎหมายเพื่อให้ศาลตัดสินวินิจฉัยคดีต่อไป ในระบบศาลปกครองฝรั่งเศส เราสามารถแบ่งประเภทของคดีปกครองออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองกับการฟ้องที่ศาลมีอำนาจเต็ม ซึ่งในข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นก็เป็นไปตามประเภทของคดีปกครอง

ทั่วไปดังกล่าวด้วย แต่ในคดีสิ่งแวดล้อมบางประเภทก็มีรูปแบบคดีที่พิเศษขึ้น คือ คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับเขตโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

- การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเพราะเหตุกระทำเกินอำนาจ (Recours pour excès de pouvoir) การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนี้สอดคล้องกับพื้นฐานของการกระทำทางปกครองที่ว่าด้วย “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งเป็นการฟ้องเพื่อขอให้มีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและหากศาลพิจารณาถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวนั้นอาจมีผลสิ้นไปโดยมีผลย้อนหลังและมีผลต่อบุคคลทั่วไปด้วย และในหลายๆกรณีคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่มักเป็นคดีประเภทดังกล่าว เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการอนุมัติและการออกกฎเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สิ่งปลูกสร้างเก่าที่เป็นอันตรายต่อชุมชน หรือการขอให้ยกเลิกการสัมปทานเหมืองแร่ หรือในกรณีที่ฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ในการจัดการมลพิษในเมือง หรือคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่ป่าไม้ เป็นต้น

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในประเภทดังกล่าว สมาคมที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมักจะใช้การฟ้องคดีประเภทนี้เพื่อให้ฝ่ายปกครองยกเลิกการอนุมัติหรืออนุญาตการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือให้ฝ่ายปกครองหามาตรการในการจัดการสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เนื่องจากการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของสมาคมด้านสิ่งแวดล้อมนี้ศาลปกครองเปิดกว้างในเรื่องของผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี ดังจะเห็นได้ว่าในกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองเพื่ออนุมัติให้สร้างโรงงานขยะใกล้กับแหล่งชุมชน ผู้มีส่วนได้เสียในคดีนอกจากจะเป็นคนในชุมชนแล้วก็ถือว่าสมาคมด้านสิ่งแวดล้อมที่รวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในชุมชนย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีด้วย

- การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Recours de plein contentieux)

ในทางสิ่งแวดล้อมก็เช่นเดียวกับการปฏิบัติงานด้านอื่นๆ ของฝ่ายปกครองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลได้ ซึ่งผู้เสียหายสามารถได้รับการเยียวยาเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฟ้องต่อศาลปกครอง การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนี้เป็นการฟ้องในกรณีของความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นของฝ่ายปกครอง คดีที่ศาลมีอำนาจเต็มเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องขอให้ศาลวินิจฉัยว่าตนมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่ และวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครอง (รวมถึง รัฐ ภาคว่า จังหวัด หรือเมือง) ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิดังกล่าวและให้ศาลพิพากษาเพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้สิทธิที่ถูกละเมิดได้รับการเยียวยา จากวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวทำให้การฟ้องคดีที่มีอำนาจเต็มนี้เปิดโอกาสให้เฉพาะผู้ถูกละเมิดสิทธิ (titulaire du droit voté) เท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการฟ้องคดีที่มีอำนาจเต็มของสมาคมที่

เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง สมาคมสิ่งแวดล้อมสามารถเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีรูปแบบนี้น้อยมาก อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 5 ของกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Loi du 2 février 1995 relative à renforcement de la protection de l'environnement) ได้เปิดโอกาสให้สมาคมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้ามาเป็นผู้เสียหายในคดีรูปแบบดังกล่าวได้ คือ ในกรณีที่บุคคลธรรมดาหลายคนได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่เกิดจากบุคคลเดียวกันและมีเหตุผลอย่างเดียวกัน สมาคมสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการมอบอำนาจจากผู้เสียหายอย่างน้อยสองคนขึ้นไปสามารถดำเนินคดีเป็นผู้ฟ้องได้

