

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม วิธีการไกล่เกลี่ย ของประเทศไทยและต่างประเทศ

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม วิธีการไกล่เกลี่ยของประเทศไทย

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเรื่องสาธารณสุขและ
ธรรมชาติ รวมทั้งสิ่งที่ล้อมรอบที่มนุษย์ได้ทำขึ้น คดีสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป
ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมักจะมีผลกระทบต่อผู้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก และความเสียหาย
จะไม่ได้จำกัดอยู่แค่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง โดยเฉพาะ หากแต่ขยายวงออกไปเป็นบริเวณค่อนข้างกว้าง
จึงมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับประโยชน์ของมหาชนหรือการดำเนินกิจการสาธารณะในทาง
กฎหมายปกครองรวมอยู่ด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น เหตุอุทกภัยของประเทศไทยนั้น ได้สะท้อนให้เห็น
ถึงปัญหาเรื่องการลักลอบตัดต้นไม้ทำลายป่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อปรากฏว่ามีไม้ซุงจำนวนมาก
ทำลายทรัพย์สินและชีวิตราษฎรมากมาย โดยมีความเชื่อกันทั่วไปว่าสาเหตุหนึ่ง ที่สำคัญเกิดขึ้นจากการ
ที่ผู้รับสัมปทานได้ทำผิดสัญญาสัมปทานโดยลักลอบตัดต้นไม้ทำลายป่า ซึ่งจะเห็นได้ว่าสัมปทานป่าไม้
มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง และจะต้องนำหลักกฎหมายมหาชนมาพิจารณาในคดีสิ่งแวดล้อม
ดังกล่าว เป็นต้น

3.1.1 ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมประกอบไปด้วย ศาลปกครองและ ศาลยุติธรรม
ดังนี้

1) ศาลปกครอง

เขตอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

ปกครอง พ.ศ. 2542

รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ได้แสดงทัศนะไว้ว่า¹ การจะพิจารณาว่าคดีใด เป็นคดีปกครองอันจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น ต้องพิจารณาจาก หลักเกณฑ์ 2 หลักเกณฑ์ควบคู่กันไป คือ กรณีแรกต้องพิจารณาว่าใครเป็นคู่กรณี และกรณีที่สอง ต้องพิจารณาว่าคดีนั้นมีลักษณะอย่างไร

(1) พิจารณาจากคู่กรณี

สำหรับกรณีแรก คำว่า “คู่กรณี” รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล² ได้แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 คดีระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนฝ่ายหนึ่ง เช่น คดีที่เอกชนฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือ คดีที่เอกชนฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดหรือบังคับให้ชำระราคาในสัญญาทางปกครอง เป็นต้น

กรณีที่ 2 คดีระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง โดยไม่มีเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีต่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ปฏิเสธไม่อนุญาติให้เบิกเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจควบคุมกำกับของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เป็นต้น

จากการแบ่งประเภทของคู่กรณีดังกล่าวข้างต้นนี้เองจึงมีประเด็นพิจารณาว่า คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ พิจารณาได้จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ให้นิยามความหมายไว้ว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง”³

ดังนั้น โดยสรุปหน่วยงานทางปกครอง ได้แก่

(1.1) ราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม)

¹ โภคิน พลกุล. (2544). “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, ปีที่ 1 เล่มที่ 1. หน้า 18.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 3.

(1.2) ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ)

(1.3) ราชการส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา)

(1.4) รัฐวิสาหกิจ (เฉพาะที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา)

(1.5) หน่วยงานอื่นของรัฐ (เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มหาวิทยาลัยสุรนารี คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นต้น)

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า⁴

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

(2) พิจารณาจากลักษณะคดี

กรณีที่สองจะเป็นการพิจารณาว่าคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองมีลักษณะเช่นไร ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติ มาตรา 9 ดังนี้

(1) คำฟ้องนั้นมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 หรือไม่

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แบ่งประเภทของคดี ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ดังนี้

(2.1) “คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”

คดีดังกล่าวนี้ รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล⁵ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่าเป็น “คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว” ซึ่งอาจแยกออกเป็นการกระทำทาง

⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 3.

⁵ โภคิน พลกุล. อ้างแล้ว. หน้า 21.

กฎหมาย หรือที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” และ “การกระทำทางกายภาพ” หรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติการ” การกระทำทางปกครองที่กล่าวมาเป็นการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เอง ฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ เช่น การออก พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง ประกาศผล การสอบแข่งขันข้าราชการหรือเข้าศึกษาต่อซึ่งเป็นกรณีของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ เช่น การก่อสร้างสะพาน ถนน การขุดคลองสาธารณะหรือท่อระบายน้ำสาธารณะ การก่อสร้างห้องสุขาหรือการก่อสร้างที่พักคนโดยสาร เป็นต้น

(2.2) “คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ นั้น อาจจะกำหนดในลักษณะที่เป็น การทั่วไป หรืออาจกำหนดในลักษณะที่เป็นการเฉพาะเรื่องก็ได้ การกำหนดที่มีลักษณะเป็นการ ทั่วไป เช่น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- ก. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- ข. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- ค. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการ กำจัดมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูล
- ง. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- จ. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ฯลฯ”

ในกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยทั่วไปโดยให้ เทศบาลตำบลมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ภายในเขตเทศบาลตำบลนั้น ดังนั้น การที่เทศบาลตำบลใด ตำบลหนึ่งมิได้กระทำการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้เป็นการทั่วไป กรณีก็ย่อมถือได้ว่า เทศบาลตำบลนั้นๆ มิได้กระทำการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

สำหรับกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่เป็นการเฉพาะ ได้แก่ กรณีที่ กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อเข้าองค์ประกอบของ กฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 19 บัญญัติให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ หรือตาม

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 27 วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อผู้ขอรับใบอนุญาตได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน หรือรายการคำนวณตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตให้ภายในสามสิบวัน...” กรณีดังกล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าหากเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีแรกตามพระราชบัญญัติเวนคืน หากรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หรือตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ หากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่ออกใบอนุญาตให้ภายใน 30 วัน กรณีอาจเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรได้ แต่ทั้งนี้จะต้องพิจารณาเงื่อนไขอื่นๆ ประกอบด้วย

นอกจากนี้คำว่า “กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ” ยังหมายความรวมถึงการกระทำทั้งหลายที่กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติย่อมหมายถึง การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง และการกระทำใดๆ

สาระสำคัญของการใช้สิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) จะต้องเป็นกรณีที่มีการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรดังกล่าวมานั้น ต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี เพราะมีการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรมากมายที่มีได้ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง ในที่นี้จะได้พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลผู้ยื่น คำร้องกรณีเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กับกรณีที่การละเลยการปฏิบัติตามหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้ามิได้ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีปกครองแต่อย่างใด ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ก. ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือเป็นเหตุรำคาญ

ก) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้า หรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรกมีการสะสมหรือหมักผสมสิ่งของมีการเหม็นเหม็นหรือเป็นเหตุให้กลิ่นเหม็นหรือละอองสารพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะใด หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ข) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ฯลฯ”

มาตรา 26 บัญญัติว่า “ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญ ในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญการนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้”

ข. ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 25 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เป็นการยื่นคำขอรับใบอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาต หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ...”

ค. ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 51 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้าและให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” และมาตรา 59 บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 51 ต้องระวางโทษ เช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดที่มีการแจ้งความนั้น”

จากกรณีตัวอย่างตามพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หากบุคคลที่ยื่นคำร้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำการเป็นผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงที่ดี หรือเป็นผู้ที่ประสบกับเหตุอันก็ดี หรือตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บุคคลผู้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ดี ในสองกรณีดังกล่าวนี้ หากเจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีย่อมถือได้ว่าการก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลนั้นๆ อันถือว่าเป็นผลกระทบในลักษณะที่เป็นการเฉพาะของบุคคลนั้นๆ

แต่อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาในกรณีดังกล่าว มีอาจจะนำมาใช้กับกรณีตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ได้ เพราะตามมาตรา 51 กำหนดว่า ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนได้ และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีจะเห็นได้ว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำผิด มาตรา 51 ได้กำหนดให้เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้เสียหายโดยผลของกฎหมาย และหากประชาชนผู้ไปแจ้งความต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด บุคคลนั้นจะมาฟ้องเจ้าหน้าที่ให้กระทำการต่อศาลปกครองได้หรือไม่ หรือจะถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายในคดีปกครอง กรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรได้หรือไม่ ซึ่ง ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ⁶ เห็นว่าในกรณีนี้ กฎหมายมาตรา 51 ได้กำหนดให้บุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ไม่อาจจะถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองด้วย โดยในที่นี้มีข้อที่ต้องพิจารณาระหว่าง “สิทธิ” หรือ “ประโยชน์ได้เสีย” ของบุคคลนั้นกับกรณีของ “Rechtsreflex”

จากกรณีตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกรณีตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดังที่ได้ยกตัวอย่างไว้แล้วดังกล่าวข้างต้นนั้น ในกรณีดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ได้เสียของผู้ร้องด้วย ดังนั้น กรณีกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว นอกเหนือจากกฎหมายจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว กฎหมายดังกล่าวยังมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์ได้เสียของปัจเจกบุคคลด้วย จากเงื่อนไขทั้ง 2 ประการ ดังกล่าวข้างต้นนี้เอง จึงก่อให้เกิด “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” (das subjective oeffentliche Recht) ขึ้น ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดบุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดได้

แต่กรณีดังกล่าวข้างต้น ต่างจากกรณีของ Rechtsreflex กรณีของ Rechtsreflex หมายถึง กรณีที่ปัจเจกบุคคลได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติของกฎหมาย (das objective Recht) แต่กฎหมายนั้นมิได้ให้สิทธิเรียกร้องแก่ปัจเจกบุคคลในการที่จะดำเนินการเรียกร้องเพื่อให้เป็นไปตามประโยชน์ ที่กฎหมายกำหนดไว้ กรณีของ Rechtsreflex จึงเป็นกรณีที่กฎหมายมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้น ส่วนการที่ปัจเจกบุคคลได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมนั้นเป็นผลโดยทางอ้อมของกฎหมาย มิได้เกิดจากผลโดยตรงของกฎหมาย เพราะฉะนั้นในกรณีนี้ย่อมไม่ก่อให้เกิด “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” แต่อย่างใด

(2.3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2545). *คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542*. เอกสารประกอบการฝึกอบรมพนักงานคดีปกครอง ระดับกลาง รุ่น 3. หน้า 3.

ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ⁷ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า องค์ประกอบเรื่องละเมิดทางปกครอง ตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจแยกองค์ประกอบได้ 3 ประการ ดังนี้ (1) การกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (2) การกระทำละเมิดดังกล่าวต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น (3) การละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น

ก. การกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ในเบื้องต้นต้องพิจารณาก่อนว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นการกระทำในลักษณะส่วนตัวของเจ้าหน้าที่บุคคลนั้น เพราะพื้นฐานของการกระทำที่แตกต่างดังกล่าวจะนำไปสู่ความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ความรับผิดชอบของรัฐในทางละเมิดจะเกิดขึ้นเฉพาะที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำผิดไปในฐานะส่วนตัวไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ ความรับผิดชอบจากการกระทำดังกล่าวจะต้องเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น ไม่อาจเรียกร้องจากรัฐได้

ข. การกระทำละเมิดดังกล่าวจะต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือกฎ คำสั่ง ทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

การกระทำละเมิดตามมาตรา 9(3) จะต้องเป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ซึ่งท้ายที่สุด ย่อมหมายความว่า การกระทำละเมิดโดยหลักทั่วไปแล้วจะต้องมีความสัมพันธ์กับกฎหมาย เพราะการออกกฎก็ดี คำสั่งทางปกครองก็ดี หรือคำสั่งอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ดี ย่อมต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำดังกล่าว ซึ่งอาจจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ หรือกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการทั่วไป ดังนั้น หากพิจารณาในทางหลักการแล้วเรื่องการกระทำที่เป็นพื้นฐานของการกระทำละเมิดทางปกครองนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเจื้อนใจของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes) ซึ่งหมายความว่า ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคล หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้น ย่อมไม่ชอบด้วยหลักเจื้อนใจของกฎหมาย

การกระทำในทางกายภาพของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการกระทำที่มิได้เรียกร้องว่า ฝ่ายปกครองต้องมีอำนาจพิเศษในการดำเนินการนั้นๆ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งทำความสะอาดถนนของเทศบาล และจากการทำความสะอาดดังกล่าวได้ทำให้สิ่งของของ

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

ประชาชนที่อยู่ข้างถนนเสียหาย ในกรณีนี้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามมาตรา 50 บัญญัติแต่เพียงให้เทศบาลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล “(3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ...” การทำความสะอาดของถนนของเทศบาลนั้นเป็นการใช้อำนาจทั่วไปที่กฎหมาย กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลในการรักษาความสะอาดของถนน การกระทำในลักษณะนี้จึงมิใช่ เป็นการใช้อำนาจในทางมหาชนที่มีลักษณะเหนือปัจเจกบุคคล ดังนั้น การกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติทางปกครองจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เพราะไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

(2.4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาสัมปทาน สัญญาจัดให้มี สิ่งสาธารณูปโภค เช่น คูคลอง ถนน สายส่งไฟฟ้า โครงการประปาของเทศบาล เป็นต้น ลักษณะคดี ตาม (4) นี้ มาตรา 72(3) ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิพากษาให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบ ทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญาหรือ เพื่อปฏิบัติตามสัญญา⁸

(2.5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด คดีดังกล่าวนี้ ศาลปกครอง ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 (3) เพื่อสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ทั้งยังมีอำนาจออกคำสั่งบังคับตามมาตรา 72(4) เพื่อสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้อีกด้วย

(2.6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แต่คดีดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง คือ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลายหรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

2) ศาลยุติธรรม

ในอดีตก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองประเทศไทยใช้ระบบ “ศาลเดี่ยว” คดีปกครอง ทุกประเภทจึงเข้าสู่กระบวนการทางศาลได้เพียงกรณีเดียว คือ การฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยเฉพาะศาลแพ่ง คดีอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็เช่นกันเมื่อมีประเด็นข้อพิพาทที่จะต้องอาศัย กระบวนการทางศาลก็จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของศาลแพ่ง ในประเด็นนี้เมื่อได้พิจารณา จากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาแล้วจะพบว่า คดีอันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในขอบเขตอำนาจ ของศาลแพ่งนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

⁸ โภคิน พลกุล. อ่างแล้ว. หน้า 26.

- (1) คดีที่เอกชนฟ้องร้องต่อกันเป็นคดีละเมิด
- (2) คดีที่การยุติข้อพิพาทขึ้นอยู่กับการตีความกฎหมายโดยศาล
- (3) คดีที่เอกชนฟ้องร้องต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นมูลละเมิด อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่

จากกลุ่มคดีที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลฎีกา จะเห็นได้ว่า คดีในกลุ่มที่ 1 มิใช่คดีปกครอง เพราะเป็นคดีฟ้องขอให้เอกชนผู้ก่อความเดือดร้อนรำคาญให้ชดใช้ค่าเสียหายซึ่งเป็นเรื่องระหว่างเอกชนต่อเอกชนฟ้องร้องต่อกัน เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3407/2535 จำเลยตอกเสาเข็มปลูกสร้างอาคาร โรงงาน 16 ชั้น ทำให้โจทก์ทนทุกข์ทรมานแสนสาหัสนอนไม่หลับเพราะหนวกหูฝุ่นละอองจากการก่อสร้างทำให้บ้านเรือนสกปรก บ้านสั่นสะเทือน หินและไม้ตกลงบนหลังคาบ้าน โจทก์อาจจะเกิดอันตรายต่อโจทก์และบริวารได้ แต่อันตรายดังกล่าวไม่ปรากฏว่าก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานสาหัสหรือเป็นอันตรายต่อร่างกายหรือจิตใจของ โจทก์ แต่เป็นเรื่องเสียหายต่ออนามัยและสิทธิที่จะอยู่อย่างสงบไม่ถูกรบกวนเพราะความทรमानนอนไม่หลับอันเนื่องมาจากฝุ่นละออง เสียงจากการก่อสร้างในการตอกเสาเข็ม และความหวาดระแวงอันเกิดจากสิ่งของตกหล่นลงบนหลังคา อันอาจเกิดอันตรายแก่อาคารและผู้อยู่อาศัยในบ้าน รวมทั้งการอัดตัวของดินทำให้บ้าน โจทก์เสียหาย อันอาจเป็นอันตรายแก่ผู้อยู่อาศัย เหตุการณ์เช่นนี้เกิดอยู่ตลอดเวลาประมาณ 2 เดือน ทำให้โจทก์เสียหายแก่อนามัยรวมทั้งสิทธิส่วนตัวที่จะมีความเป็นอยู่อย่างสงบสุขทั้งร่างกายและจิตใจ โจทก์จึงสมควรได้รับชดใช้ค่าเสียหายในความเสียหายนี้ เมื่อคำนึงถึงการก่อสร้างของจำเลยซึ่งอาจจะกระทำได้โดยการตอกเสาเข็มด้วยวิธีอื่นเป็นการเจาะซึ่งจะไม่เสียหายและรบกวนสิทธิของผู้อื่นเกินขนาดแต่จำเลยก็มีได้นำพาแม้ในคดีที่บิดา โจทก์ฟ้องจำเลยและศาลมีคำสั่งห้ามจำเลยตอกเสาเข็มโดยวิธีตอกแล้ว จำเลยก็ยังขึ้นตอกเสาเข็มไปจนเสร็จ แสดงให้เห็นว่าฝ่ายจำเลยมิได้เคารพในสิทธิของผู้อื่น เห็นสมควรกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้

(1) การดำเนินคดีแพ่งโดยอาศัยหลักกฎหมายละเมิด

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 หากผู้ใดได้รับความเสียหายโดยตรงจากการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคลใด บุคคลหนึ่ง ผู้ได้รับความเสียหายย่อมฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ นอกจากนี้ บุคคลผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ เช่น น้ำมันเบนซิน แก๊สบรรจุถัง ลูกกระเบิด หรือโดยตัวการกลไก ของทรัพย์สิน เช่น เครื่องจักรใน โรงงาน หากเกิดความเสียหายขึ้นต้องรับผิดชอบ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือความผิดของโจทก์เอง (มาตรา 438 วรรคสอง)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1719-1720/2499 โรงงานสี ครั่ง และผลิตครั้งบริสุทธิ์ ใช้ยาเคมีละลายน้ำทำการล้างครั้งทั้งกลางวันและกลางคืน ส่งกลิ่นเหม็นอันเป็นอันตรายแก่อนามัย

และทำให้ผู้อยู่ใกล้เคียงเดือดร้อนรำคาญ ฉะนั้น ผู้ได้รับความเสียหายย่อมฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 หากผู้ใดได้รับความเสียหายโดยตรงจากการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3407/2535 จำเลยตอกเสาเข็มปลูกสร้างอาคาร โรงงาน 16 ชั้น ทำให้โจทก์ทนทุกข์เวทนาแสนสาหัส นอนไม่หลับเพราะหนาวหู่ ผู้ลงมือลงจากการก่อสร้างทำให้บ้านเรือนสกปรก บ้านต้นสะเทือน หินและไม้ตกลงบนหลังคาบ้านโจทก์อาจจะเกิดอันตรายต่อโจทก์ และบริวาร ได้ แต่อันตรายดังกล่าวไม่ปรากฏว่าก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานสาหัสหรือเป็นอันตรายต่อร่างกายหรือจิตใจของโจทก์ แต่เป็นเรื่องเสียหายต่ออนามัยและสิทธิที่จะอยู่อย่างสงบ ไม่ถูกรบกวนเพราะความทรมานนอนไม่หลับอันเนื่องมาจากผู้ลงมือลง ทำให้โจทก์เสียหายแก่อนามัยรวมทั้งสิทธิส่วนตัวที่จะมีความเป็นอยู่อย่างสงบสุขทั้งร่างกายและจิตใจ โจทก์จึงสมควรได้รับชดเชยค่าเสียหายในความเสียหายนี้

