

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ของประเทศไทยและของต่างประเทศ

การดำเนินคดีตามกฎหมายในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นเดิมเป็นการดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) และรบกวนการครองครอง (Trespass) ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงกลไกเพื่อให้การรักษาผลประโยชน์ของเอกชน การก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินจึงเป็นการกระทบกระเทือนถึงผลประโยชน์ของมหาชนประชาชนสามารถเข้าร่วมในการปกป้องรักษาได้ และเมื่อคดีสิ่งแวดล้อมหรือข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมนั้นส่วนใหญ่เห็นว่า เป็นข้อพิพาททางอาญาหรือคดีอาญาที่มุ่งเน้นให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องรับโทษในทางอาญา และเป็นข้อพิพาททางแพ่งหรือคดีแพ่งที่มุ่งเน้นให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษซึ่งทำให้นุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ชาติใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแล้ว ยังมีข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมอีกประการหนึ่ง คือ ข้อพิพาททางปกครองหรือคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะคดีที่แตกต่างจากข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญา และศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง คือ ศาลปกครอง นอกจากศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไปแล้วยังมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงแตกต่างกับคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป ในบทนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอเกี่ยวกับหลักกฎหมายในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถจำแนกออกได้ดังนี้

1) บุคคลซึ่งเป็นผู้ถูกระทบสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิฟ้องศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำนั้น¹

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 32 วรรคห้า.

2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน² ในกรณีเห็นว่า การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือ ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกฎ คำสั่ง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลปกครอง ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ให้ทำเป็นคำฟ้องมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการเสนอความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวถือได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองและดำเนินคดีปกครองแทน⁴ ปัจจุบันยังไม่ปรากฏเป็นคดีตัวอย่างในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด

3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีอำนาจและหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย⁵ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁶ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543⁷

4) สิทธิชุมชน ได้แก่ บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องการอนุรักษ์ บำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของบุคคล รวมทั้งการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 244.

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 43.

⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 28 วรรคสอง.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 257 (3).

⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 42.

⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 25.

อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ⁸

“ชุมชน” ในทางสังคมวิทยา หมายถึง หมู่คณะที่ดำเนินชีวิตร่วมกันในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง โดยมีได้มีเป้าหมายหรือตกลงดำเนินกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน แต่มีสายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ “ชุมชน” เป็นคณะบุคคลหรือหมู่คณะอย่างหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน บุคคลหรือหมู่คณะอย่างอื่นที่เป็นหน่วยสังคม เช่น สมาคม แต่ชุมชนต่างกับสมาคมในสาระสำคัญ กล่าวคือ สมาคมเป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อกระทำการใดๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช้เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน สมาคมต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามกฎหมาย แต่ชุมชนมีลักษณะรวมกัน โดยวิถีชีวิตซึ่งดำเนินไปเองตามธรรมชาติ แต่ไม่มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น สภาพบุคคลมิได้สองรูปแบบคือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล¹⁰ และการจะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในการฟ้องคดีได้นั้นต้องมีฐานะเป็นบุคคล เพราะกฎหมายใช้คำว่า “ผู้ใด”

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การบังคับสิทธิของชุมชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามจารีตประเพณี วิถีชีวิตที่มีมาแต่เดิมตลอดจนการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้น เช่น “ชุมชนด่านเกวียน” ไม่น่าจะหมายถึงบรรดาราษฎรที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านด่านเกวียนทั้งหมดมีปัญหาน่าคิดอยู่มากกว่าในทางกฎหมายแล้วจะบังคับให้เป็นไปตามนั้นได้เพียงใด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสิทธิต่างๆ ต้องมีผู้ทรงสิทธิและในวิชานิติศาสตร์ ปัจจุบันเฉพาะแต่บุคคลธรรมดา และนิติบุคคลเท่านั้น จึงจะเป็นผู้มีสิทธิได้ แต่ชุมชนท้องถิ่นก็หาไม่มีสภาพบุคคลไม่ ถ้าจะให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิดังกล่าวอาจต้องตรากฎหมายกำหนดให้ทุกชุมชนเป็นนิติบุคคล และนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น สิทธิในการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและชาติ อันเป็นประเด็นโต้แย้งที่นำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญที่สำคัญ 3 คดีด้วยกัน คือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2546 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2547 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52-53/2547 โดยเป็นประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ในประเด็นที่ว่า บทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งกับสิทธิของบุคคลในการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 66-67.

⁹ กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 9.

¹⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 15 และมาตรา 65.

ศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการเสียงข้างมากเห็นว่า สิทธิในการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เมื่อยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ บุคคลย่อมไม่อาจอ้างได้ว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ขัดหรือแย้งกับมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2543 ไม่ขัดหรือแย้งมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะไม่มีเงื่อนไขว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ไว้ก็ตาม แต่ก็ป็นอันเข้าใจว่า ชุมชนจะทรงสิทธิได้ตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องมีการกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้ทรงสิทธิไว้เท่านั้น

สิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีคุณภาพ และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม”¹¹

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

จากหลักการของรัฐธรรมนูญในมาตรา 67 วรรคแรกนี้ เป็นการให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลทั่วไปในอันที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ

¹¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 57-61.

และการมีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมกับชุมชนและรัฐในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและพิทักษ์สิทธิดังกล่าวนี้ไว้ สิทธิในมาตรฐานนี้มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ว่า “มนุษย์นั้นมีสิทธิพื้นฐานในธรรมชาติที่ได้คุณภาพในแสงแดดที่ระยิบระยับ ในน้ำและอากาศที่บริสุทธิ์ในธรรมชาติป่าเขาที่สวยงามและหลากหลาย” สิทธิในคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ จึงมีความหมายจำกัดอยู่เพียงในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเท่านั้น ไม่รวมถึงสิ่งแวดล้อมอื่นๆ

3.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ปัจจุบันศาลปกครองเข้ามามีบทบาทสำคัญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยศาลปกครองมีวิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบไต่สวน ตุลาการศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญต่อคดีตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งมีคำพิพากษา โดยกำหนดประเด็น ส่งคำคู่ความเอกสาร และแสวงหาพยานหลักฐานที่ศาลเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่คดี จึงทำให้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองแตกต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรม

3.2.1 ความหมายและลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง

นักกฎหมายไทยหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้ อาทิเช่น ท่านศาสตราจารย์ ประยูร กาญจนกุล ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ว่า “คดีปกครอง” หมายถึง¹² กรณีต่างๆ ที่เกิดปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนเนื่องจากการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการดำเนินการบริการสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่ง การกระทำในทางปกครอง การให้คำนิยาม “คดีปกครอง” เช่นนี้เป็นการกำหนดความหมายอย่างกว้าง โดยหมายรวมถึงกรณีที่มีทางระงับได้โดยทางฝ่ายปกครองเองด้วย ไม่เฉพาะแต่กรณีพิพาทที่จะต้องดำเนินคดีทางศาลเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะกรณีพิพาททั้งหลายที่เกิดขึ้น ไม่จำเป็นที่จะต้องมีการฟ้องร้องต่อศาลเสมอไป

นักกฎหมายท่านหนึ่งได้อธิบายถึงความหมายของคดีปกครองไว้ว่า คดีปกครองจะต้องเป็นคดีพิพาทที่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ¹³ คือ

1) เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชน หรือหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง กล่าวคือ เป็นคดีที่ต้องมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี หรือผู้ฟ้องคดี

¹² ประยูร กาญจนกุล. (2537). “คดีปกครอง”. *สุลพาท* 41, 5, หน้า 51-52.

¹³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. *อ้างแล้ว*. หน้า 5.

ก็ได้ ดังนั้น ถ้าเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน คดีนั้นก็ไม้อาจเป็นคดีปกครองได้ จึงเป็นคดีแพ่ง คดีอาญาไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

2) ต้องเป็นคดีพิพาทที่มีมูลเหตุมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งใน 3 ประเภท ดังนี้

(1) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียว การกระทำในรูปของการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นที่มีใช้กฎหรือคำสั่ง

(2) การที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทะเลาะต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สัญญาทางปกครอง

นักกฎหมายอีกท่านหนึ่งได้ให้ความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้ 2 นัย ดังนี้¹⁴

(1) คดีปกครองตามความหมายอย่างกว้าง หมายถึง บรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐ (ฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนในการดำเนินการทางปกครอง หรือ สาธารณะกิจบางประเภท) กับประชาชนหรือองค์กรมหาชนอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นนิติกรรม ทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง

(2) คดีปกครองตามความหมายอย่างแคบ หมายถึง บรรดาข้อพิพาท ระหว่างรัฐ (ฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนในการดำเนินการทางปกครอง หรือ สาธารณะกิจบางประเภท) กับประชาชนหรือองค์กรมหาชนอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นนิติกรรม ทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง

ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามมาตรา 223 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วทำให้ทราบความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ได้แก่ คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่าง หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง ตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

กล่าวโดยสรุป ข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายแสดงเจตนา หรือ สั่งการที่มีผลก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ ขึ้นระหว่างบุคคล หรือมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของ บุคคล เรียกว่า นิติกรรมทางปกครอง (กฎและคำสั่งทางปกครอง) และสัญญาทางปกครอง รวมทั้ง การกระทำที่ไม่ใช่การกระทำที่ไม่ใช่การแสดงเจตนา หรือสั่งการแต่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ ที่อาจมีผลทางกฎหมายเรียกว่า ปฏิบัติการทางปกครอง

¹⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 12.

3.2.2 ประเภทของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงแบ่งประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ดังนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้อง ตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยทุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระ ให้เกิดกับประชาชน เกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ตัวอย่างของคดีพิพาทประเภทนี้ เช่น คดีฟ้องหน่วยงานทางปกครองออกใบอนุญาต ให้ประกอบกิจการ โรงงานซ่อมและพ่นสีรถยนต์อันเป็นอันตรายต่อสุขภาพ¹⁵ คดีที่ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ โรงงานอุตสาหกรรมพิมพ์ผ้าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁶ คดีที่ฟ้องว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงในท้องที่บางแห่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹⁷ คดีที่ฟ้องว่าการออกใบอนุญาตให้คูคทรายในที่พิพาทไม่ถูกต้อง ตามหลักเกณฑ์ด้านสิ่งแวดล้อม อันอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสร้างความเดือดร้อนเสียหาย แก่ราษฎร รวมทั้งทรัพย์สินของทางราชการ¹⁸ คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตตำบลคลองด่านจากเดิมที่กำหนดเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย หนาแน่นน้อย (สีเหลือง) และที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ให้เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) โดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอน อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท¹⁹ และคดีที่ฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ราชาทะเวะ ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยโดยวิธีฝังกลบโดยไม่ชอบ²⁰ เป็นต้น

¹⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 98/2549.