- คดีปกครองที่เกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรม(6) (Contentieux des installations classées) ในคดีปกครองประเภทดังกล่าวมิใช่เป็นคดีที่มีขึ้นเพื่อให้ชดเชยค่าเสียหายแต่มีขึ้นเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (ซึ่งเหมือนกับการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเพราะเหตุกระทำเกินอำนาจ (Recours pour excès de pouvoir)) ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมนี้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาตัดสินที่กว้างกว่าคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองทั่วไป โดยศาลปกครองมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกทั้งหมดหรือบางส่วนของคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเขตโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้ (เช่น ขอให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่อนุญาตให้สร้างเขตอุตสาหกรรมในเมือง เป็นต้น)

ผลที่ตามมาของอำนาจศาลปกครองของคดีประเภทดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะขอในท้ายคำฟ้องให้ยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองบางส่วนหรือทั้งหมดที่มีผลกระทบต่อตนได้ อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีปกครองดังกล่าวไม่ตัดสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายในคดีประเภทการฟ้องที่ศาลมีอำนาจเต็มเพื่อขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งการฟ้องเรียกค่าเสียหายดังกล่าวนี้ผู้เสียหายแต่ละคนจำเป็นต้องยื่นคำฟ้องเฉพาะเป็นรายบุคคลไป ไม่สามารถร่วมกันฟ้องได้เหมือนการฟ้องเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สามารถร่วมกันฟ้องได้

ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสบทบาทของสมาคมด้านสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญอย่างยิ่ง ไม่เพียงแต่ในฐานะที่เป็นผู้สนับสนุนให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการอนุรักษ์ดูแลรักษาธรรมชาติและป้องกันมลพิษแล้ว ก็ยังมีบทบาทที่สำคัญในการเป็นผู้ฟ้องดำเนินคดีต่อศาลในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วยดังจะเห็นได้จากหลายๆคดีที่เกิดขึ้นเป็นคดีประเภทที่มีการขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ในกรณีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการขัดหรือก่อให้เกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม สมาคมด้านสิ่งแวดล้อมในฐานะผู้มีส่วนได้เสียก็สามารถฟ้องขอให้ศาลยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ในทางตรงกันข้ามการฟ้องคดีของสมาคมด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อขอให้ศาลเยียวยาชดเชยค่าเสียหายนั้นเป็นไปได้ยากกว่า ทั้งนี้เพราะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความเป็นผู้เสียหายที่สามารถได้รับการเยียวยาหรือมีขึ้นเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีการ

ฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหายนี้ ศาลปกครองฝรั่งเศสให้คำจำกัดความในเรื่องผู้มีส่วนได้เสียแคบกว่าในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง นอกจากกรณีที่สมาคมด้านสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้ฟ้องคดีได้เองแล้ว สมาคมด้านสิ่งแวดล้อมอาจเข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองได้ โดยการเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดี (Requête en intervention) หากเห็นว่าผลหรือประเด็นแห่งคดีสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสมาคมของตน ดังนั้นการเข้ามาเป็นผู้ร้องในคดีนั้นจึงเป็นไปได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาคดีซึ่งการเข้ามาเป็นผู้ร้องสอดในคดีของสมาคมด้านสิ่งแวดล้อมนี้ส่วนใหญ่ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดกว่าผู้ฟ้องทั่วไป

(3) วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

โดยทั่วไปแล้ววิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองก็ดำเนินเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาทั่วไปของคดีปกครอง คือ เป็นวิธีการพิจารณาคดีที่มีลักษณะโต้แย้งและรับฟังคู่ความทั้งสองฝ่าย (Contradictoire) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายมาให้การในการใช้สิทธิคู่ความฝ่ายตรงข้ามยื่นคัดค้านเสมอ นอกจากนี้วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นวิธีพิจารณาแบบไต่สวน (Inquisitoire) ซึ่งผู้พิพากษามีหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นวิธีพิจารณาที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการแลกเปลี่ยนบันทึกคำให้การของคู่ความทั้งสองฝ่าย (แต่ไม่ตัดสิทธิในการให้คู่ความแถลงด้วยวาจา) และแถลงถึงข้อสรุปและข้อเรียกร้องของทั้งสองฝ่ายและเหตุผลบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหลังจากนั้นจึงมีการจัดทำรายงานบันทึกของตุลาการผู้แถลงคดีอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร

ในเรื่องการไต่สวนมูลฟ้องนั้น โดยทั่วไปเป็นไปตามกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง อย่างไรก็ตามในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมศาลปกครองมีอำนาจในการไต่สวนมูลฟ้องในกรณีพิเศษ เช่น ศาลมีอำนาจในการนำสืบพยานโดยไปตรวจสอบสถานที่ (ตามมาตรา R.662 -1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง) หรือมีอำนาจในการใช้วิธีพิจารณาไต่สวนและรับฟังพยาน (ตามมาตรา R.623 -1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง) ซึ่งมีการใช้บ่อยครั้งในกรณีคดีที่เกี่ยวกับการกำหนดเขตอุตสาหกรรมที่มีผลต่อความสมดุลของพื้นที่ตามธรรมชาติ (คดีศาลปกครองแห่งเมือง Nantes ลงวันที่ 5 ธันวาคม ค.ศ. 1979) สำหรับเรื่องการสืบพยานโดยผู้เชี่ยวชาญ (Expertise) ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ใช้กันมากโดยศาลสามารถเรียกผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นในทุกๆ ขั้นตอนของการพิจารณาคดีรวมถึงการพิจารณาคดีในกรณีฉุกเฉินด้วย สำหรับกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือฟ้องขอให้ศาลออกคำสั่งในการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองก่อนเสมอ ดังนั้นการกระทำที่เป็นการเตรียมในการออกคำสั่งหรือขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งนั้นไม่สามารถนำมาฟ้องศาลปกครองได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่กฎหมายเปิดให้มีการรับฟังความ

คิดเห็นของประชาชนในการอนุมัติหรืออนุญาตโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีขอบด้วยกฎหมายอาจเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองที่ออกตามมาถูกยกเลิกเพิกถอนได้ จึงเป็นกรณีที่มีฟ้องการออกคำสั่งทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุมีกระบวนการในการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในกระบวนการตรวจสอบความชอบของนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองนั้น ศาลปกครองจะใช้ขั้นตอนในการตรวจสอบเหมือนกรณีนิติกรรมทั่วไปคือ⁶⁶

- การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการหรือขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง (Légalité externe) ในกรณีคดีสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป ที่ศาลปกครองมีหน้าที่ที่ต้องเข้าไปตรวจสอบในเรื่องกระบวนการ หรือขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น ในเรื่องการแจ้งข้อมูลข่าวสาร (Information du public) ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการออกคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพราะการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่มีกฎหมายรับรองในระดับรัฐบัญญัติ และในระดับกฎบัตรที่มีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ (Charte de l'environnement) นอกจากนี้ยังรวมถึงขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การศึกษาผลกระทบ (Etude d'impact) และการทำประชาพิจารณ์ (Enquête publique) ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญสำหรับฝ่ายปกครองในการรวบรวมความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ข้อมูลต่างๆ และผลกระทบที่จะมีต่อสภาพแวดล้อมเพื่อนำมาพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครอง

- การตรวจสอบในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง (Légalité interne) เป็นกรณีที่ศาลเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง คือ ตรวจสอบในเรื่องการใช้อำนาจละเมิดต่อกฎหมาย (violation de la loi) และ การบิดเบือนการใช้อำนาจ (détournement de pouvoir)

