

ปัญหาการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีเอกชนก่อให้เกิด
ความเสียหาย ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ภมร วงษ์เกตุ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2558

**Problems on the Execution of the Administrative Case in Environmental
Issue : Case of study the Results from Private Agencies' Action (in
Accordance to Paragraph 72, Article One (1) (2) (3) of the Act on
Establishment of Administrative Courts B.E. 2542**

Pamorn Wongket

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2015

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหาย ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
ชื่อผู้เขียน	ภมร วงษ์เกตุ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหาย ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยศึกษาจากทฤษฎีและหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี หลักความคุ้มครองและความรับผิดชอบของรัฐ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และกฎหมายต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิด การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: CERCLA) กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เช่น กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการป้องกันการปล่อยมลพิษ (Bundes-Immissionsschutzgesetz : BImSchG) และกฎหมายญี่ปุ่น เช่น กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (The Basic Environment Law) เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการบังคับเอกชนหรือองค์กรที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองให้จ่ายเงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ และไม่มีอำนาจสั่งให้เอกชนหรือองค์กรที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด กรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่ถูกเสียหายฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมีการเพิกถอนคำสั่งตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และความเสียหายเกิดจากการกระทำของเอกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง เช่น คดีมีการ

เพิกถอนใบอนุญาตโรงงาน หรือสถานประกอบการ ในทางปฏิบัติศาลปกครองก็จะเรียกเอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายเข้ามาเป็นคู่ความในฐานะผู้ร้องสอด แต่ศาลปกครองไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งบังคับให้เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย หรือในกรณีหากหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้เจ้าของโรงงานปล่อยสารพิษลงแม่น้ำลำคลอง ศาลปกครองก็จะสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายเพียงเท่านั้น ทั้งนี้ บางกรณีเจ้าของโรงงานเองเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีปัญหาพิจารณาต่อไปว่า หน่วยงานทางปกครองจะใช้สิทธิโต้แย้งเอาแก่เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้หรือไม่ โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งอีกต่างหาก โดยการให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและออกคำสั่งบังคับเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้หรือไม่ โดยที่ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอาจมีข้อพิพาทที่เป็นทั้งคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง หากผู้เสียหายใช้สิทธิทางศาล เริ่มต้นฟ้องคดีที่ศาลปกครอง ศาลปกครองจะดำเนินการสอบสวนพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างไร เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิประชาชนภายในรัฐที่จะได้รับการเยียวยาจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ถ้าจะเทียบเคียงกับคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา ก็อาจจะมีคดีปกครองเกี่ยวเนื่องกับคดีสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบที่ศาลปกครองจะให้ใครจ่ายค่าสินไหมทดแทนมากกว่ากันระหว่างเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายกับหน่วยงานทางปกครอง เพราะกรณีไม่ใช่การกระทำละเมิดร่วมกัน แต่ต่างฝ่ายต่างกระทำละเมิด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้มีการเพิ่มเติมวรรคสองของ (1) และ (2) ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม และเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางศาล

Thesis Title Problems on the Execution of the Administrative Case in Environmental Issue:
Case of study the Results from Private Agencies' Action (in Accordance to
Paragraph 72, Article One (1) (2) (3) of the Act on Establishment of
Administrative Courts B.E. 2542)

Author Pamorn Wongket

Thesis Advisor Professor Dr.Phaisith Phipatanakul

Department Master of Laws

Academic Year 2014

ABSTRACT

This thesis is aimed on the study of the problems found in the execution of administrative case regarding the environmental issues which is the result of the private agencies' action in accordance to ; Paragraph 72, Article one (1)(2)(3) of the Act of the Establishment of Administrative Court B.E. 2542 ; theories and fundamental principles of the human rights in environmental protection; responsive and protective actions of the government ; agenda of the general assembly of the Administrative Courts' Judges on the Administrative Case's Judgment B.E. 2543; advises of the President of Supreme Administrative Court on the environmental issues. In addition, this thesis contains the revision of related laws in foreign countries such as the Comprehensive Environmental Response : Compensation and Liability Act : CERCLA (United States of America) ; (Bundes-Immissionsschutzgesetz : BImSchG) (Federal Republic of Germany); and the Basic Environmental Law (Japan).

Study result for this thesis reveals that the Act on the Establishment of the Administrative Courts B.E. 2542 does not contain the content regarding the Courts' authority for the execution of private agencies for the compensation and termination of any actions which cause any environmental damages. This could be applied to the case of environmental problems caused by the private agencies which is the result of the related government agencies' negligence which terminate the judicial order in accordance to Paragraph 72, Article one (1) of the aforementioned Act. Therefore, even though the factory (or enterprise) permission document

should be terminated and the owner is claimed as the interpleader, the Courts could not have the execution order for their compensation.

In the case that water pollution or another environmental problems caused by private agencies which is the result of the related government agencies' negligence, the compensation of this case is considered by the Courts as the responsibility of that government agencies.

The aforementioned facts have raised the interesting questions as follows ; Should the related government agencies have rights to be compensated by private agencies regardless the Civil Law Procedure? Should the Administrative Courts enforce the private agencies for the responsibilities of damages as the criminal, civil, or administrative case? How could the Administrative Courts protect the citizens' right in environmental issues in comparison to the civil and criminal case procedure? Another question is, since the environmental problem is the result of each party's misconduct, what is the optimal proportion of responsibilities between the private sectors and the related government agencies?

Therefore, this thesis would like to suggest that the revision of the Paragraph 72, Article one (1) and (2), and the addition of article two of (1) and (2) of the Act of the Establishment of Administrative Court B.E. 2542, are the solutions of the aforementioned problems regarding the assuring of the plaintiff's right for the in the environmental cases, and the maintaining of the judicial standard of the Courts.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจาก ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ซึ่งได้ให้ความรู้ คำแนะนำและเสียสละเวลา ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ อาจารย์ ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้กรุณาเสียสละเวลารับเป็นประธานและกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้คำแนะนำทางวิชาการต่างๆ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์และสำเร็จลุล่วงด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ในระหว่างการศึกษาทั้งหมดและครอบครัวที่คอยช่วยเหลือ สนับสนุนและให้กำลังใจเสมอมา ตลอดจนเพื่อนร่วมรุ่นปริญญาโท นิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนหวังว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงมีประโยชน์สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้สนใจหากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

ภมร วงษ์เกตุ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม หลักความคุ้มครอง และหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชยค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม.....	9
2.1 แนวคิด ทฤษฎี และหลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม.....	9
2.2 หลักพื้นฐานเกี่ยวกับความคุ้มครองสิ่งแวดล้อม.....	35
2.3 แนวคิดและหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม.....	44
2.4 หลักพื้นฐานเกี่ยวกับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม.....	49
3. กฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดี การบังคับคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	57
3.1 แนวทางการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยทั่วไป.....	57
3.2 เขตอำนาจศาลปกครองคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	64
3.3 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	73
3.4 แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	81

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.5 กฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยและเยียวยาค่าสินไหมทดแทน ในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	96
4. วิเคราะห์ปัญหาการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีเอกชน ก่อให้เกิดความเสียหายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	140
4.1 ปัญหาข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและแนวทางการแก้ไข.....	140
4.2 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้อำนาจศาลปกครอง กำหนดค่าบังคับแก่เอกชนและแนวทางการแก้ไข.....	147
4.3 ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหาย อันเนื่องจากการกระทำละเมิดและแนวทางการแก้ไข.....	153
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	158
5.1 บทสรุป.....	158
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	164
บรรณานุกรม.....	165
ประวัติผู้เขียน.....	175

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนที่มีคดีพิพาททางปกครองไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรมภายใต้กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และโดยที่คดีปกครองมีลักษณะข้อพิพาทต่างกันกับกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง และทางอาญา ซึ่งหมายถึงคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอีกกรณีหนึ่ง ปัจจุบันศาลปกครองได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ตามประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด ประกาศ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น ประกาศ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ในคดีปกครองทั่วไปศาลปกครองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครอง กระบวนการพิจารณาคดีปกครองยังคงใช้ระเบียบดังกล่าวในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยอนุโลม ซึ่งคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษกว่าคดีปกครองทั่วไป ดังนั้น ในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคดีสิ่งแวดล้อมจึงอาจเกิดปัญหาเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยว่าประชาชนที่มีข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาจจะยังไม่ได้รับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยสมบูรณ์

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และมีผลกระทบต่อโลกอย่างกว้าง ด้วยเหตุที่มนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีความคิด มีสติปัญญาสูง มีเหตุผลในการดำรงเผ่าพันธุ์ มีการพัฒนาการอยู่ตลอดเวลาทั้งทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การเมือง การปกครอง อาจกล่าวได้ว่ามนุษย์เป็นสิ่งแวดล้อมของตัวมนุษย์เอง การกระทำของมนุษย์จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมโดยตัวมนุษย์เอง ซึ่งอาจมากบ้างน้อยบ้างตามกำลังศักยภาพของมนุษย์ นอกจากนี้ ยังมีทรัพยากรธรรมชาติอีกหลากหลาย เช่น ผืนดิน แผ่นฟ้า น้ำ อากาศ ดันไม้

สิ่งมีชีวิตหลากหลายทางชีวภาพ และอื่นๆ อีกมากมาย ต่างก็ล้วนเป็นทรัพยากรทางสิ่งแวดล้อม ที่มีคุณค่าในการดำรงอยู่บน โลก หรือนอกโลก หากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นถูกทำลายไป โดยการกระทำของมนุษย์เองโดยเจตนาหรือไม่ หรือโดยประมาทเลินเล่อ และเกิดความเสียหาย แก่มนุษย์เอง กรณีจึงมีปัญหาค่าที่คิดว่าความเสียหายเหล่านั้น จะมีวิธีการแก้ไข เยียวยา ฟื้นฟู ให้กลับคืนดั้งเดิมโดยวิธีใดที่สัมฤทธิ์ผลมากที่สุด เช่น เมื่อประชาชนก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ประชาชนด้วยกันเอง และความเสียหายเกิดแก่ทรัพยากรทางธรรมชาติด้วย ตามแต่ข้อเท็จจริง แล้วแต่กรณี อาทิ กรณีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ หรือรังสีโคบอล 60 รั่วไหล ประชาชน ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกรณีดังกล่าว จะมีมาตรการเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิใน ฐานะพลเมืองอย่างไร อันเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพในการดำรงมีชีวิตอยู่ภายในรัฐ โดยปกติสุข โดยการเรียกร้องให้ประชาชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยกันเอง และต้องรับผิดชอบต่อทรัพยากรทางธรรมชาติในการ ฟื้นฟูให้คงสู่สภาพเดิมโดยเร็วที่สุด

จากที่กล่าวมาข้างต้น การที่ศาลปกครองยังคงใช้กระบวนการพิจารณาตีปกรองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมอย่างคดีปกครองทั่วไป จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในการกำหนดค่าบังคับ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แม้ในปัจจุบันจะมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้ไว้ ณ วันที่ 29 มิถุนายน 2554 แต่ก็ยังไม่ใช่ พระราชบัญญัติโดยตรง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 72¹ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครอง

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ โดยจะกำหนด ระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษา แสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการบังคับเอกชนได้ ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมีการเพิกถอนคำสั่งตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และความเสียหายเกิดจากการกระทำของเอกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง เช่น คดีมีการเพิกถอนใบอนุญาตโรงงาน หรือสถานประกอบการ ในทางปฏิบัติศาลปกครองก็จะเรียกเอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายเข้ามาเป็นคู่ความในฐานะผู้ร้องสอด แต่ศาลปกครองไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งบังคับให้เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย หรือในกรณีหากหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้เจ้าของโรงงานปล่อยสารพิษลงแม่น้ำลำคลอง ศาลปกครองก็จะสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายเพียงเท่านั้น ทั้งที่บางกรณีเจ้าของโรงงานเองเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีปัญหาพิจารณาต่อไปว่า หน่วยงานทางปกครองจะใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้หรือไม่ โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งอีกต่างหาก โดยการให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและออกคำสั่งบังคับเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้หรือไม่ โดยที่ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอาจมีข้อพิพาทที่เป็นทั้งคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง หากผู้เสียหายใช้สิทธิทางศาล เริ่มต้นฟ้องคดีที่ศาลปกครอง ศาลปกครองจะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างไร เพื่อเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิประชาชนภายในรัฐที่จะได้รับการเยียวยาจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ถ้าจะเทียบเคียงกับคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา ก็อาจจะมีคดีปกครองเกี่ยวเนื่องกับคดีสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางแพ่งว่าศาลปกครองจะให้ใครจ่ายค่าสินไหมทดแทนมากกว่ากัน ระหว่างเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายกับหน่วยงานทางปกครอง เพราะกรณีไม่ใช่การกระทำละเมิดร่วมกัน แต่ต่างฝ่ายต่างกระทำละเมิด จากกรณีดังกล่าวจึงเกิดปัญหาที่น่าสนใจ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองโดยนิติรัฐ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐเป็น 3 ฝ่าย คือ อำนาจอธิบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ประเทศไทย เป็นระบบศาลคู่ คือ มีทั้งศาลยุติธรรม และศาลปกครอง และโดยที่ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเป็นได้ทั้งคดีที่มีข้อพิพาททางแพ่ง ข้อพิพาททางอาญา และข้อพิพาททางปกครอง บุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมจึงมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามลักษณะข้อพิพาททางคดี ซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม จนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและนำคดีมาฟ้องศาลเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางศาลแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน ความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอาจเป็นได้ทั้งเอกชน หรือรัฐก็ได้ หากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายไป

เป็นป่าไม้ ต้นน้ำ ดิน อากาศ ซึ่งล้วนเป็นทรัพยากรที่สำคัญและมีคุณค่าบนโลก บุคคลทุกคนบนโลก รวมทั้งรัฐย่อมมีสิทธิที่จะใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น และย่อมจะต้องร่วมกันอนุรักษ์ รักษา ฟื้นฟูมิให้ทรัพยากรธรรมชาติต้องเสื่อมสลายไปจากการถูกทำลายโดยมนุษย์ด้วยกันเอง จากกรณีดังกล่าวจึงเกิดปัญหาที่ขึ้นสู่การพิจารณาตัดสินของศาลปกครองที่น่าสนใจและเกิดการเปรียบเทียบกัน เช่น คดีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ คดีที่ชาวบ้านคลิตี้ล่างฟ้องบริษัทเอกชนผู้ก่อมลพิษในปี 2546 ต่อมา ในปี 2550 ศาลอุทธรณ์ภาค 7 (แผนกคดีสิ่งแวดล้อม) ได้มีคำพิพากษาคัดสินให้บริษัทผู้ก่อมลพิษต้องชดใช้เงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คดีหมายเลขแดงที่ 3426/2550) นอกจากนี้ ชุมชนชาวคลิตี้ยังได้ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษต่อศาลปกครองเพื่อฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ให้กลับคืนสู่สภาพปกติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.743/2555) และคดีชานติกำดับ คดีที่ผู้เสียหายฟ้องกรุงเทพมหานครว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการที่ปล่อยให้มีการตัดแปลงอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้มีการเข้าใช้อาคารพิพาทและเกิดเพลิงไหม้ จนมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เป็นจำนวนมาก (คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 2033/2555) กรณีดังกล่าวทั้งสองคดีนี้ หากมีการเริ่มต้นคดีโดยเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตโรงงานให้แก่เจ้าของโรงงานซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยกันเอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีการเพิกถอนใบอนุญาตโรงงานอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ยังมีกรณีหากมีการเริ่มต้นคดีโดยเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ไม่ควบคุมดูแลปล่อยให้เจ้าของโรงงานซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยกันเอง ก่อสร้างโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าของโรงงานเป็นฝ่ายก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายร่วมอยู่ด้วยนั้น เช่น เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นจึงเกิดแก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบ และแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีทั้งเอกชน และรัฐ กรณีนี้ รัฐก็อาจจะฟ้องแย้งเจ้าของโรงงานให้รับผิดชอบหลักผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องรับผิดชอบ