¹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 33/2549.

¹⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 314/2549.

¹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1140/2549.

¹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 13/2547.

²⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 79/2547.

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ตัวอย่างคดีพิพาทประเภทนี้ เช่น คดีที่ฟ้องว่าองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ปล่อยให้รถโดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร และปริณทณพลปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียเกินมาตรฐาน และกรมควบคุมมลพิษละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ²¹ คดีที่ฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลราษายะละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง²² คดีที่ฟ้องว่านายอำเภอ นายอำเภอ ละเลยต่อหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ปล่อยให้มีการเลี้ยงกึ่งกุลาคาระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืด อันอาจเป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อม²³ และคดีที่ฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติ โดยปล่อยให้มีการระบายน้ำเสียจากฟาร์มเลี้ยงสุกร และเพาะเลี้ยงลูกไรลงสู่ทางน้ำสาธารณะ เป็นเหตุให้น้ำเสียท่วมเอ่อจนไม่สามารถทำการเกษตรได้²⁴ เป็นต้น

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือ จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีพิพาทประเภทนี้มีข้อพิพาทเป็นพิเศษในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด กล่าวคือ คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง จะต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการ คือ

ประการแรก ต้องเป็นคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ข้อพิพาทอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ผู้อื่นไปทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี เป็นเรื่องที่กระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัวไม่ใช่ข้อพิพาทอันเกี่ยวเนื่องมาจากการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงไม่เป็นเหตุที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานทางปกครองได้²⁵

²¹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1763-1766/2549.

²² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 79/2547.

²³ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 124/2547.

²⁴ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 894/2549.

²⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545.

ประการที่สอง การละเมิดนั้นต้องเป็นผลมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยในเรื่องของการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ ศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยไว้ว่า หมายความร่วมมือถึงการกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจ โดยเฉพาะตามกฎหมาย เช่น กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินของกรมทางหลวง ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการใช้อำนาจเฉพาะตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535²⁶ กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและพืชผลทางการเกษตร เพื่อดำเนินการขุดลอกคลองของสำนักเร่ร่อนพัฒนาชนบท ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการบูรณะบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในชนบทของหน่วยงานดังกล่าวตามที่กฎหมายบัญญัติ²⁷ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ด้วยว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ไม่ได้หมายความรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วๆ ไป ดังเช่น การปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์ในการรักษาคนไข้ ซึ่งหากมีความเสียหายเกิดขึ้นข้อพิพาทนั้นย่อมไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เนื่องจากมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย²⁸ หรือกรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการระเบิดระหว่างการขนย้ายวัตถุระเบิดเพื่อไปทำลายในสถานที่ทำลายวัตถุระเบิดของทหาร ศาลวินิจฉัยว่า แม้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่การเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดออกไปทำลายเป็นเพียงการปฏิบัติการทางปกครองทางกายภาพเพื่อให้กิจการของฝ่ายปกครองเกิดผลสำเร็จเท่านั้น มิได้เป็นเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง²⁹ เป็นต้น

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดนี้ มีข้อพิจารณาด้วยว่ากฎหมายได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่³⁰ ซึ่งในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าคดีความรับผิดทางละเมิดที่จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองนั้น จะมีได้เฉพาะกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น

²⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 159/2546 (ที่ประชุมใหญ่).

²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 618/2545.

²⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2544 , 70/2554, 213/2545, 250/2545 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2545.

²⁹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 34/2545.

³⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. มาตรา 5 วรรคหนึ่ง.

อันหมายถึงหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด³¹

ตัวอย่างคดีพิพาทลักษณะนี้ เช่น คดีฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการปล่อยให้มีการนำขยะมาทิ้งในที่พิพาทเป็นเหตุให้น้ำในลำธารสาธารณะเน่าเสียทำให้เปิดและปลาของผู้ฟ้องคดีตาย และมีการรื้อถอน โรงเรือนเลี้ยงเป็ดและขุดตักดินในที่พิพาทคดีที่ฟ้องขอให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยชดใช้ค่าเสียหายจากการก่อสร้างทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด โดยไม่ควบคุมดูแลจนเกิดปัญหาด้านการจราจรสิ่งแวดล้อม สาธารณูปโภค และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี³² คดีที่ฟ้องขอให้องค์กรการบริหารส่วนตำบลเจ็ดรีวชดใช้ค่าเสียหายจากการฉีกพันสารกำจัดวัชพืชในหมู่บ้านอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสวนองุ่นของผู้ฟ้องคดี³³ หรือกรณีฟ้องขอให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมกรณีสำนักงานพลังงานปรมาณู เพื่อสันติละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมดูแลการเก็บรักษาวัตถุที่มีกัมมันตภาพรังสี³⁴ เป็นต้น

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองมีข้อพิจารณาดังนี้ ประการแรกคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ โดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนด ในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครอง ซึ่งก็คือ บริการสาธารณะบรรลุผล เช่น สัญญาสัมปทานทำป่าไม้ชายเลน ซึ่งเอกชนเป็นคู่สัญญากับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไม่ไปชำระหนี้ค่าเปิดป่า ค่ารังวัดเขตสัมปทาน³⁵ สัญญากำจัดมูลฝอยระหว่างกรุงเทพมหานคร กับห้างหุ้นส่วนจำกัดไฟโรจน์ สมพงษ์พาณิชย์ ใช้ที่ดินจำนวน 200 ไร่ ในเขตตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เป็นสถานที่ประกอบการกำจัดขยะมูลฝอย³⁶ สัญญาที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอกรังนกอีแอ่น จังหวัดชุมพร โดย

³¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. มาตรา 5 วรรคสอง.

³² คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1314/2547.

³³ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1510/2547.

³⁴ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545.

³⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2546.

³⁶ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 296/2546.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร กับบริษัท เซ้าเทิร์น อันคามัน จำกัด ในสัญญาสัมปทานจัดเก็บ รังนกอีแอ่น เป็นสัญญาสัมปทาน ที่อนุญาตให้เอกชนเข้ามาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ³⁷ สัญญาที่เมืองพัทยาจ้างเอกชนก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวม และบำบัดน้ำเสียเป็นสัญญา ที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ³⁸ สัญญาก่อสร้างปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์สวนสาธารณะ³⁹ สัญญาจะ ซื้อขายที่ดินซึ่งจะถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเป็นสัญญา ทางปกครอง⁴⁰ เป็นต้น

หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลผู้กระทำการแทนมุ่งผูกพัน ตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและมีได้มีลักษณะเช่นที่ กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง⁴¹ ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง เช่น สัญญาการใช้ไฟฟ้าระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้ากับการไฟฟ้านครหลวง ศาลวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางแพ่ง⁴² สัญญาเช่าซื้ออาคารระหว่างการเคหะแห่งชาติกับเอกชน เป็นต้น

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

คดีพิพาทคดีประเภทนี้ เช่นคดีที่หน่วยงานทางปกครองร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งจับกุม และกักขังบุคคลซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁴³ หรือร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำลำน้ำตาม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2546⁴⁴ เป็นต้น

³⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 494/2546.

³⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 704/2548.

³⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 152/2548.

⁴⁰ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 22/2545.

⁴¹ คู่มือของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2544.

⁴² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 292/2546.

⁴³ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 16/2545.

⁴⁴ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518. มาตรา 42 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการอุทธรณ์ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้อง ต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน ในกรณีที่ยังมีได้ตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิได้นำเอาข้อความดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ...”

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองกฎหมายที่มีบทบัญญัติลักษณะเช่นนี้ เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีบทบัญญัติให้เจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง⁴⁵ เป็นต้น

3.2.3 เจื่อนใจในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

เจื่อนใจเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนั้นต้องเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁴⁶ ประกอบด้วยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยสามารถจำแนกประเภทผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน⁴⁷ ในกรณีที่เห็นว่า การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกฎ หรือคำสั่ง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้⁴⁸ ทั้งนี้ ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลปกครอง ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎ หรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ให้ทำเป็นคำฟ้องมีรายการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการเสนอความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวถือได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองและดำเนินคดีปกครองแทน⁴⁹ ปัจจุบันยังไม่ปรากฏเป็นคดีตัวอย่างในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด

(2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 มีอำนาจและหน้าที่ในการเสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อ

⁴⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 42.

⁴⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 25.

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 244.

⁴⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 43.

⁴⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 28 วรรคสอง.

ศาลปกครองในกรณีเห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย⁵⁰ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵¹ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543⁵²

(3) สิทธิชุมชน ได้แก่ บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือ ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ในเรื่องการอนุรักษ์ บำรุงรักษา การได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ ในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต ของบุคคล รวมทั้งการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ⁵³

(4) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด⁵⁴ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีในประเภทนี้ จะต้องเป็นผู้เสียหาย หรือเป็นผู้ซึ่งได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยตรง นอกจากนี้ ต้องเป็นผู้มีความสามารถตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยเรื่องความสามารถ⁵⁵

(5) หากพิจารณาเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองไทยใช้หลักการฟ้องคดีปกครองโดยผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง คือ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นที่อยู่ในเขต

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 257(3).

⁵¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 42.

⁵² ระเบียบของที่ประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 25.

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 66-67.

⁵⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 42.

⁵⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 26.

อำนาจของศาลปกครอง แต่ไม่ได้กำหนดว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิ หรือหน้าที่ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงหลักส่วนได้เสียของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนั้น มีลักษณะค่อนข้างจะยืดหยุ่น ไม่เคร่งครัดเหมือนคดีแพ่ง ซึ่งจะต้องมีส่วนได้เสียโดยตรง

3.2.4 การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี

การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้น ศาลปกครองจะดำเนินการโดยใช้ระบบไต่สวน โดยมีตุลาการเจ้าของสำนวน⁵⁶ เป็นผู้ทำหน้าที่หลักในการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยให้ถือว่าเป็นผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะให้ใช้อำนาจต่างๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถแบ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงออกเป็น 2 ประการ คือ

1) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณี

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้ตรวจคำฟ้องแล้วเห็นว่า เป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์แล้วตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับฟ้องในคดีนั้นไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ⁵⁷ อันถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นการแสวงหาข้อเท็จจริง จากคู่กรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1⁵⁸ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งให้ส่งสำเนาคำฟ้องและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การยื่นต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาตามคำสั่งศาล โดยจะกำหนดประเด็นหรือกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้ โดยปกติตุลาการเจ้าของสำนวนมักจะกำหนดระยะเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้องหรือภายในกำหนดระยะเวลาตามคำสั่งศาล

ขั้นตอนที่ 2⁵⁹ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาแล้วตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีไว้ในสำนวนคดีและให้ส่งสำเนาคำให้การพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน หรือภายในกำหนดระยะเวลาตามคำสั่งศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป ผู้ฟ้องคดีจะต้องแจ้งเป็น

⁵⁶ ตุลาการเจ้าของสำนวน คือ ตุลาการศาลปกครองที่เป็นตุลาการในองค์คณะพิจารณา ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากตุลาการหัวหน้าคณะให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนในคดีนั้น โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำหน้าที่สำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี และให้ความเห็นในการพิพากษาคดีเสนอต่อตุลาการองค์คณะเพื่อจัดทำคำพิพากษาต่อไป.