อย่างไรก็ตาม หากโจทก์มิใช่ผู้เสียหายโดยตรงในการกระทำละเมิดของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น กรณีผู้กระทำต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินมิใช่ของเอกชนคนใด ย่อมไม่ถึงว่ากระทำละเมิดต่อบุคคลใด เว้นแต่เอกชนผู้นั้นได้ประโยชน์จากการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ยิ่งกว่าบุคคลทั่วไป บุคคลนั้นย่อมได้รับความเสียหายเป็นพิเศษและมีสิทธิฟ้องคดีละเมิดเรียกค่าเสียหายต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 317/2509 จำเลยทำคันดินให้สูงขึ้นเป็นทาบติดลำห้วย ซึ่งเป็นทางน้ำสาธารณะตอนเหนือนาโจทก์ ปิดตายไม่ยอมให้น้ำไหลไปตามธรรมชาติได้เลยเป็นเหตุให้ตอนใต้ทาบน้ำแห้ง โจทก์ทำนาไม่ได้ การทำนาของจำเลยเข้าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1355 และเป็นการกระทำที่ถือไม่ได้ว่าเป็นการชักเอาน้ำไว้ การกระทำเช่นนี้จำเลยไม่มีสิทธิที่จะกระทำได้จึงเป็นการละเมิดต่อโจทก์

ดังนั้น จึงเป็นการยากต่อโจทก์ที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่า การที่มีผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมนั้น เป็นกรณีที่โจทก์ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ ตามที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 861/2540 ซึ่งวินิจฉัยคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 58 ว่า “สิทธิและหน้าที่ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หมายถึง สิทธิในการมีอากาศสะอาดบริสุทธิ์หายใจเพื่อสุขภาพ พละนาามัย และคุณภาพชีวิตที่ดี สิทธิในการได้รับความร่มเย็นตามมนุษยชาติของพื้นที่ตามฟ้อง สิทธิที่จะปลอดจากความเสียหายและความเดือดร้อนอันเกิดจากปัญหาน้ำท่วมชุมชนในบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ตามฟ้องและสิทธิที่จะปลอดจากเหตุเดือดร้อนรำคาญอันเกิดจากปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหาความร้อนที่จะระบายจากตึกอาคารสูง ล้วนเป็นสิทธิตามปกติธรรมดาของคนทั่วไป ซึ่งมีสิทธิได้รับ

ตามที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว ไม่ใช่เป็นสิทธิที่โจทก์ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดคุณลักษณะไว้อย่างกว้างว่า บุคคลมีหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น ศาลฎีกาจึงยังคงใช้หลักละเมิดในการพิพากษาว่า โจทก์ต้องได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจึงจะฟ้องร้องเพื่อปกป้องสิทธิของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากผู้ทำให้เกิดอันตรายจากสิ่งแวดล้อมได้

(2) การดำเนินคดีแพ่งโดยอาศัยกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ส่วนคดีในกลุ่มที่ 2 นั้น แม้ลักษณะของคดีจะมีข้อพิพาททางปกครองโดยตรง อันอาจจะแสดงให้เห็นถึงขอบเขตอำนาจของศาลแพ่ง แต่การตีความกฎหมายโดยศาลย่อมเป็นประโยชน์ เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีแพ่งตามหลักกฎหมายละเมิดดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ได้บัญญัติไว้ว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพ อนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหาย มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะรวดเร็ว ไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม”

นอกจากนี้ ผู้ใดกระทำหรือละเว้นกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

ส่วนผู้มีสิทธิและหน้าที่ดำเนินคดี ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่มสนับสนุน หรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 6(2) และองค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอาจเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับอันตราย หรือความเสียหายนั้นด้วยตามมาตรา 8(5)

3.1.2 ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองนั้น ดังที่ปรากฏตามมาตรา 42 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ผู้ได้รับความเดือดร้อน หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการ

แก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดใน มาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องพิจารณาประกอบกัน 2 กรณี คือ

1) เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

2) การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องเป็น กรณีที่ศาลออกคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับกรณี 2) ไม่เป็นปัญหาในการพิจารณาเพราะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยชัดเจนแล้ว คงมีเพียง 1) ที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้แต่อย่างใดถึงการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือที่เรียกกันว่า “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” เมื่อพิจารณาจากคดีแพ่งหรือคดีอาญาแล้ว เห็นว่า กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเห็นผู้เสียหายในคดีแพ่ง ผู้เสียหายในคดีอาญา ไว้โดยชัดเจน ดังนั้น ผู้เสียหายในคดีปกครองจึงควรเทียบเคียงกับหลักกฎหมายปกครองของ ต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณา ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งจะมีสิทธิฟ้องคดีของไทย ต่อไป

1) การดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนการฟ้องคดีปกครอง มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไข ความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการ ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการ ภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัตินี้สามารถ แยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายไว้แล้ว ผู้ที่จะฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเกี่ยวกับ กฎหมายเฉพาะนั้นต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง การกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อน โดยทั่วไปจะเป็นการกำหนดให้อุทธรณ์

คำสั่ง ถ้าหากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ก็เป็นอันหมดสิทธิเสนอคดีต่อศาลหรือไม่อาจเสนอข้อพิพาทต่อองค์การวินิจฉัยคดีปกครองได้

(2) กรณีไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ กรณีนี้หากเป็นเรื่องคำสั่งทางปกครองและกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งไว้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 44⁹ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อน หากไม่ได้อุทธรณ์ตามขั้นตอนนี้จะเป็นการตัดสิทธิที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ยกเว้นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ สำหรับกรณีของ “กฎ” นั้น เมื่อมีการฟ้องคดีให้เพิกถอนกฎไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

2) ระยะเวลาในการฟ้องคดี

หลักเกณฑ์โดยทั่วไปการฟ้องคดีปกครองต้องฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 49¹⁰ และมาตรา 51¹¹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น คดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดถ้าศาลเห็นว่าคดีดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นจะรับไว้พิจารณาก็ได้

ทั้งนี้ ตามมาตรา 52¹² วรรคสอง แต่การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลไม่มีระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้จะฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ สำหรับ

⁹ มาตรา 44 ภายใต้งบบังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย.

¹⁰ มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจง ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น.

¹¹ มาตรา 51 การฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี.

¹² มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้.

การขยายเวลาการฟ้องคดีที่มีอยู่เพียงกรณีเดียวตามมาตรา 50 วรรคสาม¹³ คือ การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งซึ่งมิได้ระบุข้อความตามที่กฎหมายกำหนดไว้และไม่ได้มีการแจ้งข้อความให้ผู้รับคำสั่งทราบในภายหลัง ถ้าระยะเวลายื่นคำฟ้องคำสั่งดังกล่าวมีกำหนดน้อยกว่า 1 ปี ก็ให้ขยายยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

ในปัจจุบันศาลปกครองกลางมีองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะ ซึ่งศาลปกครองมีระบบวิธีพิจารณาความแบบไต่สวนและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในศาลปกครองของประชาชนค่อนข้างเรียบง่ายและไม่ยุ่งยาก ศาลปกครองจึงเป็นสถาบันตุลาการที่อำนวยความสะดวกและความยุติธรรมและวางหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่นับวันจะมีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนสมดังเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครอง

3.1.3 วิธีการรับข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อม

การรับข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมมีวิธีการรับข้อพิพาทอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1) การพิจารณาคดีในศาล

เมื่อมีข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ปกติแล้วคู่พิพาทมักจะเจรจาหาข้อตกลงกันในเบื้องต้นก่อน หากทั้งสองฝ่ายยังมีความขัดแย้งกันจนไม่สามารถหาข้อยุติได้ ทำให้ฝ่ายหนึ่งเลือกที่จะนำข้อพิพาทดังกล่าวมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อให้ดำเนินการพิจารณาตัดสินข้อพิพาทต่อไป

แต่อำนาจหน้าที่ของศาลเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของประชาชนย่อมกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น อำนาจของศาลจึงต้องมีขอบเขตต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ภายในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นสถาบันที่ให้ความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนได้ ซึ่งการพิจารณาคดีในศาลก็จะปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความสำหรับศาลที่พิจารณาคดีในส่วนแบ่งก็จะดำเนินการกระบวนการไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความของศาลชำนาญพิเศษนั้นๆ โดยจะกำหนดขั้นตอนวิธีการดำเนิน

¹³ มาตรา 50 คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่าคนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้าในกรณีนี้ในระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปีให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง.

กระบวนการพิจารณาที่เป็นลำดับ เกรงครัดและชัดเจน ตั้งแต่การยื่นคำฟ้อง คำให้การ การสืบพยาน จนกระทั่งมีคำพิพากษาซึ่งจะมีผลผูกพันคู่ความทุกฝ่ายที่จะต้องปฏิบัติตาม

2) การอนุญาโตตุลาการ

การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทชนิดหนึ่งที่มีใช้มานานแล้ว นับแต่สมัยโบราณเพื่อใช้ระงับข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งการอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นการระงับข้อพิพาทที่คู่พิพาทตกลงกันด้วยใจสมัครเสนอข้อพิพาทของตนที่เกิดขึ้นแล้ว หรือที่จะเกิดขึ้น ในอนาคตให้บุคคลภายนอก ซึ่งเรียกว่า อนุญาโตตุลาการให้ทำการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏและคู่พิพาทยอมผูกพันที่จะปฏิบัติตามคำชี้ขาดนั้น¹⁴ การอนุญาโตตุลาการ มีแหล่งที่มาที่สำคัญก็คือ สัญญาที่คู่พิพาทตกลงกันด้วยความสมัครใจมอบข้อพิพาท ให้อนุญาโตตุลาการเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดโดยอาจตกลงเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วหรือตกลงกันไว้ก่อน ในสัญญาที่มีอยู่ต่อกันว่า ถ้ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากสัญญานั้น ให้ระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการก็ได้ และโดยปกติแล้วคู่พิพาทไม่อาจถูกบังคับให้ต้องระงับข้อพิพาทของตน ด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการได้ ดังนั้นหากไม่มีสัญญาอนุญาโตตุลาการที่สมบูรณ์โดยมีการอนุญาโตตุลาการจนเสร็จสิ้นและมีคำชี้ขาดแล้ว คำชี้ขาดนั้นก็ไม่มีผูกพันคู่พิพาทแต่อย่างใด เพราะเป็นการที่อนุญาโตตุลาการกระทำการไปโดยไม่มีอำนาจ เนื่องจากอำนาจของอนุญาโตตุลาการ ต้องเกิดจากสัญญาของคู่พิพาท

3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) มีความหมายอย่างง่ายๆ คือ การเจรจาไกล่เกลี่ยที่มีคนกลางเป็นฝ่ายที่สามซึ่งเป็นที่ยอมรับและไม่มีส่วนได้เสีย ไม่มีอำนาจใดๆ ในการตัดสินใจเข้ามาช่วยฝ่ายต่างๆ ให้แก้ไขปัญหาคด้วยความเข้าใจกันที่จะบรรลุข้อตกลงร่วมกันด้วยตัวของพวกเขาเอง¹⁵

นอกจากนี้คำว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ยังได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังต่อไปนี้

ปรัชญา อยู่ประเสริฐ ได้ให้ความหมายว่า “การไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation or Mediation) คือ การที่คู่พิพาทตกลงยินยอมให้บุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลางที่มี

¹⁴ เสาวนีย์ อัสวโรจน์. (2540). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการ. ใน *หนังสือรวมบทความ ข้อบังคับข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมาย และคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ เล่ม 2 แก้ไขปรับปรุงใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม. หน้า 4.

¹⁵ กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ประเทศฟิลิปปินส์ มูลนิธิทังกอล คาลิดาซาน ฮาริบอน และมูลนิธิอาเซีย แห่งฟิลิปปินส์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เหมาะสม (ADRP)* พิมพ์ครั้งที่ 1. ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริกัญท์ ออฟเซ็ท. หน้า 25.

ความอิสระและความเป็นกลางแต่ไม่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาท ทำการช่วยเหลือในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ทั้งสองฝ่ายยินยอมลดหย่อนผ่อนปรนให้แก่กันจนกระทั่งสามารถตกลงกันได้ โดยทำสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อระงับข้อพิพาทกันไป¹⁶

ภาณุ รังสีสหัส ได้ให้ความหมายว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ กระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามมาช่วยเหลือให้คู่ความเจรจาต่อรองกันได้สำเร็จ โดยเป็นผลผลิตผลประการหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นจากความล้มเหลวของการเจรจาต่อรองแต่มิใช่เป็นสิ่งที่เข้ามาแทนที่การเจรจาต่อรอง”¹⁷

รองศาสตราจารย์ ดร.อนันต์ จันทโรภากร ได้ให้ความหมายว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หมายถึง กระบวนการซึ่งคู่พิพาทได้ร้องขอให้บุคคลที่สามคนหนึ่งหรือหลายคนให้เข้ามาช่วยเหลือคู่พิพาทในการที่คู่พิพาทจะได้ใช้ความพยายามในการตกลงกันเพื่อระงับข้อพิพาทอย่างมีมิตรภาพ โดยที่ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่มีอำนาจกำหนดให้คู่พิพาทต้องยอมรับข้อเสนอในการยุติข้อพิพาทแต่อย่างใด”¹⁸

Marian Liebmann ได้ให้คำจำกัดความว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการซึ่งมีบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลางให้การช่วยเหลือคู่พิพาทสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายในการหาทางออกของปัญหาความขัดแย้ง คู่พิพาทจะเป็นผู้ตัดสินใจในการบรรลุข้อตกลงร่วมกัน และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นปกติแล้วจะมีจุดสนใจอยู่ที่การดำเนินการในอนาคตมากกว่าในอดีต”¹⁹

จากคำนิยามที่กล่าวข้างต้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึง หมายถึง วิธีการระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามที่เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” ในการทำหน้าที่ช่วยเหลือเสนอแนะแนวทางเพื่อให้คู่พิพาทหาทางออกของข้อพิพาทร่วมกัน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะช่วยให้คู่พิพาททุกฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันจากการที่พิพาทกันนั้นได้โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะคอยเป็นผู้กระตุ้น แนะนำ โน้มน้าว แปลความ หรือชี้แนะหนทางที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทให้กับคู่พิพาท โดยผู้ไกล่เกลี่ย

¹⁶ สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2547). *การปฏิบัติงานของอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน (อ.ก.ช.): ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข*. รายงานการวิจัยของสำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร. หน้า 6-7.

¹⁷ คณียศ ศรีสัมพันธ์. (2525). *คำทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 250.

¹⁸ อนันต์ จันทโรภากร. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล*. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “โอกาสทางการค้าการลงทุนไทย-จีน ระเบียบกฎเกณฑ์ทางพาณิชย์ระหว่างประเทศและการระงับข้อพิพาททางเลือก” วันที่ 7 เมษายน 2549 ณ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย. หน้า 38.

¹⁹ Marian Liebmann. (1998). *Community and Neighbour Mediation*. Cavendish Publishing Limited. p. 2.

ไม่มีอำนาจในการกำหนดข้อตกลงให้แก่คู่พิพาทเหมือนดังอนุญาโตตุลาการหรือผู้พิพากษา แต่อย่างไร การจะตกลงหรือไม่จึงเป็นการตัดสินใจของคู่พิพาทเอง

วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ การเข้าไปช่วยให้คู่ความทำการเจรจาต่อรองกันได้ง่ายขึ้น และให้ความสะดวกแก่การติดต่อเจรจาระหว่างคู่พิพาท สร้างบรรยากาศแห่งความเป็นมิตรในการเจรจาจนกระทั่งคู่พิพาทสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้หรือมองเห็นทางออกของปัญหา ผู้ไกล่เกลี่ยจึงเป็นผู้ที่พยายามนำทางเพื่อให้คู่พิพาทพบทางออกของปัญหาที่เป็นที่พอใจของทุกฝ่าย²⁰

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีกระบวนการและขั้นตอนที่เรียบง่ายและเป็นความลับในระหว่างคู่พิพาท ซึ่งช่วยป้องกันมิให้กรณีพิพาทล่วงรู้ไปถึงบุคคลภายนอก ระบบของการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยนี้ จะเปิดโอกาสให้คู่พิพาทหันหน้าเข้าหากันด้วยการประสานประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายซึ่งมีอยู่ในระหว่างการเจรจาเพื่อหาหนทางในการระงับข้อพิพาทอย่างเป็นระบบ²¹

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความสมัครใจของคู่ความทั้งสองฝ่ายเป็นสำคัญ ดังนั้น ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจขอยกเลิกการไกล่เกลี่ยเสียเมื่อใดก็ได้ เช่นเดียวกับผู้ไกล่เกลี่ยก็อาจถอนตัวจากการไกล่เกลี่ยได้เช่นกัน ความตั้งใจจริงของคู่ความที่ต้องการให้มีการไกล่เกลี่ยเป็นหัวใจสู่ความสำเร็จซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องคอยสังเกตและใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการไกล่เกลี่ยต่อไป

3.2 วิธีการระงับข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

3.2.1 ประเทศฝรั่งเศส

เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสประสบปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมและมลพิษในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสนั้น ถือเป็นการดำเนินคดีที่มีขอบเขตกว้างมาก เนื่องจากประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นได้ทั้งข้อพิพาททางการปกครองและทางแพ่ง โดยขึ้นอยู่กับเนื้อหาแห่งคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสำคัญ ปัจจุบันประเด็นข้อพิพาททางศาลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขยายตัวและมีความซับซ้อนมากขึ้น ศาลปกครองและศาลยุติธรรมจึงต้องขยายบทบาทในการวินิจฉัยคดีสิ่งแวดล้อม โดยใช้หลักกฎหมายในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง ที่มีอยู่ประกอบกับหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องสิ่งแวดล้อมและกฎหมายข้อบังคับเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศที่เข้ามามีอิทธิพลและเป็นที่มาของกฎหมายภายในประเทศ

²⁰ ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (ม.ป.ป.). *การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ ร.ส.พ., หน้า 1.

²¹ ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์. (2542). *การวิจัยเพื่อหาวิธีลดปริมาณคดีที่มาสู่ศาลและความรวดเร็วในการดำเนินคดี*. รายงานการวิจัย. ม.ป.ท., หน้า 141.