ประเด็นที่สอง ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้อำนาจศาลปกครอง กำหนดค่าบังคับแก่เอกชน จากการศึกษาพบว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ศาลปกครองไทยไม่มีอำนาจออกค่าบังคับแก่เอกชนให้รับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทน หรือบังคับเอกชนให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ จากกรณีประเด็นที่หนึ่ง หากหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้เจ้าของโรงงานปล่อยสารพิษลงแม่น้ำลำคลอง ศาลปกครองก็จะสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายเพียงเท่านั้น ทั้งนี้ บางกรณีเจ้าของโรงงานเองเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีปัญหาค่าพิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครองจะใช้ สิทธิไล่เบียดเอาแก่เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้หรือไม่ เมื่อพิจารณามาตรา 72 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติ ให้อำนาจศาลปกครองในการบังคับเอกชน หากเกิดกรณีตัวอย่างของคำพิพากษาในคดีสารตะกั่ว ปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ และคดีซานติกาฬบ ศาลปกครองไม่มีอำนาจสั่งให้เอกชนผู้ก่อให้เกิด ความเสียหายชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐ จึงเป็นการขัดต่อหลักผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ต้องรับผิดชอบโดยเคร่งครัด หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักการป้องกันล่วงหน้า และหลักการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ประเด็นที่สาม ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหาย อันเนื่องจากการกระทำละเมิด จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันแม้จะมีคำแนะนำของประธาน ศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้ไว้ ณ วันที่ 29 มิถุนายน 2554 ข้อ 2 (2) และข้อ 9 ข้อ 12 ข้อ 13 และข้อ 14 กำหนดให้ศาลปกครองใช้ดุลพินิจในการกำหนด ค่าบังคับให้ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย หากแต่เมื่อเกิดกรณีข้อพิพาท ตามประเด็นที่หนึ่ง และประเด็นที่สองแล้ว ศาลปกครองยังไม่มีอำนาจบังคับให้เอกชนฝ่ายที่ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายชดเชยค่าเสียหายแก่เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจาก ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง หรือแก่รัฐ ในกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหายจากการที่ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คืนดีดั้งเดิม และขจัดมลพิษที่เกิดแก่ ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งศาลอาจจะต้องนำวิธีการคำนวณค่าเสียหายทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ แต่ทั้งนี้ กรณียังเป็นประเด็นปัญหาที่ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองออกค่าบังคับแก่เอกชนผู้ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนหรือเสียหายชดเชยค่าเสียหาย

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการฟ้องคดี ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้อำนาจศาล

ปกครองกำหนดค่าบังคับแก่เอกชน และปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องจากการกระทำละเมิด โดยมุ่งศึกษาจากทฤษฎีและหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี ความรับผิดชอบของรัฐ ตามหลักกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิด การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA) กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เช่น กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการป้องกันการปล่อยมลพิษ (Bundes-Immissionsschutzgesetz : BImSchG) กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยทรัพยากรทางน้ำ (Wasserhaushaltsgesetz : WHG) กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ (Bundesnaturschutzgesetz : BNatSchG) และกฎหมายการจัดการขยะ (Abfallbeseitigungsgesetz หรือ Abfallgesetz : AbfG) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายญี่ปุ่น เช่น กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (The Basic Environment Law) เป็นต้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ความเป็นมา ความหมาย และแนวความคิดกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการบังคับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทย
2. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิด และการชดเชยค่าเสียหายของต่างประเทศและของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลปกครองบังคับเอกชนได้ กรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมทางปกครอง
4. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 (1) (2) และ (3)

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันหลังจากการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครอง ในปี พ.ศ. 2554 โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับแก่เอกชนได้ กรณีจึงเป็นช่องว่างของกฎหมาย ทำให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมไม่บรรลุผลโดยสมบูรณ์ หากมีบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจบังคับเอกชนได้ กรณีมีความรับผิดทางแพ่ง เช่น คดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา ก็อาจจะมีการฟ้องคดีเกี่ยวเนื่องกับคดีสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน การให้ศาลปกครองเพียงศาลเดียวมีอำนาจบังคับคดีฝ่ายเอกชนได้เลย เพื่อแก้ปัญหาการบังคับคดีสิ่งแวดล้อม โดยไม่ต้องฟ้องคดีที่ศาล

แพ่งอีก กรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมทางปกครอง จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 (1) (2) และ (3) โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งเอกชนหรือองค์กรที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ และมีอำนาจสั่งให้เอกชนหรือองค์กรที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาถึงหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี ความรับผิดชอบของรัฐ ตามหลักกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA) กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เช่น กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการป้องกันการปล่อยมลพิษ (Bundes-Immissionsschutzgesetz : BImSchG) กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยทรัพยากรทางน้ำ (Wasserhaushaltsgesetz : WHG) กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ (Bundesnaturschutzgesetz : BNatSchG) และกฎหมายการจัดการขยะ (Abfallbeseitigungsgesetz หรือ Abfallgesetz : AbfG) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายญี่ปุ่น เช่น กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (The Basic Environment Law) เป็นต้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด ประกาศ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น ประกาศ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้ไว้ ณ วันที่ 29 มิถุนายน 2554 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และศาลฎีกา หลักกฎหมายต่างประเทศ เช่น ความรับผิดทางแพ่งของกฎหมายสหรัฐอเมริกา กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และกฎหมายญี่ปุ่น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมา ความหมาย และแนวความคิดกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการบังคับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองไทย
2. ต่างประเทศและของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบปัญหาและผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลปกครองบังคับเอกชนได้ กรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมทางปกครอง
4. ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 (1) (2) และ (3)

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม หลักความคุ้มครอง และหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชยค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันนานาชาติอารยประเทศที่ปกครองโดยระบบนิติรัฐหรือรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างให้ความสำคัญถึงหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองภายในรัฐเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การจำกัดสิทธิ และเสรีภาพจึงต้องมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นภารกิจของรัฐสมัยใหม่นอกจากจะต้องให้ความสำคัญกับการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การสาธารณสุข และการศึกษาแล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับหลักการอันเป็นรากฐานในการคุ้มครองสิทธิหน้าที่ตลอดจนความรับผิดชอบของรัฐ หากการกระทำของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายต่อปัจเจกบุคคล พลเมืองภายในรัฐ นอกจากนี้ โดยที่รัฐสมัยใหม่ยังต้องติดต่อทางด้านเศรษฐกิจในระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในบางครั้งรัฐอาจเกิดปัญหากับรัฐภายนอกซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงต้องมีการศึกษาถึงสิทธิ เสรีภาพ ที่รัฐสมัยใหม่ต่างก็ให้ความสำคัญและรับรองสิทธิเสรีภาพโดยการบัญญัติในรัฐธรรมนูญของตน ก่อนจะได้ศึกษาถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศตามสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ ดังนั้น ในบทนี้จะได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม หลักความคุ้มครอง และหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชยค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนข้อพิจารณาถึงสิทธิเรียกร้องในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้รัฐเยียวยาความเสียหาย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.1 แนวคิด ทฤษฎี และหลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม

แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของชาติตะวันตก ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิมนุษยชนได้ทวีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นหน้าหนึ่งของประเทศต่างๆ ที่จะได้ร่วมมือกันหาทางคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ดีที่สุด ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายที่น่าสนใจหลายประการ ปัจจุบันกฎหมายระหว่างประเทศยอมให้เอกชนที่ถูกละเมิดสิทธิยื่นคำร้องเรียนต่อองค์การระหว่างประเทศได้ สิทธิของเอกชนจึงกลายเป็นสิทธิระหว่างประเทศ หากรัฐกระทำการใดที่ละเมิดสิทธิของเอกชน การกระทำนั้นอาจกระทบกระเทือน

สิทธิของรัฐอื่นๆ ทำให้รัฐเหล่านั้นมีสิทธิดำเนินการมาตรการที่เหมาะสมเพื่อยุติการกระทำนั้น¹ นอกจากนี้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสิทธิมนุษยชนด้วย เหตุที่มนุษย์ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการดำเนินชีวิต เราในฐานะมนุษย์คนหนึ่งจึงต้องมีทั้งสิทธิในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ และหน้าที่ในการปกป้อง คุ้มครอง อนุรักษ์ และสงวนไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีเพื่อเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อทั้งมนุษย์คนอื่นในเวลาปัจจุบัน และรักษาสິงเหล่านี้ไว้ให้แก่มนุษย์คนอื่นๆ ในอนาคตที่จะได้เข้าถึงสิทธิดังกล่าวด้วยโดยกฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการรองรับสิทธิและคุ้มครองมิให้เกิดการละเมิดสิทธิ เพื่อให้มนุษย์เข้าใจสิทธิ และหน้าที่ของตนเอง และใช้สิทธิโดยไม่เป็นการละเมิดต่อบุคคลอื่น อันจะนำมาซึ่งความผาสุกในชีวิตที่เชื่อมโยงกับสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อไป

2.1.1 ความหมายและประเภทของสิทธิ

คำว่า “สิทธิ (Rights)” มีความหมายได้หลายนัยหลายประการ ดังจะได้ศึกษาต่อไป

“สิทธิ” ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ²

“สิทธิ” ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย³

“สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ถือว่าเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน (das subjektive öffentliche Recht)” หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน และในบางกรณีก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้ผู้อื่นหรือรัฐกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง⁴

¹ จาก พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน, โดย วิชัย ศรีรัตน์, ศิลปวัฒนธรรม, 3 (48), น. 39.

² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (น. 1193).

³ จาก สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 21), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

⁴ จาก หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 49), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

“สิทธิ” คือ อำนาจ ผู้ทรงสิทธิสามารถที่จะเลือกได้ว่าจะใช้สิทธิที่มีอยู่หรือไม่ก็ได้ หากใช้สิทธิเช่นนี้กฎหมายก็จะรับรองและคุ้มครองให้⁵

อาจกล่าวได้ว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจ การเรียกร้องและการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่น ในอันที่จะต้องเคารพสิทธิของผู้ทรงสิทธิ ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ และอาจคล้ายกับเสรีภาพ

“เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน⁶

เสรีภาพจึงหมายถึง อำนาจเหนือตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด ความแตกต่างระหว่าง สิทธิ และ เสรีภาพ จึงอยู่ที่ว่า สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลใช้เพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง แต่ในขณะที่เสรีภาพนั้น อาจเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น เสรีภาพจึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย⁷

อย่างไรก็ตาม เสรีภาพก็ก่อให้เกิดสิทธิเช่นกัน ซึ่งบางครั้งอาจเรียกว่า “สิทธิในเสรีภาพ” กล่าวคือ เสรีภาพนั้นก่อให้เกิดสิทธิที่จะ “เรียกร้อง” มิให้บุคคลอื่นหรือรัฐกระทำการอันเป็นการลดทอนเสรีภาพได้ หากกล่าวว่าบุคคลมี “สิทธิในเสรีภาพ” ตามรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง⁸

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรับรองไว้ว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte)” กระนั้นก็ตามสิ่งที่ต้องระลึกไว้เสมอก็คือ ไม่ว่าจะเป็ สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยส่วนใหญ่แล้วหาใช้สิทธิโดยแท้ซึ่งเป็นอำนาจของบุคคลที่จะเรียกร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตนไม่ แต่จะเป็น “สิทธิในเสรีภาพ (Right of Liberty)” กล่าวคือ เป็นอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะกระทำการต่างๆ โดยปราศจากการรบกวนขัดขวางของรัฐนั่นเอง แต่เดิมรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างๆ จะบัญญัติรับรองเสรีภาพเสียเป็นส่วนใหญ่ สิทธิโดยแท้ที่พอจะรับรองอยู่บ้าง คงได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย กรรมสิทธิ์ และสิทธิทางการเมืองบางประการ เช่น สิทธิเลือกตั้ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิสมัครเข้ารับราชการ เป็นต้น ต่อมารัฐเสรีประชาธิปไตยบางรัฐได้บัญญัติ

⁵ จาก สิทธิมนุษยชน (น. 20), โดย อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2553, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

⁶ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 22). เล่มเดิม.

⁷ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 51). เล่มเดิม.

⁸ จาก รายงานการวิจัยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยศาลรัฐธรรมนูญ (น. 9), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, และกล้า สมุทรวานิช, 2546, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รับรอง “สิทธิ” ของราษฎรในอันที่จะเรียกร้องประโยชน์บางประการจากรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โดยมีความมุ่งหมายเพื่อประกันมาตรฐานแห่งการดำรงชีวิตขั้นต่ำให้แก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคม อันจะทำให้บุคคลเหล่านี้อยู่ในวิสัยที่จะใช้เสรีภาพต่างๆ ได้เท่าเทียมกับคนที่มีฐานะดี สิทธินี้รวมเรียกว่า “สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (Social and Economic Rights)”

ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ อาจพิจารณาแบ่งแยกได้หลายลักษณะ โดยการพิจารณาแบ่งตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน การพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ และการพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิ

1. การแบ่งสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน โดย Georg Jellinek เป็นผู้เสนอแนวคิดดังกล่าวซึ่งได้แบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้⁹

1.1 status negativus หมายถึง กลุ่มของการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องปราศจากการเข้ามาแทรกแซงใดๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่ปัจเจกบุคคลสามารถดำเนินการได้เอง โดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการใดๆ จึงเป็นสิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจรัฐ เช่น สิทธิในการป้องกันคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลต่อการแทรกแซงของรัฐหรือการทำละเมิดของรัฐ บุคคลอาจเรียกร้องให้รัฐแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากการทำละเมิดได้ หรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นการกระทำดังกล่าวได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองไว้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการสื่อสาร สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

1.2 status positivus หมายถึง กลุ่มของการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐ ซึ่งได้แก่ “สิทธิเรียกร้อง” สิทธิเรียกร้องให้กระทำการ สิทธิในการดำเนินคดี สิทธิเรียกร้องที่ได้รับคุ้มครองตามกฎหมายเป็นศูนย์กลางของสิทธิประเภทนี้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองไว้ เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการสาธารณสุข สิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชน สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี สิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐของผู้พิการ และสิทธิทางศาล

1.3 status activus หมายถึง กลุ่มของการใช้สิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมขององค์กรของรัฐ อันได้แก่ “สิทธิของพลเมือง” อันได้แก่ สิทธิของผู้เลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ สิทธิในการ

⁹ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 52-53). เล่มเดิม.

จัดตั้งพรรคการเมือง ตลอดจนสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองอื่นๆ สิทธิประเภทนี้ มักจะจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของชาตินั้น

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน ทำให้เข้าใจพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทว่ามีจุดมุ่งหมายอย่างไร และรัฐจะต้องดำเนินการอย่างไรจึงทำให้บรรลุความมุ่งหมายสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภท โดยอาศัยการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน กับหน้าที่ของรัฐเป็นข้อพิจารณาในการแบ่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว

2. การแบ่งโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ¹⁰

เป็นการพิจารณาจากผู้ซึ่งได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครอง ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้

2.1 สิทธิมนุษยชน หรือสิทธิของบุคคลทุกคน (Menschenrechte หรือ Jedermannrechte) ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองแก่ทุกคน โดยไม่มีการแบ่งแยก เชื้อชาติ ศาสนา หากบุคคลนั้นอยู่ภายในเขตดินแดนอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นๆ สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งเฉพาะของมนุษย์ทุกคนในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่า เพราะเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมี “รัฐ” เกิดขึ้น ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในทางศาสนา เป็นต้น

2.2 สิทธิพลเมือง (Bürgerrechte) ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองเฉพาะพลเมืองของรัฐเท่านั้น เช่น สิทธิในทางการเมือง เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการชุมนุม เป็นต้น สิทธิเสรีภาพเหล่านี้เป็นสิทธิของชาวเยอรมันเท่านั้น

3. การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ¹¹

เป็นการพิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ เป็นสิทธิที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ และอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายประเภทใด โดยกำหนดเงื่อนไขของกฎหมายไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

3.1 สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป (Grundrechte mit einfachem Gesetzesvorbehalt) เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญเพียงแต่เรียกร้องว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจจะกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย โดยไม่ได้เรียกร้องเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประการอื่น

¹⁰ แหล่งเดิม. (น. 53-54).

¹¹ แหล่งเดิม. (น. 54-55).

เช่น เสรีภาพในเคหสถาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 33¹² วรรคสอง และวรรคสาม เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขใดๆ เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานไว้แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดว่า “เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

3.2 สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ (Grundrechte mit qualifiziertem Gesetzesvorbehalt) เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญเรียกร้องว่าการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้น จะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งหรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือจะต้องดำเนินการโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น เสรีภาพในการเดินทาง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 34¹³ ได้กำหนดว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพมากขึ้น กล่าวคือ อาจจะจำกัดเสรีภาพในการเดินทางได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางดังกล่าวย่อมเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ

3.3 สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย (Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt) เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพโดยไม่อยู่ภายใต้การจำกัด

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พุทธศักราช 2550 .
มาตรา 33 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน
บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข
การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือ
ในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 34 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร
การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพ
ของผู้เยาว์

การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามา
ในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

สิทธิโดยกฎหมายใดๆ ทั้งสิ้น เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 37¹⁴

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ ทำให้เข้าใจเงื่อนไขของกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิต่างๆ ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ กล่าวคือ มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปราศจากเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ หรือในกรณีของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ จะต้องตรวจสอบว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดย่อมเป็นการแสดงถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แต่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

2.1.2 สิทธิมนุษยชนตามกฎหมายธรรมชาติ

ความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน (Human Rights)” นั้น หากแปลความหมายตามตัวอักษรโดยแยกคำว่า “สิทธิ” และคำว่า “มนุษยชน” ก็จะได้ความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ว่าหมายถึง สิทธิของความเป็นมนุษย์ หากเกิดเป็นมนุษย์แล้วย่อมมีสิทธิดังกล่าวตั้งแต่เกิดจนตาย อาจมีคำถามว่าแล้วความเป็นมนุษย์มีสิทธิอะไรบ้าง สิทธิของความเป็นมนุษย์ก็คือความเป็น

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 37 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตนเอง เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมิควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อที่แตกต่างจากบุคคลอื่น

ผู้มีความคิดสติปัญญา มีความฉลาดยิ่งกว่าสัตว์โลกทุกประเภท อาจกล่าวได้ว่ามีสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ก็ว่าได้

ส่วนความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ตามปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHRs) นั้น ยังไม่ได้มีคำนิยามแต่อย่างใด เพียงแต่จำแนกประเภทไว้ว่าเป็น “สิทธิทางแพ่งและทางการเมือง (Political and Civil Rights)” และ “สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic Social and Cultural Rights)”¹⁵

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้มีมานานแล้ว โดยบรรดานักปราชญ์นับแต่ครั้งโบราณ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลสืบเนื่องกันเรื่อยมา และก่อให้เกิดความพยายามกำหนดสิทธิต่างๆ ซึ่งบุคคลต้องการได้รับจากรัฐในฐานะที่พวกเขาเป็นมนุษย์ไว้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อจะแสดงถึงพื้นฐานของสิทธิดังกล่าว บรรดานักปราชญ์นั้นจึงอ้างกันว่าสิทธิเหล่านี้เป็น “สิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights)” ซึ่งเป็นสิ่งที่มียู่ตามธรรมชาติ เป็นความชอบธรรมที่มนุษย์จะพึงมี และสืบเนื่องมาจาก “กฎหมายธรรมชาติ (Natural Laws)” กฎหมายธรรมชาติ หมายถึง กฎหมายที่บุคคลอ้างว่ามีอยู่ตามธรรมชาติ คือเกิดขึ้นเอง โดยมนุษย์ไม่ได้ทำขึ้นเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐและใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเทศะ กฎหมายธรรมชาติมีลักษณะสำคัญสามประการ คือ ประการแรก เป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลา คือ ไม่มีเวลาล่วงพ้นสมัย ประการที่สอง ใช้ได้ทุกแห่งไม่จำกัดว่าต้องใช้ในรัฐใดรัฐหนึ่ง และประการที่สาม อยู่เหนือกฎหมายของรัฐ คือ รัฐจะออกกฎหมายให้ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติไม่ได้¹⁶

แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ สะท้อนถึงหลักธรรม ความยุติธรรมและความถูกต้อง ซึ่งฝังแน่นอยู่ในจิตใจของมนุษย์ การละเลยไม่รักษาไว้ซึ่งกฎหมายธรรมชาติจึงเป็นการทำลายกฎหมายดังกล่าว แนวความคิดนี้ได้ทำให้เกิดความคิดเกี่ยวกับสิทธิธรรมชาติ โดยมีแนวความคิดที่ว่า มนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกันและพระเจ้าซึ่งเป็นผู้สร้างมนุษย์ได้ให้สิทธิบางอย่างแก่มนุษย์ สิทธิเหล่านี้ไม่อาจโอนให้แก่กันได้และไม่มีใครล่วงละเมิดได้ ซึ่งได้แก่สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิที่จะหาความสุขและรัฐทั้งหลายจะต้องกระทำทุกอย่างเพื่อให้มนุษย์มีสิทธิเหล่านี้อย่างเต็มที่ ดังนั้นนักปราชญ์ในสมัยก่อนจึงได้ให้ความสำคัญแก่สิทธิธรรมชาติมาก เช่น นักปราชญ์ในกลุ่ม Stoics¹⁷

¹⁵ สิทธิมนุษยชน (น. 23). เล่มเดิม.

¹⁶ จาก พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน (น. 25-26), โดย กุลพล พลวัน, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิทยุชุมชน.

¹⁷ แหล่งเดิม. (น. 27-28).

2.1.3 สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights)

“สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights)” เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษได้แบ่งสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง¹⁸

การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติที่ทำให้สถานะของสิทธิพื้นฐาน แตกต่างไปจากสถานะของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐตามแนวความคิดแบบเสรีนิยม ที่เน้นความเป็นปัจเจกบุคคล โดยมาตรา 26¹⁹ กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 27²⁰ ได้กำหนดรายละเอียดต่อไปว่า สิทธิ เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นๆ ของรัฐโดยตรง และมาตรา 29²¹ กำหนดต่อไปอีกว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือน

¹⁸ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 509), โดย ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2555, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

สาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้ นอกจากนี้ มาตรา 212²² ยังมีบทบัญญัติให้ปัจเจกบุคคลสามารถเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของตนได้ โดยให้สิทธิบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง²³

2.1.4 สิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ²⁴

สนธิสัญญาและอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญโดยรับรองสิทธิด้านร่างกายของบุคคลไว้ โดยให้ถือเป็นพันธกิจของรัฐในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวของพลเมือง ดังปรากฏในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ที่ได้ให้การรับรองสิทธิในชีวิต ร่างกายของบุคคลไว้ ดังนี้ “มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิในชีวิต ร่างกายที่มีอยู่โดยธรรมชาติ เป็นสิทธิที่พึงได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย โดยไม่มีผู้ใดจะพรากสิทธินี้ไปได้” กติการะหว่างประเทศดังกล่าว ด้รับรองสิทธิในชีวิตร่างกายของมนุษย์ทุกคนไว้โดยที่ไม่มีใครจะพรากชีวิตของผู้อื่นได้ตามอำเภอใจไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือประมาทก็ตาม ตามแนวคิดสิ่งแวดล้อม ปัญหาทางสิ่งแวดล้อมอาจส่งผลกระทบต่อและสร้างความเสียหายต่อชีวิตและร่างกายของมนุษย์ได้เช่นกัน หากภัยพิบัติทางสิ่งแวดล้อมได้สร้างความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายของมนุษย์ ย่อมต้องมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้น อันถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐในการคุ้มครองสิทธินี้ ดังเช่น กรณีอุบัติเหตุโรงปฏิกรณ์นิวเคลียร์ในเมืองเซอร์โนบิล เป็นต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติมีความเห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐพึงดำเนินมาตรการที่เป็นไปได้ในทางสร้างสรรค์ เพื่อลดการยับยั้งต่อชีวิตและโดยมุ่งหวังที่จะยืดอายุพลเมืองของตน เช่น การจัดทำกฎหมายเพื่อลดและควบคุมมลพิษ เป็นต้น

ส่วนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านสุขภาพอนามัยนั้น ICCPR ด้รับรองสิทธินี้เพื่อที่จะให้มนุษย์ได้รับมาตรฐานปลอดภัยขั้นสูงสุดทั้งทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งหมายความรวมถึงการมีสุขภาพที่ดีและการควบคุมดูแลสุขภาพของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ เช่น

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 212 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

²³ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 507). เล่มเดิม.

²⁴ จาก กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 39-40), โดย อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2554, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การทดลองทางการแพทย์ของมนุษย์ รัฐมีพันธกิจในการคุ้มครองสิทธิโดยการปรับปรุงยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการป้องกัน ควบคุม และจัดการแพร่ระบาดของเชื้อโรคอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์เพื่อให้แน่ใจว่ามนุษย์ทุกคนจะมีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ เช่น การจัดหา น้ำดื่มที่สะอาด อาหารปลอดสารพิษ จึงเห็นว่ากรอบแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

2.1.5 สิทธิที่จะอยู่อาศัยโดยปราศจากการถูกรบกวน²⁵

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ได้ให้การรับรองสิทธิของบุคคลในอันที่จะปราศจากการถูกรบกวนในที่อยู่อาศัยและในทรัพย์สินไว้ว่า

“1. ไม่มีบุคคลใดที่จะถูกรบกวนจากการกระทำตามอำเภอใจหรือโดยผิดกฎหมายในสิทธิความเป็นส่วนตัว ครอบครัวและในที่อยู่อาศัย...

2. มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายในการปราศจากการรบกวนเช่นว่านั้น”

กติการะหว่างประเทศ ดังกล่าว ได้รับความคุ้มครองในสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลในอันที่จะปราศจากการถูกรบกวนในที่อยู่อาศัยและในทรัพย์สิน โดยที่สิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาย่อมส่งผลต่อการรบกวนสิทธิในที่อยู่อาศัยและทรัพย์สินของบุคคลได้เช่นกัน เช่น มลพิษทางเสียงของสนามบินทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ชุมชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียง การสร้างและจัดการเขื่อนที่ขาดประสิทธิภาพก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วม หรือการสร้างโรงปฏิกรณ์นิวเคลียร์ในบริเวณใกล้เคียงกับชุมชนที่อาจถือเป็นภัยทางสิ่งแวดล้อมที่คุกคามต่อการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เป็นต้น กติการะหว่างประเทศฉบับนี้ ยังให้หลักประกันว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายของรัฐ หากสิทธิในความเป็นส่วนตัวดังกล่าวถูกรบกวน

2.1.6 สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

สนธิสัญญาและอนุสัญญาด้านสิทธิของมนุษยชนระหว่างประเทศ ที่ได้ให้การรับรองสิทธิของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมปัจจุบันมีเพียง 2 ฉบับ คือ หรือ กฎบัตรแอฟริกัน ค.ศ. 1981 และพิธีสารแห่งกฎบัตรเอซีเอสอาร์ ค.ศ. 1988 โดยที่กฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและปวงชน ค.ศ. 1981 (African Charter, 1981) หรือกฎบัตรแอฟริกัน ค.ศ. 1981 หรือ ACHR ได้กล่าวถึง สิทธิการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ในข้อบทที่ 24 ว่า “ประชาชนทั้งหลายย่อมมีสิทธิ

²⁵ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 41). เล่มเดิม.

ในสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเอื้อต่อการพัฒนาของตน” ในพิธีสารเพิ่มเติมกฎบัตรเอเชียเอซาร์ ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1988 (ACHR Protocol, 1988) หรือ พิธีสารแห่งกฎบัตรเอเชียเอซาร์ ค.ศ. 1988 ที่ออกตามความในกฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ชนและสิทธิของปวงชน ค.ศ. 1981 ได้ระบุไว้ในข้อเดียวกันนี้ในข้อบทที่ 11 ว่า “มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน พร้อมทั้งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครอง สงวน รักษา อนุรักษ์ และปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่ดีเหมาะสมกับการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างมีคุณค่า” นอกจากนี้ พิธีสารฯ ดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในพันธกรณีที่จะต้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งจัดการให้สิ่งแวดล้อมมีสภาพที่ดีและเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ หากรัฐไม่ดำเนินการตามพันธกรณีดังกล่าว ย่อมนำไปสู่การถูกบังคับให้เป็นไปตามสิทธินี้ ทั้งนี้ การบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายภายในของแต่ละรัฐที่จะวางกรอบแนวทางการดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรและนโยบายของรัฐในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอีกด้วย²⁶

ในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนี้ ประเทศญี่ปุ่นได้กล่าวถึงสิทธิของธรรมชาติอย่างน่าสนใจ²⁷ โดยแนวคิดดังกล่าวได้พัฒนาหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองและรักษาเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ของพืชและสัตว์ตามธรรมชาติที่กำลังใกล้จะสูญพันธุ์ในปี ค.ศ. 1992 และได้มีการฟ้องคดีโดยอาศัยสิทธิของธรรมชาติ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งมีชีวิต คดีนี้เป็นที่รู้จักกันว่า คดีกระต่ายดำอามามิโนคุโระ (Amaminokuro) ซึ่งเป็นการฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย คือ สัตว์ จำนวน 4 ชนิด ได้แก่ กระต่ายดำอะมามิ นกเดินดงอะมามิ นกปากซ่อมอะมามิ และนกรอกอะมามิ คดีนี้เกิดขึ้นที่ตำบลทะเลทสึโกะ (Tatsugo) หมู่บ้านซุมิโยะ (Sumiyo) บนเกาะอะมามิโอชิม่า (Amami-Oshima Island) เป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดคาโกชิม่า (Kagoshima Prefecture) ทางตอนใต้ของญี่ปุ่น ในพื้นที่ดังกล่าวได้มีแผนการที่จะสร้างสนามบินขนาดใหญ่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้เห็นชอบและอนุญาตให้มีการสร้างเมื่อเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1992 ในพื้นที่ดังกล่าว การอนุญาตอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ต่อมาผู้ฟ้องคดี ซึ่งประกอบไปด้วย 1. กลุ่มองค์กรทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งชื่อว่า กลุ่มเครือข่ายสิ่งแวดล้อมแห่งเมืองอะมามิ (Amami Environmental Network) 2. กลุ่มประชาชนทั่วประเทศที่เป็นบุคคลธรรมดาอีก 30 คน และ

²⁶ แหล่งเดิม. (น. 38).

²⁷ จาก เอกสารการบรรยายทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและไทย “การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิของธรรมชาติในประเทศญี่ปุ่น (Lawsuit for “Rights of Nature” in Japan)” (น. 336-341), โดย นายชาญวิทย์ ชัยกันย์, 2553, กรุงเทพฯ: พี.เพรส.