การใช้อำนาจละเมิดต่อกฎหมาย เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ศาลปกครองสามารถตัดสินยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ โดยตรวจสอบการใช้อำนาจละเมิดต่อกฎหมายนี้เป็นการตรวจสอบที่สำคัญเพื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับ รวมถึงเหตุผลทั้งทางด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ฝ่ายปกครองกล่าวอ้าง ซึ่งเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองได้เต็มรูปแบบ โดยการใช้อำนาจละเมิดต่อกฎหมายนี้ อาจเป็นกรณีของการละเมิดกฎหมายโดยตรงหรือเป็นกรณีการฝ่าฝืนกฎหมายโดยตีความผิด หรือขาดฐานกฎหมายที่กล่าวอ้างเป็นต้น

⁶⁶เรื่องเดียวกัน

สำหรับการตรวจสอบเหตุแห่งการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเหตุที่การบิดเบือนการใช้อำนาจนี้ เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยผิดวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การออกใบอนุญาตก่อสร้างให้เป็นพิเศษแก่ญาติของตน เป็นต้น การตรวจสอบในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ก็เป็นไปเฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายเฉพาะนั้นๆ ได้กำหนดเอาไว้ เช่น ในกรณีการวางผังเมือง เป็นกรณีที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งซึ่งศาลปกครองมีหน้าที่เข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งอนุมัติหรืออนุญาตในการดำเนินการก่อสร้างหรือการเวนคืนที่ดินของฝ่ายปกครองว่าถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ และมีการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือบิดเบือนหรือไม่

- การทูลเกล้าบังคับตามคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาคดีของศาลปกครองโดยทั่วไปแล้วอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจไม่ทันกับความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะความเสียหายด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงมีการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลออกมาตรการก่อนการพิพาทและมาตรการฉุกเฉินต่างๆ เพราะโดยหลักแล้วการฟ้องคดีปกครองไม่เป็นเหตุให้ทูลเกล้าบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ออกไปแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองได้อยู่ ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะพิเศษของในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ดีบางกรณีการดำเนินการตามคำสั่งต่อไปของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดผลเสียหายได้ เช่นกรณีของสิ่งแวดล้อม กฎหมายจึงกำหนดให้มีมาตรการก่อนพิพาทและมาตรการฉุกเฉินต่างๆ เพื่อขอทูลเกล้าบังคับตามคำสั่งทางปกครองขึ้น การร้องขอให้ศาลมีคำสั่งทูลเกล้ามีขึ้นเพื่อให้ศาลออกคำสั่งไปยังฝ่ายปกครองให้ระงับการปฏิบัติงานไว้ก่อนจนกว่าศาลจะพิจารณาในเนื้อหาของคดี แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจในการทูลเกล้าบังคับตามคำสั่งทางปกครองก็ตาม ศาลปกครองเองก็ใช้อำนาจนี้ อย่างเข้มงวดและจำกัด กล่าวคือ ศาลจะออกคำสั่งทูลเกล้าบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อเห็นว่าการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากต่อการแก้ไขเยียวยา และการฟ้องคดีก็มีมูลเหตุเพียงพอที่แสดงให้ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องมีโอกาสจะชนะคดี สำหรับในกรณีคดีสิ่งแวดล้อม พบว่ามีหลายๆกรณีที่กฎหมายบัญญัติเป็นพิเศษให้สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อขอทูลเกล้าบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ เช่น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานศาลปกครองแต่ผู้เดียวในการพิจารณาออกคำสั่งมาตรการดังกล่าวเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างทันท่วงที (มาตรา L.600.5 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง) นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวยังใช้ในกรณีที่มีการร้องขอให้ศาลออกคำสั่งในกรณีของการขาด “การศึกษาผลกระทบ” ซึ่งมาตรา 2 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยเรื่องการรักษาธรรมชาติได้กำหนดให้ในกรณีที่มีการขาดการศึกษาผลกระทบตามที่กฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำไว้ ศาลปกครองสามารถ

ออกมาตรการทุเลาบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องพิจารณาถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นตามคำสั่งทางปกครอง