ในการวินิจฉัยคดีด้วย สำหรับการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นศาลปกครอง มีบทบาทอย่างมากในการวินิจฉัยคดี เนื่องจากศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางการปกครองทั้งหลายและมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีอยู่สองส่วน คือ วินิจฉัยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองหรือการออกกฎต่างๆ และมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับความรับผิดในการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ที่ทำให้เกิดความเสียหาย โดยศาลปกครองนอกจากมีอำนาจในการวางกรอบ กฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองด้วย เช่น ในกรณีของการอนุมัติหรืออนุญาต โครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกฎหมายบังคับให้จัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของประชาพิจารณ์ ซึ่งวิธีการและขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง หากมีการกระทำที่ผิดขั้นตอนและไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจถูกเพิกถอนซึ่งในกรณีนี้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณารูปแบบวิธีการและขั้นตอนต่างๆ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดไว้ชัดเจน ศาลปกครองก็จะเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ต่างๆ ในคำพิพากษานั้นเอง²²

1) ความหมายของคดีปกครอง

นักกฎหมายฝรั่งเศสได้ให้คำนิยามของ “คดีปกครอง” (Contentieux administratif) ไว้หลายนัย ดังนี้

Leon Moureau ให้ความหมายว่า คดีปกครองเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งหรือได้เคียงกันอันเกิดขึ้นจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง²³

J.M.Auby และ R.Srago ได้กล่าวว่า ตามแนวจารีตประเพณีและความเห็นของนักกฎหมายแล้ว คดีปกครองจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และการยื่นฟ้องคดีปกครอง กฎหมายว่าด้วยคดีปกครอง ในฐานะเป็นกฎหมายสาขาหนึ่งนั้น อาจนิยามได้ว่า เป็นกฎเกณฑ์ทั้งหมดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการ ทางศาล โดยได้ให้คำนิยามคำว่า “คดีปกครอง” หมายถึง ข้อพิพาท (Litiges) ที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง สาธารณะตลอดจนกระบวนการเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาท²⁴

²² บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้ว. หน้า 60.

²³ ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2544). *กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองไทย*. ใน เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 10. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 2.

²⁴ โภคิน พลกุล. (2528). *ปัญหาชั้นสูงกฎหมายและคดีปกครองในฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 17.

Ch. Debbasch ได้ให้คำนิยามของกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองไว้ในทำนองเดียวกันว่า “คดีปกครองเป็นที่รวมของกฎหมายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการหาข้อยุติของศาลเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองและได้มีการนำข้อพิพาทนี้เสนอต่อศาลปกครอง”²⁵

2) ประเภทของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Branches du Contentieux d' Administrative) แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้²⁶

(1) คดีที่ฟ้องว่าฝ่ายปกครองกระทำความเกินอำนาจ (Contentieux de l' excès de pouvoir ou contentieux de l' annulation) หรือคดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือเรียกว่า คดีทางภาวะวิสัย ซึ่งเป็นคดีที่หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็มีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังกล่าว ตัวอย่างคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

(1.1) การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับโฆษณาเผยแพร่และการตีพิมพ์ประกาศ

(1.2) เรื่องเกษตรกรรม

(1.3) เรื่องการจัดการทรัพย์สินและการกระทำหรือคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น จังหวัดหรือเทศบาลที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเรื่องเกี่ยวกับการจัดทรัพยากรป่าไม้ การขายพื้นที่ป่าที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าที่มีการหักรังวางพงแล้ว เช่น การขายหน้าดิน การจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

(1.4) การกระทำหรือคำสั่งเกี่ยวกับการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(1.5) การกระทำหรือคำสั่งเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายเรื่องการกำหนดประเภทและกิจการของอาคารเพื่อรักษาหรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Les Installation Classes Pour La Protection de l' Environnement)

(1.6) การกระทำหรือคำสั่งเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการผังเมือง (l' Urbnisme) เช่น ใบอนุญาตก่อสร้างหรือรื้อถอนอาคาร

(1.7) การกระทำหรือคำสั่งเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ สิ่งปลูกสร้างและ ทางสาธารณะ

²⁵ ประสาท พงษ์สุวรรณ. อ้างแล้ว. หน้า 2.

²⁶ ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์. (2551). *คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย*. ใน บทความเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 3.

(2) คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (Contentieux de Pleine Jurisdiction) หรือเรียกว่าคดีทางอรรถวิสัย เป็นคดีที่นอกจากศาลมีอำนาจเต็มในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง (La Reformation) คำสั่งทางปกครองแล้ว ศาลยังมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย โดยในคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มนั้น ศาลมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระในการพิจารณาถึงจำนวนค่าเสียหาย และศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการทำให้พื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิม (La Remise en Etat du Site) หรือบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้

คดีที่มีอำนาจเต็มในส่วนที่เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นคดีที่ฟ้องโต้แย้งความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคดีที่เกี่ยวกับการกำหนดประเภทและกิจการของอาคารเพื่อรักษาหรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ใน มาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญฯ หมายเลข 76-666 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา L.514-6 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม สำหรับคดีประเภทหลังนี้จากที่ศาลได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายนอก ภายในของคำสั่งทางปกครองแล้วศาลมีอำนาจดังต่อไปนี้²⁷

(2.1) ยืนยันหรือเพิกถอนการออกใบอนุญาต

(2.2) เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการออกใบอนุญาต และดำเนินการแทนที่ฝ่ายปกครอง ในกรณีที่ผู้ขอใบอนุญาตได้ปฏิบัติตามขั้นตอนเบื้องต้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

(2.3) ยืนยันการออกใบอนุญาตโดยแก้ไขปรับเปลี่ยนข้อบังคับที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการอนุญาตนั้น

(2.4) ปรับเปลี่ยนโครงการและกิจการที่ถูกจัดประเภทไว้

(3) คดีที่ศาลมีอำนาจลงโทษ (Contentieux de la Repression) หมายถึง คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาโทษทางอาญาแก่บุคคลที่ก่อเหตุความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ กล่าวคือ ในกรณีที่ความผิดเกิดจากการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์การก่อสร้างทางหรือถนน (Le Contentieux de Grande Voirie) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณะประโยชน์ และเป็นคดีที่ศาลใช้อำนาจในการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เกิดตามธรรมชาติและที่ปลูกสร้างขึ้น และเป็นคดีที่ศาลใช้เทคนิคในการสั่งหรือบังคับให้ดำเนินการเพื่อทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมซึ่งใช้ได้ทุกกรณี เนื่องจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่สามารถทำให้สูญหายไป²⁸

นอกจากในข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเป็นไปตามประเภทของคดีปกครองทั่วไปดังกล่าวแล้ว ยังมีคดีสิ่งแวดล้อมบางประเภทที่มีรูปแบบพิเศษ คือ คดีปกครองที่เกี่ยวกับเขตโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ (Contentieux des Installations Classes) ในคดีปกครองประเภทนี้

²⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้ว. หน้า 63.

²⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้ว. หน้า 64.

มิใช่เป็นคดีที่มีขึ้นเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเหมือนกับการฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเพราะเหตุกระทำเกินอำนาจ (Recours pour Exces de Pouvoir) ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับเขตโรงงานอุตสาหกรรมนี้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาตัดสินที่กว้างกว่าคดีฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองทั่วไป โดยศาลปกครองมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกทั้งหมดหรือบางส่วนของคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเขตโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้ เช่น ขอให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่อนุญาตให้สร้างเขตโรงงานอุตสาหกรรมในเมือง เป็นต้น ซึ่งผลที่ตามมาของอำนาจศาลปกครองของคดีประเภทดังกล่าวนี้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะขอในท้ายคำฟ้องให้ยกเลิก หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองบางส่วนหรือทั้งหมดที่มีผลกระทบต่อตนได้ อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีปกครองดังกล่าวไม่ตัดสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายในคดีประเภทการฟ้องที่ศาลมีอำนาจเต็มเพื่อขอให้ศาลมีคำวินิจฉัยชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งการฟ้องเรียกค่าเสียหายดังกล่าวนี้ผู้เสียหายแต่ละคนจำต้องยื่นคำฟ้องเฉพาะรายบุคคลไป ไม่สามารถร่วมกันฟ้องได้เหมือนการฟ้องเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สามารถร่วมกันฟ้องได้

3) เจื่อนใจในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อคำฟ้องดังกล่าวเป็นไปตามเจื่อนใจเกี่ยวกับเหตุแห่งการรับคดีไว้พิจารณา ซึ่งเจื่อนใจในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น เป็นประเด็นที่สำคัญประเด็นหนึ่ง เพราะนอกจากจะต้องพิจารณาถึงเจื่อนใจในการฟ้องคดีปกครองทั่วไปในการฟ้องคดีแล้ว ยังต้องคำนึงถึงเจื่อนใจในการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย โดยแบ่งออกเป็นคดีแบบภาวะวิสัยและคดีแบบอัตรวิสัย

(1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเป็นเจื่อนใจการรับคดีไว้พิจารณาแบบอัตรวิสัยประกอบด้วยเจื่อนใจเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีหรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับวัตถุแห่งคดี คือ

(1.1) ต้องมีความสามารถในการฟ้องคดี ซึ่งความสามารถในการฟ้องคดีนี้เป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายแพ่ง หลักเกณฑ์ดังกล่าว จะแตกต่างกัน ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลธรรมดากับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคล คือบุคคลธรรมดาที่มีสิทธิฟ้องคดีได้ต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะเว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งห้าม ผู้เยาว์ที่ไม่ได้อยู่ในความดูแลของบิดามารดา และผู้ที่บรรลุนิติภาวะแต่ไร้ความสามารถเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิฟ้องคดี ส่วนนิติบุคคลที่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนั้นต้องมีสถานะของบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งก็คือ ต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย²⁹

²⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ. อ้างแล้ว. หน้า 65.

(1.2) ผู้มีส่วนได้เสียในคดี ความหมายเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในการดำเนินคดีทางปกครอง หากไม่มีส่วนได้เสียก็ย่อมไม่มีคำฟ้อง (Pas d' interet, pas d' Action) ความมีส่วนได้เสียนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากกรณีความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การสร้างโรงงานอุตสาหกรรมโดยมิได้ขออนุญาตจากฝ่ายปกครอง หากเกิดความเสียหายขึ้นก็ไม่สามารถมาฟ้องต่อศาลได้ และส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นต้องเป็นส่วนได้เสีย ที่แน่นอนและเกี่ยวเนื่องกับประเด็นแห่งคดี อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสได้พิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในค่อนข้างเปิดกว้างในหลายๆ กรณี คือ ส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นที่สามารถนำมาเป็นประเด็นในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น อาจเป็นส่วนได้เสียทั้งในทางทรัพย์สิน และจิตใจ นอกจากนี้ ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่จำเป็นต้องเป็นการเฉพาะตัว อาจเป็นส่วนได้เสียในทางมหาชนก็ได้ เช่น ในเรื่องของบริการสาธารณะหรือในเรื่องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม

หลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวข้างต้นนั้นใช้กับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคล ที่ก่อตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย นิติบุคคลเหล่านั้นย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนได้ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของทรัพย์สินหรือทางจิตใจ หรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้อง เช่น ในกรณีของสมาคมพิทักษ์สิ่งแวดล้อมก็เป็นผู้มีส่วนได้เสียร่วมในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้ อย่างไรก็ตาม ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองหลายคำวินิจฉัยก็จำกัดความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของนิติบุคคล หรือสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสิ่งแวดล้อมว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งของนิติบุคคล หรือสมาคมนั้นๆ ต้องสอดคล้องกับประเด็นในการฟ้องร้องด้วย

(1.3) ชมรมและสหภาพ บุคคลหลายคนที่ประสงค์จะฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย อันเกิดจากการกระทำของบุคคลเดียว และมีต้นเหตุเหมือนกันอาจมอบอำนาจให้ชมรมที่ได้รับมอบหมาย ให้คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ฟ้องคดีแทนได้ตามมาตรา R432-5 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า คู่กรณีอาจมอบหมายให้ชมรมซึ่งได้มอบอำนาจในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม

(2) การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ในกรณีนี้ของศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโต้แย้งนิติกรรม ซึ่งอยู่ในเหตุแห่งการรับคดีไว้พิจารณาแบบภาวะวิสัย โดยที่การฟ้องคดีบางประเภทกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์ก่อน ถ้าไม่มีการอุทธรณ์ก่อนศาลก็จะไม่รับคดีไว้พิจารณา เช่น การฟ้องคดีโต้แย้ง การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารใกล้ชายหาดของฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินการ

อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (CADA) ก่อนจึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หากไม่ดำเนินการอุทธรณ์ก่อน ศาลจะไม่รับคดีไว้พิจารณา³⁰

(3) ระยะเวลาการฟ้องคดี

หลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นเหตุแห่งการรับคดีไว้พิจารณาแบบภาวะวิสัย ซึ่งหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นหลักเกณฑ์ที่เด็ดขาดโดยทั่วไปแล้วการฟ้องคดี ต่อศาลปกครองมีอายุความ 2 เดือนนับแต่วันที่มิคำสั่งทางปกครองอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

การนับอายุความนั้น หากเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎ อายุความจะเริ่มตั้งแต่วันที่ประกาศกฎนั้น หากเป็นเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะราย อายุความจะเริ่มนับแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ในกรณีที่เป็นการฟ้องศาลสำหรับเรียกให้ฝ่ายปกครองชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องมีการร้องเรียนภายในต่อฝ่ายปกครองก่อน และมีคำสั่งปฏิเสธของฝ่ายปกครอง การปฏิเสธของฝ่ายปกครอง โดยปริยาย (โดยการเพิกเฉย) ไม่มีการกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ เว้นแต่การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการเรียกร้องความเสียหายที่เป็นเงิน มีอายุความ 4 ปี และกรณีที่ฝ่ายปกครองตอบปฏิเสธ โดยขัดแย้งเท่านั้นที่มีอายุความ 2 เดือน นับแต่วันที่ฝ่ายปกครองมีการปฏิเสธ โดยขัดแย้ง

สำหรับในคดีสิ่งแวดล้อมกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้กำหนดอายุความไว้เป็นกรณีพิเศษ เช่น อายุความ 4 ปี สำหรับกรณีบุคคลภายนอกที่จะยื่นฟ้องคดีโต้แย้งนิติกรรมเกี่ยวกับสิ่งก่อสร้างจำกัดประเภท (Installation Classee) เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อายุความ 6 เดือน สำหรับบุคคลภายนอกที่ฟ้องโต้แย้งนิติกรรมที่มีไว้เพื่อดำเนินการบริการสาธารณะของท้องถิ่น หรือการบริการเพื่อประโยชน์ทั่วไป

อย่างไรก็ตาม อายุความในการฟ้องคดีอาจสะดุดหยุดอยู่ในบางกรณีแต่อายุความของกฎหมายสิ่งแวดล้อมก็มีลักษณะเฉพาะที่ต้องจำไว้ เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งก่อสร้างจำกัดประเภท (Installation Classee) เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองก่อนไม่ว่าจะเป็น การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำนิติกรรมหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำนิติกรรม ก็ไม่มีผลทำให้ อายุความในการฟ้องคดีขยายออกไป เช่น การอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ (คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ 19 มีนาคม ค.ศ. 1993 คดี Ollitrlt)

(4) ค่าธรรมเนียมศาล

สำหรับค่าธรรมเนียมศาลนั้น ศาลจะไม่สั่งให้ต้องชดใช้ แต่ในทางตรงกันข้าม ค่าธรรมเนียมในการดำเนินการใดก่อนการสร้างงานต่างๆ ที่จำเป็น เช่น ค่าธรรมเนียมการจัดการ

³⁰ เสาวนีย์ อัสวโรจน์. อ้างแล้ว. หน้า 251.

เกี่ยวกับการเลี้ยงปลาเพื่อรักษาไม่ให้มีการทำลายพันธุ์ปลา³¹ หรือในกรณีที่ศาลตัดสินว่า ให้ต้องชดใช้ค่าเสียหายอันเป็นผลมาจากการรื้อถอนอาคาร แต่ทั้งนี้ค่าความเสียหายดังกล่าวจะต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของสิ่งของนั้น (Valeur Venale)

4) การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

โดยทั่วไปแล้วคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักจะเป็นคดีเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและคดีที่มีอำนาจเต็ม ซึ่งคดีสองประเภทดังกล่าวจะแตกต่างจาก คดีประเภทที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อสร้างทางหรือถนน ซึ่งเป็นคดีที่ศาล มีอำนาจในการลงโทษและการฟ้องคดีนั้นดำเนินการโดยฝ่ายปกครอง และในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นวิธีการแสวงหาพยานหลักฐานจะแตกต่างกัน กล่าวคือ คดีที่ศาลมีอำนาจในการลงโทษ พยานหลักฐานมาจากการชี้แจงด้วยวาจา (Un Proces Verbal) และการขอมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือการใช้วิธีพิจารณาโดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญ สำหรับคดีที่ฟ้องว่า ฝ่ายปกครองกระทำเกินอำนาจและคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มจะใช้วิธีพิจารณาโดยมีผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก รวมถึงมีการใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาคด้วย ในบางกรณีมีการใช้เทคนิคเฉพาะในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ซึ่งได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครอง ในชั้นศาล³² สำหรับมาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริง (Mesures d' Instruction) ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) การตรวจสอบสถานที่³³ (Visite sur les Lieux) เพื่อพิจารณาถึงเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากโรงงานหล่อเหล็กของมหาวิทยาลัยเทคนิคแห่งหนึ่ง หรือเพื่อกำหนดขอบเขตของพื้นที่ที่ถูกจำกัดประเภทกิจการ หรือเพื่อตรวจสอบว่าใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ออกให้ นั้น ส่งผลกระทบต่อลักษณะของพื้นที่อย่างไร

³¹ ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์. อ้างแล้ว. หน้า 12.

³² บทบัญญัติที่ตามมาแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครองในชั้นได้ส่วนในส่วนที่ว่าด้วยผู้เชี่ยวชาญ. มาตรา R.621-1 บัญญัติว่า เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งพยาน ผู้เชี่ยวชาญ ตรวจสอบหรือวิเคราะห์.

³³ บทบัญญัติอื่นแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครองในชั้นศาล. มาตรา R.622-1 กำหนดให้ศาลหรือนุคคลที่ได้รับมอบหมายจากศาลมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้.

(2) การไต่สวน³⁴ (Enquete) เป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ในการรับฟังพยานหลักฐานอย่างหนึ่ง โดยในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นวิธีการไต่สวนจะใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ผลกระทบในการสร้างเขตอุตสาหกรรมต่อสมดุลของสิ่งแวดล้อมข้างเคียง

(3) ผู้เชี่ยวชาญ (Expertise) การใช้ผู้เชี่ยวชาญในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นได้ปรับใช้ทั้งในวิธีพิจารณาคดีแบบปกติ รวมถึงในกรณีที่มีการขอให้มาตรการก่อนการพิพาทด้วย เช่น การใช้ผู้เชี่ยวชาญในกรณีที่ต้องการตรวจสอบผลกระทบของการอนุญาตให้ทำการหาปลาในพื้นที่สงวนทางทะเล อีกทั้งยังใช้ผู้เชี่ยวชาญเพื่อประเมินความเสียหายหรือกำหนดความเสียหายหรือกำหนดมาตรการที่เหมาะสมก่อนที่สถานการณ์จะรุนแรงขึ้น โดยให้หลักประกันในการชดเชยและประเมินราคาของมาตรการที่ต้องดำเนินการกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น นอกจากนี้ การใช้พยานผู้เชี่ยวชาญยังมีประโยชน์ในการประเมินความเสียหายด้วย

5) การรับฟังพยานหลักฐานในคดี

วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองก็ดำเนินเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาทั่วไปของคดีปกครอง นอกจากศาลปกครองจะเป็นวิธีพิจารณาคดีที่มีลักษณะโต้แย้งแล้ว ศาลปกครองยังรับฟังคู่ความทั้งสองฝ่าย (Contradictoire) โดยเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายมาให้การในสิทธิที่คู่ความฝ่ายตรงข้ามยื่นคัดค้านเสมอ และศาลปกครองยังรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญ (Expertise) ซึ่งในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะใช้กันมากโดยศาลสามารถเรียกผู้เชี่ยวชาญเข้ามาให้ความเห็นได้ทุกๆ ขั้นตอนของการพิจารณาคดีรวมถึงการพิจารณาคดีในกรณีฉุกเฉินด้วย (ตามมาตรา R 321-1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง)³⁵

6) การกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดี

กรณีที่มีการตกลงเรื่องค่าเสียหายที่ต้องชดเชยนั้น รัฐไม่อยู่ในบังคับที่ต้องให้ความสำคัญต่อจำนวนเงินที่ได้รับเพื่อที่จะทำให้พื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิม รวมถึงการลดจำนวนค่าเสียหายในกรณีที่มีการชดเชยค่าเสียหายนั้นไม่ปกติ ซึ่งการชดเชยค่าเสียหายในคดีที่มีการกระทำฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับทางหลวงนั้น ศาลจะดำเนินการตั้งผู้ละเมิดหรือผู้ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าวให้

³⁴ บทบัญญัติอื่นแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางการปกครองในชั้นศาล. มาตรา R.623-1 กำหนดเกี่ยวกับการไต่สวนไว้ว่า ศาลอาจเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอให้ศาลกำหนดให้มีการไต่สวนได้หากมีการเห็นว่าการเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนเป็นข้อเท็จจริงที่มีประโยชน์ต่อการพิจารณาคดี.