⁵⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 42.

⁵⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 43.

⁵⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 47.

หนังสือให้ศาลทราบภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวด้วย ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการใดๆ ศาลอาจจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้

ขั้นตอนที่ 3⁶⁰ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำคัดค้านคำให้การต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีไว้ในสำนวนคดีและให้ส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาลภายใน 15 วันหรือภายในกำหนดระยะเวลาตามที่ศาลสั่ง

ขั้นตอนที่ 4⁶¹ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะมีคำสั่งรับคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีไว้ในสำนวนคดีและส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

2) การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล

หลังจากสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติมจากคู่กรณีแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงจะพิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมด และถ้าเห็นว่า ข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีก็สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีก โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 55 วรรคสาม และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 50 แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนพยาน การเรียกให้บุคคลหรือหน่วยงานใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารพยานหลักฐานต่อศาล การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ⁶² การเดินทางไปตรวจสอบสถานที่⁶³ หรือการส่งประเด็นให้ศาลอื่นช่วยแสวงหาข้อเท็จจริงแทนก็ได้ และเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีได้แล้วก็ให้จัดทำบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อตุลาการองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป⁶⁴ และเมื่อตุลาการองค์คณะเห็นว่าคดีไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้วตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันใดวันหนึ่งให้เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น พร้อมกับ

⁶⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 49 วรรคหนึ่ง.

⁶¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 49 วรรคสอง.

⁶² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 55.

⁶³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 56.

⁶⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 60 และ ข้อ 61.

แจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วัน⁶⁵ และเมื่อครบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะจัดส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาเพื่อสั่งให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดี⁶⁶ จัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว หลังจากนั้น เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์แล้วเสร็จตุลาการองค์คณะที่รับผิดชอบคดีนั้นก็จะมีคำสั่งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน⁶⁷ เพื่อดำเนินกระบวนการวินิจฉัยพิจารณาในชั้นนั่งพิจารณาคดีและจัดทำคำพิพากษาหรือคำชี้ขาดคดีนั้นต่อไป

จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินกระบวนการวินิจฉัยพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลปกครองจะต้องใช้ระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีจากคู่กรณีเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 45 วัน หลังจากนั้นศาลถึงจะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลเอง ส่วนขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลไปจนถึงขั้นตอนการจัดทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดียังไม่มีกำหนดระยะเวลาไว้อย่างแน่นอน อันอาจจะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวล่าช้าจนไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหายได้

3.2.5 การดำเนินคดีแบบกลุ่ม

เป็นการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายเป็นจำนวนมากมีที่มาย้อนไปในอดีตในสมัยอังกฤษยุคกลางโดยเป็นกระบวนการพิจารณาในศาลเอควิตี้และมีการนำไปใช้และพัฒนาจนประสบความสำเร็จในสหรัฐอเมริกา โดยมีการกำหนดหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มไว้ใน Rule 23 ของกฎหมายวิพิจารณาความแพ่งของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการอนุญาตให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มสำหรับคดีที่เรียกร้องให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนและคดีที่ขอให้ศาลสั่งห้ามกระทำการ ต่อมา มีการแก้ไขหลักการครั้งหนึ่งในปี ค.ศ. 1966 ซึ่งการดำเนินคดีแบบกลุ่มของสหรัฐอเมริกามีอิทธิพลแพร่หลายไปในกลุ่มประเทศคอมมอนลอร์ เช่น ประเทศแคนาดา เครือรัฐออสเตรเลีย และประเทศในกลุ่มซีวิลลอร์ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศอินโดนีเซีย รวมทั้งประเทศไทยด้วย⁶⁸

⁶⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 62.

⁶⁶ ตุลาการผู้แถลงคดี คือ ตุลาการศาลปกครองที่มีใช้ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดให้เป็นตุลาการผู้แถลงคดีในคดีนั้น โดยตุลาการผู้แถลงคดีจะนำเสนอความเห็นในการพิพากษาคดีที่เรียกว่า “คำแถลงการณ์” เสนอต่อตุลาการองค์คณะเพื่อประกอบการจัดทำคำพิพากษาในคดีต่อไป.

⁶⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 83.

⁶⁸ ทศนิษฐ์ อังสนานนท์. (2551). *การดำเนินคดี: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ. หน้า 3.

หลักการสำคัญของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม มี 4 ประการ คือ

- 1) ความเหมือนกันของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของโจทก์และสมาชิกกลุ่ม
- 2) ผลของคำพิพากษาสมควรผูกพันบุคคลอื่นที่ไม่ได้เข้ามาในคดีโดยวิธีการแจ้งหรือประกาศเพื่อให้สมาชิกกลุ่มทราบถึงความเคลื่อนไหวของคดีและทราบถึงสิทธิของตน
- 3) การออกจากกลุ่ม แม้จะมีการกำหนดความหมายของผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกกลุ่ม และจะต้องผูกพันตามคำพิพากษาในคดีแบบกลุ่มไว้แล้วก็ตาม แต่สมาชิกกลุ่มก็มีสิทธิแสดงเจตนาต่อศาลในการขอออกจากการเป็นสมาชิกและไม่ประสงค์จะผูกพันในคำพิพากษาแบบกลุ่ม โดยต้องการที่จะฟ้องคดีด้วยตนเองได้
- 4) ในการดำเนินคดีแบบกลุ่มโจทก์และทนายความโจทก์จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะทำหน้าที่เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ให้กับสมาชิกกลุ่มได้อย่างเพียงพอและเป็นธรรม โดยศาลจะต้องคัดเลือกผู้ที่จะเป็นโจทก์และทนายความโจทก์อย่างละเอียดและรอบคอบ

ประโยชน์ของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม

- 1) ลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี
- 2) เพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึง
- 3) ทำให้การดำเนินคดีในปัญหาอย่างเดียวกันได้รับผลเป็นอย่างเดียวกันโดยจำเลยไม่ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาที่แตกต่างกัน
- 4) ทำให้ผู้ที่จะฝ่าฝืนกฎหมายเกิดความยับยั้งชั่งใจในการที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย
- 5) เป็นมาตรการที่ให้ความคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และผู้ที่ได้รับความเสียหายเพียงเล็กน้อยให้ได้รับการเยียวยาแก้ไข

ข้อเสียของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม

- 1) ผลกระทบต่อธุรกิจของผู้ประกอบการเนื่องจากการฟ้องคดีแบบกลุ่มอาจทำให้ผู้ประกอบการตกอยู่ในภาวะล้มละลายได้ และอาจมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม
- 2) โจทก์อาจใช้การดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นข้อต่อรองในการบังคับให้จำเลยชำระหนี้โดยไม่มีเจตนาที่จะคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มคนอื่น
- 3) การดำเนินคดีแบบกลุ่มอาจมีผลกระทบต่อวัฒนธรรมของไทยซึ่งเดิมเป็นสังคมที่มีการให้อภัยและมีการประนีประนอมสูงนั้นเปลี่ยนแปลงไป

3.3 พระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเรื่องสาธารณสุขและธรรมชาติ รวมทั้งสิ่งที่ล้อมรอบที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น

โดยหลักสำคัญจะต้องเป็นกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดความเสียหายแก่ประชาชน ดังนั้น จึงสมควรจะต้องศึกษาว่า กฎหมายที่เป็นฐานแห่งอำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการดังกล่าวคือกฎหมายฉบับใด

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายฉบับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจแบ่งออกได้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง คือ กฎหมายสำคัญที่เป็นกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น จัดระบบบริหารด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนตลอดจนองค์กรเอกชนได้มีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

(1) เป็นกฎหมายที่ควบคุม ป้องกัน และส่งเสริมให้มีการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ประชาชน ตลอดจนองค์กรเอกชน

(2) เป็นกฎหมายที่มีลักษณะของการกระจายอำนาจไปยังราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม

(3) กำหนดให้มี “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” เป็นองค์กรศูนย์กลางในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเสริมสร้างความร่วมมือประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆ

(4) จัดตั้ง “กองทุนสิ่งแวดล้อม” เพื่อสนับสนุนให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเอกชนในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(5) กำหนดให้มีความรับผิดชอบทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม เมื่อมีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

2) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ได้วางหลักเกณฑ์ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและเจ้าพนักงานมีอำนาจและหน้าที่ในการอนุญาตหรือให้สัมปทานได้ (มาตรา 11) หรือหน้าที่ต่างๆ เกี่ยวกับการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า อันเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น มีเจตนารมณ์ที่ต้องการสงวนคุ้มครองและรักษาป่าไม้ โดยให้รัฐมนตรีกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือ

ทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 6) และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้าย หรือเครื่องหมาย แสดงแนวเขตป่าสงวน

4) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าต้องการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสวนป่าสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้ เพื่อเป็นสินค้า ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมของนายทะเบียน รับแจ้งจดทะเบียนสวนป่า (มาตรา 6)

5) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้วางหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองดูแลรักษาคุ้มครองอุทยานแห่งชาติ โดยมาตรา 16 ได้กำหนดเกี่ยวกับข้อห้ามในการก่อให้เกิดมลพิษทางดิน คือ ห้ามมิให้บุคคลใด เช่น เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยาง ไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เป็นต้น

6) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์เพื่อต้องเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่าและให้การการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป อันเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ (มาตรา 9)

7) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มีสาระสำคัญว่า ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาสามารถกำหนดพื้นที่ใดที่มีโลหะหนักหรือน้ำหนักที่ได้ออกการสำรวจแล้วปรากฏว่า มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์ และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อออกประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรได้เป็นอันดับแรกก่อนการสงวนหวงห้าม หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นในที่ดินในพื้นที่นั้น แต่ทั้งนี้ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย (ความในมาตรา 6 จดว่าเพิ่มเติมขึ้นใหม่โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522)

8) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 มีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการเจาะ การใช้ และการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล หากผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ (มาตรา 8, มาตรา 28, และมาตรา 29)

9) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางน้ำ และการห้ามการทำการประมงโดยวิธีการทำลายทรัพยากรมาตรา 19 ห้ามมิให้ทิ้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีฯ ประกาศกำหนดลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใดๆ อัน

ทำให้สัตว์น้ำมีเนมา หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

10) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายที่ขยายขอบเขตการกำกับดูแลและป้องกันกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขให้กว้างขึ้นเพื่อสามารถนำไปปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทันทั่วทั้งที่เนื่องจากในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าการสาธารณสุข การอนามัยและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความป็นอยู่และสภาพสิ่งแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด เป็นต้น

3.4 หลักการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

ประเทศไทยได้นำเอาแนวคิดและหลักการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาใช้ในศาลปกครอง ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่มซีวิลลอว์ (Civil Law) และนำหลักการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาที่เป็นประเทศในกลุ่มคอมมอนลอว์ (Common Law) ที่จะดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรมของแต่ละมตรัฐมาปรับใช้ในระบบกฎหมาย โดยการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ มีหลักการ ดังนี้

3.4.1 การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) เป็นกฎหมายซึ่งพัฒนาขึ้นโดยผู้พิพากษาผ่านการตัดสินคดีความของศาล และศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่นๆ ผ่านทางพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติหรือ การดำเนินการของฝ่ายบริหาร ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) เป็นระบบกฎหมายซึ่งให้น้ำหนักในการปฏิบัติตามคำพิพากษาที่มีมาก่อนเป็นอย่างมาก ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นการไม่ยุติธรรมหากตัดสินคดีที่มีข้อเท็จจริงที่คล้ายคลึงกันแตกต่างกัน ดังนั้น การตัดสินคดีตามระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) จะยึดถือตามแนวคำพิพากษาเดิมเป็นบรรทัดฐาน ทั้งนี้อาจเพราะเหตุผลว่าศาล Common Law ตรวจสอบการตัดสินคดีที่ผ่านมาของศาลที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน หากข้อพิพาทที่คล้ายคลึงกันได้รับการแก้ไขแล้วในอดีต ศาลจะถูกมัดให้ตัดสินคดีตามการให้เหตุผลซึ่งใช้ในการตัดสินคดีครั้งก่อนๆ⁶⁹

อย่างไรก็ตาม หากศาลพบว่าข้อพิพาทในปัจจุบันมีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับการตัดสินคดีในอดีตทั้งหมด ผู้พิพากษาก็มีอำนาจและหน้าที่ที่จะสร้างกฎหมายโดยการริเริ่มเป็น

⁶⁹ มานิตย์ จุมปา. (2552). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 40.

แบบอย่าง ภายหลังจากนั้น การตัดสินคดีครั้งนี้จะเป็นตัวอย่างแก่การตัดสินคดีครั้งต่อไป ซึ่งศาลยึดมั่น และปฏิบัติตามระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) เป็นระบบซึ่งมีความซับซ้อน ยิ่งกว่าคุณสมบัติอันเป็นอุดมคติดังกล่าวข้างต้น การตัดสินดำเนินคดีของศาลจะถูกผูกมัดในเฉพาะ เขตอำนาจศาลที่เฉพาะเท่านั้น และกระทั่งภายในเขตอำนาจศาลที่กำหนด ศาลบางส่วนก็มีอำนาจ ยิ่งกว่าศาลทั่วไป อาทิเช่น ในการตัดสินคดี ส่วนใหญ่การตัดสินคดีโดยศาลอุทธรณ์จะถูกผูกมัดตาม การตัดสินของศาลชั้นต่ำกว่าในการตัดสินคดีที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน และการตัดสินคดีในอนาคต จะถูกผูกมัดตามการตัดสินของศาลอุทธรณ์นี้ แต่มีเพียงการตัดสินของศาลชั้นต้นเป็นอำนาจซึ่งไม่ถูก ผูกมัดโน้มน้าว โดยมีมาตรการในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ ดังนี้

1) หลักการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกานั้น ไม่มีการจัดตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องคดีและ การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาจึงกระทำที่ศาลตามปกติเหมือนคดีทั่วไป (ยกเว้นในบาง มลรัฐ ได้แก่ มลรัฐเวอร์มอนต์ที่มีการออกกฎหมายจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม)

(1) ระบบการพิจารณาคดีและระบบศาลของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งได้รับ อิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษโดยตรง ขณะที่ระบบศาลของสหรัฐอเมริกานั้นใช้ระบบศาลเดี่ยว โดยการต่อสู้คดีในศาลนั้น จะใช้ระบบกล่าวหา (Adversary system) ซึ่งเป็นระบบที่นิยมใช้ในประเทศ ที่เป็นคอมมอนลอว์ ซึ่งคู่ความมีหน้าที่นำเสนอพยานหลักฐานต่อศาล โดยศาลทำหน้าที่เป็นคนกลาง ในการตัดสินคดี และด้วยเหตุที่ระบบกล่าวหา ผู้พิพากษาวางตนเป็นกลางในกระบวนการแสวงหา ความจริง จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีระบบลูกขุนเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อเท็จจริงในศาล ว่ายุติเช่นใด⁷⁰

(2) ประเภทคดีสิ่งแวดล้อม⁷¹

การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ การฟ้องตาม คอมมอนลอว์ (Common Law Claim) กับการฟ้องคดีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ออกเป็นการเฉพาะ ในส่วนของคดีคอมมอนลอว์นั้นส่วนใหญ่จะเป็นคดีละเมิดทั่วไป ได้แก่ การฟ้องในมูลเรื่องการบุกรุก (Trespass) การก่อความเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) การกระทำละเมิดที่เป็นความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) การกระทำละเมิดโดยประมาท (Negligence) นอกจากนี้ก็มีเรื่องการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะ (Public Trust Doctrine)

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

⁷¹ คมวัชร เอียงอ่อง. (2551). "การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา". *วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์*, 2, 5, หน้า 75.

การฟ้องคดีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ออกเป็นการเฉพาะ ได้แก่ การฟ้องคดีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ออกมาเป็นการเฉพาะ อาทิ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชยและความรับผิดชอบในสิ่งแวดล้อม และกฎหมายว่าด้วยการรักษาและฟื้นฟูแหล่งทรัพยากร (Resource Conservation and Recovery Act, RCRA) ซึ่งมุ่งคุ้มครอง พื้นฟูดินและน้ำ ทั้งบนดินและใต้ดิน ในบริเวณที่มีการทิ้งของเสียและวัตถุมีพิษจนเป็นหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพของประชาชน และสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมสารพิษ (Toxic Substances Control Act) กฎหมายว่าด้วยอากาศที่สะอาด (Clean Air Act) กฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด (Clean Water Act) กฎหมายว่าด้วยถังกักเก็บใต้ดิน (Underground Storage Tank Act, USTA) กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act) เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น จะดำเนินคดีในศาลยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่มีศาลปกครองแยกออกเป็นอีกศาลหนึ่งดังเช่นประเทศไทย เพราะสหรัฐอเมริกาใช้ระบบศาลเดี่ยว คดีสิ่งแวดล้อมทั้งหมดจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

ในส่วนการใช้สิทธิฟ้องร้องผู้กระทำความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเป็นการประกันว่ากฎหมาย (Clean Air Act) จะมีการบังคับใช้ โดยทำหน้าที่เสมือนเป็นอัยการในภาคเอกชน (Private Attorney Generals) ทั้งนี้ประชาชนสามารถฟ้องคดีได้ที่ศาลมลรัฐเพื่อขอให้มีการสั่งห้ามเพื่อบรรเทาความเสียหาย (Injunctive Relief) โดยให้แก้ไขหรือหยุดการกระทำอันละเมิดต่อกฎหมาย และให้มีการชำระค่าปรับเป็นค่าเสียหายที่จ่ายให้แก่รัฐ (Civil Penalty) โดยมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมหลักๆ ที่ให้อำนาจส่วนนี้แก่ประชาชนไว้ เช่น Clean Air Act (CAA) Clean Water Act (CWA) Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) และ Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act (CERCLA)

(3) การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action)

การดำเนินคดีแบบกลุ่มมักใช้ในกรณีที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก เช่น คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม วิธีการดำเนินคดีจะกระทำในรูปของกลุ่มบุคคล ซึ่งจะเป็นกลุ่มบุคคลฝ่ายโจทก์หรือจำเลยก็ได้ การดำเนินคดีกลุ่มจะเริ่มโดยการที่โจทก์ยื่นคำร้องขอดำเนินคดีแบบกลุ่มพร้อมกับเสนอคำฟ้องต่อศาล โดยผลของคำพิพากษาจะผูกพันสมาชิกในกลุ่มทุกคน

สำหรับคดีสิ่งแวดล้อมโดยส่วนมาก ผู้ที่ได้รับสารพิษอันเกิดจากการรั่วไหลจากแหล่งกำเนิดมลพิษ มักจะใช้เวลานานกว่าจะมีการแสดงอาการเมื่อปรากฏว่า มีการรั่วไหลของสารพิษจากแหล่งของจำเลย แต่ยังไม่สามารถตรวจสอบพบความเสียหาย จะเกิดปัญหาว่า บุคคลเหล่านี้เป็นผู้เสียหายที่จะขอให้ดำเนินคดีกลุ่มได้หรือไม่ นอกจากนี้ เนื่องจาก Rule 23 กำหนด