3. สัตว์ที่เป็นสัตว์พิเศษมีเฉพาะในสถานที่นี้เท่านั้น 4 จำพวกข้างต้น ขึ้นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดคาโกะชิม่าเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ศาลเพิกถอนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการนี้ ต่อมา ศาลจังหวัดคาโกะชิม่า ได้พิพากษายกฟ้อง โดยให้เหตุผลว่า “ตามกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองมาตรา 36 บัญญัติว่าการพิจารณาว่าจะเป็นผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น จะต้องดูว่าผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำวินิจฉัยทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองหรือไม่ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายอันจะฟ้องต่อศาลด้วยเหตุจากคำวินิจฉัยหรือการกระทำทางปกครองดังกล่าวนั้น แต่หากกฎหมายได้บัญญัติจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีในเรื่องใดไว้ จะฟ้องต่อศาลไม่ได้ ดังนั้น สิ่งที่กฎหมายได้เน้นย้ำคือการเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมาย ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีในการขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง

ตามมาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองนั้น ได้กำหนดลักษณะของผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายอันอาจฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยหรือการกระทำทางปกครองได้นั้น ต้องเป็นบุคคลที่ถูกละเมิดประโยชน์ตามที่กฎหมายคุ้มครอง หรือกระทบสิทธิส่วนบุคคลโดยตรง จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ตามกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง บุคคลอื่นที่ไม่มีลักษณะดังกล่าวจะฟ้องมิได้ ดังนั้น ในคดีนี้ที่ฟ้องเพื่อจุดประสงค์ในการรักษาผลประโยชน์สิ่งอื่น อันมิใช่เรื่องของตน และมิใช่เป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมาย หรือมิใช่เป็นผู้ถูกละเมิดประโยชน์ตามที่กฎหมายคุ้มครอง และกฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้อื่นดำเนินการฟ้องแทนผู้เสียหายเองโดยปริยายได้ ดังนั้น ศาลจะพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ทางกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง ประกอบกับเหตุผลดังกล่าวข้างต้น”

นอกจากนี้ คำพิพากษาได้กล่าวถึงสิทธิของธรรมชาติ ดังนี้

“ในระบบกฎหมายประเทศญี่ปุ่นได้จำกัดสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลและปัจเจกบุคคลไว้ พืชและสัตว์ต่างก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล แม้ว่าสิ่งแวดล้อมจะถือว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าต่อมนุษยชาติก็ตาม แต่ก็ไม่ถึงกับว่าลักษณะดังกล่าวจะทำให้เกิดสิทธิใดๆ ได้ ดังนั้น การโต้แย้งในประเด็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีของบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ก็จะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองบัญญัติไว้ ยิ่งไปกว่านั้น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้รับการยอมรับว่าเป็นการดำเนินงานขององค์กรด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยหลักการของคำว่า “ความเชื่อมั่นทางสังคม (Public Trust) อันเป็นจุดประสงค์หลักของกลุ่มองค์กรดังกล่าว แต่ก็มีมิใช่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้เกิดสิทธิฟ้องคดีแทนได้ การดำเนินการของกลุ่มองค์กรดังกล่าวเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ประกอบกับศาลได้พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายตัวอย่างคดีที่ผ่านมาไม่พบว่าได้มีการกล่าวถึงการฟ้องแทนธรรมชาติแต่อย่างใด และจะถือว่าธรรมชาติเป็นสิ่งที่อยู่ในการครอบครองของมนุษย์เช่นเดียวกับสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์หรือไม่

หรือการคงอยู่ของธรรมชาติเป็นไปเพื่อมนุษยชาติหรือไม่ นั่นนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่พวกเราทุกคนจะช่วยกันพิจารณาต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันได้พบว่ามีการทำลายสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติอย่างมาก การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหลายได้อ้างสิทธิของธรรมชาตินั้น อาจยอมรับทางกฎหมายได้ว่า เนื่องจากมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ ดังนั้น การทำลายธรรมชาติ อาจได้รับการยอมรับทางกฎหมายก็เป็นได้ ทั้งนี้ องค์กอร์ด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมให้เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคม และทำให้เห็นว่าการฟ้องคดีโดยปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทางธรรมชาติ นั้น ยังคงเป็นประเด็นปัญหาซึ่งทุกคนต้องช่วยกันคิด ช่วยกันแก้ไข เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีต่อไป”

โดยสรุปแล้วศาลได้พิพากษาว่ากลุ่มองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมหรือปัจเจกบุคคลนั้นไม่ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยการตีความเรื่องการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในความหมายอย่างแคบ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นฎีกา คำพิพากษาจึงสิ้นสุดที่ชั้นอุทธรณ์

จากตัวอย่างของคำพิพากษาคดีข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีหรือการฟ้องเกี่ยวกับสิทธิของธรรมชาติยังเน้นที่ความเป็นปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางในการฟ้องคดี แต่จะฟ้องคดีแทนธรรมชาติไม่ได้

2.1.7 สิทธิในสิ่งแวดล้อมของชนรุ่นต่อไป²⁸

แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของชนรุ่นต่อไป ได้รับรองในกฎบัตรสหประชาชาติ และในสนธิสัญญาและอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น ปฏิญญาสตอกโฮล์มแห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (Stockholm Declaration, 1972) หรือปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 ได้รับรอง สิทธิในสิ่งแวดล้อมของทั้งคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไปในอนาคตไว้ในบทที่ 1 ว่า “มนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานในเสรีภาพ... ในคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่สามารถสนองตอบต่อศักดิ์ศรีและความเป็นอยู่ที่ดีของชีวิต โดยได้แสดงความรับผิดชอบอย่างจริงจังในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ทั้งต่อคนในรุ่นปัจจุบันและในรุ่นอนาคตต่อไป” ปฏิญญาสตอกโฮล์มให้การรับรองว่าสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ล้วนมีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงอยู่และในวิถีชีวิตของมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไปในอนาคต ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992) หรือปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 ได้กล่าวถึงความต้องการของคนรุ่นอนาคตไว้ในข้อบทที่ 3 ว่า

²⁸ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบแห่ง การชดเชยเยียวยาและ การระงับข้อพิพาท (น. 42). เล่มเดิม.

“สิทธิในการพัฒนาจะต้องกระทำโดยความเสมอภาคของความต้องการในการพัฒนาและความต้องการทางสิ่งแวดล้อมทั้งของคนในรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไปในอนาคต” นอกจากนี้ คำแถลงการณ์ว่าด้วยหลักการเพื่อการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน (Statement of Principle for the Sustainable Management of Forest) ได้กล่าวถึงความต้องการของคนรุ่นอนาคตไว้ว่า “เพื่อการบรรลุซึ่งความต้องการทางสังคม เศรษฐกิจ นิเวศวิทยา วัฒนธรรมของคนรุ่นอนาคต” จากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน ต่างให้การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมทั้งของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม เช่น สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น สิทธิเหล่านี้คนในรุ่นอนาคตจึงได้ผลประโยชน์ด้วยการจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันต้องคำนึงถึง และไม่เป็นการถ่วงหรือละเมิดสิทธิของคนในรุ่นอนาคต ดังจะเห็นได้จากมาตรการต่างๆ เช่น การป้องกันล่วงหน้า การหลีกเลี่ยงที่จะไม่สร้างความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมต่อรัฐอื่น รวมทั้งการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นต้น ซึ่งล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืนจนถึงคนรุ่นต่อไปในอนาคต

2.1.8 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29²⁹ ได้บัญญัติรับรองหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไว้ ภาษาเยอรมันเรียกหลักการดังกล่าวว่า “Wesensgehaltsgarantie” ซึ่งเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ ฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพก็ไม่อาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการทั่วไป

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

ทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้นั้น มีอยู่ 2 ทฤษฎี ดังนี้³⁰

1. ทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมบูรณ์ (die absolute Wesensgehaltstheorie) เห็นว่า ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดไม่อาจที่จะละเมิดสาระสำคัญแห่งสิทธิได้ จึงเป็นการคุ้มครองขั้นต่ำสุดต่อแก่นของสิทธิและเสรีภาพอันเป็นหัวใจของสิทธินั้นๆ ทฤษฎีดังกล่าวได้แยกเขตแดนของสิทธิได้เป็น 2 ส่วน คือ ขอบเขตส่วนแรกนั้นรัฐอาจเข้าไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ แต่ขอบเขตอีกส่วนหนึ่งนั้น รัฐไม่อาจจะก้าวล่วงเข้าไปได้อันถือเป็นขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครองได้อย่างสัมบูรณ์ การคุ้มครองตามทฤษฎีนี้ จึงไม่จำกัดต้องพิจารณาจากการแทรกแซงเป็นกรณีๆ ไป หรือไม่ได้ขึ้นอยู่กับทำให้เหตุผลของการแทรกแซงเป็นกรณีๆ ไป เช่น ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมันได้วินิจฉัยว่า การแทรกแซงในชีวิตร่างกายอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด สิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว ถือว่าอยู่ในขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครองอย่างสัมบูรณ์ การล่วงละเมิดใดๆ ในสาระสำคัญหรือในแก่นของสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิดังกล่าว กล่าวโดยสรุปได้ว่าไม่มีวัตถุประสงค์ในทางกฎหมายหรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง (Rechtsgüter) อื่นใดที่จะมีคุณค่าสูงกว่าคุณค่าสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น การคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพจึงต้องคุ้มครองอย่างสัมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีแรกนั้นยังมีความเห็นที่แตกต่างกับอีกฝ่ายหนึ่งว่า ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 วรรคสองว่า “ไม่ว่ากรณีใดๆ” นั้น มุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะเป็นการคุ้มครองในทางหลักการ (Institutionsgarantie) ซึ่งการคุ้มครองสิทธิในเชิงสถาบันดังกล่าวนี้ ไม่อาจจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิได้ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขใด เงื่อนไขเวลาใด และสถานการณ์ใด

2. ส่วนทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมพัทธ์ (di relative Wesensgehaltstheorie) เห็นว่าไม่ควรจะมีสิ่งใดที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างสัมบูรณ์ ในกรณีที่มีเหตุผลที่เหนือกว่าความจำเป็นอย่างยิ่ง ภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าว จึงควรที่จะอนุญาตให้มีการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพได้ นอกจากนี้ ทฤษฎีดังกล่าวยังเห็นว่ามิได้มีการกล่าวอ้างว่าไม่ให้กระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ในทางตรงกันข้ามบทบัญญัติมาตรา 19 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญเยอรมันนั้นเป็นเพียงแต่เปิดโอกาสให้พิจารณาว่าอะไรที่เป็นสาระสำคัญ แนวความคิดนี้เห็นว่าเป็นกรณีที่น่าหลักความได้สัดส่วน (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz)

³⁰ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 261-262). เล่มเดิม.

มาพิจารณา โดยได้ตีความมาตรา 19 วรรคสอง (Wesensgehaltsgarantie) ว่าไม่ว่ากรณีใดๆ ไม่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานโดยไม่สอดคล้องกับหลักการได้สัดส่วนหรือโดยปราศจากการไตร่ตรองซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ได้เสียที่ได้รับจากความคุ้มครองโดยกฎหมายอื่นๆ

2.1.9 ข้อพิจารณาสิทธิฟ้องในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมอาจดำเนินการได้ทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะแห่งคดี ข้อเท็จจริงและข้อพิพาท ในการพิจารณาประเด็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีอาจแบ่งออกเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลยุติธรรม ซึ่งมีทั้งการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีอาญา และการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีแพ่ง และผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง³¹

(1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลยุติธรรม

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีอาญา พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายอาญา ได้แยกออกเป็นฐานความผิดได้ 3 เรื่อง ดังนี้ ความผิดเนื่องจากการก่อให้เกิดมลพิษ ตามมาตรา 99³² แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 375³³ ความผิดฐานละเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 110³⁴ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และความผิดฐานกระทำ

³¹ จาก เอกสารการบรรยายทางวิชาการเรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและไทย (น. 387-395), โดย คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2553, กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส

³² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
มาตรา 99 ผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา 43 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

³³ ประมวลกฎหมายอาญา
มาตรา 375 ผู้ใดทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือ ท่อระบายของโสโครก อันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวก ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

³⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
มาตรา 110 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดจ้างบุคคลที่ถูกเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมแล้ว ให้ควบคุมการทำงานของระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ซึ่งตนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

ผิดเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานอนุญาตหรือคำเตือนที่เจ้าพนักงานแจ้งให้ทราบ ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535³⁵

กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญาของประเทศไทยที่เป็นความผิดทางอาญา เพราะกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด (Mala Prohibita) และผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้นั้น ต้องพิจารณาตามมาตรา 2 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งนิยามความหมายของผู้เสียหายว่า “ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่งรวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6 ดังนั้นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้ 1) มีการกระทำความผิดทางอาญาฐานใดฐานหนึ่งเกิดขึ้น 2) บุคคลนั้นได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาดังกล่าว และ 3) บุคคลนั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย หมายความว่า ผู้เสียหายจะต้องไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด หรือรู้เห็นสนับสนุนในการกระทำความผิด

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีแพ่ง กฎหมายความรับผิดทางแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาจแยกพิจารณาเป็น 2 ประเภท ดังนี้ ความรับผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ในมาตรา 96 และมาตรา 97 ซึ่งอาศัยหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)” กล่าวคือ ผู้ก่อให้เกิดมลพิษจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดมลพิษ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 96 ได้แก่ ผู้ที่ได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือผู้ที่ทรัพย์สินได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งมลพิษ เช่น คดีโรงงานแต่งแร่คดีผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลก็คือชาวบ้านผู้อยู่อาศัยบริเวณที่เกิดการแพร่กระจายของมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของสารตะกั่วจากโรงงานแต่งแร่คดีของจำเลย และได้รับความเจ็บป่วยและเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน ส่วนมาตรา 97 นั้น เป็นความรับผิดในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐ

นอกจากนี้ ยังมีความรับผิดทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด ได้แก่ หลักความรับผิดในผลแห่งละเมิดเนื่องจากการกระทำของตนเอง (Fault-based

³⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 98 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 9 หรือขัดขวางการกระทำใดๆ ตามคำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวหรือขัดขวางการกระทำใดๆ ตามคำสั่งดังกล่าว เป็นผู้ซึ่งก่อให้เกิดอันตราย หรือความเสียหาย จากภาวะมลพิษ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

Liability) ตามมาตรา 420 กล่าวคือ บุคคลจะรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนี้ต้องมีการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ และมีการกระทำหรือละเว้นไม่กระทำการที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย และมาตรา 437 ซึ่งเป็นหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) กล่าวคือ ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดจากทรัพย์สินอันตรายแม้จะพิสูจน์ว่าตนมิได้จงใจ หรือประมาทเลินเล่อ จำเลยก็ไม่พ้นความรับผิด ผู้มีสิทธิฟ้องคดีแพ่งยังคงจำกัดเฉพาะ “ผู้เสียหาย” ซึ่งมักได้แก่ผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณที่มีการก่อให้เกิดมลพิษ ส่วนประชาชนทั่วไปหากไม่ได้รับความเสียหายที่เป็นรูปธรรมแล้วย่อมไม่มีอำนาจฟ้อง

(2) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ส่วนมากเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และ (3)³⁶ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) เช่น กรณีฟ้องร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศเขตพื้นที่เทศบาลมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษต่อศาลปกครองระยอง³⁷ ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เช่น กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง³⁸ ซึ่งมีการฟ้องร้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

³⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๑.ล๑

๑.ล๑

³⁷ คำพิพากษาศาลปกครองระยองที่ 32/2552

³⁸ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1203/2550

ต่อศาลปกครองเชียงใหม่เพื่อให้ชดเชยค่าเสียหาย นอกจากนี้ยังมีผู้เสียหายในคดีโคบอลท์- 60³⁹ บริเวณชอว์วัฒมหารบงษ์ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งได้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองกลางเพื่อให้สำนักงานพลังปรมาณูเพื่อสันติชดเชยค่าเสียหาย เมื่อพิจารณาเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42⁴⁰ แล้ว ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีมักเป็นผู้อยู่อาศัยในบริเวณที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 42 ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองแล้ว สาธารณชนหรือองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมย่อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้เช่นกัน ตัวอย่าง กรณีมูลนิธิป้องกันควันทพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมฟ้ององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพว่าละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มิมลพิษสูงเกินมาตรฐาน ซึ่งศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมแล้ว ดังนั้น เมื่อมีเหตุอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อันเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์หลักของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้⁴¹

³⁹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545

⁴⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการตั้งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการตั้งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

⁴¹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1763/2549

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ประชาชนผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงหรือไม่

ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ 2 หมวด คือ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 66⁴² และมาตรา 67⁴³ และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ค้ำประกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 85⁴⁴

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ห้้องการอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอาจแบ่งพิจารณาออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ 2) กลุ่มที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง 3) กลุ่มที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ 4) กลุ่มที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อื่นๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มที่ 1 ซึ่งเป็นกลุ่มที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญนั้น พบว่าประชาชนอาจมีสิทธิเข้าไปเกี่ยวข้องกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

กรณีที่ 1 คู่ความโต้แย้ง หรือศาลเห็นเอง ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 211⁴⁵ ศาลดังกล่าวเป็นผู้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชนชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 211 ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้การพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

ทั้งนี้ ต้องเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6⁴⁶ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

กรณีที่ 2 ประชาชนหรือองค์กรต่างๆ ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นเองว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา 245 (1)⁴⁷ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้

กรณีที่ 3 มีประชาชนผู้ร้องเรียน ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นชอบตามที่มีการร้องเรียนว่ากฎหมายมีบทบัญญัติกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2)⁴⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้

กรณีที่ 4 ประชาชน ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เพื่อให้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 245 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า มีกรณีดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วย ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 257 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ซึ่งเป็นกรณีมาตรา 212⁴⁹ โดยมีเงื่อนไขว่าการจะใช้สิทธินี้ได้จะต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