³⁵ บทบัญญัติที่ตามมาแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความยุติธรรมทางปกครองในชั้นไต่สวนในส่วนที่ว่าด้วยผู้เชี่ยวชาญ. มาตรา R.621-1 บัญญัติว่า เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลอาจมีคำสั่งตั้งพยาน ผู้เชี่ยวชาญ ตรวจสอบหรือวิเคราะห์.

ชดใช้ค่าเสียหาย แม้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ขอให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งต้องชดใช้ค่าเสียหายก็ตาม และการลงโทษให้ชดใช้ค่าเสียหายจะจำกัดอยู่ที่ค่าใช้จ่ายในการทำให้อาหารณสมบัติของแผ่นดินกลับสู่สภาพเดิม หรือบางกรณีอาจมีโทษปรับด้วยด้านหนึ่งเป็นเรื่องของค่าปรับทางอาญา (Une Amende) อีกด้านหนึ่งเป็นเรื่องข้อบังคับในการชดใช้ค่าเสียหายที่ส่งผลต่ออาหารณสมบัติของแผ่นดิน โดยการทำให้พื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิมและการกำหนดตัวผู้ที่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย

ปัญหาเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายนั้นมีสองลักษณะ คือ

ลักษณะแรก หากเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย ศาลมักจะสงวนท่าทีในการยอมรับให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบจากการกระทำดังกล่าว เช่น กรณีที่ความเสียหายเกิดจากไอน้ำที่ไหลเวียนอยู่รอบๆ สนามบิน

ลักษณะที่สอง ความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อชายฝั่งแม่น้ำในกรณีเกิดมลพิษต่อแม่น้ำ ในกรณีดังกล่าวศาลจะใช้วิธีค่อนข้างเคร่งครัดในการพิจารณาถึงความเสียหาย เช่น กรณีที่ไม่มีความรับผิดชอบจากความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อพันธุ์พืชอันเนื่องมาจากการทำลายสัตว์บางชนิด

โดยทั่วไปแล้วต้นเหตุที่ทำให้เกิดความรับผิดชอบนั้น อาจสืบเนื่องมาจากความผิดต่างๆ กับความเสี่ยง ซึ่งกรณีดังต่อไปนี้เป็นตัวอย่งกรณีการประเมินความเสียหายที่เกิดจากความเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมที่มีข้อยุ่งยาก เช่น เทศบาลแห่งหนึ่งใช้มาตรการที่ไม่มีประสิทธิภาพในการยับยั้งปัญหาที่เกิดจากบ้านพักอาศัยในชนบท ทำให้มีการร้องทุกข์ จากเพื่อนบ้านข้างเคียงหลายครั้ง ในกรณีที่มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า หากปรากฏว่ามีใช่เป็นกรณีความผิดร้ายแรง เทศบาลดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายสำหรับความทุกข์ยากอันเกินสมควรที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับหรือไม่ กรณีความรับผิดชอบที่เกิดจากความเสี่ยงในงานสาธารณะนั้น เป็นกรณีที่เหตุเคือคร้อนราคาญจากไอควันความร้อนที่แผ่ออกจากโรงงาน ส่งผลกระทบต่อทัศนียภาพ กรณีความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ เช่น กรณีความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลภายหลังที่เกิดเพลิงไหม้ป่าที่งานสาธารณะ (ที่กำจัดสิ่งปฏิกูล) ซึ่งกรณีนี้เทศบาลต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการขนถ่ายขยะ โดยศาลกำหนดค่าเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงและเกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว ซึ่งข้อยุ่งยากในการชดใช้ค่าเสียหาย แต่รวมไปถึงการกำหนดตัวผู้รับประโยชน์หรือค่าชดเชย ความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย³⁶

7) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีประชากรอาศัยอย่างหนาแน่น การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติจึงเพิ่มมากขึ้นด้วย ปัญหาดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

³⁶ ปิยะสาตร์ ไชวพันธ์. (2546). กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ. ใน *รวมบทความทางวิชาการเล่ม 1*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 510.

ที่ยากแก่การแก้ไข ซึ่งวิธีการเดิมจะกันสิ่งปลูกสร้างที่อาจก่อให้เกิดเหตุอันตรายหรือก่อให้เกิดมลภาวะให้ตั้งอยู่ไกลจากชุมชน ต่อมาวิธีการดังกล่าวไม่อาจจะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ จึงมีการกำหนดมาตรการที่ควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ขึ้น³⁷ เช่น กลไกควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับ “โครงการหรือกิจการที่ถูกต้องประเภท” (Les Installations Classees) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันในเรื่องสุขภาพอนามัยและความสงบต่อผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงกับแหล่งอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐได้บัญญัติกฎหมาย ฉบับลงวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 1791 ได้คงไว้ซึ่งกฎระเบียบต่างๆ ที่มีมาตั้งแต่ระบบดั้งเดิม (Nacien Regime) (ในระบบกษัตริย์ของประเทศฝรั่งเศส ก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองไปเป็นสาธารณรัฐ ในปี ค.ศ. 1805) ได้แก่ การดำรงไว้ซึ่งระบบการป้องกันเหตุอันจะก่อให้เกิดความไม่มั่นคงของสภาพทางสังคม (Un Regime d' Tabilite) และการทำตามอำเภอใจ (Arbitraire) รวมทั้งการแก้ไขข้อสงสัยที่มีอยู่ในแวดวงอุตสาหกรรมอันเนื่องมาจากการที่จะต้องคุ้มครองผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงนั้น ในขณะที่เดียวกันก็ถูกมองว่าจะเป็นอุปสรรคต่อวงการอุตสาหกรรมด้วย ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาฉบับลงวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 1810 ซึ่งกำหนดให้แบ่งลักษณะของกิจกรรมออกเป็นประเภทต่างๆ เช่น สิ่งปลูกสร้างโรงงานหรือกิจการที่ก่อให้เกิดกลิ่นรบกวน หรือกระทบต่ออนามัยของชุมชน จะกำหนดให้ตั้งไกลจากเขตที่พักอาศัย และจะต้องได้รับอนุญาตตามประกาศของสภาแห่งรัฐ เป็นต้น³⁸

นอกจากนี้ ได้มีการบัญญัติกฎหมายฉบับลงวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1917 ออกมาใช้บังคับ โดยได้รับแรงจูงใจจากความวิตกกังวลในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นใหม่ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ อาทิเช่น

(1) การคุ้มครองในเรื่องการสาธารณสุข (ค.ศ. 1902)

(2) กฎหมายแรงงาน (ค.ศ. 1898)

(3) การมีจิตสำนึกในสิ่งแวดล้อม (ค.ศ. 1906) เกี่ยวกับโบราณคดี และกฎหมายฉบับ ปี ค.ศ. 1913 ที่เกี่ยวกับโบราณสถาน

(4) การคุ้มครองผลประโยชน์อื่นที่แต่เดิมไม่รวมอยู่ในวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกา ค.ศ. 1810 อาทิเช่น เรื่องความปลอดภัยสาธารณะ การอนามัย หรือในเรื่องการอนุรักษ์น้ำ

(5) กฎหมายต่อต้านการสูบบุหรี่ (ค.ศ. 1991) (La Loi Evin) กฎหมายฉบับนี้ห้ามมิให้สูบบุหรี่ในที่สาธารณะรวมทั้งห้ามมิให้โฆษณาการขายบุหรี่ทางสื่อต่างๆ³⁹

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 511.

³⁸ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. อ้างแล้ว. หน้า 512.

³⁹ พิมพ์ดาว จันทรขันธ์. (2552). *สหภาพยุโรปและการเลือกปฏิบัติ: กรณีการรับสมัครคนสูบบุหรี่เข้าทำงาน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pub-law.net>. [2555, กันยายน 30].

หลังจากนั้น ได้มีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1917 โดยมีที่มาจาก แนวความคิดที่เกิดขึ้นใหม่ๆ เกี่ยวกับความห่วงใยสิ่งแวดล้อมอีกหลายเรื่อง

กฎหมายฝรั่งเศสในปัจจุบัน ได้มีความหลากหลายมากขึ้น อันเป็นผลมาจากข้อแนะนำ แนวปฏิบัติแห่งประชาคมยุโรป (Directive Europeenne) ฉบับปี ค.ศ. 1996 ซึ่งมีหลักการสำคัญๆ เช่น การให้นิยามคำว่า “ความร่วมมือในการต่อต้านมลภาวะ” “การประกอบการที่มีสภาพเสี่ยงต่ออันตราย” “หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน” “การใช้เทคนิควิธีที่ดีที่สุดเท่าที่มีในเวลานั้น” และ “การใส่ใจในสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและมนุษย์”⁴⁰ อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดกฎเกณฑ์ การควบคุม โครงการหรือกิจการที่ถูกจำกัดประเภท และการให้คำนิยามเฉพาะ เช่น คำว่า Les Installations Classees ซึ่งหมายถึงการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งมีการกำหนดประเภท ของกิจกรรมไว้ท้าย กฎหมายเทียบได้กับคำว่า “โครงการหรือกิจการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน” ตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันมีความหมายกว้างกว่า คำว่า “อาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง” ทั้งนี้ คำว่า โครงการหรือกิจการรวมไปถึงกิจกรรม หรืออุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ ซึ่งในการใช้งานอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยจะระบุเป็นรายการไว้ท้าย กฎหมาย ดังนั้น หากจะประกอบกิจกรรมที่มีลักษณะตรงตามรายการดังกล่าวจะต้องขออนุญาตด้วย และเข้าสู่ระบบควบคุมทั้งทางปกครองโดยตรงและในทางอาญา กรณีที่ฝ่าฝืนกฎหมาย สาเหตุที่ต้อง มีการควบคุมนั้นก็เพื่อประโยชน์สาธารณะที่เราต้องปกป้องคุ้มครอง เช่น ความสงบสุขของผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยสาธารณะ แหล่งอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

แนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสประกอบไปด้วย หลักการสำคัญดังนี้⁴¹

(1) หลักการแจ้งเตือน (Le Principe de Precaution)

(2) หลักการป้องกันและการแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Le Principe d' Action Preventive et de Correction) การใช้เทคนิควิธีที่ดีที่สุดเท่าที่มีในขณะนั้น โดยมีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

(3) หลักผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่าย (Le Principe Pollueur-payeur) ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ในการใช้มาตรการป้องกันมลพิษ ค่าใช้จ่ายในการลดหรือต่อต้านมลพิษ ผู้ก่อให้เกิดมลพิษจะต้อง สนับสนุนค่าใช้จ่ายเหล่านั้น

⁴⁰ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. อ้างแล้ว. หน้า 514.

⁴¹ ดนัยศ ศรลัมพ์. อ้างแล้ว. หน้า 213.

(4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Le Principe de Participation) ประชาชนควรที่จะได้ทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการในเรื่องสิ่งแวดล้อมรวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม ที่เป็นอันตรายอื่นๆ⁴²

นอกจากนี้ ยังมีกฎระเบียบอีกหลายฉบับเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ให้คำจำกัดความการกระทำความผิดที่นิติบุคคลต้องรับผิดชอบ เช่น⁴³

(1) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติทางน้ำ (มาตรา L.216-6)

(2) ข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการของเสีย (มาตรา L.541-47) เป็นต้น

อีกทั้งมาตรา L.512-6 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มีลักษณะเป็น “คดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม” (Recours de Plein Contentieux) ผู้พิพากษามีอำนาจอย่างกว้างขวางครอบคลุมไปถึงเรื่องต่างๆ เช่น การอนุญาตให้เริ่มดำเนินโครงการหรือกิจการ รวมทั้งให้ความเห็นชอบ ในข้อกำหนดการประกอบกิจการ หรือพิจารณาความคืบหน้าหรือวิธีการเยียวยาหลักเกิดเหตุขัดข้องหรือจากอุบัติเหตุของโครงการหรือกิจการประเภทที่ต้องแจ้งการประกอบกิจการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ประเทศฝรั่งเศสจะมีประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้พิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม แต่ท้ายที่สุดศาลจะต้องไปดูกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย เช่น ประมวลกฎหมายก่อสร้างและที่อยู่อาศัย ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายการจัดที่ดินในชนบท ประมวลกฎหมาย ป่าไม้ ประมวลกฎหมายผังเมือง เป็นต้น

3.2.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศสาธารณรัฐเยอรมนีส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนและมีพื้นฐานอยู่บนความคิดที่ว่า การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นเมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาสิ่งแวดล้อมจึงมักจะนำไปฟ้องที่ศาลปกครอง โดยมองว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือการปฏิบัติเกินขอบอำนาจ ศาลปกครองจึงมีหน้าที่ดูแลให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองประชาชน จากมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของรัฐที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน ศาลปกครองในฐานะองค์กรหลักที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในคดีสิ่งแวดล้อม โดยที่มาตรา 40 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาดีปกครอง ค.ศ. 1960 ได้กำหนดเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองประเทศสาธารณรัฐเยอรมนีว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือ

⁴² ดนัยศ ศรลัมพ์. อ้างแล้ว. หน้า 214.

⁴³ ลัดดา เกียรติทองขจร. (2539). *รูปแบบและโครงสร้างของคณะกรรมการระดับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 26.

มีคำสั่งในคดีทางกฎหมายมหาชนทุกประเภท ยกเว้น คดีพิพาททางกฎหมายรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่ไม่มีการกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งระบบศาล ที่พิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศสาธารณรัฐเยอรมนีนั้นคล้ายกับประเทศไทยในปัจจุบัน กล่าวคือ มิได้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นมาเป็นศาลชำนาญพิเศษ เพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ หากแต่คดีเหล่านี้ยังคงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยขึ้นอยู่กับว่า มีลักษณะข้อพิพาททางแพ่งทางอาญา หรือทางปกครอง⁴⁴

1) ความหมายของคดีปกครอง

คดีปกครองที่ขึ้นสู่ศาลปกครอง คือ คดีพิพาทในเรื่องกฎหมายมหาชนที่ไม่ใช่กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายสหพันธรัฐ ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนให้ศาลปกครองพิเศษอื่นใดพิจารณาพิพากษา (VwGO มาตรา 40)⁴⁵

2) ประเภทของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในประเทศสหรัฐเยอรมนีมีการจำแนกประเภทของคดีตามจุดประสงค์และวัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดี ดังนี้

(1) คดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage)⁴⁶

การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีจุดประสงค์เพื่อร้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหมายรวมถึง คำตัดสินโครงการ (Planfeststellungs beschluss) ด้วย ผู้ที่จะทำการฟ้องสามารถเป็นได้ทั้งผู้อยู่ได้บังคับของคำสั่ง (Adressat) และบุคคลที่สาม (Dritte) ที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครอง คำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการลบล้างคำสั่งทางปกครองนั้นทันทีโดยที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องทำการเพิกถอนคำสั่งของตนอีก คำพิพากษาดังกล่าวจึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายโดยตรง (Gestaltungsklae) หากฝ่ายปกครองได้ทำการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองไปเรียบร้อยแล้ว ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำร้องให้ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการให้ทุกอย่างกลับไปเป็นเหมือนเดิมได้ด้วย (Folgenbeseitigungsantrag)⁴⁷

(2) คดีฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklae)⁴⁸

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

⁴⁵ กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 20.

⁴⁶ VwGO. มาตรา 9 วรรคสาม.

⁴⁷ VwGO. มาตรา 42 วรรคหนึ่ง.

⁴⁸ VwGO. มาตรา 42 วรรคหนึ่ง.

คำฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครองมีจุดประสงค์เพื่อร้องขอให้ศาลพิพากษา ให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองตามที่ผู้ฟ้องคดีต้องการ ในกรณีฝ่ายปกครองปฏิเสธหรือละเลยการออกคำสั่งดังกล่าว เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีถูกปฏิเสธการขอใบอนุญาตหรือการอนุมัติโครงการ หรือกรณีผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนร้องขอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง มาควบคุมการกระทำของผู้ก่อความเดือดร้อน สำหรับคำฟ้องประเภทนี้ศาลปกครองไม่มีอำนาจ ออกคำสั่งทางปกครองเองได้ เพราะจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ศาลจึงต้องพิพากษาให้ ฝ่ายปกครองเป็นผู้ออกคำสั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กฎหมายให้ดุลพินิจฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง ศาลปกครองมีอำนาจก้าวเข้าไปในการใช้ดุลพินิจการกำหนดเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองได้ ศาลจึงทำได้เพียงสั่งให้ฝ่ายปกครองทบทวนการตัดสินใจอีกครั้ง โดยให้ยึดแนวความเห็นของศาล ที่ปรากฏในคำพิพากษา⁴⁹

(3) คดีที่ฟ้องให้กระทำหรือละเว้นกระทำ (Leistungsklage) ⁵⁰

การฟ้องคดีดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อขอให้ฝ่ายปกครองกระทำหรือละเว้นกระทำ การอย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครอง เช่น ในกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ก่อมลพิษเสียเอง

(4) คดีที่ฟ้องให้ศาลรับรองสิทธิ (Feststellungsklage)⁵¹

คำฟ้องดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อขอให้ศาลรับรองความมีอยู่หรือไม่มีอยู่แห่งนิติสัมพันธ์ เช่น การขอให้ศาลวินิจฉัยว่า การประกอบกิจการบางประเภทต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ หรือขอให้ศาลวินิจฉัยว่า ฝ่ายปกครองมีอำนาจหรือถอนอาคาร ของผู้ฟ้องคดีหรือไม่⁵² หรือการขอให้ศาลรับรองความเป็น โฆษะของคำสั่งทางปกครอง

(5) คดีฟ้องให้ศาลตรวจสอบกฎ (Antrag auf Normkontrolle)⁵³

คำฟ้องประเภทนี้มีจุดประสงค์เพื่อขอให้ศาลวินิจฉัยความมีผลผูกพันของกฎ กฎที่สามารถถูกฟ้องร้องได้ต้องเป็นกฎที่มีลำดับต่ำกว่ารัฐบัญญัติของมลรัฐ เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และเทศบัญญัติ เป็นต้น ตัวอย่างกฎในกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สามารถถูกตรวจสอบได้ ได้แก่ กฎกระทรวงหรือเทศบัญญัติกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ประเภทต่างๆ กฎกระทรวงกำหนดแผนการคุ้มครองพื้นที่ธรรมชาติ เป็นต้น เกณฑ์ที่นำมาใช้ในการตรวจสอบคือ กฎที่มีลำดับสูงกว่า เช่น รัฐบัญญัติ รัฐธรรมนูญ กฎหมายสหภาพยุโรป กรณีที่ตรวจสอบความไม่สอดคล้องกับกฎ

⁴⁹ VwGO. มาตรา 113 วรรคห้า.