เงื่อนไขไว้ดีกว่า การที่สมาชิกของกลุ่มจะเข้ามาร่วมกันในคดีนั้นเป็นไปได้ยากด้วย ดังนั้น แม้สมาชิกในกลุ่มจะมีจำนวนมาก แต่ก็มากเกินไป จะทำให้คดียุ่งยากเกินสมควร ศาลก็อาจไม่อนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม และเนื่องจากการดำเนินคดีในรูปแบบนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาเป็นอย่างเดียวกันในระหว่างสมาชิกในกลุ่ม ข้อเรียกร้องหรือข้อต่อสู้ของโจทก์ซึ่งเป็นผู้แทนคดีจึงต้องเป็นอย่างเดียวกับข้อเรียกร้อง หรือข้อต่อสู้ของสมาชิกในกลุ่มทำให้การฟ้องคดีของโจทก์ซึ่งเป็นผู้แทนกลุ่มเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของสมาชิกทุกคนในกลุ่ม และในประการสุดท้าย คู่ความที่เป็นผู้แทนกลุ่มตลอดจนนายความ ต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะทำหน้าที่เพื่อคุ้มครองประโยชน์ให้สมาชิกในกลุ่มได้อย่างเพียงพอและเป็นธรรม ในกรณีที่ผู้เป็นตัวแทนกลุ่มมีผลประโยชน์ขัดกับสมาชิกในกลุ่ม ไม่ถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นสมาชิกในกลุ่มเดียวกัน เมื่อคำร้องขอดำเนินคดีแบบกลุ่มครบเงื่อนไขเบื้องต้นตาม Rule 23 (a) (1) แล้ว ผู้แทนกลุ่มหรือผู้แทนคดีต้องแสดงให้ศาลเห็นว่า การดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการดำเนินคดีตาม Rule 23 (b) จะเห็นได้ว่า หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา นั้น จะทำให้การดำเนินคดีของศาลเป็นไปได้ด้วยความรวดเร็วไม่ทำให้กระบวนการล่าช้า และประหยัดค่าใช้จ่ายของผู้เสียหายทั้งหมด และทำให้คำพิพากษาของศาลมีผลผูกพันผู้เสียหายที่ไม่ได้เป็นคู่ความในคดีทั้งหมดด้วย

สำหรับคดีละเมิดที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก (Mass Tort Litigation) อาทิ คดีการแพร่กระจายของแร่ใยหิน (Asbestos) ในช่วงกลางทศวรรษ 1980 มีหลายคดีที่ใช้วิธีการ การฟ้องคดีแบบกลุ่ม และศาลมักจะอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ เช่น ในคดี School Asbestos ศาลอุทธรณ์ภาค 3 มีคำสั่งขึ้นตามคำสั่งอนุญาตของศาลชั้นต้นในคดีที่โรงเรียนหลายแห่งฟ้องขอให้มีการนำแร่ใยหินออกไปจากบริเวณโรงเรียนและเรียกให้จำเลยชดเชยค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบ ประเด็นข้อหนึ่งที่สำคัญ คือ เมื่อยังไม่ปรากฏว่ามีอาการเจ็บป่วย ก็ยังไม่อาจเรียกค่าเสียหายได้ อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีแร่ใยหินนั้น ศาลส่วนใหญ่ก็อนุญาตให้ดำเนินคดีต่อไปได้ เพราะเห็นว่า แม้จะยังไม่ปรากฏอาการของโรคแต่อย่างน้อยผู้เสียหายก็ได้รับอันตรายในระดับเซลล์แล้ว อย่างไรก็ตาม มีหลายศาลที่ปฏิเสธที่จะให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มหากปรากฏเพียงว่า มีการแพร่กระจายของสารพิษ แต่ยังไม่ปรากฏอาการเจ็บป่วยตามร่างกาย โดยให้เหตุผลว่ากรณียังไม่เข้าเงื่อนไขตาม Rule 23 บางศาลก็ชี้ไปที่ประเด็นว่า เป็นเรื่องยากในการส่งหมายแจ้งไปยังโจทก์ในคดีที่มีเพียงการแพร่กระจายของสารพิษ ซึ่งพวกเขาอาจไม่ทราบว่า ตนอยู่ในเขตที่มีการแพร่กระจายและไม่มีข้อมูลเพียงพอเพื่อประกอบการตัดสินใจใช้สิทธิเลือกออก (Opt-Out) จากกลุ่ม นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการพิสูจน์ในนามกลุ่ม (Class-wide Proof) ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่อีกประการหนึ่งว่า เมื่อมีสมาชิกเป็นจำนวนมาก โจทก์จะสามารถพิสูจน์โดยใช้พยานผู้เชี่ยวชาญและเหตุผลทางสถิติหรือการประเมิน โดยอาศัยการคำนวณแทนได้หรือไม่ นอกจากนี้ยังมีคดีที่ศาลอุทธรณ์ภาค 5 ปฏิเสธแผนของโจทก์ที่จะใช้วิธีการคำนวณ

เพื่อประเมินค่าเสียหายจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนที่มีลักษณะความเสียหายในตนเองเดียวกัน นั้นว่า ไม่เพียงพอแก่คณะลูกขุนในการกำหนดค่าเสียหาย แต่จะต้องแสดงให้เห็นถึงความเสียหายที่แท้จริงโดยอ้างหลัก Due Process และ Seventh Amendment

ในส่วนของการเยียวยาความเสียหายสำหรับคดีกลุ่มนั้น ศาลใช้หลายวิธีการเพื่อเยียวยาสำหรับสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งในบางกรณี สมาชิกบางคนอาจต้องพิสูจน์ความเสียหายของตน แยกต่างหาก ศาลหลายแห่งได้นำหลักการ Fluid Recovery หรือ Cypress หมายถึง ให้ใกล้เคียงความเป็นไปได้มากที่สุดมาใช้ และในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน ศาลอาจใช้วิธีการให้จำเลยจ่ายเงินให้แก่องค์กรรักษาประโยชน์สาธารณะหรือโครงการที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มโดยรวม เช่น มอบเงินให้หน่วยงานของรัฐเพื่อการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสุขภาพหรือเพื่อการกำจัดมลพิษไปจากแหล่งน้ำ เป็นต้น⁷²

ฉะนั้น การดำเนินคดีแบบกลุ่มในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเป็นระบบที่ใช้ตัวแทนกลุ่มเป็นผู้แทนคดีที่มีส่วนได้เสียเช่นเดียวกับสมาชิกกลุ่ม โดยสมาชิกในกลุ่มผู้หนึ่งจะเป็นผู้เริ่มฟ้องคดีผ่านผู้แทนคดี ซึ่งในสหรัฐอเมริกากฎหมายกำหนดให้เอกชนเป็นผู้แทนคดีได้ เพราะมิได้ให้ความสำคัญกับการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนออกจากกัน จึงไม่มีการแยกพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่รัฐเป็นผู้ดูแล แต่ถือว่าเอกชนทุกรายมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะฟ้องคดีและเป็นผู้แทนคดีได้ ดังนั้น ผู้แทนคดีในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงไม่จำเป็นต้องเป็นพนักงานอัยการเสมอไป

3.4.2 การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) เป็นระบบกฎหมายซึ่งได้รับอิทธิพลจากกฎหมายโรมัน ลักษณะพื้นฐานของ Civil Law คือ เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นระบบประมวล และมีได้ตัดสินใจตามแนวคำพิพากษาของศาล ระบบกฎหมายดังกล่าวจึงได้ยึดถือฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นบ่อเกิดหลักของกฎหมาย และระบบศาลมักจะใช้วิธีพิจารณาโดยระบบไต่สวน และศาลจะไม่ผูกพันตามคำพิพากษาในคดีก่อนๆ โดย Civil Law เป็นกลุ่มของแนวคิดและระบบกฎหมาย ซึ่งได้รับมาจากประมวลกฎหมายจัสติเนียน⁷³ โดยหลักการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมาย Civil Law มีลักษณะ ดังนี้

⁷² คมวัชร เอียงอ่อง. อ้างแล้ว. หน้า 84-87.

⁷³ วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2557). *ประชุมกฎหมายแพ่ง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://th.wikipedia.org/wiki/ประชุมกฎหมายแพ่ง>. [2556, 12 มีนาคม].

1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสประสบปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมและมลพิษในด้านต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ถือเป็นการดำเนินคดีที่มีขอบเขตกว้างมาก เนื่องจากประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อม เป็นได้ทั้งข้อพิพาททางปกครองและทางแพ่ง โดยขึ้นอยู่กับเนื้อหาแห่งคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสำคัญ ปัจจุบันประเด็นข้อพิพาททางศาลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขยายตัวและมีความซับซ้อนมากขึ้น ศาลปกครองและศาลยุติธรรมจึงต้องขยายบทบาทในการวินิจฉัยคดีสิ่งแวดล้อม โดยใช้หลักกฎหมายในเรื่องความรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองที่มีอยู่ประกอบกับหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องสิ่งแวดล้อมและกฎหมายข้อบังคับเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศที่เข้ามามีอิทธิพลและเป็นที่มาของกฎหมายภายในประเทศในการวินิจฉัยคดีด้วย สำหรับการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นศาลปกครองมีบทบาทอย่างมากในการวินิจฉัยคดี เนื่องจากศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองทั้งหลายและมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีอยู่สองส่วน คือ วินิจฉัยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองหรือการออกกฎต่างๆ และมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับความรับผิดในการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่ทำให้เกิดความเสียหาย นอกจากนี้ ศาลปกครองยังมีอำนาจในการวางกรอบ กฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองด้วย เช่น ในกรณีของการอนุมัติหรืออนุญาต โครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายข้อบังคับให้จัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของประชาพิจารณ์ ซึ่งวิธีการและขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง หากมีการกระทำที่ผิดขั้นตอนและไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจถูกเพิกถอน ซึ่งในกรณีนี้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณารูปแบบวิธีการ และขั้นตอนต่างๆ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดไว้ชัดเจน ศาลปกครองก็จะเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ต่างๆ ในคำพิพากษานั้นเอง

(1) ประเภทของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Branches du Contentieux d' Administrative) แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้⁷⁴

(1.1) คดีที่ฟ้องว่าฝ่ายปกครองกระทำเกินอำนาจ (Contentieux de l'excès de pouvoir ou contentieux de l'annulation) หรือคดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือเรียกว่า

⁷⁴ ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์. (2551). *คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย*. ในรวมบทความเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 3.