ในปี ค.ศ. 2000 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ออกรัฐบัญญัติที่สำคัญเพื่อแก้ไขปรับปรุงวิธีพิจารณาคดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการก่อนการออกคำพิพากษาที่เรียกว่า “เรเฟเร่” (Référé) เป็นมาตรการที่ให้อำนาจศาลปกครองในการออกมาตรการก่อนมีคำพิพากษามีผู้ร้องขอเพื่อให้ศาลสั่งให้มีการระงับหรือห้ามมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นสำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม มาตรการที่เรียกว่า Référé นั้นสามารถแบ่งเป็นสองส่วนใหญ่ด้วยกัน คือ ส่วนแรกในกรณีฉุกเฉิน (Référé d'urgence) และในกรณีปกติ (Référé ordinaires) ในกรณีฉุกเฉิน (Référé d'urgence) เราสามารถแยกเป็น 3 มาตรการด้วยกัน คือ

- การทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือกฎไว้ชั่วคราว (Référé - suspension) ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา L.521 - 1 แห่งประมวลกฎหมายปกครองได้วางเงื่อนไขในการออกมาตรการทุเลาบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือกฎไว้ชั่วคราวไว้ 2 ประการ คือ หนึ่ง ต้องเป็นเรื่องฉุกเฉิน (l'urgence) และ สอง ต้องมีข้อสงสัยที่หนักแน่นเพียงพอถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ขอให้เพิกถอน (le doute sérieux quant à la légalité de la décision attaqué) อย่างไรก็ตามแม้เงื่อนไขทั้งสองประการจะมีครบแต่ผู้พิพากษายังสามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาในการออกมาตรการทุเลาบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือกฎไว้ชั่วคราวหรือไม่ก็ได้ สำหรับคดีสิ่งแวดล้อมมาตรการดังกล่าวถือเป็นมาตรการที่เกี่ยวกับกระบวนการป้องกันล่วงหน้า (procédure préventive) ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพราะสามารถทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีคดีเกี่ยวกับผังเมือง ในเรื่องการอนุมัติและอนุญาตให้มีการก่อสร้างไม่ว่าจะเป็นสิ่งก่อสร้างทางราชการ โรงงาน อุตสาหกรรม เป็นต้น นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวยังใช้กับคดีที่เกี่ยวกับเหมืองแร่หิน หรือ การอนุมัติสร้างโรงงานกำจัดขยะ รวมไปถึงการอนุมัติให้มีการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรม

- มาตรการชั่วคราวเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Référé - liberté) ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา L.521 - 2 แห่งประมวลกฎหมายปกครอง ซึ่งได้วางเงื่อนไขการออกมาตรการชั่วคราวไว้หลายเงื่อนไข คือ ต้องเป็นเรื่องฉุกเฉิน และเป็นกรกระทำที่ร้ายแรงที่ก่อให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี หลังจากมีการบัญญัติสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ดี (le droit à un environnement sain) ได้รับการละเมิด ในกรณีดังกล่าวถือเป็นกรกระทำที่ร้ายแรงที่ก่อให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพด้วย

- มาตรการใดๆ เพื่อการฉุกเฉิน (Référé - conservator) ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา L.521 - 3 แห่งประมวลกฎหมายปกครอง เป็นมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อ

บรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาซึ่งในกรณีที่ศาลเห็นว่ามิเหตุฉุกเฉินและเป็นประโยชน์ต่อคดี โดยไม่กระทบต่อการบังคับตามคำสั่งทางปกครองศาลก็สามารถออกมาตรการต่างๆที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ได้ ยกตัวอย่างเช่น ในคดีที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในแม่น้ำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