⁵⁰ VwGO. มาตรา 43 วรรคสอง.

⁵¹ VwGO. มาตรา 43 วรรคหนึ่ง.

⁵² กมลชัย รัตนสกาวงศ์. อ้างแล้ว. หน้า 13.

⁵³ VwGO. มาตรา 47.

ในลำดับที่สูงกว่า ศาลจะประกาศความเป็นโมฆะ (Unwirksamkeit) ของกฎไว้ในคำพิพากษา แต่จะไม่เพิกถอนกฎดังกล่าว เนื่องจากว่ากฎที่เป็นโมฆะนั้นถือว่าไม่มีตัวตนในทางกฎหมายอยู่แล้ว (Ipsa iure-Nichtigkeitstheorie)⁵⁴ จึงไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ศาลเพิกถอน ศาลจึงเพียงแต่รับรองความเป็นโมฆะของกฎเท่านั้น คำพิพากษาที่วินิจฉัยความเป็นโมฆะของกฎนั้นไม่กระทบกระเทือน ต่อคำพิพากษาของศาลในคดีอื่นๆ ที่ใช้กฎดังกล่าวเป็นเกณฑ์ในการตัดสินหากคำพิพากษานั้นถึงที่สุดแล้ว การขอให้พิจารณาใหม่นั้นไม่สามารถกระทำได้ด้วยเหตุดังกล่าว อย่างไรก็ตามการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังกล่าวก็ไม่อาจกระทำได้เช่นกัน⁵⁵

3) เจื่อนใจในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

(1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี สามารถแยกออกได้ดังนี้

(1.1) หลักทั่วไป

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเทศสาธารณรัฐเยอรมนี⁵⁶ นั้นโดยหลักแล้ว เฉพาะผู้ที่กล่าวอ้างว่าถูกละเมิดในสิทธิ (Verletzung eines subjektiv-offentlichen Rechts) จากการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้น เพียงแต่อ้างถึงความเดือดร้อนเสียหายการได้รับผลกระทบหรือการเสียประโยชน์นั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องคดีได้ หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า สิทธิในการฟ้องคดีปกครองในประเทศสาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมีแคบกว่าประเทศไทย เพราะมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีสิทธิฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องกล่าวอ้างว่าถูกละเมิดในสิทธิใดๆ ทั้งสิ้น แต่ในประเทศสาธารณรัฐเยอรมนี กรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยตรงประชาชนสามารถอ้างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (Grundrechte) ได้เสมอโดยเฉพาะอย่างยิ่งเสรีภาพที่จะกระทำหรือละเว้นกระทำใดๆ ก็ได้โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ (มาตรา 2 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1949) กรณีความสัมพันธ์แบบ 2 ฝ่ายนี้ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมักจะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเสมอ

กรณีมีปัญหาในเรื่องสิทธิฟ้องคดี คือ กรณีที่มีผู้เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย เช่น ฝ่ายปกครอง ออกใบอนุญาตก่อสร้างให้ นาย ก. ทั้งๆ ที่ระยะห่างระหว่างตัวอาคารกับรั้วนั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด นาย ข. ซึ่งอาศัยอยู่ติดกับที่ดินของ นาย ก. ได้รับความเดือดร้อนจากการสร้างอาคารชิดขอบรั้ว จึงฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร จะเห็นได้ว่า ในกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเดือดร้อนจากฝ่ายปกครองโดยตรง แต่เป็นการกระทำของเอกชนด้วยกัน

⁵⁴ กมลชัย รัตนสกาววงศ์. อ้างแล้ว. หน้า 14.

⁵⁵ VwGO. มาตรา 47 วรรคห้า ประกอบกับมาตรา 183.

⁵⁶ VwGO. มาตรา 42.

ในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้ฟ้องคดีนั้นไม่มีการกระทำใดๆ เลย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างว่าฝ่ายปกครองละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของตนได้ กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องคดีก็ต่อเมื่อการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่มีได้มีจุดประสงค์เพียงเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นการทั่วไปเท่านั้น แต่ต้องมุ่งคุ้มครองบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะด้วย และผู้ฟ้องคดีต้องอยู่ในกลุ่มบุคคลที่กฎหมายประสงค์คุ้มครองด้วย (Schutznormtheorie) (พิพากษาศาลปกครองสูงสุด BVerwGE 27, 297 (307); 55, 280 (285); 66,307 (308ff.))⁵⁷ ในกรณีตัวอย่างนี้บทบัญญัติเกี่ยวกับระยะห่างระหว่างตัวอาคารกับรั้วมีจุดประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองเพื่อนบ้านโดยเฉพาะด้วยเหตุผลในเรื่องความปลอดภัย แสงสว่าง ความเป็นส่วนตัว ฯลฯ การละเมิดบทบัญญัตินี้จึงก่อให้เกิดสิทธิฟ้องคดีของเพื่อนบ้านผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งในชั้นนี้ผู้ฟ้องคดียังไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนถูกละเมิดสิทธิจริงๆ เพียงแค่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดๆ เพื่อชี้แจงให้ศาลเห็นถึงความเป็นไปได้ของการถูกละเมิดสิทธิก็เพียงพอแล้ว (Möglichkeitstheorie) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด BVerwGE18, 154(156); 36,192(199f.); 54, 99(100))⁵⁸ อย่างไรก็ตาม ในกรณีความสัมพันธ์แบบ 3 ฝ่าย (รัฐ-เอกชน-เอกชน) ผู้ฟ้องคดีต้องอธิบายต่อศาลให้ได้ว่าตนจัดอยู่ในกลุ่มบุคคลที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองด้วย (Geschützter Personenkreis) กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของเอกชนอีกฝ่ายและความเดือดร้อนที่ตนได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ เช่น การเจ็บป่วยจากการแผ่รังสี

(1.2) กลุ่มผู้เสียหาย

กฎหมายประเทศสาธารณรัฐเยอรมนียังไม่เปิดโอกาสให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action)

(1.3) ประชาชนทั่วไป

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องอ้างถึงการถูกละเมิดในสิทธิของตนเท่านั้นจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ การกระทำของฝ่ายปกครองที่ไปละเมิดในสิทธิของผู้อื่นก่อให้เกิดสิทธิฟ้องคดีผู้นั้นเพียงผู้เดียว เช่นเดียวกับการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติทางกฎหมายที่มีได้ประสงค์คุ้มครองบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ แต่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นการทั่วไป เช่น บทบัญญัติส่วนใหญ่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางปกครอง บทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับฟังความเห็นของหน่วยงานราชการอื่นก่อน บทบัญญัติในกฎหมายควบคุมอาคารที่กำหนดจำนวนที่จอดรถสำหรับอาคารหนึ่งหลัง (คำพิพากษา

⁵⁷ กมลชัย รัตนสกววงศ์. อ้างแล้ว. หน้า 15.

⁵⁸ กมลชัย รัตนสกววงศ์. อ้างแล้ว. หน้า 15.

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Luneburg UPR 1998, 34; Munster NVwz-RR 1999,365)⁵⁹ บทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Luneburg NVwz-RR 2004, 407; Munster NVwz-RR 2003, 361) เป็นต้น การละเมิด บทบัญญัติเหล่านี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจากระบบศาลปกครองเยอรมันมีจุดประสงค์หลัก คือ เพื่อคุ้มครองปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจของรัฐ ในกรณีที่รัฐทำผิด กฎเกณฑ์บางประเภทโดยมิได้มีผลเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด โดยเฉพาะจึง ไม่นำมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ถือเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ตำรวจและอัยการ ที่จะดูแลตรวจสอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยศาลปกครองว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่จึงเป็นเพียงผลพลอยได้จากการที่ประชาชนผู้เดือดร้อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน (Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, S 99 f.) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะโดยศาลปกครองเยอรมันเป็นเพียงผลพลอยได้จากการปกป้องผลประโยชน์ของเอกชน

(1.4) องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม

ในปี ค.ศ. 2002 ประเทศเยอรมันได้ทำการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองธรรมชาติ (Bundesnaturschutzgesetz) อย่างจริงจัง โดยมอบสิทธิคดีปกครองให้แก่องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ช่วยสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (บันทึกประกอบร่างกฎหมายคุ้มครองธรรมชาติของพรรครัฐบาล BT-Drs. 14/6378, S.61)

(1.5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเยอรมันมีสภาพเป็นนิติบุคคล จึงมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป โดยจะต้องชี้แจงว่าตนถูกละเมิดสิทธิอย่างไร เช่น กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและที่ดินในการปกครองตนเองตามมาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ เป็นต้น

(2) การแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด

สำหรับกรณีนี้ศาลปกครองประเทศสหรัฐเยอรมนีได้กำหนดให้คดีที่ฟ้องโต้แย้ง คำสั่งทางปกครองหรือฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อ ฝ่ายปกครองเสียก่อน⁶⁰ ในขณะที่คำฟ้องประเภทอื่นสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ทันที

(3) ระยะเวลาการฟ้องคดี

⁵⁹ กมลชัย รัตนสกววงศ์. อ้างแล้ว. หน้า 16.

⁶⁰ VwGO. มาตรา 68.

กรณียื่นฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองหรือคำฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง มีกำหนดระยะเวลาโดยหลักแล้ว 1 เดือน หลังจากได้รับผลการวินิจฉัยอุทธรณ์จากฝ่ายปกครอง⁶¹ การร้องขอให้ศาลตรวจสอบความมีผลผูกพันของกฎต้องกระทำภายใน 2 ปี หลังวันประกาศใช้⁶² ในขณะที่คำฟ้องประเภทอื่นๆ ไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องไว้ชัดเจน

(4) ค่าธรรมเนียมศาล

การฟ้องคดีทุกประเภทในประเทศสาธารณรัฐเยอรมนีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของศาลด้วย⁶³ โดยเฉพาะการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน อันสืบเนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองดังที่ปรากฏในมาตรา 45 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น โดยให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายกฎหมายค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายของศาล ค.ศ. 2004 (Gerichts Kostengesetz-GKG)⁶⁴ การคำนวณทุนทรัพย์ให้คำนวณจากผลประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับในกรณีชนะคดี ในกรณีที่ไม้อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ให้กำหนดทุนทรัพย์แห่งคดีเป็น 5,000 ยูโร⁶⁵ และเมื่อคดีสิ้นสุดลงผู้แพ้คดีจะต้องเป็นฝ่ายรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ใช้ในการดำเนินคดี ได้แก่⁶⁶

(4.1) ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของศาล

(4.2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของคู่กรณีฝ่ายอื่นๆ เช่น ค่าทนายความค่าจ้างผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ และ

(4.3) ค่าใช้จ่ายสำหรับกระบวนการอุทธรณ์ในชั้นฝ่ายปกครอง

คู่กรณีที่มีทรัพย์สินหรือรายได้ไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินคดีมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางการเงินในการดำเนินคดี (Prozesskostenhilfe) ถ้าศาลเห็นว่า การฟ้องคดีหรือการสู้คดีเป็นการกระทำที่สมเหตุสมผลและมีความเป็นไปได้ที่จะประสบผลสำเร็จ⁶⁷ คำสั่งอนุมัติมีผลช่วยเหลือในการดำเนินคดีมีผลทางกฎหมายดังต่อไปนี้⁶⁸

⁶¹ VwGO. มาตรา 74.

⁶² VwGO. มาตรา 47 วรรคสอง.

⁶³ กฎหมายค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายของศาล ค.ศ. 2004 (Gerichts Kostengesetz-GKG). มาตรา 1 ข้อ 2.

⁶⁴ GKG. มาตรา 3.

⁶⁵ GKG. มาตรา 52.

⁶⁶ GKG. มาตรา 165.

⁶⁷ GKG. มาตรา 166 ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung-ZPO). มาตรา 114.

⁶⁸ GKG. มาตรา 166 ประกอบกับ ZPO. มาตรา 122.

ก. ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้ทนายความ รัฐจะออกค่าใช้จ่าย ในส่วนนี้ให้ก่อน ทนายความไม่มีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการที่คู่กรณีโดยตรง

ข. คู่กรณีที่ได้รับการยกเว้น ลดหย่อน หรือมีสิทธิผ่อนชำระค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของศาล และค่าทนายความที่รัฐออกให้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฐานะทางการเงินของคู่กรณี

4) การแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี

(1) การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยคู่กรณี ซึ่งเป็นกรณีที่คู่กรณีจะต้องทำคำให้การ คำแถลง คำร้องหรือคำขอเพื่อเสนอต่อศาล และสามารถยื่นพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาไม่ว่าจะเป็นชั้นไต่สวน หรือชั้นพิจารณาคดี

(2) การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตรง ซึ่งศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน (Untersuchungsgrundsatz) เช่นเดียวกับวิธีพิจารณาคดีอาญา คดีภาษี และคดีสวัสดิการสังคม ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นคดีที่มีประโยชน์สาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยทั้งสิ้นบนพื้นฐานของหลักการกระทำทางปกครองเป็นเรื่องระหว่างคู่กรณีเท่านั้น นอกจากนี้ หลักการไต่สวนยังมีจุดประสงค์เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองเนื่องจากประชาชนมักจะเป็นฝ่ายเสียหายเปรียบในการหาพยานหลักฐานมาสู้คดี ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีหน้าที่ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาดัดสินคดีโดยไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอมาเท่านั้น ในกรณีจำเป็นศาลสามารถไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดนอกจากสถานที่เพื่อประกอบการพิจารณาได้⁶⁹ หากศาลขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องใดที่จำเป็นต่อการตัดสินคดี โดยเฉพาะเรื่องทางเทคนิคหรือศาสตร์เฉพาะทาง ศาลต้องตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษาตรวจสอบหรือวิเคราะห์เรื่องใดๆ เกี่ยวกับคดีแล้วรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาล หากศาลไม่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงที่จำเป็นต่อการพิพากษาต่างๆ ที่สามารถกระทำได้ หรือศาลปฏิเสธการรับฟังพยานหลักฐานของคู่กรณี โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร⁷⁰ กรณีดังกล่าวถือเป็นการกระทำผิดต่อหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงตามมาตรา 86 วรรคแรก VwGO และถือเป็นเหตุยกฟ้องร้ายแรงในกระบวนการพิจารณา ผู้แพ้คดีสามารถอ้างเหตุดังกล่าวเพื่อยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลได้⁷¹

นอกจากนี้ ศาลไม่เพียงแต่มีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ศาลยังมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่คู่กรณีเกี่ยวกับสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณา เช่น ให้คำแนะนำในการเรียบเรียงถ้อยคำ และการยื่นคำแถลง คำให้การ คำร้องหรือคำขอเป็นต้น⁷²

⁶⁹ VwGO. มาตรา 102 วรรคสาม.

⁷⁰ VwGO. มาตรา 86 วรรคสอง.

⁷¹ กมลชัย รัตนสกาวงศ์. อ้างแล้ว. หน้า 20.

⁷² VwGO. มาตรา 86 วรรคสาม.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งคู่กรณีฝ่ายประชาชนซึ่งมักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบฝ่ายปกครอง เนื่องจากขาดความรู้และประสบการณ์ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองและเพื่อดำเนินกระบวนการเป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่ติดขัดหรือเสียเวลากับความผิดพลาดอันเกิดจากความไม่รู้ของคู่กรณีฝ่ายประชาชน

5) การรับฟังพยานหลักฐานในคดี

ในกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองสามารถรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ ดังต่อไปนี้⁷³

- (1) พยานบุคคล
- (2) พยานเอกสาร
- (3) พยานผู้เชี่ยวชาญ
- (4) การให้ถ้อยคำโดยคู่กรณี และ
- (5) พยานหลักฐานอื่นๆ

นอกจากนี้ ศาลยังสามารถสอบถามข้อสงสัยไปยังหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ หรือออกคำสั่งเรียกให้หน่วยงานส่งเอกสาร แฟ้มงาน หรือข้อมูลใดๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดีให้แก่ศาลก็ได้ ข้อมูลจากหน่วยงานราชการนี้ถือเป็นเครื่องมือช่วยเหลือที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาคดีปกครอง ศาลสามารถขอข้อมูลข่าวสารราชการได้จากหน่วยงานเท่าที่ศาลเห็นว่าจะประโยชน์ต่อการพิจารณาคดี ไม่เพียงเฉพาะหน่วยงานที่เป็นคู่กรณีเท่านั้นที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำขอของศาล เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหนึ่งมักจะมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นเสมอ หากการเผยแพร่ข้อมูลจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติหรือมีกฎหมายกำหนดให้ปกปิดข้อมูลเป็นความลับ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบหน่วยงานสามารถปฏิเสธคำสั่งศาลได้ แต่คู่กรณีก็สามารถยื่นอุทธรณ์คัดค้านการปกปิดข้อมูลต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ได้เช่นกัน

6) การกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสาธารณรัฐเยอรมนีมีระบบกฎหมายที่ดีเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และถือเป็นตัวจักรสำคัญที่ทำให้สังคมเยอรมันแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากแบ่งโครงสร้างของระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้วอาจแบ่งได้เป็นกฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครองและกฎหมายอาญาในส่วนของกฎหมายแพ่ง (Umweltprivatrecht) นั้นประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) ได้กำหนดค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Umwelthaftung und Entschädigung fuer Mweltschaden) ไว้เป็นการทั่วไปใน มาตรา 823 มาตรา 906 และมาตรา 1004⁷⁴ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ (Umwelthaftungsgesetz

⁷³ VwGO. มาตรา 96 วรรคแรก.

⁷⁴ สุนทรียาเหมือนพะวงศ์. (2543). “กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเยอรมัน”. *คู่มือ*, 47, 2. หน้า 121.