คดีทางภาวะวิสัย ซึ่งเป็นคดีที่หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็มีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

(1.2) คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de Pleine Jurisdiction) หรือเรียกว่าคดีทางอรรถวิสัย เป็นคดีที่นอกจากศาลมีอำนาจเต็มในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง (La Reformation) คำสั่งทางปกครองแล้ว ศาลยังมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย โดยในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้น ศาลมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระในการพิจารณาถึงจำนวนค่าเสียหาย และศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการทำให้พื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิม (La remise en État du Site) หรือบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้

(1.3) คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ (Contentieux de la Repression) หมายถึง คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาโทษทางอาญาแก่บุคคลที่ก่อเหตุความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ กล่าวคือ ในกรณีความผิดที่เกิดจากการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์การก่อสร้างทางหรือถนน (Le Contentieux de Grande Voirie) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะประโยชน์ และเป็นคดีที่ศาลใช้อำนาจในการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เกิดตามธรรมชาติและที่ปลูกสร้างขึ้น และเป็นคดีที่ศาลใช้เทคนิคในการสั่งหรือบังคับให้ดำเนินการเพื่อทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมซึ่งใช้ได้ทุกกรณี เนื่องจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่สามารถทำให้สูญหายไปได้

(2) เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อคำฟ้องดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขเกี่ยวกับเหตุแห่งการรับคดีไว้พิจารณา ซึ่งเงื่อนไขในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น เป็นประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่ง เพราะนอกจากจะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองทั่วไปในการฟ้องคดีแล้ว ยังต้องคำนึงถึงเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย โดยแบ่งออกเป็นคดีแบบภาวะวิสัยและคดีแบบอรรถวิสัย

(2.1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นเงื่อนไขการรับคดีไว้พิจารณาแบบอรรถวิสัย ประกอบด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีหรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับวัตถุแห่งคดี คือ

(2.1.1) ต้องมีความสามารถในการฟ้องคดี ซึ่งความสามารถในการฟ้องคดีนี้ เป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายแพ่ง หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะแตกต่างกัน ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลธรรมดากับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคล คือ บุคคลธรรมดาที่มีสิทธิฟ้องคดีได้ต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งห้าม ผู้เยาว์ที่ไม่ได้อยู่ในความดูแลของบิดามารดา และผู้ที่บรรลุนิติภาวะแต่ไร้ความสามารถเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิ

ฟ้องคดี ส่วนนิติบุคคลที่มีสิทธิฟ้องคดีนั้นต้องมีสถานะของบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งก็คือ ต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย

(2.1.2) ผู้มีส่วนได้เสียในคดี ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในการดำเนินคดีทางปกครอง หากไม่มีส่วนได้เสียก็ย่อมไม่มีอำนาจฟ้อง (Pas d'intérêt, pas d'Action) ความมีส่วนได้เสียนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากกรณีความเสียหายเกิดการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การสร้างโรงงานอุตสาหกรรมโดยมิได้ขออนุญาตจากฝ่ายปกครอง หากเกิดความเสียหายขึ้นก็ไม่สามารถมาฟ้องต่อศาลได้ และส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นต้องเป็นส่วนได้เสียที่แน่นอนและเกี่ยวเนื่องกับประเด็นแห่งคดี อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองฝรั่งเศสได้พิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในค่อนข้างเปิดกว้างในหลายๆ กรณี คือ ส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นที่สามารถนำมาเป็นประเด็นในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น อาจเป็นส่วนได้เสียทั้งในทางทรัพย์สินและจิตใจ นอกจากนี้ ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่จำเป็นต้องเป็นการเฉพาะตัว อาจเป็นส่วนได้เสียในทางมหาชนก็ได้ เช่น ในเรื่องของบริการสาธารณะ หรือในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

หลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวข้างต้นนั้นใช้กับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย นิติบุคคลเหล่านั้นย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนได้ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของทรัพย์สินหรือทางจิตใจหรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้อง เช่น ในกรณีของสมาคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อมก็เป็นผู้มีส่วนได้เสียร่วมในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้ อย่างไรก็ตาม ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองหลายคำวินิจฉัยก็จำกัดความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของนิติบุคคลหรือสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสิ่งแวดล้อมว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งของนิติบุคคลหรือสมาคมนั้นๆ ต้องสอดคล้องกับประเด็นในการฟ้องร้องด้วย

(2.1.3) ชมรมและสหภาพ บุคคลทั้งหลายที่ประสงค์จะฟ้องเรียกค่าเสียหาย อันเกิดจากการกระทำของบุคคลเดียว และมีต้นเหตุเหมือนกันอาจมอบอำนาจให้ชมรมที่ได้รับมอบหมายให้คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ฟ้องคดีแทนได้ตามมาตรา R432-5 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า คู่กรณีอาจมอบหมายให้ชมรมซึ่งได้มอบอำนาจในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ฟ้องคดีแทนได้แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม

(2.2) การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด

ในกรณีนี้ของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโต้แย้งนิติกรรม ซึ่งอยู่ในเหตุแห่งการรับคดีไว้พิจารณาแบบภาวะวิสัย โดยที่การฟ้องคดีบางประเภทกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์ก่อน ถ้าไม่มีการอุทธรณ์ก่อนศาลก็จะไม่รับคดีไว้พิจารณา

เช่น การฟ้องคดีโต้แย้งการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารใกล้ชายหาดของฝ่ายปกครองต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (CADA) ก่อนจึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หากไม่ดำเนินการอุทธรณ์ก่อน ศาลจะไม่รับคดีไว้พิจารณา

(2.3) ระยะเวลาการฟ้องคดี

หลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นเหตุแห่งการรับคดีไว้พิจารณาแบบภาวะวิสัย ซึ่งหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นหลักเกณฑ์ที่เด็ดขาดโดยทั่วไปแล้วการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีอายุความ 2 เดือน นับแต่วันที่มิคำสั่งทางปกครองอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

การนับอายุความนั้น หากเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎอายุความจะเริ่มตั้งแต่วันที่ประกาศกฎนั้น หากเป็นเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะราย อายุความจะเริ่มนับแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ในกรณีที่เป็นการฟ้องศาลสำหรับเรียกให้ฝ่ายปกครองชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องมีการร้องเรียนภายในต่อฝ่ายปกครองก่อน และมีคำสั่งปฏิเสธของฝ่ายปกครอง การปฏิเสธของฝ่ายปกครองโดยปริยาย (โดยการเพิกเฉย) ไม่มีการกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ เว้นแต่การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการเรียกหรือชดใช้ความเสียหายที่เป็นเงิน มีอายุความ 4 ปี และกรณีที่ฝ่ายปกครองตอบปฏิเสธโดยชัดแจ้งเท่านั้นที่มีอายุความ 2 เดือน นับแต่วันที่ฝ่ายปกครองมีการปฏิเสธโดยชัดแจ้ง

สำหรับในคดีสิ่งแวดล้อมกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้กำหนดอายุความไว้เป็นกรณีพิเศษ เช่น อายุความ 4 ปี สำหรับกรณีบุคคลภายนอกที่จะยื่นฟ้องคดีโต้แย้งนิติกรรมเกี่ยวกับสิ่งก่อสร้างจำกัดประเภท (Installation Classée) เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอายุความ 6 เดือน สำหรับบุคคลภายนอกที่ฟ้องโต้แย้งนิติกรรมที่มีไว้เพื่อดำเนินการบริการสาธารณะของท้องถิ่นหรือการบริการเพื่อประชาชนทั่วไป

อย่างไรก็ตาม อายุความในการฟ้องคดีอาจสะดุดหยุดอยู่ในบางกรณีแต่อายุความของกฎหมายสิ่งแวดล้อมก็มีลักษณะเฉพาะที่ต้องจำไว้ เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งก่อสร้างจำกัดประเภท (Installation Classée) เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองก่อนไม่ว่าจะเป็นการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำนิติกรรมหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำนิติกรรมก็ไม่มีผลทำให้อายุความในการฟ้องคดีขยายออกไป เช่น การอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ 19 มีนาคม ค.ศ. 1993 คดี Ollitrilt)

(2.4) ค่าธรรมเนียมศาล

สำหรับค่าธรรมเนียมศาลนั้น ศาลจะไม่สั่งให้ต้องชดใช้ แต่ในทางตรงกันข้ามค่าธรรมเนียมในการดำเนินการใดก่อนการสร้างงานต่างๆ ที่จำเป็น เช่น ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดการเกี่ยวกับการเลี้ยงปลาเพื่อรักษาไม่ให้มีการทำลายพันธุ์ปลา หรือในกรณีที่ศาลตัดสินว่า

ให้ต้องชดใช้ค่าเสียหายอันเป็นผลมาจากการรื้อถอนอาคาร แต่ทั้งนี้ ค่าความเสียหายดังกล่าวจะต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของสิ่งของนั้น (Valeur Vénale)⁷⁵

(3) การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Group Litigation)

การดำเนินคดีแบบกลุ่มที่เป็นคดีแพ่งและคดีอาญาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มี 2 วิธี คือ การดำเนินคดีโดยองค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่เป็นเอกชน ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเฉพาะและเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายทั้งหลาย ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐว่าเหมาะสมจะอนุญาตให้เป็นผู้แทนในการฟ้องคดีได้หรือไม่ เช่น องค์กรนั้นมีความเป็นกลางหรือไม่ หรือดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายทั้งหลายหรือไม่ ตัวอย่างองค์กรที่กล่าวมานี้ เช่น สมาคมครอบครัวสมาคมการค้า สมาคมผู้บริโภค และสมาคมต่อต้านการแบ่งแยกสีผิว เป็นต้น

ในส่วนของการจัดตั้งองค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะและเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายทั้งหลายดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายไทยมีลักษณะที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกับกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสอยู่เหมือนกัน กล่าวคือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 19 ที่กำหนดให้สมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง มีสิทธิเป็นผู้แทนคดีในการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแทนผู้บริโภคได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ยังกำหนดให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงได้ เมื่อได้จดทะเบียนแล้ว องค์กรเหล่านี้สามารถดำเนินกิจกรรมตามมาตรา 8 ซึ่งรวมถึงการเป็นผู้แทนในการฟ้องคดี

สาเหตุที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้องค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่เป็นเอกชน ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเฉพาะ เป็นผู้แทนคดีและไม่ยอมให้เอกชนเป็นผู้แทนคดีได้นั้น เนื่องจากมีแนวคิดว่าการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องเข้าไปกำกับดูแล จึงควรเป็นผู้จัดการหรือมอบหมายให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเข้าไปดูแลเรื่องดำเนินคดี

⁷⁵ ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์. อ้างแล้ว. หน้า 12.