จะเห็นได้ว่า กรณีทั้ง 4 ประการ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มิได้บัญญัติให้บุคคล ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเสียทีเดียว หากแต่ต้องยื่นข้อร้องเรียนผ่านศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากการศึกษาข้างต้นจึงอาจสรุปแนวทางการใช้สิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเรื่องเขตอำนาจของศาลไว้อย่างชัดเจน โดยอยู่ในรูปแบบของ “ระบบศาลคู่” ซึ่งบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงาน องค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง โดยกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงาน องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองว่าศาลปกครองเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญในคดีพิพาททางปกครอง ส่วนศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

ในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีความเกี่ยวพันกันในเรื่องของเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง กล่าวคือ ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมอาจเป็นไปได้ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมีการฟ้องร้องกันใน 3 ลักษณะคือ

1. การดำเนินคดีอาญา คดีประเภทนี้จำเลยต้องรับโทษในทางอาญา เช่น จำคุก กักขัง ปรับ หรือริบทรัพย์สิน ซึ่งได้แก่ ความผิดตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่มีบทกำหนดโทษทางอาญา เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายสงวนพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 212 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

2. การดำเนินคดีแพ่ง การดำเนินคดีประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในชีวิต สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของจำเลย เช่น การฟ้องคดีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

3. การดำเนินคดีปกครองส่วนใหญ่เป็นการฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการกระทำทางปกครองไปกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนซึ่งประชาชนสามารถฟ้องคดียังศาลปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหยุดการกระทำทางปกครอง หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เช่น เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงงาน คำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง เป็นต้น

ในคดีแต่ละประเภทจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามกฎหมาย กล่าวคือ คดีแพ่งและคดีอาญาอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ส่วนคดีปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ด้วยเหตุที่คดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะของข้อพิพาทที่เป็นได้ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครองจึงสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลได้ในทุกระบบ ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้ว สรุปแนวทางการวินิจฉัยผู้มีส่วนได้เสียออกเป็น 2 ประเภท คือ

หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง หลักเกณฑ์ของผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ การวางหลักเกณฑ์ในลักษณะเช่นนี้ เป็นการกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่กว้างกว่าการฟ้องคดีแพ่ง เพราะผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่จำต้องรอให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุดังกล่าวก่อน ก็มีสิทธิในการฟ้องคดีได้ ทั้งนี้เพราะคดีปกครองมุ่งจะตรวจสอบการกระทำทางปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันก็คุ้มครองสิทธิของเอกชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองอีกด้วย หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างในคดีปกครองสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ได้แก่ คดีพิพาทตามมาตรา 9 (1) โดยต้องเป็นคดีพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลเพิกถอนการกระทำทางปกครอง ได้แก่ กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่มีอำนาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นที่สิทธิของตน

จะต้องถูกโต้แย้งหรือไม่ต้องรอให้ตนต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นก่อน นอกจากนี้ ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ยังกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลได้ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยโดยใช้หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง โดยเห็นว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนเป็นผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีก มีสถานที่ประกอบการค้าตั้งอยู่ที่ตำบลกำแพงแสน อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลอำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ซึ่งอยู่ห่างจากพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพิพาทเพื่อเปิดเป็นห้างเทศโก้โลตัสประมาณ 500 เมตร ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนจึงมิได้เป็นเจ้าของที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างที่อาจได้รับความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญจากการก่อสร้างไม่ว่าจะเป็นเสียง ฝุ่นละออง ความสั่นสะเทือน วัสดุตกหล่น หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากความไม่มั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยของอาคาร การเกิดอัคคีภัยแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ชอบแล้ว⁵⁰

กรณีชาวบ้านจากชุมชนคดีที่ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษว่าละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการปล่อยสารพิษลงสู่ลำน้ำห้วยคลิตี้ซึ่งศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้มีข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการประสานงานและดำเนินการฟื้นฟู หรือระงับการปนเปื้อนของสารตะกั่วในลำน้ำห้วยคลิตี้ล่าช้าและผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคน เป็นบุคคลที่มีสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนจึงเป็นผู้มีสิทธิที่จะฟ้องคดีนี้ได้⁵¹

⁵⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 43/2551 และที่ 114/2551

⁵¹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 637/2551

หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบเป็นหลักการโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 คือ ผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องถูกโต้แย้งสิทธิของตนก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีปกครองประเภทที่ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ได้แก่ คดีละเมิดทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกโต้แย้งหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีได้ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยโดยใช้หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ โดยเห็นว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังเช่น กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพเลี้ยงปลาได้รับความเสียหายจากการที่โรงแรมปล่อยน้ำเสียลงสู่บ่อพักในที่ดินของโรงแรมเอง ซึ่งปรากฏว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะประกอบอาชีพเลี้ยงปลาอยู่ในบริเวณที่ดินของตนซึ่งติดกับอาคารสำนักงานโรงแรม แต่เมื่อโรงแรมได้ระบายน้ำทิ้งจากการซักล้างและห้องน้ำลงสู่บ่อพักน้ำทิ้งแล้วไหลออกสู่ที่ดินรกร้างขนาด 4 ไร่ ด้านหลังห้องพักของโรงแรม ซึ่งเป็นที่ดินของโรงแรมเอง และอยู่ห่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีประมาณ 40 เมตร ซึ่งคาดว่าสามารถรับน้ำเสียของโรงแรม รวมทั้งน้ำจากห้องพักของโรงแรมได้ และพยานผู้เชี่ยวชาญจากกรมควบคุมมลพิษมีความเห็นว่า น้ำเสียของโรงแรมทั้งหมดที่ปล่อยออกสู่ที่ดินดังกล่าวไม่น่าจะมีการรั่วซึมไปสู่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายได้ อีกทั้งการระบายน้ำเสียเข้าไปในที่ดินดังกล่าวก็อยู่ในทิศตรงกันข้ามกับที่ดิน และบ่อเลี้ยงปลาของผู้ฟ้องคดี และไม่พบว่ามีสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการของโรงแรมดังกล่าว⁵²

2.2 หลักพื้นฐานเกี่ยวกับความคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2.2.1 หลักภารกิจของรัฐ (Function of State)

การศึกษาภารกิจของรัฐทำให้ทราบบทบาท อำนาจหน้าที่ของความเป็นรัฐ ในทางทฤษฎีนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีสัมบูรณ์ (Absolute theory) ซึ่งเห็นว่าภารกิจของรัฐมีอยู่ประการเดียวและไม่เปลี่ยนแปลง เช่น ทฤษฎีแนวเสรีนิยมจะเน้นภารกิจในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน จึงเป็นรูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “นิติรัฐ (Rechtsstaat)” แต่ถ้าเป็นเผด็จการจะเน้นภารกิจการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่สนใจสิทธิ

⁵² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 40/2551

เสรีภาพของปัจเจกชน เน้นการขยายอำนาจรัฐ มิใช่จำกัดอำนาจรัฐจึงเป็นรูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “รัฐตำรวจ (Police State)” และทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative theory) ซึ่งเห็นว่ารัฐมีภารกิจได้หลายอย่าง และเปลี่ยนไปตามยุคสมัย ส่วนภารกิจของรัฐสมัยใหม่แบ่งออกเป็น “ภารกิจพื้นฐาน” และ “ภารกิจลำดับรอง” ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic function) เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ จากศัตรูภายนอกหรือภายใน ได้แก่ กิจการด้านทหารและการทูต หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ สำหรับภารกิจภายในประเทศ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยและสันติสุข หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ศาล เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้แก่ กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงมหาดไทย ส่วนภารกิจลำดับรอง (Secondary function) เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดี เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ภารกิจลำดับรองต่างจากภารกิจพื้นฐานซึ่งรัฐต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐเข้าดำเนินการและบังคับการ จึงมีลักษณะเป็น “ภารกิจทางปกครอง” ส่วนภารกิจลำดับรองไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าดำเนินการเหมือนภารกิจพื้นฐานซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ จึงนิยมเรียกว่า “Positive Function of State” รัฐที่เน้นปฏิบัติการกิจลำดับรองเป็นพิเศษ จึงมีลักษณะเป็น “รัฐสวัสดิการ (Welfare State)” ภารกิจลำดับรองของรัฐแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือภารกิจทางสังคมวัฒนธรรม เช่น ภารกิจด้านการศึกษา สาธารณสุข ศิลปวัฒนธรรม แรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น และภารกิจด้านเศรษฐกิจ เช่น ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ภารกิจของรัฐสมัยใหม่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจอยู่ในฐานะ “ผู้ควบคุมเศรษฐกิจ” เครื่องมือที่เหมาะสมที่จะใช้ทำภารกิจนี้ คือ ส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในฐานะเป็น “ผู้ประกอบการ” ก็ได้ ภารกิจของรัฐในฐานะเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ รัฐอาจเลือกใช้เครื่องมือของรัฐได้ถึง 2 ลักษณะ คือ ให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำ เช่นเดียวกับภารกิจพื้นฐานของรัฐ หรืออาจจัดตั้งองค์การประเภทนิติบุคคลขึ้นดำเนินการทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมโดยเฉพาะ ซึ่งเรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” นั่นเอง⁵³

นอกจากนี้ หากพิจารณาเกี่ยวกับภารกิจของรัฐหรือวัตถุประสงค์ของการมีรัฐนั้น มีมุมมองในการพิจารณาเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางเชิงปฏิเสธ หมายความว่า รัฐไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์แต่อย่างใด คือ รัฐไม่จำเป็นต้องมีภารกิจใดๆ แนวความคิดนี้จึงสนับสนุนการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ส่วนแนวทางที่สองตรงกันข้ามกับแนวทางแรก โดยยอมรับว่ารัฐมิใช่สิ่งที่มีวัตถุประสงค์ในตัวเอง หากแต่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ รัฐจึงจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์และภารกิจ และประชาชนสามารถตรวจสอบได้เสมอว่าการบริหารประเทศหรือรัฐสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นแล้วหรือไม่ ซึ่งศึกษาได้จากการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์

⁵³ จากหลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น.137-141), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2556, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ตั้งแต่อดีตตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์จนถึงปัจจุบัน และการศึกษาเชิงทฤษฎี โดยการใช้เหตุผล เป็นเกณฑ์ในการแยกแยะและจัดหมวดหมู่ของแนวความคิดต่างๆ ที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐ ซึ่งการแยกแนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐดังกล่าวนี้มีทั้ง ลักษณะแบบสัมบูรณ์ (Absolute) และลักษณะแบบสัมพัทธ์ (Relative) แนวความคิดลักษณะแบบสัมบูรณ์เป็นแบบดั้งเดิมที่เชื่อว่าวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐนั้นไม่ว่าในยุคสมัยใดก็จะยังคงเป็นเช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลง แนวความคิดเช่นนี้มีทั้งที่เห็นว่ารัฐควรมีอำนาจอย่างจำกัด และที่เห็นว่ารัฐควรมีภารกิจเชิงแผ่ขยายได้โดยไม่จำกัด รัฐคือสถาบันที่มีขึ้นเพื่อสนองประโยชน์และความผาสุกของส่วนรวม การใดที่เป็นไปเพื่อความผาสุกของส่วนรวม รัฐย่อมสามารถทำได้โดยไม่มีขีดจำกัด แม้ว่าการนั้นๆ จะเข้าไปกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลสักเพียงใดก็ตาม จึงเป็นแนวคิดสำหรับรัฐตำรวจ ซึ่งเน้นการใช้อำนาจรัฐเป็นสำคัญ สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐที่มีลักษณะสัมพัทธ์นั้น จะพิจารณาว่าวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามยุคตามสมัย แนวความคิดดังกล่าวจะศึกษาว่ามีภารกิจใดบ้างที่รัฐสามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงได้ เมื่อได้ข้อมูลดังกล่าวแล้ว ก็จะกำหนดกรอบภารกิจของรัฐให้เป็นการแน่นอน⁵⁴

จากการศึกษาภารกิจของรัฐ โดยเฉพาะรัฐสมัยใหม่แล้วหากไม่ดำเนินการตามภารกิจของรัฐก็ย่อมจะต้องมีความรับผิดชอบจะได้ศึกษาต่อไป

2.2.2 หลักความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility)

แนวความคิดดังกล่าวมาจากปฏิญญาสตอกโฮล์มแห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (Stockholm Declaration, 1972) หรือปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 และปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992) หรือปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 ได้วางรากฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ โดยรับรองสิทธิของรัฐในอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ในอันที่จะแสวงหาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวภายใต้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและแผนการพัฒนาของรัฐ ในขณะที่เดียวกันรัฐก็มีพันธกรณีระหว่างประเทศในอันที่จะไม่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน อันเป็นผลมาจากกิจกรรมต่างๆ ภายในเขตอำนาจแห่งชาติหรือการควบคุมของรัฐของตน ตามที่ปรากฏในปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 บทที่ 21 ว่า “รัฐภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติและกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ มีอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐภายใต้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของรัฐ และมีความ

⁵⁴ จาก กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 91-92), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2555, กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.

รับผิดชอบเพื่อให้แน่ใจว่ากิจกรรมต่างๆ ภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐหรือภายใต้การควบคุมของรัฐจะไม่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือต่อบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐตน” หลักการดังกล่าวยืนยันถึงสิทธิในอธิปไตยของรัฐในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรของตนว่าสามารถกระทำได้ในเขตอำนาจแห่งชาติรัฐ โดยมีเงื่อนไขว่าในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดหรือสร้างความเสียหายต่อรัฐอื่นหรือต่อบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐใดๆ หรือไม่ใช่สิทธิอธิปไตยเช่นว่านั้นในทางที่ผิด ซึ่งถือเป็นแม่แบบในเรื่องสิทธิและความรับผิดชอบของรัฐต่อพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน จากพันธกรณีดังกล่าว รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือหลีกเลี่ยงการกระทำหรือการอนุญาตในกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดหรือสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ในกรณีเกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมต่อรัฐอื่นหรือนอกเขตอำนาจของรัฐใดๆ อันเป็นความเสียหายทางแพ่ง ซึ่งมีผลกระทบในวงกว้าง ก่อนข้างรุนแรงมีปริมาณมากพอควร รวมถึงความเสียหายที่เกิดจากเอกชนที่อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ โดยรัฐนั้นไม่ได้ควบคุมอย่างเพียงพอ กรณีจึงเป็นหลักการพื้นฐานในการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบในความเสียหายข้ามพรมแดนเบื้องต้น⁵⁵

ส่วนกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของญี่ปุ่น (The Basic Environmental Law, Law no.91, 1993) ได้กำหนดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 6 ว่ารัฐมีความรับผิดชอบในการกำหนดและประกาศใช้ นโยบายพื้นฐานและนโยบายย่อยสำหรับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามหลักการพื้นฐานว่าด้วยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเมื่อมีการกำหนดและประกาศใช้นโยบายดังกล่าวแล้วรัฐบาลต้องดำเนินการทางนิติบัญญัติ การเงิน และมาตรการอื่นๆ เพื่อให้มีการนำนโยบายนั้นมาใช้ในทางปฏิบัติตามหลักการนี้ รัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำทางปกครอง⁵⁶

2.2.3 หลักความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกัน (Common but Differentiated Responsibilities)

หลักความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกันพัฒนาการมาจากความคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติจึงมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงใช้ประโยชน์และที่จะดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะร่วมมือกันปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ และไม่สร้างความเสียหายแก่ทรัพยากร

⁵⁵ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 46). เล่มเดิม.

⁵⁶ จาก แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม, โดย ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, 2550, วารสารวิชาการศาลปกครอง, 7 (2), น. 17.