หรือ UmweltHG) หรือกฎหมาย Environmental Liability Act 1990 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจ่าย ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายทั้ง ในกรณีที่ได้รับอันตรายต่อชีวิต หรือได้รับความเสียหายต่อสุขภาพและอนามัย รวมทั้งได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินด้วย ไม่ว่าความเสียหายที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมนั้นจะเกิดจากการประกอบกิจการที่ยังดำเนินการอยู่ หรือจากการประกอบกิจการที่ไม่ได้ดำเนินการอีกต่อไปแล้ว แต่กฎหมายนี้มีได้กำหนดความรับผิดที่มีอยู่ในกฎหมายอื่นและมีให้ใช้บังคับแก่กรณีความเสียหายที่เกิดจากพลังงานนิวเคลียร์

เมื่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจการใดๆ ที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ผู้ประกอบการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายนี้ ดังนี้

(1) กรณีที่ผู้ที่ได้รับความเสียหายเสียชีวิต

(1.1) ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาและการสูญเสียเงินของผู้ตายอันเนื่องมาจากการสูญเสียหรือการลดความสามารถในการหาเลี้ยงชีพของตนตลอดระยะเวลาที่เจ็บป่วย หรือเนื่องจากมีความจำเป็นอื่นๆ เพิ่มเติม รวมทั้งเงินชดเชยค่าฌาปนกิจศพด้วย

(1.2) ถ้าในช่วงระยะเวลาที่เกิดความเสียหาย ผู้ตายมีหน้าที่จะต้องจ่ายค่าเลี้ยงดูให้แก่บุคคลภายนอก และถ้าบุคคลภายนอกสูญเสียสิทธิในค่าเลี้ยงดูอันเนื่องมาจากการเสียชีวิตของผู้ตาย ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเป็นจำนวนเงินเท่ากับค่าเลี้ยงดูที่ผู้ตายจะสามารถให้ได้ในช่วงระยะเวลาที่มีชีวิตอยู่

(2) กรณีที่เกิดความเสียหายต่อบุคคล ทำให้เกิดอันตรายหรือเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และอนามัยของบุคคลใด ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นค่ารักษาพยาบาลและจำนวนเงินที่ผู้บาดเจ็บได้จ่ายไป โดยพิจารณาว่าเป็นการสูญเสียหรือการลดความสามารถในการหาเลี้ยงชีพแบบชั่วคราวหรือแบบถาวร อันเนื่องมาจากความเสียหายนั้นหรือพิจารณาจากความจำเป็นอื่นๆ เพิ่มเติมที่อาจตามมาทั้งนี้ในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายในกรณีที่สูญเสียหรือการลดความสามารถในการหาเลี้ยงชีพ หรือความจำเป็นอื่นๆ เพิ่มเติม รวมทั้งความเสียหายที่จ่ายให้แก่บุคคลภายนอก (ค่าเลี้ยงดู) ให้จ่ายเป็นรายปี โดยผู้ประกอบการจะต้องรับผิดชอบในการจ่าย ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายเสียชีวิต หรือได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยของบุคคล เป็นจำนวนเงินทั้งหมด 160 ล้านดอยร์มาร์ก และในกรณีที่ได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สิน เป็นจำนวนเงินสูงสุด 160 ดอยร์มาร์ก โดยมีเงื่อนไขว่า ความเสียหายนั้นจะต้องเกิดจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

(3) กรณีที่เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ให้จ่ายค่าเสียหายสำหรับการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยมีเงื่อนไขว่า ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะต้องไม่เกินกว่ามูลค่าทรัพย์สินของทรัพย์สินนั้น

ในส่วนของการรับผิดชอบความเสียหายในทรัพย์สินนั้น ถ้าการประกอบกิจการนั้น ได้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้และเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้อยกเว้นความรับผิดในความเสียหายต่อทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำโดยความประมาท และถ้า ผู้ได้รับความเสียหายมีส่วนทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินด้วย ให้ผู้ที่ควบคุมทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายนั้นรับผิดชอบเท่ากับความผิดของผู้ได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สิน

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการที่ปิดกิจการไปแล้วจัดทำประกันภัยตามสมควร หรือรักษาความปลอดภัยด้านการเงินอื่นเพื่อครอบคลุมความรับผิดไม่เกิน 10 ปี โดยการประกันภัยแก่บุคคลภายนอกกับบริษัทประกันภัยที่มีใบอนุญาตเพื่อดำเนินธุรกิจภายในขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายนี้ หรือการประกันความเสียหายหรือการรับรองโดยสหพันธ์รัฐหรือมลรัฐใดมลรัฐหนึ่ง หรือประกันความเสียหายหรือการรับรองโดยสถาบันสินเชื่อทางการเงินที่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจภายในขอบเขตการบังคับใช้แห่งกฎหมายนี้

3.2.3 ประเทศญี่ปุ่น

1) บททั่วไป

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก แต่ก็เป็นการพัฒนาที่มีวิวัฒนาการของสังคมมาอย่างยาวนาน มิใช่พัฒนาเพราะจัดตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพียงอย่างเดียวและพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่นก็แลกมาด้วยชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัยของชาวญี่ปุ่น โดยมีจุดเริ่มต้นคือในสมัยเมจิประมาณปี ค.ศ. 1868 ประเทศญี่ปุ่นมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมมากเพื่อจะเอาชนะประเทศตะวันตก และในปี ค.ศ. 1885 มีการทำเหมืองแร่กันมาก เช่น เหมืองทองแดง สารพิษจากเหมืองจะไหลไปตามแม่น้ำ ส่งผลกระทบต่อเกษตรกร ซึ่งช่วงนั้นผู้ได้รับความเสียหายและผู้เกี่ยวข้องยังไม่นิยมฟ้องต่อศาลนักเพราะฝ่ายบริหารมีอิทธิพลสูงมากยังไม่มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย อย่างชัดเจนความเป็นอิสระของผู้พิพากษายังมีไม่มากนักสรุปว่ากระบวนการยุติธรรมในสมัยนั้นก็ยังไม่ทำงานเท่าใดนัก

สาเหตุใหญ่ที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีการพัฒนาการด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาก อาจกล่าวได้ว่ามาจากสาเหตุคดีใหญ่ 4 คดี ที่มีการฟ้องร้องกัน มูลเหตุของคดีใหญ่ 4 คดีนั้น คือ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1960 ประเทศญี่ปุ่นเผชิญกับปัญหามลภาวะค่อนข้างมาก เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อที่จะได้เก็บภาษีเข้ารัฐให้ได้มากที่สุด การพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดมลภาวะและเป็นต้นเหตุให้เกิดคดีใหญ่ขึ้น 4 คดี คือ⁷⁵

⁷⁵ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. (2531). การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม. หน้า 231.

- (1) คดีมินามาตะ
- (2) คดีจากโรงงานปิโตรเคมีที่โยกะฮิชิ
- (3) คดีโตยามา
- (4) คดีนิกาคะ มินามาตะ

ในที่นี้จะกล่าวถึงคดีมินามาตะที่โด่งดังมากและรู้จักกันทั่วโลก และมีความยืดเยื้อยาวนาน

คดีมินามาตะ มีคนตายจำนวน 1,611 คน เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1952 มีคนอยู่อาศัยในมินามาตะ ประมาณ 20,000 คน เหตุที่เกิดขึ้นในครั้งแรกมีเรื่องแปลกๆ คือ แมวเดิน 2 เท้า และเดิน มีเด็กเดินไม่ตรงพูดไม่ชัดมีอาการคล้ายแมว ต่อมาในปี ค.ศ. 1956 มีการยอมรับว่ามีโรคเกิดขึ้นที่มินามาตะ มีโรงงานขนาดใหญ่ผลิตปุ๋ย ซึ่งก่อนสงครามโลก โรงงานนี้ตั้งอยู่ที่ประเทศเกาหลีและประเทศจีน หลังสงครามจึงหาแหล่งตั้งโรงงานใหม่ที่สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำได้ จึงมาตั้งที่เมืองมินามาตะ เป็นโรงงานใหญ่มาก คนทำงานส่วนใหญ่จบจากมหาวิทยาลัยโตเกียวและมหาวิทยาลัยเกียวโต โรงพยาบาลที่เด็กไปรักษา คือ โรงพยาบาลที่อยู่ในโรงงาน โรงงานตั้งอยู่ในคามาโมโตซึ่งมีมหาวิทยาลัยคามาโมโตอยู่คณะแพทยศาสตร์ในมหาวิทยาลัยคามาโมโตวิจัยว่าเด็กได้รับน้ำซึ่งมีสารปรอท และในปี ค.ศ. 1959 มหาวิทยาลัยดังกล่าวได้เปิดเผยว่า คนที่เป็นโรค กินปลาและหอย ซึ่งมีสารปรอทซึ่งเกิดจากโรงงานที่ผลิตปุ๋ยในโตรเจน แต่โรงงานปฏิเสธอ้างว่าสารดังกล่าวเกิดจากระบบในสงครามโลกที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ทิ้งแล้วไม่ระเบิดแล้วมาตกในทะเล

ผู้อำนวยการโรงพยาบาลในโรงงานก็เกิดความสงสัยจึงทดลองโดยนำปลามาฉีดสารปรอท แล้วให้แมว 800 ตัวกิน ปรากฏว่ามีแมวหลายตัวเดินเหมือนแมวในปี ค.ศ. 1952 ผู้อำนวยการโรงพยาบาลทดลองโดยไม่บอกเจ้าของโรงงานทราบ หลังจากทดลองเสร็จแล้วก็เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน หลังจากนั้นอีกสองเดือนโรงงานยอมรับว่าผู้ป่วยเกิดจากการได้รับสารพิษจากโรงงาน ก็คือในปี ค.ศ. 1959 โรงงานก็ไปเยี่ยมและมอบเงินทำขวัญแก่ผู้ป่วยและทำสัญญาว่าจะจ่ายค่าเสียหายให้แก่คนเสียชีวิตคนละ 300,000 เยน ผู้ใหญ่ที่เป็นโรคจ่ายคนละ 100,000 เยน เด็กจ่าย คนละ 30,000 เยน และทำสัญญาว่าห้ามไปฟ้องเรียกค่าเสียหายอีก⁷⁶

เงิน 300,000 เยน ในสมัยนั้นสามารถซื้อรถได้ 1 คันเท่านั้น

สัญญาดังกล่าวระบุว่าเงินที่ให้เป็นเงินค่าทำขวัญมิใช่ค่าสินไหมทดแทน

ในปี ค.ศ. 1968 เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลญี่ปุ่นรับว่าสาเหตุโรคมินามาตะเกิดจากน้ำเสีย ทำให้รัฐบาลถึงใช้ระยะเวลาานเท่านี้จึงยอมรับผล สาเหตุหนึ่งก็คือมีการห้ามวิจัยโรคมินามาตะในมหาวิทยาลัย

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 232.

สาเหตุที่ห้ามวิจัย คือ ช่วงหลังสงครามโลกประเทศญี่ปุ่นต้องการพัฒนาประเทศการวิจัยใดที่จะเป็นสาเหตุให้โรงงานล้มละลายก็จะห้ามวิจัย และการสนับสนุนตั้งโรงงานก็เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน และรัฐสามารถเก็บภาษีจากโรงงานได้และรัฐเป็นผู้อนุญาตให้ตั้งโรงงานหากวิจัยแล้วรัฐอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบได้⁷⁷

2) หลักกฎหมายในการฟ้องคดี

หลักกฎหมายที่ใช้อ้างอิงในการฟ้องคดีก็คือหลักว่าด้วยละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 709⁷⁸ นอกจากนี้ หน่วยงานยังอ้างหลักกฎหมายในการฟ้องคดีอีก 2 อย่าง คือ

(1) อ้างหลักกรรมสิทธิ์ในการฟ้องคดี คือ เจ้าของกรรมสิทธิ์มีแดนกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินและใต้ดิน หลักนี้มีให้แก่เฉพาะเจ้าของกรรมสิทธิ์ผู้เช่าไม่มีสิทธิ์นี้

(2) หลักสิทธิในร่างกาย ชีวิตและจิตใจ

หลักสิทธิในร่างกายและจิตใจเป็นสิทธิเด็ดขาดกว่าหลักกรรมสิทธิ์ หลักในกรรมสิทธิ์และหลักสิทธิในร่างกาย ชีวิตและจิตใจ แม้ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายดังเช่นประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 709 แต่หลักสิทธิในข้างต้นนั้น ได้มีการยอมรับว่าใช้อ้างอิงได้ และสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ดังเช่นละเมิด

ส่วนการฟ้องให้ระงับการกระทำ จะใช้หลักทฤษฎีว่าแค่ไหนเพียงใดที่ประชาชนธรรมดาสามารถรับได้ โดยเปรียบเทียบความเสียหายของผู้ได้รับความเสียหายกับผลประโยชน์ของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น เครื่องบินบินผ่านทำให้เสียงดังจะฟ้องให้ระงับได้หรือไม่ ต้องดูว่าคนทั่วไปทนเสียงดังนี้ได้หรือไม่ และต้องดูด้วยว่าเครื่องบินเป็นประโยชน์แก่สาธารณะที่ทุกคนสามารถโดยสารไปต่างประเทศได้

(1) คำขอบังคับ

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมหรือคดีต่างๆ ไป ผู้ฟ้องคดีประสงค์อย่างไรก็ต้องระบุไว้ในคำขอบังคับ ซึ่งศาลจะบังคับให้ตามคำขอบังคับ คำขอบังคับโดยทั่วไปมี 2 กรณี คือ

(1.1) ขอบังคับค่าเสียหาย

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของญี่ปุ่นสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว และค่าเสียหายในอนาคตได้ แต่จะแบ่งแยกอย่างไรว่าค่าเสียหายส่วนไหนเป็นอดีตและส่วนไหนเป็นค่าเสียหายอนาคต ศาลชั้นต้นประเทศญี่ปุ่นจะถือวันพิจารณาวันสุดท้าย

⁷⁷ อานาจ วงศ์บัณฑิต. (2550). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า 35.

⁷⁸ มาตรา 709 ของประเทศญี่ปุ่น บัญญัติว่า ละเมิดเป็นการปฏิบัติที่ต่างไปจากหนึ่งซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่นหรือทำให้ผู้อื่นเสียหาย โดยผู้กระทำไม่มีอำนาจที่จะกระทำเช่นนั้น.

(ไม่ใช่วันตัดสิน) เป็นจุดแบ่งความเสียหายในอดีตและความเสียหายในอนาคต เนื่องจากในวันพิจารณาวันสุดท้าย คู่ความยังสามารถแสดงความเสียหายที่เกิดขึ้นมาแล้วทั้งหมดได้

ศาลสูงก็มีการแบ่งแยกค่าเสียหายในอดีตและในอนาคตด้วย โดยค่าเสียหายในอนาคตของศาลชั้นต้นก็จะกลายเป็นค่าเสียหายในอดีตจนถึงวันที่ศาลสูงพิจารณาคดีเสร็จ เพราะศาลสูงยังสามารถพิจารณาข้อเท็จจริงและสืบพยานได้ ส่วนศาลสูงสุดไม่สามารถพิจารณาข้อเท็จจริงได้ ศาลสูงสุดก็จะถือการแบ่งแยกตามศาลสูง⁷⁹

(1.2) ขอให้ระงับการกระทำ

คดีที่ฟ้องขอให้ระงับการกระทำมีผลลัพธ์ 2 อย่างด้วยกัน คือ

(1.2.1) ผลลัพธ์ที่ส่งผลกระทบต่อไปยังบุคคลอื่นและท้องถิ่น

(1.2.2) ผลลัพธ์ที่มีผลกระทบต่อด้านเวลา คือ มีผลไปยังอนาคตด้วยเพื่อให้

ลูกหลานในอนาคตรับสิ่งดีๆ ของสิ่งแวดล้อม

การฟ้องขอให้ระงับการกระทำจะต้องมีการจำกัดคำขอ คำฟ้องที่ไม่มีข้อจำกัดคำขอ คำร้องหรือประเด็นข้อพิพาทจะเป็นคำฟ้องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำฟ้องจึงต้องอยู่ในข้อจำกัด มิฉะนั้นศาลจะยกฟ้อง กล่าวโดยสรุปก็คือ คำขอบังคับจะต้องชัดเจนมิฉะนั้นศาลจะยกฟ้อง เงื่อนไขนี้ไม่มีบทบัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่เป็นเงื่อนไขที่ศาลสร้างขึ้นเอง

ประเทศญี่ปุ่นถือว่าสิทธิในชีวิตร่างกายเป็นสิทธิเด็ดขาดเหนือกว่าสิทธิในทรัพย์สิน

ในการฟ้องคดีสิทธิทางอากาศ ศาลประเทศญี่ปุ่นยอมรับสิทธิในการฟ้องคดี แต่สิทธิทางเสียง เช่น ให้ระงับเสียง ศาลยังไม่ยอมรับสิทธิในการฟ้องคดีนี้ เช่น เสียงรถยนต์ เครื่องบิน คดีประเภทนี้ส่วนใหญ่จบลงด้วยการปรองดองกัน แม้ศาลจะตัดสินแล้วก็สามารถปรองดองกันได้ ศาลก็จะแจ้งแก่เจ้าหน้าที่หน้าบัลลังก์ว่าการยอมกันนี้มีผลให้บังคับเหมือนคำตัดสิน เจ้าหน้าที่หน้าบัลลังก์ก็จะทำเอกสารให้คู่ความเป็นสัญญา โดยสัญญาที่เจ้าหน้าที่หน้าบัลลังก์ทำนี้ก็จะมผลบังคับเหมือนคำตัดสิน

(2) ภาระการพิสูจน์

ภาระการพิสูจน์ในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก เพราะกระบวนการผลิตทั้งหมดของโรงงาน ผู้ได้รับความเสียหายไม่อาจทราบได้ แต่ศาลประเทศญี่ปุ่นได้วางหลักกฎหมายในการพิสูจน์ไว้เพื่อประโยชน์แก่ราษฎรผู้ฟ้องคดีให้พิสูจน์ได้ง่ายขึ้น คือ

(2.1) การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล มีคดีที่วางหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล คือ คดียกกะอิจิเซ็งสกุคิจิเคง และคดีนิคาตะมินามาตะ

⁷⁹ สุนิชย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. อ้างแล้ว. หน้า 233.

คดียกกะอิชิเซ็งสกุจิเคง เป็น โรงงานปิโตรเคมีปล่อยควันพิษออกมา ทำให้ชาวบ้านที่อยู่รอบโรงงานไอไม่หยุดเนื่องจากได้รับสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ศาลวางหลักว่า มีโรงงานอยู่และโรงงานปล่อยสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์และสารนั้นทำให้ประชาชนป่วยไอไม่หยุด ดังนั้นก็เพียงพอแล้วที่จะให้โรงงานรับผิดชอบ⁸⁰

หลังจากคำพิพากษาออกมาแล้วจุดประกายให้รัฐออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่เกิดจากความเสียหายต่อสุขภาพจากปัญหามลพิษหลังจากนั้นก็มีการยอมรับว่าสารพิษก่อให้เกิดความเสียหายต่อร่างกายมากขึ้น

(2.2) การพิสูจน์การกระทำโดยประมาท

ศาลประเทศญี่ปุ่นได้วางหลักเกี่ยวกับความประมาทไว้ ดังนี้

(2.2.1) คดีโอซากาอะรุคาริจิเคง ในปี ค.ศ. 1916 ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2⁸¹

โรงงานปล่อยสารพิษส่งผลกระทบต่อเกษตรกร ศาลกล่าวไว้ว่าความประมาทคืออะไร โดยศาลได้วินิจฉัยยอมรับว่ามีความประมาทเกิดขึ้นหรือไม่ โดยดูว่าโรงงานได้ตั้งมาตรการหรือเครื่องมือมาควบคุมผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นหรือไม่เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าประมาทหรือไม่⁸²

(2.2.2) คดีชิงเก็งโกสะตะ ตะเคมัสซิจิเคง คดีนี้ต้นสนอยู่ข้างทางรถไฟรถไฟวิ่งด้วยไอน้ำ ควันจากรถไฟทำให้ต้นสนตายไป รถไฟบริหารโดยรัฐบาลเมื่อถูกฟ้องศาลก็ยอมรับว่าประเทศหรือรัฐบาลถูกฟ้องได้ การรถไฟเป็นกิจการสำคัญแต่การรถไฟไม่ได้ตั้งมาตรการใดๆ มาป้องกันผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจึงเป็นการประมาท⁸³

ในกรณีที่การกระทำนั้น ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าก็ถือว่าเป็นการกระทำ โดยประมาท เช่น คดีมินามาตะไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าสารปรอทที่อยู่ในปลาจะทำให้คนเป็นโรคมินามาตะได้ เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ประมาทผู้ได้รับความเสียหายจะต้องพิสูจน์โดยการนำทฤษฎีจูนีเก็งโคระงมาไซ (หลักแค่ไหนเพียงใดที่ประชาชนธรรมดาจะรับได้) เพื่อลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายเพราะผู้เสียหายพิสูจน์ยากจึงทำให้ภาระนี้ตกอยู่กับฝ่ายผู้กระทำ

⁸⁰ Julian Gresser, Koichiro Fujikura and Aki Morishma. (1981). *Environmental Law in Japan*. London: The MIT Press. p. 135.

⁸¹ *Ibid*, p. 136.