ส่วนอีกวิธีหนึ่ง ได้แก่ การดำเนินคดีแบบกลุ่มโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในกรณีนี้ ผู้ที่ดำเนินคดีแทนรัฐคือพนักงานอัยการ (Ministère Public) แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการกระทำที่อยู่ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจไว้เท่านั้น พนักงานอัยการสามารถดำเนินคดีได้เอง โดยลำพังหรือตามที่ผู้เสียหายร้องขอ หรือเข้าร่วมร้องสอดกับผู้เสียหายได้ และยังรวมไปถึงการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีปกครองได้หากเห็นว่าคำสั่งนั้นขัดกับประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะดังกล่าวมาแล้ว พนักงานอัยการสามารถฟ้องคดีได้เอง แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้กระทำก็ได้ ก็ตาม แต่ทว่าการดำเนินคดีของทั้งองค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือพนักงานอัยการจะต้องมีการร้องขอของผู้เสียหายทั้งหลายให้ดำเนินคดี จึงจะดำเนินคดีได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจทั้งสององค์กรดำเนินคดีได้เองโดยไม่ต้องมีการร้องขอ

สำหรับประเทศไทย ไม่เคยปรากฏการดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการเป็นผู้แทนคดีของผู้เสียหายจำนวนมาก เพราะถือว่าเป็นเรื่องของเอกชนเอง มิได้เป็นเรื่องของรัฐที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องโดยเฉพาะ ซึ่งหากพิจารณากฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากที่ใกล้เคียงที่สุด เห็นจะมีก็แต่เพียงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 และ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 19 เท่านั้นที่กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคแทนผู้บริโภค โดยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจมอบอำนาจให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทนก็ได้

อย่างไรก็ดี ยังมีข้อถกเถียงประการหนึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะในการเป็นผู้แทนคดีของกลุ่มผู้เสียหายจำนวนมากว่ามีความเหมาะสมเพียงใด เนื่องจากบางฝ่ายมีความเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องส่วนบุคคลที่ได้รับความเสียหายโดยตรง ไม่เกี่ยวกับองค์กรใดๆ สำหรับเรื่องนี้ผู้พิพากษาในศาลอาญาและศาลแพ่งของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความเห็นแตกต่างกัน โดยผู้พิพากษาศาลอาญามีความเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องของบุคคล และองค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่น่าเข้ามาเป็นตัวแทน แต่ผู้พิพากษาศาลแพ่งมีความเห็นว่าการให้องค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีแบบกลุ่มไม่ใช่เรื่องเสียหายแต่อย่างใด ซึ่งผู้เขียนก็เห็นพ้องด้วยกับผู้พิพากษาศาลแพ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสว่าควรอนุญาตให้องค์กรเป็นผู้แทนคดีได้ เพราะจะเป็นการสร้างทางเลือกให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น

สำหรับคดีสิ่งแวดล้อมมีกฎหมายอยู่ 3 ฉบับ ที่อนุญาตให้สมาคมดำเนินคดีได้ คือ The Law Concerning Waste Disposal of 1975 ซึ่งอนุญาตให้บุคคลที่จัดตั้งเป็นสมาคมสามารถทำหน้าที่

ปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วยวิธีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ กฎหมายฉบับที่สอง คือ The Law on the Protection of Nature of 1976 ที่ให้สิทธิในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสัตว์ป่าโดยองค์กรเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและองค์กรคุ้มครองสัตว์ป่าที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลตามกฎหมาย และกฎหมายฉบับที่สาม คือ The Law of 1976 Reforming the Urban Code ที่กำหนดให้องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมที่ก่อตั้งหรือจัดทำบริการสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี และได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีสามารถดำเนินคดีแบบกลุ่มได้

ส่วนการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ศาลมักจะวางบรรทัดฐานหรือเดินตามคำวินิจฉัยกฎหมายของ Conseil d' État (สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส) ซึ่งมีอำนาจคล้ายคณะกรรมการกฤษฎีกาของไทยในการวินิจฉัยให้สามารถดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ในกรณีใดบ้าง คำวินิจฉัยของ Conseil d' État ไม่สนับสนุนเอกชนหรือตัวแทนในลักษณะที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์เหมือนในสหรัฐอเมริกา แต่สนับสนุนเฉพาะองค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น มีข้อสังเกตว่าการวินิจฉัยคดีปกครองในช่วงเริ่มจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยนั้น ศาลปกครองก็ได้เดินตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเหมือนกับที่ศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสเดินตามแนวคำวินิจฉัยของ Conseil d' État เช่นกัน

หากเปรียบเทียบการวินิจฉัยคดีระหว่างศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสกับของ Conseil d' État ในช่วงที่ยังไม่ได้จัดตั้งศาลปกครอง จะพบว่าคำวินิจฉัยในศาลปกครองจะยึดติดกับรูปแบบของหลักเกณฑ์ที่ว่าองค์กรหรือสมาคม หรือสมาพันธ์นั้น มีอำนาจฟ้องคดีหรือไม่ และสมาชิกในกลุ่มได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือได้รับผลกระทบหรือไม่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการฟ้องคดีในขณะที่ Conseil d' État ไม่ได้ยึดติดกับหลักเกณฑ์เช่นนั้น และสามารถนำเรื่องมาให้ Conseil d' État พิจารณาวินิจฉัยได้เลย การพิจารณาเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่มของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงมีข้อพิจารณาที่ยุ่งยากกว่า Conseil d' État⁷⁶

โดยสรุปแล้ว แนวปฏิบัติของศาลและองค์กรที่เกี่ยวข้องในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ยอมรับเรื่องตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์เหมือนในสหรัฐอเมริกาที่อนุญาตให้เอกชนริเริ่มฟ้องคดีเองได้โดยสามารถรวบรวมสมาชิกกลุ่มได้ในภายหลัง แต่อนุญาตให้องค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ช่วยเหลือผู้เสียหายแทน โดยองค์กรดังกล่าวจะถูกควบคุมโดยรัฐอีกชั้นหนึ่ง และจะมีอำนาจดำเนินคดีให้ได้ก็ต่อเมื่อมีผู้เสียหายที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มร้องขอก่อน รวมทั้งจะต้องเป็นกรณีที่สมาคมหรือองค์กรดังกล่าวยินยอมที่จะ

⁷⁶ ธนบัตร จิวลักษณ์. (2552). การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 44.

คำเนนคตให้ด้วย เพราะกฎหมายไม่ได้บังคับว่าต้องคำเนนคตแทนเสมอไป ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าป็นข้อขัดข้องอย่างหนึ่งของการคำเนนคตแบบกลุ่มในฝรั่งเศส

2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนและมีพื้นฐานอยู่บนความคิดที่ว่า การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นเมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากสิ่งแวดล้อมจึงมักจะนำไปฟ้องที่ศาลปกครอง โดยมองว่า เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือการปฏิบัติเกินขอบอำนาจ ศาลปกครองจึงมีหน้าที่ดูแลให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองประชาชนจากมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ศาลปกครองในฐานะองค์กรหลักที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในคดีสิ่งแวดล้อม โดยที่มาตรา 40 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ได้กำหนดเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองเยอรมันว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีทางกฎหมายมหาชนทุกประเภท ยกเว้นคดีพิพาททางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่ไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งระบบศาลที่พิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นคล้ายกับประเทศไทยในปัจจุบัน กล่าวคือ มิได้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นมาเป็นศาลชำนาญพิเศษเพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ หากแต่คดีเหล่านี้ยังคงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยขึ้นอยู่กับว่า มีลักษณะข้อพิพาททางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง

(1) เจอนใจในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

(1.1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี สามารถแยกออกได้ ดังนี้

(1.1.1) หลักทั่วไป

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเทศเยอรมันนั้น โดยหลักแล้วเฉพาะผู้ที่กล่าวอ้างว่าถูกละเมิดในสิทธิ (Verletzung eines subjektiv- öffentlichen Rechts) จากการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้น เพียงแต่อ้างถึงความเดือดร้อนเสียหาย การได้รับผลกระทบ หรือการเสียประโยชน์นั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องคดีได้ หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า สิทธิในการฟ้องคดีปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมีแคบกว่าประเทศไทย เพราะมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีสิทธิฟ้องคดีได้ โดยไม่ต้องกล่าวอ้างว่าถูกละเมิดในสิทธิใดๆ ทั้งสิ้น แต่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยตรงประชาชนอ้างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (Grundrechte) ได้เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

เสรีภาพที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำใดๆ ก็ได้โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ (มาตรา 2 วรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1949) กรณีความสัมพันธ์แบบ 2 ฝ่ายนี้ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมักจะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเสมอ

กรณีที่มีปัญหาในเรื่องสิทธิฟ้องคดี คือ กรณีที่มีผู้เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย เช่น ฝ่ายปกครองออกใบอนุญาตให้นาย ก. ทั้งๆ ที่ระยะห่างระหว่างตัวอาคารกับรั้วนั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด นาย ข. ซึ่งอาศัยอยู่ติดกับที่ดินของนาย ก. ได้รับความเดือดร้อนจากการสร้างอาคารชิดขอบรั้ว จึงฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร จะเห็นได้ว่า ในกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเดือดร้อนจากฝ่ายปกครองโดยตรง แต่เป็นการกระทำของเอกชนด้วยกันในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้ฟ้องคดีนั้นไม่มีการกระทำใดๆ เลย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างว่าฝ่ายปกครองละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของตนได้ กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องคดีก็ต่อเมื่อการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่มีได้ มีจุดประสงค์เพียงเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นการทั่วไปเท่านั้น แต่ต้องมุ่งคุ้มครองบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะด้วย และผู้ฟ้องคดีต้องอยู่ในกลุ่มบุคคลที่กฎหมายประสงค์คุ้มครองด้วย (Schutznormtheorie) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด BVerwGE 27, 297 (307); 55, 280 (285); 66, 307 (308ff.)) ในกรณีตัวอย่างนี้บทบัญญัติเกี่ยวกับระยะห่างระหว่างตัวอาคารกับรั้วมีจุดประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองเพื่อนบ้านโดยเฉพาะ ด้วยเหตุผลในเรื่องความปลอดภัย แสงสว่าง ความเป็นส่วนตัว ฯลฯ การละเมิดบทบัญญัตินี้จึงก่อให้เกิดสิทธิฟ้องคดีของเพื่อนบ้านผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งในชั้นนี้ผู้ฟ้องคดียังไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนถูกละเมิดสิทธิจริงๆ เพียงแค่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดๆ เพื่อชี้แจงให้ศาลเห็นถึงความเป็นไปได้ของการถูกละเมิดสิทธิก็เพียงพอแล้ว (Möglichkeitstheorie) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด BVerwGE 18, 154 (156); 36,192 (199f.); 54,99 (100))⁷⁷ อย่างไรก็ตาม ในกรณีความสัมพันธ์แบบ 3 ฝ่าย (รัฐ-เอกชน-เอกชน) ผู้ฟ้องคดีต้องอธิบายต่อศาลให้ได้ว่าตนจัดอยู่ในกลุ่มบุคคลที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองด้วย (Geschützter Personenkreis) กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของเอกชนอีกฝ่าย และความเดือดร้อนที่ตนได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ เช่น การเจ็บป่วยจากการแผ่รังสี

(1.1.2) กลุ่มผู้เสียหาย

กฎหมายเยอรมันยังไม่เปิดโอกาสให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action)

(1.1.3) ประชาชนทั่วไป

⁷⁷ กมลชัย รัตตภาววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 15.