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อมา เมื่อประชาชนได้มอบสิทธิดังกล่าวให้กับรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ต่อพันธกรณีดังกล่าว หน้าที่นี้ได้พัฒนาไปสู่หลักความรับผิดชอบของรัฐตามที่ปรากฏในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992) หรือปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 บทที่ 7 ว่า “รัฐในประชาคมโลกมีความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกันในการสงวนรักษา และฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศของโลก โดยรัฐที่พัฒนาแล้วจะต้องมีบทบาทเป็นผู้นำในความรับผิดชอบต่อความเสื่อมสลายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งในการดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวอีกด้วย” โดยหลักแล้วรัฐทุกรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนให้ความสำคัญคุ้มครองความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เพราะการพัฒนาประเทศ รัฐทุกประเทศย่อมมีส่วนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในความเสื่อมโทรมและเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากรัฐแต่ละประเทศมีศักยภาพในการพัฒนาที่แตกต่างกันออกไป ประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ดังนั้น จึงต้องมีความรับผิดชอบมากกว่าประเทศด้อยพัฒนา⁵⁷

2.2.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle : PP)

หลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นมาตรการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีเหตุผลมาจากความเชื่อว่าการป้องกันความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่พึงกระทำควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาตามที่ปรากฏในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992) หรือปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 บทที่ 15 ว่า “รัฐพึงกำหนดมาตรการในการป้องกันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ” หลักการดังกล่าวเป็นมาตรการหลีกเลี่ยงอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นและสร้างความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการยากที่จะแก้ไขเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายไปแล้วให้ฟื้นคืนสู่สภาพดั้งเดิมได้ เพราะต้องใช้เวลาในการฟื้นฟูเป็นเวลานาน นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวยังได้พัฒนาการไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายภายในประเทศ เช่น การกำหนดคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) การจัดทำแผนและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้วจะเห็นได้ว่า หลักการป้องกันล่วงหน้าได้นำมาบัญญัติไว้ในหมวด 3 ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป และส่วนที่ 4 ว่าด้วย

⁵⁷ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 48). เล่มเดิม.

การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในหมวดที่ 4 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เป็นต้น⁵⁸

กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเรียกหลักการป้องกันล่วงหน้านี้ว่า หลักการป้องกันระมัดระวังก่อนเกิดเหตุ (Vorsorgeprinzip) เป็นหลักการหลีกเลี่ยงก่อนภัยจะเกิด เช่น ในกฎหมายวัตถุเคมี กฎหมายว่าด้วยวัตถุปล่อยของเสีย และกฎหมายว่าด้วยพันธุกรรม เป็นหลักการใหญ่ของข้อตกลง EEC Treaty แก้ไขโดยสนธิสัญญา Maastricht ในเรื่องสิ่งแวดล้อมว่าด้วยหลักพื้นฐาน เป็นการป้องกันความเสี่ยงไม่ให้เกิดภัยต่อสิ่งแวดล้อม (Risiko-Gefahrenvorsorg) โดยคำนึงถึงประโยชน์ของชนรุ่นหลัง⁵⁹

2.2.5 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษที่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ต้องรับผิดชอบเช่นตามที่ปรากฏในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration 1992) หรือปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 บทที่ 16 ว่า “องค์กรของรัฐพึงใช้ความพยายามส่งเสริมมาตรการเพื่อกำหนดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสนับสนุนหลักการที่ว่าผู้ที่ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษนั้นเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และโดยที่ไม่เป็นการบิดเบือนต่อหลักการของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ”⁶⁰

ต่อมา หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้พัฒนาไปสู่การบูรณาการด้านการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน โดยคำนวณต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมบวกด้วยราคาสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นแนวคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่มาจากความเชื่อว่าปัจจุบันผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสินค้าสาธารณะ (Public Goods) โดยไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนทำให้สินค้านั้นมีราคาต่ำกว่าที่เป็นจริงและผลจากการที่ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนนี้เอง ทำให้ไม่มีการรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมนอกจากการตัดวงจรผลประโยชน์ตามความสามารถของตนซึ่งนอกจากเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสมตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ไม่สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้ว ยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดอีกด้วย ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีแต่ประการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริโภคทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะของการบำบัดมลพิษ โดยถือเสมือนหนึ่งว่า ธรรมชาติเป็นเครื่องบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ที่มีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดเป็น

⁵⁸ แหล่งเดิม. (น. 49).

⁵⁹ กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน, โดยสุนทรี เหมือนพะวงศ์, 2543, ตุลาคม, 2 (47), น. 117-130

⁶⁰ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและ การระงับข้อพิพาท (น. 51). เล่มเดิม.

การประหัตถ์มากที่สุดที่ปล่อยให้ธรรมชาติบำบัดของเสียเกินขีดจำกัดของธรรมชาติ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมแล้วผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดของเสียก็คือสังคมนั่นเอง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกระตุ้นให้ผู้ปล่อยของเสียดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายของตน โดยการกำหนดค่าธรรมเนียมที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ (ผู้ปล่อยของเสีย) ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดมลพิษ หรือเพื่อการอื่น ๆ⁶¹

ส่วนในประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรับรองหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไว้ในมาตรา 96 และมาตรา 97⁶² อย่างไรก็ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายยังไม่ได้พัฒนาไปสู่การบูรณาการด้านการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน โดยคำนวณต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมบวกด้วยราคาสินค้าและบริการ ยังไม่มีปรากฏในกฎหมายไทยแต่อย่างใด

⁶¹ จาก การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหาทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 115), โดย มงคล วุฒิชานกุล, 2536, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเอง หรือของผู้อื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

มาตรา 97 ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบข่ายกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

2.2.6 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีพัฒนาการจากความคิดที่ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของมวลมนุษยชาติร่วมกัน โดยมีหลักการพื้นฐานจากการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามที่ปรากฏในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992) หรือปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 บทที่ 10 ว่า “ในการพัฒนาอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมีระบบการเมืองการปกครองที่ให้หลักประกันและคำนึงถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน”⁶³

หลักการดังกล่าวได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁶⁴

นอกจากนี้ ยังมีหลักทฤษฎีเพื่อมหาชน (Public Trust Doctrine)⁶⁵ หลักนี้มีที่มาจากกฎหมายโรมันซึ่งถือว่า อากาศ แม่น้ำ ทะเล รวมทั้งชายหาดเป็นทรัพย์สินที่เอกชนไม่อาจเป็นเจ้าของได้แม้ว่าในทางข้อเท็จจริงแล้วรัฐไม่สามารถที่จะเข้าครอบครองหรือเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติทุกอย่างได้หมด แต่หลักนี้ถือว่าในทางกฎหมายแล้ว รัฐมีความชอบธรรมที่จะเป็นเจ้าของในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในกรณีที่มีความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐเก็บรักษาไว้เป็นทรัพย์สินให้แทนมหาชน การก่อให้เกิดทรัพย์สินเช่นนี้เสียหาย จึงเป็นการกระทบต่อผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ประชาชนสามารถเข้าร่วมปกป้องรักษาได้ ซึ่งถือว่าประชาชนเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น จึงยอมให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดี

⁶³ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 56). เล่มเดิม. การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิของธรรมชาติในประเทศญี่ปุ่น

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

⁶⁵ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม (น. 23). เล่มเดิม.

ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องเอกชน หรือรัฐเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Citizen Suits ซึ่งเป็นหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน หลักดังกล่าวนี้ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304⁶⁶ ประเด็นว่าประชาชนควรมีสិทธิฟ้องคดีได้แก่ไหน เพียงใด หรือจะให้องค์กรเอกชนทำหน้าที่แทนประชาชนได้แก่ไหน เพียงใด จะเห็นได้ว่าปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (5)⁶⁷ ซึ่งจะต้องให้ผู้เสียหายฟ้องคดีแล้ว องค์กรเอกชนจึงจะเข้าร่วมคดีได้ เนื่องจากองค์กรเอกชนไม่สามารถเริ่มคดีได้เอง

2.2.7 หลักความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหาย (Liability and Compensation)

หลักความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหายมีปรากฏในปฏิญญาสตอกโฮล์มแห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (Stockholm Declaration, 1972) หรือปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 บทที่ 22 ว่า “รัฐต่างๆ พึงร่วมมือกันในการพัฒนาหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากภาวะมลพิษและความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อันเกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ หรือการควบคุมของรัฐต่อบริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากเขตอำนาจแห่งชาติของตน” นอกจากนี้ในบทที่ 13 ของปฏิญญากรุงรีโอ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992) หรือปฏิญญากรุงรีโอ ค.ศ. 1992 ยังได้กำหนดให้รัฐพัฒนากฎหมายภายในประเทศของตนในส่วนของความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหายไว้ว่า “รัฐจะต้องพัฒนากฎหมายภายในของตนเกี่ยวกับ

⁶⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และ โรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์

⁶⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 8 องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

ความรับผิดและการชดเชยเยียวยาความเสียหายสำหรับผู้ที่ได้รับ ความเสียหายจากภาวะมลพิษและความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อีกทั้ง ต้องร่วมมือกันโดยไม่ชักช้าและอย่างแน่นนอนในอันที่จะพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความรับผิดและการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ที่ได้รับผลจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจแห่งชาติหรือการควบคุมของรัฐต่อบริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากเขตอำนาจแห่งชาติของตน” ความรับผิดดังกล่าวเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)⁶⁸

2.3 แนวคิดและหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม

ความรับผิดในคดีสิ่งแวดล้อมได้นำหลักกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกลไกเพื่อรักษาผลประโยชน์ของเอกชน (Private Interest) เท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงความรับผิดที่เกิดจากการไปกระทบต่อประโยชน์มหาชน (Public Interest) แต่ต่อมาในระยะหลัง สภาพสังคม สิ่งแวดล้อม และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมในเรื่องความรับผิดพัฒนาตามไปด้วย หลักความรับผิดของคดีสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

2.3.1 หลักความรับผิดทางแพ่ง⁶⁹

หลักความรับผิดทางแพ่งปรากฏตามกฎหมายลักษณะละเมิดทั่วไป โดยอาจเกิดจากผู้กระทำความเจตนา (Willful) หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (Negligence) ก็ได้ เมื่อเกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและความเสียหายเกิดแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งกฎหมายที่จะใช้ในการวินิจฉัยความรับผิดทางแพ่งของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420⁷⁰ และมาตรา 437⁷¹ หากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นจงใจหรือประมาทเลินเล่อจะต้องรับผิด

⁶⁸ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 55). เล่มเดิม.

⁶⁹ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม (น.178). เล่มเดิม.

⁷⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

⁷¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 437 บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะ ใดๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหาย นั้นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงผู้มีไว้ในครอบครองของตนซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพหรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่อาจเป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินอื่นต่อผู้เสียหาย ผู้เสียหายจะต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าที่ตนได้รับความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย ทั้งนี้ เป็นไปตามหลัก “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้หนึ่งนำสืบ” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84/1⁷² นอกจากนี้ ค่าสินไหมทดแทนจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและสามารถพิสูจน์ได้

ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) แตกต่างจากความรับผิดในมาตรา 420 ซึ่งจะต้องมีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ กล่าวคือ บุคคลจะมีความรับผิดทางละเมิดก็ต่อเมื่อเขาได้ทำผิดหรือสมควรที่จะต้องได้รับการติเตียน (Fault Liability) ดังนั้น การพิสูจน์ว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหายกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ จึงเป็นเรื่องสำคัญในการกำหนดความรับผิดตามมาตรา 420 แต่ในการกำหนดความรับผิดตามมาตรา 437 นั้น เพียงแต่ว่ามีความเสียหายเกิดจากยานพาหนะหรือทรัพย์สินอันตรายที่จำเลยครอบครองอยู่เท่านั้นก็เป็นการเพียงพอแล้วที่จะทำให้จำเลยต้องมีความรับผิดต่อผู้เสียหาย การจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของจำเลยจึงไม่ใช่ประเด็นสำคัญ แม้ว่าจำเลยจะได้ใช้ความระมัดระวังอย่างดีแล้วก็ตาม ดังนั้น หากผู้เสียหายฟ้องจำเลยโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 437 การระการพิสูจน์ของผู้เสียหายจะน้อยกว่าการฟ้องคดีตามมาตรา 420 เนื่องจากโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยตามมาตรา 437 นั้น จงใจหรือประมาทเลินเล่อในการก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ โจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากยานพาหนะหรือทรัพย์สินอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของจำเลยเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีหลักความรับผิดตามกฎหมายว่าด้วยเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ซึ่งมาจากระบบกฎหมาย Common Law โดยเป็นเรื่องการฟ้องร้องกรณีมีการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญระหว่างผู้ที่อยู่อาศัยใกล้ชิดกัน ในเรื่องนี้ได้มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 1337⁷³ โดยเหตุเดือดร้อนรำคาญนั้น เกิดจากการใช้สิทธิของบุคคล ซึ่ง

⁷² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 84/1 คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตน ให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

⁷³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1337 บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไซ้ ท่านว่า เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน

หากไม่มีบทบัญญัตินี้บุคคลนั้นคงไม่ต้องมีความรับผิดชอบอะไรเพราะเป็นการใช้สิทธิของเขา แต่มาตรา 1337 กำหนดว่า การใช้สิทธิจะทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรมิได้ เช่น นาย ก. มีสิทธิที่จะใช้ที่ดินและบ้านของตนเองประกอบอาชีพในการทำรถยนต์เพื่อรับจ้างซ่อมรถยนต์ และเคาะฟันสีตัวถังรถยนต์ แต่การใช้สิทธิของนาย ก. นั้น จะทำให้นาย ข. เพื่อนบ้านเดือดร้อนมิได้ ไม่ว่าจะเป็นการก่อให้เกิดเสียงดังเกินสมควร หรือปล่อยให้ละอองสีและกลิ่นเหม็นลอยไปสร้างความเดือดร้อนแก่นาย ข. การฟ้องคดีตามมาตรา 1337 นั้น มีลักษณะแตกต่างจากการฟ้องคดีละเมิด กล่าวคือ บุคคลที่จะใช้สิทธิฟ้องตามมาตรา 1337 ได้ จะต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น และความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ได้รับนั้นก็จะต้องเป็นความเดือดร้อนหรือความเสียหายเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะไปตามปกติและเหตุอันควร โดยจะต้องคำนึงถึงสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์นั้นด้วย และในการพิจารณาความรับผิดชอบจำเลยนั้น ก็ไม่ต้องพิจารณาถึงการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย คงพิจารณาแต่เพียงว่า การใช้สิทธิของจำเลยก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรแก่โจทก์หรือไม่ แม้ว่าจำเลยจะได้ใช้สิทธิอย่างระมัดระวังอย่างดีแล้วในการป้องกันมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ แต่หากยังเกิดความเดือดร้อนเกินสมควรอยู่บุคคลผู้ใช้สิทธินั้น ยังคงต้องรับผิดชอบตามมาตรา 1337

2.3.2 หลักความรับผิดตามพื้นฐานความผิด (Fault-based Liability)

หลักความรับผิดตามพื้นฐานความผิด (Fault-based Liability) เป็นรูปแบบหนึ่งของความรับผิดทางแพ่งในความหมายอย่างแคบ โดยมีรากฐานมาจากแนวคิดที่ว่า “ความเสียหายย่อมเกิดจากการกระทำของบุคคล” ความเสียหายที่ว่าต้องเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อและฝ่าฝืนต่อหน้าที่อันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือสัญญา ในระบบกฎหมายทั่วไปจะบรรจุหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายลักษณะละเมิด⁷⁴

การใช้หลักความรับผิดตามพื้นฐานความผิดในการคุ้มครองความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมมีข้อพิจารณา ดังนี้ ในเรื่องภาระการพิสูจน์เป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่ต้องพิสูจน์การกระทำที่เป็นความผิดว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ การพิสูจน์ความเสียหายก็เป็นเรื่องลำบากแก่ผู้เสียหายในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล การได้มาซึ่งหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ย่อมเป็นเรื่องยากแก่การพิสูจน์ เนื่องจากผู้เสียหายไม่มีความรู้ เช่น การพิสูจน์ความเสียหายจากการสะสมของสารพิษ นอกจากนี้ ยังเป็นประเด็นปัญหาด้านค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์ความเสียหาย⁷⁵

⁷⁴ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 246). เล่มเดิม.

⁷⁵ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม (น. 178). เล่มเดิม.