⁸² อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2547). *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. หน้า 85.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

(3) การพิสูจน์ความเสียหายที่ร่วมกันก่อขึ้น

กฎหมายแพ่งประเทศญี่ปุ่นมีประมาทร่วมกันได้โดยหลายๆ โรงงาน เช่น สามโรงงานผลิตสินค้าและปล่อยสารพิษออกมา แต่ละโรงงานไม่เท่ากัน น้อยมากตามแต่มาตรฐานของแต่ละโรงงาน ตามกฎหมายแพ่งจะให้ทั้งสามโรงงานรับผิดชอบร่วมกัน ผู้เสียหายจะฟ้องเรียกเพียงบริษัทเดียวให้รับผิดชอบทั้งหมดก็ได้ เช่น เสียหาย 100 ล้านบาท อาจฟ้องทั้งสามโรงงานให้รับผิดชอบร่วมกัน 100 ล้านบาท หรืออาจฟ้องให้โรงงานเดียวรับผิดชอบ 100 ล้านบาทเลยก็ได้ การร่วมกันกระทำ เช่น A ผลิตสินค้าโดยซื้อวัตถุดิบจาก B และส่งไปให้ C ขาย ดังนี้ถือว่าร่วมกันกระทำต้องรับผิดชอบร่วมกันเพียงแต่ตั้งโรงงานใกล้กันไม่ได้เกี่ยวกันสมควรจะต้องให้รับผิดชอบร่วมกันหรือไม่ นักวิชาการเห็นว่าไม่ควรให้ร่วมกันรับผิดชอบ นักกฎหมายทั่วไปเห็นว่าควรแบ่งให้แต่ละบริษัทรับผิดชอบตามสารพิษที่แต่ละบริษัทปล่อยออกไป เพราะมีฉะนั้นแล้วผู้เสียหายก็จะฟ้องบริษัทที่มีผลกำไรมาก ซึ่งบริษัทนั้นอาจปล่อยสารพิษน้อยก็ได้ ซึ่งศาลตีความหมายของคำว่าร่วมกันกว้างเกินไป

ถ้าเป็นแบบนี้ไม่ต้องพิจารณาเลยว่าแต่ละบริษัทคาดการณ์ว่าจะมีมลพิษที่ตนเองก่อรวมตัวกับมลพิษของบริษัทอื่นก่อนแล้วเกิดความเสียหายต่อประชาชนก็จะให้รับผิดชอบร่วมกัน แต่ถ้าไม่ใช่แบบนี้แต่เป็นแบบในเมือง ต้องดูว่าแต่ละบริษัทคาดการณ์หรือสามารถรู้ได้หรือตระหนักได้ว่าจะเกิดความเสียหาย ถ้าคาดการณ์ได้ก็ต้องร่วมรับผิดชอบเป็นแบบร่วมกันอย่างมาก

3) หลักในการพิจารณาคดีของศาล

หลักเกณฑ์หนึ่งเพียงใดที่ประชาชนธรรมดาจะรับได้ โดยเปรียบเทียบความเสียหายของผู้ได้รับความเสียหายกับผลประโยชน์ของผู้ก่อความเสียหาย เช่น เครื่องบินบินผ่าน ทำให้เสียงดังจะฟ้องให้ระงับได้หรือไม่ ต้องดูว่าคนทั่วไปทนเสียงดังนี้ได้หรือไม่ และต้องดูด้วยว่าเครื่องบินเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือไม่

หลักเกณฑ์หนึ่งเพียงใดที่ประชาชนธรรมดาจะรับได้หรือทฤษฎีจูงใจถึง โคะรง พิจารณาจากเหตุผลหลายอย่าง เช่น

- (1) ระดับความเสียหายที่ได้รับ
- (2) ระดับของการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย
- (3) ผลประโยชน์ของสาธารณะ
- (4) ไครมาอยู่ก่อนหลัง

ถ้าพิจารณาแล้วปรากฏว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นที่ประชาชนทั่วไปจะทนได้ศาลก็จะยอมรับว่ามีภาระเมิดเกิดขึ้น ผู้เสียหายสามารถฟ้องให้ระงับการกระทำและเรียกค่าเสียหายได้

ถ้าระดับการละเมิดกฎหมายมีน้อยก็สามารถเรียกค่าเสียหายได้แต่ไม่สามารถฟ้องให้ระงับการกระทำได้ แต่ถ้าระดับของการละเมิดกฎหมายมีมากก็สามารถฟ้องให้ระงับการกระทำได้

(1) ประโยชน์สาธารณะ คดีสนามบิน โอซาก้า ราษฎรฟ้องรัฐบาลโดยขอให้ศาลสั่งห้ามบินในช่วงเวลา 3 หุ่่ม ถึง 7 โมงเช้า เนื่องจากเสียงดัง

คดีนี้มีโจทก์มากกว่า 400 คน ศาลสูงสุดตัดสินในปี ค.ศ. 1981 โดยที่ประชุมใหญ่ตัดสินให้ยกฟ้องคำขอให้ระงับการบิน แต่ให้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น สำหรับค่าเสียหายในอนาคตไม่ให้

เหตุที่ยกฟ้องเรื่องขอให้ระงับการบินนั้นศาลสูงสุดเห็นว่าสนามบินมีประโยชน์ต่อสาธารณชนค่อนข้างสูง ถ้าศาลระงับการบินจะเป็นการละเมิดอำนาจรัฐในการบริหารดูแลสนามบิน และศาลสูงสุดเห็นว่าประชาชนใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาฟ้องบังคับรัฐเป็นการไม่ถูกต้อง ต้องใช้เป็นคดีปกครอง⁸⁴

คดีนี้เป็นคดีแรกที่ศาลสูงสุดใช้หลักการนี้มาขัดขวางการฟ้องคดี ทำให้หลายคนตกใจมาก ที่ศาลสูงยอมรับการฟ้องคดีและสั่งให้ระงับการบิน แต่ศาลสูงสุดยกฟ้องหรือไม่ยอมรับคดีโอซาก้านี้ตั้งแต่ศาลชั้นต้นจนถึงศาลสูงสุดใช้เวลาถึง 20 ปี

นอกจากนี้ศาลสูงสุดให้ความเห็นเพิ่มเติมอีกว่าไม่สามารถดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้แล้ว แต่ยังคงสามารถดำเนินคดีทางปกครองได้ แต่ในความเป็นจริงจะดำเนินคดีทางปกครองไม่ได้เนื่องจากขาดอายุความแล้ว

คดีนี้ศาลชั้นต้นและศาลสูงสั่งระงับการบิน แต่ความเสียหายศาลสูงให้จ่ายค่าเสียหายบางส่วนเท่านั้น

ที่ประเทศญี่ปุ่นไม่มีศาลปกครองแต่ศาลธรรมดาพิจารณาคดีปกครองได้ คดีนี้ศาลสูงสุดได้รับคำวิจารณ์ค่อนข้างมาก

แต่ต่อมาสนามบิน โอซาก้าก็เลิกบินในเวลา 3 หุ่่ม ถึง 7 โมงเช้าไปแล้ว หลังจากศาลสูงสุดมีคำวินิจฉัยออกมา

ปัจจุบันศาลประเทศญี่ปุ่นได้ตัดสินกลับคำวินิจฉัยข้างต้นแล้ว⁸⁵

(2) เอกสิทธิ์คุ้มกัน

คดีฐานทัพ โยะ โคะตะ ในปี ค.ศ. 2001

คดีฐานทัพ โยะ โคะตะ ในปี ค.ศ. 2001 เป็นฐานทัพทหารอเมริกันอยู่ชานกรุงโตเกียว

รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น มาตรา 9 ประเทศญี่ปุ่นจะไม่ตั้งกองทัพล้างจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งฐานทัพไว้ทั่วประเทศญี่ปุ่น ที่ฐานทัพนี้มีการบินมาก

⁸⁴ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. อ้างแล้ว. หน้า 88.

⁸⁵ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. อ้างแล้ว. หน้า 90.

ตลอดวัน ชาวบ้านใกล้เคียงได้รับผลกระทบ จึงประท้วงฐานทัพบกทหารอเมริกันห้ามบินตั้งแต่ 3 ทุ่ม ถึง 7 โมงเช้า ปัญหาหลัก คือ จำเลยเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา

คดีนี้ในปี ค.ศ. 1997 ศาลชั้นต้นโตเกียวซื้อศาลฮัจจิโวจิในกรุงโตเกียวยกฟ้องโจทก์ โดยปัญหาในคดี คือ

(2.1) จำเลยเป็นประเทศสหรัฐอเมริกาส่งเครื่องบินเข้าต่อสู้คดีหรือไม่

(2.2) ต่างประเทศเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หรือไม่

ศาลประเทศญี่ปุ่นจึงจะมีอำนาจเหนือคดีนี้ได้ ซึ่งต้องเข้าเงื่อนไขทั้งสองข้อดังกล่าว โดยจำเลยซึ่งเป็นประเทศจะต้องยอมรับเป็นจำเลยเข้าต่อสู้คดีและจำเลยนั้นจะต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย⁸⁶

ศาลชั้นต้นยกฟ้องเพราะประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ยอมรับเป็นจำเลยและฐานทัพเป็นกรรมสิทธิ์ของประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงแค่มียุทธศาสตร์จึงไม่มีอำนาจเหนือคดีนี้ จึงยกฟ้องคดีดังกล่าว นักกฎหมายวิจารณ์ค่อนข้างมาก

ต่อมาศาลสูงก็ยกฟ้องโดยเหตุผลว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นมีสนธิสัญญาความปลอดภัย (คุ้มครองประเทศญี่ปุ่น) ภายใต้สนธิสัญญานี้มีข้อตกลงว่าในกรณีประเทศสหรัฐอเมริการะทำความผิดภายใต้อำนาจอธิปไตยในประเทศญี่ปุ่น ศาลญี่ปุ่นไม่มีสิทธิบังคับค่าเสียหายจากประเทศสหรัฐอเมริกา

หลักการที่ประเทศญี่ปุ่นนำมาวินิจฉัย ได้แก่

ก. ประมาทหรือไม่

การพิจารณาว่าประมาทหรือไม่ ศาลจะดูว่าโรงงานได้ตั้งมาตรการหรือเครื่องมือควบคุมมลพิษที่จะเกิดขึ้นหรือไม่เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าประมาทหรือไม่ หากโรงงานพยายามป้องกันแล้ว และข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นมีโอกาสน้อยมาก ศาลก็จะให้โรงงานรับผิดชอบเมื่อโรงงานมิได้ มีมาตรการป้องกันไว้เลย ถ้าโรงงานมีมาตรการป้องกันไว้แล้วแม้สารพิษรั่วไหล โรงงานก็ไม่ต้องรับผิดชอบ

ข. ประมาทร่วมกัน

กฎหมายแห่งประเทศญี่ปุ่นมีประมาทร่วมกันได้โดยหลายๆ โรงงาน เช่น โรงงาน 3 แห่ง ผลิตสินค้าและปล่อยสารพิษออกมาเล็กน้อยตามมาตรฐานของแต่ละโรงงาน ตามกฎหมายจะให้โรงงานทั้ง 3 แห่ง ร่วมกันรับผิดชอบ

4) การประนีประนอมยอมความ

⁸⁶ สวงวน นิตยารัมภ์พงศ์. (2544). *จากรากหญ้าถึงขอบฟ้า: อดีต ปัจจุบัน และอนาคตขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย*. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. หน้า 25.

ในกรณีที่ผู้พิพากษาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงกันก็จะไม่ค่อยมีปัญหามากนัก แต่มีปัญหาที่โจทก์จำเลยทำความตกลงกันข้างนอกแล้วนำสัญญามาเสนอต่อศาล สัญญานั้นมีปัญหาว่ามีความยุติธรรมมากแค่ไหน

กรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากไม่มีการฟ้องคดีแบบ Class Action แต่อาจมีการฟ้องคดีแทนกันได้โดยผู้พิพากษาจะต้องพิจารณาว่าโจทก์นั้นมีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ดำเนินคดีแทนได้หรือไม่

กรณีผู้ฟ้องคดีแทนประสงค์จะปรองดองกันนั้นไม่สามารถกระทำได้โดยพลการ จะต้องได้รับการอนุญาตจากศาลเสียก่อนจึงจะสามารถทำสัญญายอมกับจำเลยได้ โดยผู้พิพากษาจะพิจารณาจากหลายปัจจัย เช่น

(1) การเปรียบเทียบเงินที่จะได้รับการปรองดองกับผลลัพธ์ของคำพิพากษา

(2) รายละเอียดของสัญญาปรองดองได้พิจารณาถึงความคิดของผู้ได้รับความเสียหายอื่นๆ หรือไม่

(3) ทัศนคติที่มีส่วนร่วมหรือเข้าไปมีส่วนในการทำสัญญาปรองดองกันหรือไม่

ถ้าครบเงื่อนไขทุกข้อศาลก็ยอมรับได้ ก็จะอนุญาตให้มีการปรองดองกันได้

ถ้าในประเทศสหรัฐอเมริกาศาลก็จะพิจารณาถึงค่าทนายความแพงเกินไปหรือไม่ด้วย นักวิชาการของประเทศญี่ปุ่นเสนอว่า น่าจะนำเงื่อนไข ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกามาพิจารณาด้วย

ในประเทศสหรัฐอเมริกาในกรณีมีการฟ้องคดีแทนถ้าจะถอนฟ้องหรือปรองดอง ผู้พิพากษาจะเข้าไปตรวจสอบก่อน โดยดูเบื้องหลังของการถอนฟ้อง เช่น เบื้องหลัง โจทก์บางคน และจำเลยอาจมีการปรองดองกันเป็นส่วนตัวแล้วอาจถอนฟ้องซึ่งกรณีนี้มีมากในประเทศสหรัฐอเมริกา

5) การใช้กฎหมายอาญามาจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

กฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อม คือ กฎหมายที่ควบคุมสิ่งแวดล้อม ได้นำบทลงโทษมาใช้ โดยในสมัยเมื่อกฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมจะมีอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา

ในปี ค.ศ. 1967 มีกฎหมายพื้นฐานที่ไว้รับมือควบคุมปัญหามลพิษซึ่งไม่ใช่กฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมอยู่ด้วย

ในเวลาเดียวกันก็มีกฎหมายว่าด้วยการลงโทษการกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษลักษณะพิเศษคือลงโทษการกระทำที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ หลังจากนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมก็มีการเปลี่ยนแปลง

ต่อมาปี ค.ศ. 1993 มีกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีได้มุ่งแก้ปัญหามลพิษ แต่เพียงอย่างเดียว แต่คุ้มครองทั้งหมดรวมทั้งสิ่งแวดล้อมและมลพิษที่มีผลต่อมวลมนุษยชาติ ไม่ใช่เฉพาะแต่ประเทศญี่ปุ่นแต่อย่างเดียว กฎหมายนี้มีกฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมรวมอยู่ด้วย

กฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมมีพัฒนาการ 2 อย่าง คือ⁸⁷

- (1) ช่วยคุ้มครองสุขภาพร่างกายของมนุษย์
- (2) อนุรักษ์สภาพนิเวศวิทยาธรรมชาติ

ระบบนิเวศวิทยาธรรมชาติเป็นศูนย์กลางมีข้อขัดแย้งกับกฎหมายอาญาที่มีอยู่แล้ว แนวคิดเก่าประมวลกฎหมายอาญาประเทศญี่ปุ่นมุ่งคุ้มครองชีวิตร่างกายทรัพย์สินเท่านั้น จึงมีแนวคิดว่าสมควรหรือไม่ที่จะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยนำกฎหมายอาญามาใช้ แนวคิดที่นำมาใช้เห็นว่าการอนุรักษ์ระบบนิเวศเป็นหน้าที่ของกฎหมายอาญา โดยการนำกฎหมายอาญามาใช้เป็นตัวเสริมให้คำสั่งของราชการที่ออกมามีผลใช้บังคับ

แนวคิดอีกแนวหนึ่งไม่เห็นด้วยที่จะนำกฎหมายอาญามาใช้คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพราะขัดกับแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายอาญาหรือแนวคิดหลัก⁸⁸

การสอบสวนมีปัญหาค่อนข้างมาก โดยมีปัญหาจาก

(1) ปัญหาทางด้านเทคนิค เช่น มีข้อบัญญัติห้ามปล่อยสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ แต่ตำรวจไม่มีความสามารถทางด้านเทคนิค แต่ฝ่ายบริหารมีความสามารถทางเทคนิคมากกว่าทางตำรวจ จึงต้องพึ่งพาฝ่ายบริหารค่อนข้างมาก ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้ตัดสินใจการกระทำใดผิดกฎหมายจากนั้นจึงแจ้งตำรวจให้จับกุม

(2) ปัญหาการรับรู้ของบุคคลภายนอกเกี่ยวกับกิจกรรมภายในของบริษัทซึ่งคนนอกไม่สามารถรับรู้วิธีการดำเนินการของบริษัทหรือโรงงาน แต่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบบริษัทหรือโรงงานได้ ตำรวจก็จะพึ่งอำนาจของฝ่ายบริหารตามนี้

(3) ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐาน ในคดีอาญาทั่วไปจะนำข้อมูลที่ฝ่ายบริหารรวบรวมมาใช้ในคดีอาญาไม่ได้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากศาล แต่จะนำหลักฐานที่ฝ่ายบริหารรวบรวมมาใช้เป็นหลักฐานในคดีอาญาไม่ได้ ซึ่งนักวิชาการเห็นว่าน่าจะนำไปใช้ได้ แต่พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานอะไรจะต้องขออนุญาตจากศาล

สาเหตุที่นำหลักฐานที่ฝ่ายบริหารรวบรวมเป็นพยานหลักฐานในศาลไม่ได้เพราะมีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ แต่นักวิชาการเห็นว่าน่าจะนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานได้

กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษการปล่อยมลพิษอันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์เป็นกฎหมายฉบับแรกของกฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อม

⁸⁷ จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร. (2542). พลวัตองค์กรพัฒนาเอกชนไทย. ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ), *เศรษฐศาสตร์การเมือง(เพื่อชุมชน)*, ฉบับที่ 11 เอ็นจีโอ 2000. กรุงเทพมหานคร: เอคิสันเพรส โปรดักส์. หน้า 189.

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 190.

กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่ค่อนข้างสั้น ความผิดที่บัญญัติไว้ส่วนใหญ่เป็นการกระทำที่ปล่อยมลพิษอันเป็นเหตุให้เกิดอันตราย แต่อาจจะลงโทษการกระทำที่เสียชีวิต อันตรายเป็นองค์ประกอบความผิดตาม ข้อ 1 และ 2 แต่ปัจจุบันไม่ค่อยนำมาใช้เนื่องจากไม่ค่อยมีการกระทำที่ปล่อยมลพิษออกมาและตีความค่อนข้างจำกัด

6) ความก้าวหน้าของการฟ้องคดี

(1) อ้างสิทธิในชุมชนฟ้องคดี⁸⁹

ในปี ค.ศ. 1985 มีคดีโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าจากถ่านหินซึ่งศาลเคยมีคำพิพากษาเกี่ยวกับว่าใครจะเป็นโจทก์ได้บ้างที่เมืองบูเซนจะมีแผนผลิตกระแสไฟฟ้าจากถ่านหิน โรงงานนี้อยู่ติดทะเล อยู่ติดชายหาด ชาวบ้าน 7 คน บริเวณดังกล่าวทราบข่าวจึงฟ้องบริษัทผลิตกระแสไฟฟ้า คิวชูซึ่งเป็นเจ้าของโรงงาน ชาวบ้านไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงไม่สามารถอ้างสิทธิในทรัพย์สินได้ ชาวบ้านจึงอ้างสิทธิในสิ่งแวดล้อมมาเป็นเหตุในการฟ้องคดี ชาวบ้านจะอ้างสิทธิในชีวิตร่างกายก็ไม่ได้ เพราะ โรงงานยังไม่มีการผลิตยังก่อสร้างไม่เสร็จ สิทธิในสิ่งแวดล้อมสร้างขึ้นโดยสมาคมทนายความโอซาก้า ถ้ามีการละเมิดสิ่งแวดล้อมชาวบ้านก็สามารถฟ้องต่อศาลได้ ถ้ามีการละเมิดชายหาดที่ชาวบ้านใช้พักผ่อนอย่างสบาย ชาวบ้านก็สามารถฟ้องต่อศาลได้

ในรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น มาตรา 13 จะบัญญัติเกี่ยวกับการแสวงหาความสุขและการเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และมาตรา 25 บัญญัติเกี่ยวกับประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการดำเนินชีวิตขั้นต่ำเรื่องสุขภาพวัฒนธรรม

คดีดังกล่าวศาลชั้นต้น โทคุระและศาลสูงฟูกูโอกะกล่าวไว้ว่าชาวบ้านไม่ได้รับผลประโยชน์จากการฟ้องคดีนี้จึงพิพากษายกฟ้อง โจทก์ซึ่ง 1 ใน 7 เป็นนักเขียน นักเขียนคนนี้ได้บรรยายคดีนี้ ไว้ในหนังสือของตนอย่างละเอียด⁹⁰

ต่อมาศาลสูงพิพากษายกฟ้องในปี ค.ศ. 1985 นักเขียนคนนี้เขียนไว้ว่า เขาไม่เข้าใจว่าเหตุใดศาลจึงยกฟ้อง

ศาลชั้นต้นและศาลสูงยกฟ้องโดยอ้างว่าชาวบ้านไม่มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมและไม่มีผลประโยชน์ในการฟ้องคดี และศาลสูงสุดยกฟ้องโดยไม่ได้อ้างสิทธิในสิ่งแวดล้อมเลย

ศาลสูงสุดยกฟ้องโดยอ้างเหตุผลว่าโจทก์ไม่มีคุณสมบัติจะเป็นโจทก์ได้เนื่องจากบริเวณดังกล่าวมีคนอื่นอาศัยอยู่ด้วย ศาลกล่าวว่าโจทก์ทั้งเจ็ดจะเป็นโจทก์ได้จะต้องได้รับการมอบสิทธิจากชาวบ้านอื่นๆ ให้มาฟ้องด้วย

⁸⁹ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (2548). *องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ*. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. หน้า 145.

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 251.

ถ้ามีการยอมรับสิทธิทางสิ่งแวดล้อมจริง โจทก์ ทั้ง 7 จะต้องได้รับมอบอำนาจจากชาวบ้านทุกคนให้มาฟ้องคดีด้วยจึงจะมีอำนาจฟ้อง

โจทก์จะฟ้องได้จะต้องถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ แต่กรณีนี้สิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญยังไม่ถูกละเมิด แต่ถ้าบุคคลนั้นกระตือรือร้นที่จะแก้ไขปัญหาก็สามารถจะเป็นโจทก์ฟ้องคดีได้ เช่น ถ้า 1 ใน 7 เป็นนักรณรงค์สิทธิสิ่งแวดล้อม แม้โจทก์คนนั้นจะไม่ถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ถ้าการตั้งโรงงานนี้เป็นการละเมิดการรณรงค์สิทธิสิ่งแวดล้อมของคนดังกล่าว นักรณรงค์สิทธิสิ่งแวดล้อมก็สามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีได้ หลักเกณฑ์นี้ศาลเป็นผู้วางหลักขึ้นเอง

(2) ให้สัตว์เป็น โจทก์

ปัญหาการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โอกินาวามีป่าค่อนข้างทึบ มีนกที่จะสูญพันธุ์เป็นจำนวนมากสมมุติว่าจะมีการสร้างสนามกอล์ฟต้องตัดต้นไม้ นกที่ใกล้จะสูญพันธุ์จะไม่มีที่อาศัย ถ้าจะสร้างสนามกอล์ฟจะต้องสร้างสิ่งแวดล้อมให้เหมือนกับให้นกอยู่อาศัยได้ มีคดีตัวอย่างหลายคดีที่นกและปลาเป็นโจทก์

ดั้งเดิมจะต้องพิจารณาว่าใครบ้างสามารถเป็นโจทก์ได้ ปัญหาว่าปลาและนกจะเป็นโจทก์ได้หรือไม่ และที่ผ่านมามีคำตัดสินว่านกและปลาไม่สามารถเป็นโจทก์ได้ ปีเฮเซ ที่ 8 เมษายน ศาลตัดสินว่าผู้ที่จะเป็นโจทก์ได้จะต้องเป็นมนุษย์เท่านั้น

ปีเฮเซที่ 13 วันที่ 22 มกราคม เป็นการฟ้องการห้ามสร้างสนามกอล์ฟเป็นคดีที่ฟ้องโดยชาวบ้านแต่กำหนดให้กระต่ายดำเป็นโจทก์ โดยชาวบ้านประสงค์จะอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศาลตัดสินว่ากระต่ายไม่สามารถเป็นโจทก์ได้ แต่ศาลได้กล่าวไว้ในคำตัดสินว่า ธรรมชาติมีอยู่เพื่อมนุษย์จึงมีการถกเถียงกันขึ้นเกี่ยวกับสิทธิทางธรรมชาติ

(3) อ้างสิทธิในทัศนียภาพฟ้องคดี

มีคดีเกี่ยวกับทัศนียภาพของคนเมือง เช่น มีโบราณสถานจำนวนมากแต่ความสูงของบ้านเรือนจะต่ำเนื่องจากเป็นเมืองเก่า แต่มีผู้สร้างแมนชั้นสูงๆ ขึ้นมาบริเวณนั้นและทางการก็อนุญาตให้มีการสร้างแมนชั้นได้ ชาวบ้านโกรธโดยมองว่าทัศนียภาพที่สวยงามและความเรียบง่ายถูกทำลายจึงยื่นฟ้องบริษัทก่อสร้างและจังหวัดโตเกียวเป็นจำเลย โดยขณะนั้นตึกแมนชั้นสร้างเสร็จแล้ว คดีนี้โจทก์ฟ้อง 2 ประเด็น คือ ฟ้องเรียกค่าเสียหายและให้ตัดหรือทำลายชั้นบนๆ ของตึกที่บังทัศนียภาพของชาวบ้านออก

ศาลชั้นต้นบังคับให้ตามคำฟ้องของชาวบ้านคนญี่ปุ่นทั่วประเทศตกใจโดยคนส่วนใหญ่ยอมรับได้ในเรื่องให้จ่ายค่าเสียหายและเห็นด้วย แต่ตกใจที่ศาลบังคับทำลายแมนชั้นหรือตัดตึกชั้นบนๆ ออก

ปัญหาคดีนี้ คือ สิ่งแวดล้อมในการอยู่อาศัย การดำรงชีวิตของชาวบ้านที่ต้องการใช้ชีวิตอย่างสงบเงียบ ศาลชั้นต้นยอมรับในสิทธิที่จะอยู่อาศัยอย่างสงบเงียบ แต่เรื่องนี้มีการอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ยอมรับในเรื่องค่าเสียหาย แต่ยกฟ้องเรื่องการทำลายตึก

ศาลสูงสุดตัดสินโดยยอมรับสิทธิในทัศนียภาพที่สวยงามโดยศาลสูงสุดตัดสินว่าการสร้างตึกสูงๆ อาจจะไม่เป็นการละเมิดสิทธิในทัศนียภาพของชาวบ้านเสมอไป ถ้าตึกนี้สูงมากกว่านี้ เช่น เป็นร้อยเมตรอาจจะเป็นละเมิดก็ได้ ศาลสูงสุดยอมรับการสร้างตึกสูงๆ อาจเป็นการละเมิดสิทธิในทัศนียภาพได้ แต่คดีนี้ไม่เป็นการละเมิดจึงไม่ต้องตัดตึกออก

7) ผู้มีส่วนสำคัญในการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อม

(1) ทนายความ

ทนายความพยายามค้นหลักกฎหมายมาใช้อ้างอิงในการฟ้องคดี เช่น หลักในกรรมสิทธิ์ หลักในชีวิตร่างกาย จิตใจ หลักสิทธิในชุมชน แม้การฟ้องที่ให้สัตว์เป็นโจทก์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดการพัฒนาหลักกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁹¹

(2) ผู้พิพากษา

นักวิชาการจะเคารพชั้นศาลชั้นต้นมากที่สุดที่ศาลชั้นต้นพยายามช่วยเหลือชาวบ้าน เช่น นำหลัก (Personality Law) มาใช้อ้างอิงในการรับฟ้องตามที่ชาวบ้านฟ้องมา เช่น เรื่องสนามบินโอซาก้า

ศาลชั้นต้น NAKOYA เป็นศาลแรกที่ยอมรับการฟ้องขอให้ระงับการกระทำโดยอ้างหลัก (Personality Law) ในการฟ้องให้ระงับการกระทำ เช่น การปล่อยมลพิษจากรถยนต์ในปี ค.ศ. 2003

8) บทสรุป

(1) คดีสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ กลุ่มใหญ่ การพิสูจน์ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ และการดำเนินคดีต้องใช้เวลาอย่างมากยิ่งคดีมีนามาตะใช้เวลานานถึง 50 ปี คดีสนามบินโอซาก้าใช้เวลาถึง 20 ปี

(2) การพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่นมีพื้นฐานมาจากการฟ้องคดีของราษฎร เพราะประชาชนสนใจรักษาสิทธิของตนเองและสิทธิในส่วนรวม สังคมญี่ปุ่นเป็นสังคมกฎหมาย รู้จักใช้สิทธิของตนเอง รู้จักการฟ้องร้อง

(3) สิ่งแวดล้อมที่ดีอยู่ตรงข้ามกับการพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งแวดล้อมที่ดีกับการพัฒนาอุตสาหกรรมจะเป็นผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน

⁹¹ อานาจ วงศ์บัณฑิต. อ้างแล้ว. หน้า 480.

(4) การพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและสุขภาพเป็นบุคคลที่มีบทบาทสูงมาก ประชาชนชาวญี่ปุ่นชื่นชมผู้พิพากษาศาลชั้นต้นเป็นอย่างมากที่พยายามช่วยเหลือชาวบ้านและ วางหลักกฎหมายในการฟ้องคดีและหลักกฎหมายในการพิสูจน์ ผู้พิพากษาจะตีความกฎหมายเหมือนประเทศที่ใช้กฎหมายคอมมอนลอว์ แม้ประเทศญี่ปุ่นจะเป็นประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย การตีความเช่นนี้เสมือนตีความอย่างกฎหมายมีชีวิต

ทรัพยากรมีบทบาทอย่างสูงที่พยายามหาช่องทางในการฟ้องคดีหาหลักกฎหมายต่างๆ มาฟ้องร้อง เช่น ให้นำนกและปลาเป็นโจทก์ซึ่งเป็นเรื่องตลกในสายตาของคนในปัจจุบัน แต่ในอนาคตศาลญี่ปุ่นอาจจะยอมรับนกและปลาเป็นโจทก์ได้

(5) คดีส่วนใหญ่ศาลชั้นต้นจะให้ราษฎรเป็นผู้ชนะ ค่าเสียหายก็จะให้จำนวนสูง สิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดการตื่นตัวของผู้ประกอบการหรือรัฐบาลที่จะหาทางป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ เพื่อไม่ให้ถูกฟ้องเรียกค่าเสียหาย

3.3 เปรียบเทียบวิธีการระงับข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

จากการศึกษาถึงวิธีการระงับข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยแล้ว ผู้เขียนขอสรุปการเปรียบเทียบถึงการระงับข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งขออธิบายแยกเป็นประเด็นดังนี้

3.3.1 ระบบศาล

ประเทศสาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ระบบศาลนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศไทย กล่าวคือ มิได้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นมาเป็นศาลชำนาญพิเศษ เพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ หากแต่คดีเหล่านี้ยังคงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยขึ้นอยู่กับว่ามีลักษณะข้อพิพาททางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง

3.3.2 ผู้มีอำนาจฟ้องคดี

ประเทศสาธารณรัฐเยอรมนีนั้นยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องร้อง (Standing to Sue) ของประชาชนในหลายลักษณะเหมือนกับประเทศไทย เช่น ผู้เสียหายโดยตรง ที่ต้องพิสูจน์การมีส่วนได้เสีย (Subjective Right) อย่างจริงจังเท่านั้น ถึงจะมีอำนาจฟ้องตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และวิธีพิจารณาความอาญาได้ ทำให้เกิดข้อจำกัดในเรื่องอำนาจฟ้องพอสมควร นอกจากนี้ การฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไป การฟ้องคดีโดยองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องผู้เสียหายโดยตรงที่ต้องพิสูจน์การมีส่วนได้เสียเอง

ประเทศฝรั่งเศสผู้มีสิทธิฟ้องร้องคดีปกครองจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ที่เป็นเงื่อนไขในการฟ้องร้อง คือ ต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล รวมถึงการฟ้องร้อง โดยนิติบุคคล โดยนิติบุคคลนั้นๆ ต้องจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังต้องแสดงให้เห็นถึง ความมีส่วนได้เสีย ในคดี (Intérêt pour agir) ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ในการดำเนินคดีทางปกครอง หากไม่มีส่วนได้เสียก็ย่อมไม่มีคำฟ้อง (Pas d'intérêt, pas d'action) ความมีส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย (กรณีความเสียหายที่เกิดจากการกระทำ ที่มีชอบด้วยกฎหมาย เช่น การสร้างโรงงานทางอุตสาหกรรมโดยมิได้ขออนุญาตจากฝ่ายปกครอง หากเกิดความเสียหายขึ้น ก็ไม่สามารถมาร้องขอต่อศาลได้) และส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นต้องเป็นส่วนได้เสียที่แน่นอนและเกี่ยวเนื่องกับประเด็นแห่งคดี สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้นจะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้พิสูจน์ถึงกรณีดังกล่าวได้ชัดเจนกว่าในประเทศไทย

ส่วนในประเทศญี่ปุ่นนั้นลักษณะของการฟ้องคดี แม้จะมีการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก แต่ก็เป็นการพัฒนาที่มีวิวัฒนาการของสังคมมาอย่างยาวนาน ผู้ที่ได้รับความเสียหายและผู้เกี่ยวข้องยังไม่นิยมฟ้องคดีต่อศาลนักเพราะฝ่ายบริหารมีอิทธิพลสูงมาก ยังไม่มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย อย่างชัดเจน ความเป็นอิสระของผู้พิพากษายังมีไม่มาก สรุปว่ากระบวนการยุติธรรมในประเทศญี่ปุ่นยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างจริงจังนัก

3.3.3 ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

ประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะของกฎหมายคล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยจากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการแบ่งประเภทของศาลที่พิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมคล้ายคลึงกับประเทศไทย คือสิ่งที่ เป็นข้อพิจารณาสำคัญ กล่าวคือ “หลักในการแบ่งแยกคดีของ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง” ว่าข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจะตกอยู่ในอำนาจศาลใด ที่พิจารณาวินิจฉัยในการเลือกฟ้องร้องของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้เสียหายมี “เสรีภาพในการเลือกที่จำกัด” เพราะจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการพิจารณาว่าข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นนั้นกฎหมายได้กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม โดยผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องจำต้องพิจารณาจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะและคำนึงถึงเขตอำนาจในการรับพิจารณาคดีของแต่ละศาลเป็นสำคัญ ในกรณีที่มีปัญหาว่าศาลใดจะมีอำนาจในการพิจารณาคดีนั้น ประเทศฝรั่งเศสหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในการให้อำนาจศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัยคดีแล้ว ประเด็นดังกล่าวก็ต้องกลับไปพิจารณาจาก แนวคำวินิจฉัยศาล ทั้งของศาลยุติธรรม ศาลปกครองตลอดจนศาลคดีขัดกัน ซึ่งในทางปฏิบัติ เป็นการยากที่จะจำแนกรายละเอียดของคำพิพากษาของศาลทั้งสามว่าประเด็นข้อเท็จจริงใด อยู่ในอำนาจของศาลนั้น

กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บังคับใช้อยู่ในขณะนี้ ไม่สามารถกำหนดประเด็น ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของ “ศาลคดีขัดกัน” ที่เข้ามาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลคดีขัดกันจึงเป็นเสมือนแนวทางในการกำหนดเขตอำนาจของศาลในข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย

ส่วนในประเทศไทยนั้นเป็นอำนาจของคณะกรรมการชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในประเทศไทยแม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วก็ตามก็ไม่มีมาตรการในการบังคับใช้อย่างจริงจังแต่อย่างใด

ประเทศญี่ปุ่นในเรื่องการฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือสิทธิใดๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบคดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นอาจเกิดขึ้นนั้น ในประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยเหมือนกันเพราะให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม โดยใช้หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยไม่มีศาลชำนาญพิเศษเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม แต่ประเทศไทยได้การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลแพ่งซึ่งเป็นศาลชั้นต้นของศาลยุติธรรมเพื่อให้มีแผนกคดีชำนาญพิเศษครบทั้งสามชั้นศาลประกอบด้วยผู้พิพากษาและบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการแสดงศักยภาพและสะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมของกระบวนการยุติธรรมไทยในการพิจารณา คดีสิ่งแวดล้อม เพื่อลดอุปสรรคในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี อำนวยความสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรมแก่ประชาชนซึ่งต่างกับประเทศญี่ปุ่นที่แม้จะมีปัญหาสิ่งแวดล้อมจำนวนมากหากไม่มีศาลใดใช้มาตรการทางกฎหมายได้อย่างจริงจัง

ส่วนประเทศสาธารณรัฐเยอรมนีเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นพิเศษ เพราะคดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่เป็นคดีปกครอง ซึ่งศาลปกครองสามารถทำหน้าที่ได้ดีอยู่แล้ว ซึ่งจะมีความแตกต่างกับประเทศไทย กล่าวคือ ประเทศไทยได้พิจารณาเรื่องนี้อย่างจริงจังว่าศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมควรอยู่ในระบบศาลปกติหรือศาลพิเศษ ที่ผ่านมามีการไม่มีศาลพิเศษ ทำให้ไม่มีการพัฒนาบุคลากรในด้านนี้อย่างจริงจัง ไม่มีการรวบรวมข้อมูล หรือสถิติคดีที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ ทำให้การจัดการความรู้และการพัฒนาความรู้เป็นไปได้ยาก

โดยสรุปจากการศึกษา ผู้เขียนเห็นว่า ในประเทศที่ได้ทำการศึกษามานั้นส่วนมากมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศไทย หากเมื่อได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมแล้วทราบว่าในหลายประเทศทั่วโลกได้ให้ความสำคัญแก่ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม ประเทศออสเตรเลียมีการจัดตั้งศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมในมลรัฐ New South Wales มีการจัดตั้งศาลผังเมืองและสิ่งแวดล้อม ในมลรัฐ Queensland มีการจัดตั้ง

ศาลสิ่งแวดล้อมทรัพยากรและการพัฒนาในบางมลรัฐ สำหรับมลรัฐ South Australia มีการจัดตั้งองค์กรวินิจัยชีวนศาสตร์สิ่งแวดล้อม ในประเทศสวีเดนมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม ประเทศเดนมาร์ก มีคณะกรรมการอุทธรณ์ทางสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการอุทธรณ์เกี่ยวกับการคุ้มครองธรรมชาติ สหภาพยุโรปได้มีการจัดตั้ง European Environment Tribunal เป็นต้น