ในกรณีปกติ (Référé ordinaires) สามารถแยกเป็นสามมาตรการด้วยกันคือ

- การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อค้นหาและพิสูจน์ข้อเท็จจริงรวมทั้งการสืบและเก็บรักษาพยานหลักฐานโดยเร่งด่วนก่อนเปิดกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง (Référé – constat) ได้รับความบัญญัติไว้ในมาตรา R.531 – 1 แห่งประมวลกฎหมายปกครอง เป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญในคดีเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดี โดยผู้พิพากษาสามารถแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นได้ (ในเงื่อนไขที่จำกัด) เช่น ในคดีที่เกี่ยวกับมลพิษทางดิน ผู้เชี่ยวชาญสามารถนำเสนอผลการศึกษาวิจัยหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ที่เกี่ยวกับมลพิษ หรือให้ความเห็นว่ากรกระทำทางปกครองดังกล่าวเป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดมลพิษหรือไม่ (คำวินิจฉัยของศาลปกครองแห่งเมือง Poitiers ลงวันที่ 20 เมษายน ค.ศ. 2001)

- มาตรการใดๆเพื่อการแสวงหาข้อเท็จจริงให้สมบูรณ์ (Référé - instruction) ได้รับความบัญญัติไว้ในมาตรา R.532 -1 วรรคแรกแห่งกฎหมายปกครอง ในกรณีที่ผู้พิพากษาเห็นว่าควรมีมาตรการใดๆเพื่อเป็นประโยชน์ (l'utilité) ให้ข้อเท็จจริงในคดีสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ศาลมีอำนาจในการออกมาตรการดังกล่าว เช่น ในคดีสิ่งแวดล้อมมาตรการดังกล่าวศาลใช้ในทางปฏิบัติบ่อยครั้งเพื่อเรียกให้ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาให้ข้อมูลความเห็นแก่คดี โดยสามารถนำเสนอความเห็นต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อคดีไม่ว่าจะเป็นเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายด้านมลพิษ หรือนำเสนอหนทางเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

- การวางเงินเพื่อประกันหนี้ก่อนมีคำพิพากษา (Référé - provision) ได้รับความบัญญัติไว้ในมาตรา R.541 – 1 แห่งประมวลกฎหมายปกครอง โดยมีเงื่อนไขว่าหนี้นั้นต้องมีลักษณะไม่สามารถโต้แย้งได้ เช่นกรณีของความเสียหายที่เกิดจากการสร้างสะพานข้ามแยก (คำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์แห่ง Paris ลงวันที่ 14 ธันวาคม 1993) เป็นต้น⁶⁷

(4) การบังคับคดีและการเยียวยาความเสียหายของศาลปกครอง

คำพิพากษาของศาลปกครองก็เช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลทั่วไป คือมีอำนาจบังคับในฐานะที่เป็นคำพิพากษา ซึ่งโดยปกติคำพิพากษาของศาลมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีเดียวกันหรือในคดีที่ฟ้องโดยอาศัยเหตุผลเดียวกัน แต่สำหรับคดีที่เกี่ยวกับการเพิกถอนนิติกรรมทาง

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน

ปกครองโดยมิชอบแล้ว สามารถใช้ยื่นกับบุคคลทุกคน ไม่เฉพาะแต่ผู้ร้องเท่านั้น โดยมีรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1983 ได้ยืนยันหลักการดังกล่าวโดยกำหนดว่า เมื่อมีคำสั่งที่มีผลเป็นการเฉพาะรายถูกศาลเพิกถอนเนื่องจากเหตุมิชอบด้วยกฎหมายของกฎที่คำสั่งนั้นใช้เป็นฐาน หากมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร้องขอฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะ รายที่ออกโดยอาศัยเหตุเดียวกันทั้งหมด ดังนั้นฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยเคร่งครัด ในกรณีที่มีการชดใช้ค่าเสียหายโดยการกำหนดจำนวนเงินเมื่อศาลพิพากษาให้ฝ่าย ปกครองชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ฝ่ายปกครองต้องจ่ายภายใน 4 เดือน หากระยะเวลาดังกล่าวยังไม่มีการออกคำสั่งจ่ายเงิน สมุหบัญชีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการจ่ายเงินชดใช้โดยไม่ต้อง มีคำสั่งแต่อาศัยเฉพาะการแสดงคำพิพากษาเท่านั้น