หลักความรับผิดตามพื้นฐานความผิด ปรากฏอยู่ในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁷⁶

2.3.3 หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)

หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เป็นความรับผิดทางแพ่งอย่างหนึ่งในความหมายอย่างกว้างซึ่งตรงกันข้ามกับหลักความรับผิดตามพื้นฐานความผิด⁷⁷

หลักการความรับผิดโดยเคร่งครัดในประเทศอังกฤษ มีรากฐานมาจากคำตัดสินในคดี Ryland v. Fletcher (ค.ศ. 1868)⁷⁸ โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้ได้รับความว่าจำเลยเป็นเจ้าของเหมืองแร่ อยู่ในที่ดินที่ติดกับที่โจทก์ ต่อมาจำเลยได้ก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำในที่ดินของตน โดยว่าจ้างวิศวกร ให้เป็นผู้สร้างเขื่อน ในลักษณะที่เป็นการว่าจ้างทำของที่ผู้รับจ้างทำเป็นเอกเทศ มิใช่เป็นเพียงตัวแทนหรือลูกจ้างด้วยความประมาทเลินเล่อของวิศวกรผู้รับจ้าง เมื่อเขื่อนกั้นน้ำสร้างเสร็จและเริ่มใช้งาน เขื่อนนั้นไม่อาจกั้นน้ำได้ น้ำจึงไหลผ่านที่ดินจำเลยเข้าไปยังที่ของโจทก์ซึ่งอยู่ติดกัน โจทก์ได้รับความเสียหายจึงนำคดีขึ้นฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลย ศาลสูงสุดของอังกฤษ หรือศาลแห่งสภาขุนนาง (House of Lords) ได้ตีความไปในทางที่กว้างมาก โดยให้จำเลยต้องมีความรับผิดฐานละเมิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) แม้จำเลยจะไม่ได้มีความประมาทเลินเล่อ (Negligence) ก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าหลักการดังกล่าวมุ่งแต่จะให้มีการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายโดยไม่คำนึงว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำหรือไม่ จึงเรียกหลักนี้ว่า Strict Liability อันหมายถึงความรับผิดโดยเคร่งครัด หรือเรียกว่า Liability Without Fault อันหมายถึงความรับผิดโดยปราศจากความผิด เนื่องจากพื้นฐานของแนวคิดนี้มาจากหลักการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย โดยไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบทางด้านจิตใจของผู้กระทำว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อเหมือนกับหลักความรับผิดตามพื้นฐานความผิด ผู้เสียหายมีภาระพิสูจน์ถึงความเสียหายเนื่องมาจากต้นเหตุนั้นได้ก็เป็นการเพียงพอแล้ว ทั้งนี้ เพราะถือว่าความคิดของมนุษย์อันเป็นองค์ประกอบทางด้านจิตใจไม่อาจหยั่งรู้ได้ จึงเห็นได้ว่า

⁷⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 97 ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

⁷⁷ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 266). เล่มเดิม.

⁷⁸ จาก ความรับผิดทางกฎหมายในความเสียหายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ จีเอ็ม โอ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหบัณฑิต) (น.63), โดย ภคพร สุวรรณทัต, 2545, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

หลักการนี้มุ่งคุ้มครองความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลมากกว่าจะเน้นที่ความผิดของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย⁷⁹

หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด ปรากฏอยู่ในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁸⁰

2.3.4 หลักความรับผิดโดยสมบูรณ์ (Absolute Liability)

หลักความรับผิดโดยสมบูรณ์ (Absolute Liability) จะใช้กับการดำเนินการในกิจกรรมที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงหรือที่เป็นภัยคุกคามอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต สุขภาพอนามัย ความปลอดภัยและทรัพย์สินของมนุษย์ รวมทั้งในกิจกรรมที่เป็นการยากไม่อาจจัดให้มีการระมัดระวังป้องกันความเสียหายจากกิจกรรมนั้นได้ โดยถือเป็นหน้าที่เด็ดขาดของผู้ที่เกี่ยวข้องว่ากิจกรรมที่อยู่ในการดำเนินการของตนจะไม่สร้างความเสียหายหรือเป็นภัยคุกคามในความเสียหาย เช่นว่านั้นต่อผู้หนึ่งผู้ใดในสังคม หรือต่อทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม หลักความรับผิดโดยสมบูรณ์ มีหลักการเช่นเดียวกับความรับผิดโดยเคร่งครัด คือ เป็นความรับผิดที่ปราศจากความผิดโดยไม่ต้องพิจารณาว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ โดยมีข้อแตกต่างว่าหลักความรับผิดโดยสมบูรณ์นี้เป็นความรับผิดที่เด็ดขาดปราศจากข้อยกเว้นความรับผิดใดๆ เมื่อปรากฏว่ากิจกรรมใดก่อให้เกิด

⁷⁹ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม (น.13). เล่มเดิม.

⁸⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 96 แห่งกฏมณฑลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

(2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเอง หรือของผู้อื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการกำจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

อันตรายหรือเป็นภัยคุกคามที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือสร้างความเสียหายที่ร้ายแรงดังกล่าว ผู้คนนั้นจะต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์⁸¹

ปัจจุบันหลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ยังไม่มีปรากฏในกฎหมายภายในประเทศไทย⁸²

ข้อดีของหลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์นี้ คือ ผู้เสียหายจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ โจทก์ อาจจะได้รับความเป็นธรรมอย่างมาก เนื่องจากมีโอกาสสูงที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย กล่าวคือ ตัวจำเลย เพราะความเสียหายตามลักษณะดังกล่าว เป็นภัยที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงที่คุกคามต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และความปลอดภัยในทรัพย์สิน หากเป็นไปได้ในอนาคตประเทศไทยน่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับลักษณะความรับผิดชอบดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 เป็นต้น ส่วนข้อเสียก็คือ ในทางตรงกันข้ามผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ก็อาจจะไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่ไม่มีข้อยกเว้นความรับผิดชอบเลย ดังเช่นหลักการความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือจำเลย ยังมีโอกาสที่จะพิสูจน์เพื่อให้ตนพ้นความรับผิด หากว่ามีเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม หรือกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหาย หรือผู้อื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้นมีส่วนผิดในการกระทำหรือละเว้นการกระทำของตน

2.4 หลักพื้นฐานเกี่ยวกับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

2.4.1 ความหมายของการชดเชยและเยียวยา

คำว่า ชดเชย ตามความหมายพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ไข่แทนสิ่งที่เสียไป เพิ่มเติม⁸³

ส่วนคำว่า เยียวยา ตามความหมายพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ก. บำบัดโรค แก้โรค เช่น ไม่มีหมอมจะมาเยียวยาได้ แก้ไข ทำให้ดีขึ้น เช่น เศรษฐกิจกำลังทรุดหนักยากที่จะเยียวยาได้⁸⁴

ในที่นี้มุ่งหมายเฉพาะการชดเชยเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

⁸¹ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 308). เล่มเดิม.

⁸² แหล่งเดิม. (น. 318).

⁸³ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (น. 343).

⁸⁴ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (น. 916).

2.4.2 ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

จากแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind)” และถือเป็นหน้าที่ของทุกๆ คนที่จะต้องร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่คู่กับมนุษย์ตลอดไป ทั้งนี้ เพื่อที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้อย่างยั่งยืนและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคต อย่างไรก็ตาม เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปจากตัวมนุษย์เองทั้งโดยเจตนาหรือด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ กลายเป็นความประมาทเลินเล่อไป

ความเสียหายต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของมหาชนที่เกิดขึ้นนั้นมักจะเกิดขึ้นกับทรัพยากรสิ่งแวดล้อมซึ่งบุคคลทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของร่วมกัน เช่น ป่าไม้ ต้นน้ำ ลำธาร อากาศ โบราณสถาน เหล่านี้เป็นต้น สำหรับประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ให้อำนาจรัฐฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลที่ทำความเสียหายต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของมหาชนได้ ส่วนความเสียหายต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของปัจเจกชนนั้น ส่วนมากจะเกิดจากทรัพยากรสิ่งแวดล้อมซึ่งมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ เช่น อาคาร บ้านเรือน ที่ดิน และความเสียหายต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของปัจเจกชนดังกล่าว ประเทศไทยมีกฎหมายให้อำนาจบุคคลที่ได้รับความเสียหายฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้เช่นเดียวกันตามหลักกฎหมายว่าด้วยละเมิด

2.4.3 ความเสียหายด้านสุขภาพของมนุษย์

นอกจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมแล้ว ความเสียหายอันเกิดแก่สุขภาพอนามัยของมนุษย์ก็เป็นสิ่งสำคัญมากเช่นเดียวกันเนื่องจากมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าในด้านการมีกำลังความคิด มีสติปัญญาสูง มีความสามารถในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น รัฐทุกรัฐจึงต้องให้ความสำคัญกับการคุ้มครองรักษาและให้การศึกษแก่พลเมืองภายในรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศของตนต่อไป หากความเสียหายเกิดแก่สุขภาพของมนุษย์อันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐหรือบุคคลอื่นภายในรัฐ รัฐหรือบุคคลนั้นอาจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว ตัวอย่างเช่น กรณีที่มีการฟ้องสำนักงานประมาณเพื่อสันติว่าละเลยการปฏิบัติหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พลังงานปรมาณู การเก็บรักษาวัสดุกัมมันตรังสี และการจัดกากกัมมันตรังสีให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้และประชาชนเป็นเหตุให้มีการนำเครื่องฉายรังสีไปเก็บไว้ในที่ที่ไม่ได้รับอนุญาตจนกระทั่งมีคนร้ายลักไป สำนักงานประมาณเพื่อสันติจึงต้องรับผิดชอบต่อการแพร่กระจายของกัมมันตรังสี และจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยในเรื่องค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินนั้น ศาลกำหนดให้ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ส่วนค่าเสียหายที่ไม่เป็นตัวเงิน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีอาการปวดศีรษะมาก คลื่นไส้ อาเจียน อ่อนเพลีย

ผมร่วง เกล็ดเลือดต่ำ โครโมโซมผิดปกติ ไช้กระดูกฝ่อ จึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งแพทย์ เช่น ต้องงดอาหารประเภทยาง เผา ผัก และผลไม้สด บางรายห้ามแปรงฟัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย จึงกำหนดค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าตามมาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁸⁵ อย่างไรก็ตาม คดีดังกล่าวศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 446 และได้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนของค่ารักษาพยาบาลในอนาคตไว้เพียงไม่เกินสองปีตามมาตรา 444 ซึ่งระยะเวลาเพียงสองปีอาจน้อยเกินไปที่จะพิสูจน์ค่าเสียหายในอนาคตได้ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาไว้ไม่เกินสิบปี ตามอายุความทางแพ่งอย่างยาวที่สุด จึงจะเป็นธรรมกับผู้เสียหายซึ่งมีภาระในการพิสูจน์ความเสียหายที่ยุ่งยากเนื่องจากจะต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญที่ให้ความเห็นต่อศาล

2.4.4 ข้อพิจารณาความเสียหายในเชิงนิติเศรษฐศาสตร์

ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมหากจะพิจารณาในด้านเศรษฐศาสตร์นั้นมีกรณีที่ต้องศึกษาค้างนี้⁸⁶ เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนมาก เพราะช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการชี้ให้เห็นผลเสียที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ กล่าวคือ ทำให้สามารถประเมินผลเสียหายของสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนป้องกันความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมได้ และช่วยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยจากผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวได้ การหามาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมตลอดจนการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น

ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมล้วนเกี่ยวกับการดำรงชีวิตของมวลมนุษย์ พืช และสัตว์ด้วย จึงเป็นความเสียหายที่มีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ความเสียหายที่เกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจทดแทนได้ เมื่อเกิดความเสียหายแล้วย่อมทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ยาก ต้องใช้ระยะเวลานานและเสียค่าใช้จ่ายมาก ดังนั้น จึงมีการนำความคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์ในทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการประเมินค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในทางเศรษฐศาสตร์นั้น มิได้คิดความเสียหายเฉพาะตัวเงิน (Income Losses) หรือตัวทรัพยากรที่เสียหายเท่านั้น แต่พิจารณาครอบคลุมถึงความสูญเสียโอกาส (Opportunity Losses) ในการที่จะได้รับประโยชน์ในปัจจุบัน (Exist Benefit) และความสูญเสียโอกาสที่จะได้เก็บไว้ใช้ในอนาค

⁸⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 415/2550

⁸⁶ จาก คู่มือพิจารณาการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาศาลจังหวัดจันทบุรี, โดย กฤษณพล ฌ ถกลาง, 2556 รายงานประกอบการอบรมหลักสูตร ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่น 11 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.

(Bequest Benefit) เพื่อให้คนรุ่นถัดไป หรือเพื่อความยั่งยืน หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจในอนาคต (Economic Stability and Sustainability)⁸⁷ เมื่อพิจารณาในเชิงมูลค่าตัวเงินกับผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์ (Monetary and Benefit Valuation) แล้วย่อมมีความหมายที่กว้างกว่าตัวเงินและผลประโยชน์ทางการเงิน (Financing) คำนิยามที่ใช้จึงครอบคลุมถึงการได้รับมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นกับทางจิตใจ ทางสังคม และความสุขจากสิ่งแวดล้อมที่ดี (Healthy Environment) และเมื่อพิจารณาในเชิงมูลค่าด้านรายจ่ายหรือต้นทุนที่ต้องสูญเสียไป (Expenditure Monetary and Cost Valuation) แล้วย่อมมีความหมายที่กว้างกว่ารายจ่ายและต้นทุนการเงิน คำนิยามจึงใช้ครอบคลุมถึงการสูญเสียทรัพยากรที่ต้องนำมาใช้ในการปกป้องและป้องกัน (Prevention and Protection) ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและเพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีให้คืนกลับมาสู่สภาวะดั้งเดิม (Replacement Cost) ค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในมิติของเศรษฐศาสตร์จึงต้องการอธิบายการเกิดขึ้นของระบบสวัสดิการทางเศรษฐกิจ (Economic Welfare) ที่สังคมได้รับจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยมีทิศทางด้านการกระจาย (Resource Allocation) และการตอบสนองต่อความต้องการทางสังคม (Social Need) บนหลักการของความเป็นธรรมและความเสมอภาคของทุกกลุ่มประชากรในสังคมที่จะเกิดความเหลื่อมล้ำในแต่ละกลุ่มให้น้อยที่สุด หรือแต่ละกลุ่มไม่สูญเสียผลประโยชน์อย่างชัดเจนจากการดำเนินการนั้นๆ หมายความว่า การกระจาย การจัดสรรและการตอบสนองต่อความต้องการสามารถดำเนินการบนพื้นฐานทางเศรษฐกิจได้อย่างมีสมดุล

นักเศรษฐศาสตร์ได้แบ่งมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรธรรมชาติออกเป็น 2 กลุ่ม⁸⁸ คือ กลุ่มมูลค่าเกิดจากการใช้ (Use Value) ได้แก่ มูลค่าที่เกิดจากการใช้โดยตรงมีทั้งลักษณะการใช้แบบ Extractive และ แบบ Non-Extractive โดยการใช้แบบ Extractive คือ การที่มนุษย์ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและทำให้ปริมาณทรัพยากรลดน้อยลงไป เช่น การใช้น้ำเพื่อบริโภคหรือการผลิตภาคอุตสาหกรรม การใช้น้ำเพื่อการเกษตร ส่วนการใช้แบบ Non-Extractive เป็นการใช้ประโยชน์ที่ไม่ได้ทำให้ปริมาณทรัพยากรลดน้อยลงไป แต่อาจทำให้คุณภาพเปลี่ยนแปลงไป เช่น การใช้น้ำเพื่อผลิตไฟฟ้า การเดินป่าเพื่อทัศนศึกษา การดำน้ำดูปะการัง การคมนาคมขนส่งทางน้ำ การท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ และมูลค่าที่เกิดจากการใช้ทางอ้อม (Indirect Use Value) เป็นประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ในด้านการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศน์และสภาพ

⁸⁷ “การประเมินค่าเสียหายที่เกิดจากสิ่งแวดล้อม” โครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (น. 181-182). เล่มเดิม.

⁸⁸ จาก โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม สถาบันวิจัยระพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานยุติธรรม (น. 3-1, 7), โดย อรพรรณ ณ บางช้าง, และอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, (ม.ป.ป.). สถาบันวิจัยระพีพัฒนศักดิ์: สำนักงานศาลยุติธรรม.