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องอ้างถึงการถูกละเมิดในสิทธิของตนเท่านั้นจึงมีสิทธิฟ้องคดีได้ การกระทำของฝ่ายปกครองที่ไปละเมิดในสิทธิของผู้อื่นก่อให้เกิดสิทธิฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีเพียงผู้เดียว เช่นเดียวกับการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติทางกฎหมายที่มีได้ประสงค์คุ้มครองบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ แต่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นการทั่วไป เช่น บทบัญญัติส่วนใหญ่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางปกครอง บทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับฟังความเห็นของหน่วยงานราชการอื่นก่อน บทบัญญัติในกฎหมายควบคุมอาคารที่กำหนดที่จอดรถสำหรับอาคารหนึ่งหลัง (คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Lüneburg UPR 1998, 34; Münster NVwz-RR 1999,365) บทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Lüneburg NVwz-RR 2004, 407; Münster NVwz-RR 2003,361) เป็นต้น การละเมิดบทบัญญัติเหล่านี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจากระบบศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีจุดประสงค์หลัก คือ เพื่อคุ้มครองปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจของรัฐ ในกรณีที่รัฐทำผิดกฎหมายบางประเภทโดยมิได้มีผลเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด โดยเฉพาะจึงไม่อาจนำมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ถือเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ตำรวจและอัยการที่จะดูแลตรวจสอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยศาลปกครองว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่จึงเป็นเพียงผลพลอยได้จากการที่ประชาชนผู้เดือดร้อนฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน (Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltercht, S. 99 f.)⁷⁸ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยศาลปกครองเยอรมันเป็นเพียงผลพลอยได้จากการปกป้องผลประโยชน์ของเอกชน

(2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นในช่วงแรกของทศวรรษที่ 70 มีลักษณะแยกเป็นส่วนๆ อย่างเด็ดขาด ประกอบด้วยบทบัญญัติที่มีลักษณะค่อนข้างเป็นเอกเทศหลายๆ กลุ่ม แต่ละกลุ่มก็จะวางเกณฑ์สำหรับสิ่งแวดล้อมแต่ละสาขา ต่อมาในช่วงปลายของทศวรรษที่ 80⁷⁹ ได้มีพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะแตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิง ในปัจจุบันกฎหมายสิ่งแวดล้อมในเยอรมันได้ออกมาในลักษณะเฉพาะเรื่องมากขึ้น เช่น กฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย กฎหมายว่าด้วยขยะ หรือกฎหมายว่าด้วยการวิเคราะห์ต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้กฎหมายอื่นๆ เช่น

⁷⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

⁷⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2543). “วิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน จากกฎหมายเฉพาะเรื่องสู่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม”. *วารสารนิติศาสตร์*, 30, 3, หน้า 475.

กฎหมายว่าด้วยการเกษตรกฎหมายก่อสร้างเป็นต้น และก็ได้ถูกพัฒนาขึ้นเป็นโครงการจัดทำเป็นประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อจัดระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งหมดให้มีความสมบูรณ์

ทั้งนี้ เราอาจแบ่งประเภทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตามโครงการได้ ดังนี้⁸⁰

(2.1) กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายแพ่ง (Umweltprivatrecht) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในเรื่องค่าเสียหายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ (Umwelthaftungsgesetz หรือ UHG) อันมีผลให้ภาระการพิสูจน์ในศาลของผู้เสียหายลดน้อยลง ยิ่งไปกว่านั้นในกฎหมายเฉพาะฉบับต่างๆ ก็มีการกำหนดกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายน้ำ (WHG) กฎหมายว่าด้วยพันธุกรรม (GenTG) กฎหมายว่าด้วยอะตอม (AtG) และกฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย (BImSchG) เป็นต้น กฎหมายแพ่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมยังรวมถึงกฎหมายว่าด้วยการบังคับให้มีการประกันภัยเพื่อสิ่งแวดล้อมด้วย

(2.2) กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายอาญา (Umweltstrafrecht) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในเรื่องของมาตรการลงโทษอาญา หากมีการกระทำความผิดและก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

(2.3) กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่มีสิทธิได้เสียหรือจะได้รับผลกระทบจากการจัดทำโครงการของรัฐ เช่น โครงการสร้างทางรถไฟท่าอากาศยาน เป็นต้น ได้มีส่วนร่วมตรวจสอบยื่นคำคัดค้านและมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งจะมีขอบเขตความคุ้มครองกว้างมากโดยไม่จำกัดเฉพาะที่จะคุ้มครองปัจเจกชนเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะให้ความสำคัญกับสิทธิประชาชนอย่างมาก

(3) หลักพื้นฐานสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

หลักพื้นฐานสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น แยกพิจารณาได้ ดังนี้

(3.1) หลักป้องกันก่อนเกิดเหตุ⁸¹ (Vorsorgeprinzip) เป็นกฎหมายที่วางหลักการป้องกันหลีกเลี่ยงก่อนภัยจะเกิดขึ้น เช่น กฎหมายวัตถุเคมี กฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย เป็นต้น

⁸⁰ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2543). “กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเยอรมัน”. *คูสหภาพ*, 47, 2, หน้า 120-121.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 123.

(3.2) หลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ⁸² (Verursacherprinzip) หลักนี้เป็นหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ซึ่งความหมายของหลักนี้มีไว้เป็นเพียงการจ่ายค่าเสียหายเท่านั้น หากแต่รวมถึงหน้าที่ที่ต้องกำจัดของเสียด้วย

(3.3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน⁸³ (Kooperationsprinzip) หลักนี้เป็นหลักการกระจายหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และการกระจายอำนาจควบคุมเกี่ยวกับการขออนุญาตโครงการหรือกิจการต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

โดยสามารถแบ่งประเภทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตามลักษณะของกฎหมายออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ในส่วนเนื้อหาและในส่วนวิธีการ

(1) กฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนเนื้อหา เป็นเรื่องกฎเกณฑ์ว่าด้วยการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหลักที่เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั่วไป เช่น ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะ เช่น กฎหมายคุ้มครองทรัพยากรทางน้ำ กฎหมาย ผังเมือง หรือกฎหมายเคมีและวัตถุอันตราย เป็นต้น

(2) กฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนวิธีการ จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวางมาตรการต่างๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีการอนุญาตในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือ กฎหมายว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาล เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่าการฟ้องคดีปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีความเข้มงวดพอสมควร กล่าวคือ มาตรา 42 ของกฎหมายปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีวางหลักว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองขณะปฏิบัติหน้าที่โดยตรงและหากมีการกระทำละเมิดทางปกครอง ฝ่ายปกครองต้องมีเจตนาด้วย ซึ่งกรณีนี้ศาลปกครองได้ตีความครอบคลุมไปถึงผู้ฟ้องคดีที่เป็นองค์กรหรือสมาคมต่างๆ ด้วย แต่ศาลก็ไม่ได้กล่าวถึงการฟ้องคดีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยตรงหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า หากเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะคดีสิ่งแวดล้อมด้วยแล้ว น่าจะไม่ต้องคำนึงถึงขนาดว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยตรง แต่หากสามารถแสดงได้ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมก็น่าจะสามารถดำเนินคดีได้แล้ว⁸⁴

เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ยึดหลักการแยกคดีเอกชนออกจากมหาชน จึงทำให้มีระบบศาลคู่ที่มีศาลปกครองไว้พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

⁸² สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. อ้างแล้ว. หน้า 123.

⁸³ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. อ้างแล้ว. หน้า 124.

⁸⁴ ธนบัตร จิวาลักษณ์. อ้างแล้ว. หน้า 52-54

ซึ่งประเทศไทยก็ได้รับแนวคิดการแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรมมาจากประเทศทั้งสองนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้นำวิธีการดำเนินคดีแบบกลุ่มแบบใน สหรัฐอเมริกามาใช้ เนื่องจากยังไม่ยอมรับให้เอกชนเป็นผู้แทนคดีของกลุ่มเหมือนกับในสหรัฐอเมริกา อีกทั้งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ค่อยมีเอกชนที่คอยแสวงหา ประโยชน์จากการดำเนินคดีแบบกลุ่มดังเช่นในสหรัฐอเมริกา ในสองประเทศนี้เรียกการฟ้องคดี เป็นกลุ่มว่า Group Litigation ซึ่งเป็นการดำเนินคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมากโดยผ่านตัวแทนที่เป็น องค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายสารบัญญัติโดยเฉพาะ มิได้ใช้ คำว่า Class Action ที่เปิดให้มีการดำเนินคดีโดยเอกชนเป็นผู้แทนคดีของผู้เสียหายจำนวนมากที่เป็น สมาชิกกลุ่ม และรับรองวิธีการดำเนินคดีไว้ในกฎหมายวิธีสบัญญัติที่นำมาใช้ได้กับทุกประเภทคดี สำหรับลักษณะการดำเนินคดีเป็นกลุ่มของไทยนั้นคล้ายคลึงกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีได้นำการดำเนินคดีแบบกลุ่มในสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ แต่ใช้วิธีกำหนดให้ สมาคมหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเท่านั้นที่มี อำนาจดำเนินคดีแทนผู้เสียหาย

อย่างไรก็ดี แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ยังเป็นแนวคิดที่จำกัดเพียงการนำวิธีดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้กับคดีแพ่งเท่านั้น ทั้งๆ ที่มีการฟ้อง คดีปกครองที่เป็นคดีสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมากอยู่เหมือนกัน แต่ก็ยังไม่มีมีการพิจารณานำวิธีการนี้ มาใช้ในคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม หากพิจารณากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาล ปกครองก็จะพบว่าเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินคดีแบบกลุ่มของผู้เสียหาย จำนวนมากอยู่แล้ว ประกอบกับคำพิพากษาของศาลปกครองบางคำพิพากษาก็ดูเหมือนจะนำแนวคิด การดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ด้วย อย่างไรก็ดี คำพิพากษาลักษณะนี้ยังถือว่าเป็นเพียงส่วนน้อย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกฎหมายที่บังคับใช้มิได้กำหนดเรื่องการดำเนินคดีแบบกลุ่มไว้อย่างชัดเจนมากเพียง พอที่จะทำให้ตุลาการสามารถนำมาปรับใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผู้เสียหายจำนวนมากได้อย่างเต็มที่ จึงทำให้การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทยที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน กลับมีความ แตกต่างกันในวิธีพิจารณาคดี