ภูมิอากาศ นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มมูลค่าที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ (Non-Use-Value) ได้แก่ มูลค่าของการคงอยู่ (Existence Value) คือมูลค่าที่เราให้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะในวันนี้หรือวันข้างหน้าและค่าเก็บรักษาไว้เพื่อให้คนรุ่นต่อไปได้ใช้วันข้างหน้า (Bequest Value) และมีแนวคิดเกี่ยวกับหลักต้นทุนและผลตอบแทน (Benefit และ Cost) เป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency) การจัดสรรทรัพยากรใหม่จะเพิ่มประสิทธิภาพของเศรษฐกิจถ้าผลรวมของประโยชน์ของแต่ละคนที่ได้สูงกว่าผลรวมของต้นทุนของผู้เสียประโยชน์

Benefit หรือ ประโยชน์ก็คือ มูลค่าของต้นทุนที่ต้องจ่ายไปเพื่อให้ได้ประโยชน์นั้นมา เช่น ประโยชน์ที่ได้จากอากาศบริสุทธิ์ คือ ต้นทุนที่ต้องจ่ายในการเดินทางไปชายหาดเพื่อจะได้หายใจสูดอากาศบริสุทธิ์ ในทางตรงกันข้าม ต้นทุน (Cost) ที่จะเกิดขึ้นก็คือ สิ่งที่เราเต็มใจที่สูญเสียไปเพื่อจะได้สิ่งอื่นมาทดแทน นักเศรษฐศาสตร์จะวัดต้นทุนจากมูลค่าที่จะต้องจ่ายเพื่อชดเชย “Compensate” ความสูญเสียที่เกิดขึ้น

Boardman อธิบายว่า แนวคิดเกี่ยวกับต้นทุน (Cost) และผลตอบแทน (Benefit) และแนวคิดเกี่ยวกับ WTP และ WTA นั้น สามารถนำมาใช้กับสินค้าสาธารณะได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 3 ด้าน คือ

1. ผู้บริโภคสามารถเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างต้นทุนและผลตอบแทนสำหรับความพึงพอใจที่จะได้จากการบริโภคสินค้าสาธารณะที่แตกต่างกัน (Comprehensive)
2. ความพึงพอใจ (Preference) ต้องมีความคงที่ (Stable) คือไม่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาหรือไม่ว่าจะใช้วิธีการประเมินแบบใดย่อมได้มูลค่า WTP ไม่มีแตกต่างกัน
3. Coherent คือ ความพึงพอใจย่อมมีความเป็นเหตุผล สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกัน เช่น ถ้าผู้บริโภคมีความพึงพอใจที่จะบริโภคสินค้า A มากกว่าสินค้า B ในขณะเดียวกันก็จะบริโภคสินค้า B มากกว่าสินค้า C ย่อมสรุปได้ว่าบุคคลนี้ย่อมเลือกที่จะบริโภคสินค้า A มากกว่า C

ทฤษฎีและหลักเกณฑ์ในทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวเป็นการประเมินมูลค่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป ส่วนแนวคิดในการประเมินมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติทางเศรษฐศาสตร์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย ดร.ทรงธรรม สุขสว่าง ได้เสนอแนวคิดในการประเมินมูลค่าทางทรัพยากรธรรมชาติทางเศรษฐศาสตร์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อประยุกต์ใช้ในการประเมินค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมสรุป⁸⁹ ได้ดังนี้

⁸⁹ จาก แนวคิดการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และทรัพยากรธรรมชาติ ในโครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม (น. 215-227), โดย ทรงธรรม สุขสว่าง, 2550, กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.

แนวคิดในการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พบว่าการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติเป็นทั้งปัจจัยการผลิตและการสร้างอรรถประโยชน์โดยตรงให้กับประชาชนจึงจำเป็นที่จะต้องประเมินคุณค่าหรือมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่มีต่อสังคมทั้งในปัจจุบันและในอนาคตเพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการให้เกิดความยั่งยืนต่อส่วนรวมให้มากที่สุด

นักเศรษฐศาสตร์ป่าไม้ถือว่า พื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นทรัพยากรสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสินค้าอย่างหนึ่งที่มีความต้องการ (Demand) และยินดี หรือเต็มใจที่จะจ่ายเงิน (Willingness to Pay) เพื่อตนเอง ครอบครัว ได้บริโภคสิ่งแวดล้อมที่ดี ในทำนองเดียวกัน สิ่งแวดล้อมที่เป็นพืชมักเป็นสินค้าอย่างหนึ่งที่คนต้องการกำจัดออกไป หรืออย่างน้อยที่สุดบรรเทาความรุนแรงลงและต้องการควบคุมไม่ให้พืชมดังกล่าวแพร่กระจายจนเป็นอันตรายต่อสังคม ดังนั้น สิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะดีหรือเป็นพืชมักย่อมมีมูลค่าหรือราคาในตัวเองแต่จะต่างกับสินค้าทั่วไปในระบบตลาด กล่าวคือ “ทรัพยากรธรรมชาติหรือสินค้าสาธารณะ (Public Goods)” ไม่ใช่สินค้าเอกชน เมื่อผู้ผลิตสินค้าขึ้นมาแล้วไม่สามารถสกัดกั้นการบริโภคของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นได้ ทำให้ประสิทธิภาพและต้นทุนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาจะแปรผันไปตามขนาดและระยะเวลาของโครงการ จึงมักมีการถามอยู่เสมอว่าอัตราการคิดลดทางสังคม (Social Discount Rate) ที่ใช้กับการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมควรแตกต่างไปจากกรณีของการผลิตสินค้าทั่วไปหรือไม่ ความไม่ชัดเจนว่าใครเป็น “เจ้าของทรัพย์สินสิทธิ (Property Right)” การคำนึงถึงอรรถประโยชน์ไม่เฉพาะเพียงแต่ของตนเองเท่านั้น แต่รวมถึงบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ทำให้เกิดความต้องการที่จะรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ดีให้ดำรงอยู่ตลอดไปและประการที่สำคัญที่สุดก็คือสินค้าสิ่งแวดล้อมบางประเภทไม่อาจทดแทนได้ (Irreplaceable) ได้แก่ การสูญพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชพรรณ ความเสี่ยงภัยต่อสุขภาพอนามัยที่อาจทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตหรืออวัยวะบางส่วนได้

ในการประเมินคุณค่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย การประเมินค่าคุณประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติที่มีต่อมนุษย์และการประเมินค่าผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากร ประชาชนที่จะให้ความสำคัญหรือคุณค่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของความเต็มใจที่จะจ่ายที่แตกต่างกัน เนื่องจากข้อมูลเหนือพื้นความรู้ความเข้าใจที่นำมาใช้ในการประเมินค่าไม่เหมือนกัน และบางส่วนของข้อมูลที่ยังไม่แท้จริง ทำให้การประเมินคุณค่าทำได้ลำบากและมีความน่าเชื่อถือน้อย

ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดค่าความมากน้อยของคุณประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในแต่ละช่วงเวลา ค่านิยม ความเต็มใจที่จะจ่ายของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ความสมบูรณ์ของระบบตลาด และราคาที่มีอยู่ นโยบายการแทรกแซงหรือการสนับสนุนจากภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขเรื่องเวลา และสถานการณ์จะมีบทบาททำให้ปัจจัยเหล่านั้นเปลี่ยนแปลงไป

การประเมินมูลค่าจะกระทำในลักษณะของการคำนวณผลผลิตของพื้นที่ที่ดินในรูปของทรัพยากรป่าไม้ในประเภท ผลผลิตดังกล่าว ได้แก่ ผลผลิตในรูปของเนื้อไม้ ผลผลิตในรูปของป่าแล้วคิดมูลค่าออกมาในรูปของตัวเงิน เช่น การประเมินมูลค่าผลผลิตในรูปเนื้อไม้

มูลค่าที่ดินป่าไม้ในลักษณะของผลผลิตเนื้อไม้นั้นขึ้นอยู่กับมูลค่าของต้นไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทั้งหมด ในทางปฏิบัตินั้นการตีราคาไม้ยืนต้นในป่าจะต้องพยายามให้ใกล้เคียงความเป็นจริงที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะประเมินค่าเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจ หากจะพิจารณาราคาของไม้ยืนต้นแล้วย่อมต้องหมายถึงมูลค่าสุทธิ (Net Value) ในการประเมินสิ่งแรกที่จะต้องทราบก็คือรายได้ (Gross Income) และรายจ่ายในการผลิต (Cost of Production) ตามปกติจะคิดออกมาต่อหนึ่งหน่วยการผลิต เมื่อหักค่าใช้จ่ายต่อหน่วยทั้งหมดออกจากรายได้ต่อหน่วยประเมินไว้ก็จะมีส่วนเหลือที่เหลือ ซึ่งเราเรียกว่าเป็นผลตอบแทนที่จะได้รับ (Conversion Return) แต่ในการตีราคาจากไม้ยืนต้นในป่านั้นมักจะมีการพิจารณาในเรื่องของกำไร (Profit) และการเสี่ยงภัย (Risk) ในอนาคตเข้าไว้ด้วย ส่วนการประเมินมูลค่าผลผลิตในรูปของป่าที่จะเห็นได้ว่าพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้รับนโยบายให้มีการบริหารจัดการให้อยู่ในรูปแบบของป่าอนุรักษ์เช่นนี้ตลอดไป ส่วนทรัพยากรที่ดินป่าไม้และแร่ธาตุต่างๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์จะถูกนำออกมาใช้ประโยชน์ทั้งหมด ดังนั้น เป้าหมายหลักของการบริหารและจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ก็เพื่อหวังผลประโยชน์ทางอ้อม อันได้แก่ ผลประโยชน์ทางด้านการอนุรักษ์ดิน น้ำ สัตว์ ป่า คำนันทนาการ ตลอดจนสภาพภูมิอากาศที่ดี ฯลฯ แต่สภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ภายใต้เงื่อนไขประโยชน์ทางตรงจะมีอยู่ คือ มูลค่าของป่าชนิดต่างๆ ที่ราษฎรในชุมชนที่อาศัยอยู่รายรอบป่าอนุรักษ์เก็บหามาใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีพอยู่ตลอดมา แต่เนื่องจากมาตรการในการป้องกันและปราบปรามป่าอนุรักษ์ที่มีให้ผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายอนุรักษ์ป่าไม้ โดยเข้ามาเก็บหาไม้และของป่าต่างๆ ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์มีความเข้มงวดทำให้มูลค่าในส่วนนี้ไม่สูงนัก ซึ่งก็เป็นผลดีในด้านที่ว่าระบบนิเวศของป่าอนุรักษ์ไม่ถูกทำลาย นอกจากการประเมินมูลค่าไม้ยืนต้นและของป่าแล้ว ในป่ายังมีองค์ประกอบสังคมป่าไม้ในส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่ยังพอจะประเมินมูลค่าได้อีก ได้แก่ ไม้เลื้อย ปรเภทไม้พื้นล่าง กล้าไม้ ลูกไม้ หญ้า ตลอดจนเศษกิ่งไม้ใบไม้นั้น สิ่งเหล่านี้มีมูลค่าอีกเช่นกัน เพราะสิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นองค์ประกอบของป่าไม้อยู่แล้ว ถ้าหากถูกทำให้สูญสิ้นไปไม่ว่าสาเหตุจะมาจากไฟเผาผลาญจนหมดสิ้นไป หรือจากการเก็บริบไปจนหมด จะด้วยวิธีการใดก็ตามย่อมมีผลทำให้คุณค่าของป่าอนุรักษ์โดยรวมลดลงที่พอจะตีค่าเป็นตัวเงินได้

จากทฤษฎีและแนวคิดที่จะนำหลักเกณฑ์ในเรื่องเศรษฐศาสตร์มาใช้พิจารณาประกอบการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรเพื่อกำหนดค่าเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยอาศัยต้นทุนและผลตอบแทนเป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เป็นการกำหนดค่าเสียหายในมุมมองในความเสียหายในทุกๆ ด้าน ที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหาย เช่น จำนวนเงินหรือที่เรียกในทางเศรษฐศาสตร์ว่าเป็นต้นทุนและผลตอบแทนซึ่งมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมจะต้องสูญเสียไปทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งผลการกำหนดค่าเสียหายตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวพบว่ามูลค่าสูงกว่าหลักเกณฑ์กำหนดค่าเสียหายในทางแพ่งเรื่องละเมิดแต่ประโยชน์จากการกำหนดค่าเสียหายในทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวน่าจะก่อให้เกิดความชัดเจนในการที่ศาลจะใช้ดุลยพินิจ กำหนดค่าเสียหายได้ถูกต้องและชัดเจนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมได้ ส่วนการคำนวณค่าเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายของกรมป่าไม้แยกคำนวณเป็นค่าเสียหายทางตรงประกอบด้วยเนื้อไม้และของป่า และค่าเสียหายทางอ้อม คือ ค่าเสียหายจากสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากผลการทำลายป่าไม้ทุกชั้นตอนตั้งแต่ค่าการทำที่ดินสูญหาย น้ำสูญหาย สูญเสียธาตุอาหารหลักในดิน ค่าทำให้อากาศร้อนมากขึ้น ตลอดจนค่าทำให้สูญเสียโอกาสที่พื้นดินจะได้รับน้ำจากการตกของฝนในแต่ละปีน้อยลง ค่าเสียหายของกรมป่าไม้ทั้งหมดจะถือว่าเป็นค่าเสียหายตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหาย ที่ศาลจะให้ผู้กระทำผิดรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าเสียหายให้แก่รัฐ

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดี การบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และต่างประเทศ

ปัจจุบันการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยยังไม่มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสอดคล้องกับสังคมไทยที่กำลังจะพัฒนาประเทศหลายด้านด้วยกัน เช่น การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ด้านเศรษฐกิจ การค้าระหว่างประเทศ การลงทุน การส่งออกซึ่งสินค้าและบริการ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้ศึกษาถึงกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และการชดเชยและเยียวยาความเสียหายของต่างประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น เพื่อนำหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำหนดค่าชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมในต่างประเทศมาพัฒนาและปรับปรุงให้สอดคล้องกับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยต่อไป

3.1 แนวทางการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป

ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

“คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่ารวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่

เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องและคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด¹

กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย²

การพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง

(1) การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจได้รับผลจากการกระทำดังกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ก็ถือได้ว่าเพียงพอที่จะพิจารณาและดำเนินการต่อไปได้แล้ว³

(2) การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องเสียหายความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป คำขอและค่าบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมความเสียหาย ดังนี้⁴

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังวันฟ้องเป็นต้น

(ข) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศ หรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

¹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 1 วรรคสอง

² คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 1 วรรคสอง

³ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 2 วรรคหนึ่ง (1)

⁴ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 2 วรรคหนึ่ง (2)

(ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อคำขอหรือคำบังคับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลพึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน⁵

การพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรเอกชน สมาคมนิติบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย⁶

การพิจารณาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷

กรณีที่มีการยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลควรพิจารณาให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสาธารณะประกอบด้วยและโดยสถานะของผู้ขอซึ่งยื่นฟ้องเพื่อแก้ไขเยียวยาคดีสิ่งแวดล้อมหากต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลพึงถือว่าผู้ขอจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรตามมาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁸

⁵ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 2 วรรคหนึ่ง (2)

⁶ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 3 วรรคหนึ่ง

⁷ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 3 วรรคสอง

⁸ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 3 วรรคสาม

การกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลพึงพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ⁹

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่ศาลกำหนด ศาลพึงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ศาลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีไปติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งศาลและรายงานให้ศาลทราบเป็นระยะ เพื่อให้คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามีผล¹⁰

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลจากคู่กรณี ควรพิจารณา ดังนี้

(1) ศาลพึงวางแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามรูปคดีโดยรวดเร็วและกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำคำให้การ พร้อมทั้งให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดี และในระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอื่นๆ ควบคู่กันไป รวมทั้งพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคหรือไม่ หากสมควรก็ให้พิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญไปด้วยในคราวเดียวกัน¹¹

(2) การพิจารณาดังพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลพึงคำนึงถึงความเป็นกลาง ความรู้ ประสบการณ์ และประวัติการทำงานของพยานผู้เชี่ยวชาญ ความเป็นที่ยอมรับของหลักการและทฤษฎีที่พยานผู้เชี่ยวชาญเสนอ รวมทั้งประโยชน์ส่วนได้เสียของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว¹²

(3) การพิจารณาคำขอขยายระยะเวลาทำคำให้การ ศาลพึงพิจารณาอนุญาตให้เท่าที่จำเป็น สำหรับกรณีที่มีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน ให้ศาลพิจารณาขยายระยะเวลาทำคำให้การตามความเหมาะสม¹³

(4) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การต่อศาลแล้ว หากข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาได้แล้ว ศาลพึงส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบพร้อม

⁹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 4

¹⁰ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 5

¹¹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 6
วรรคหนึ่ง

¹² คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 6
วรรคสอง

¹³ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 7

ทั้งสรุปข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นเพื่อเตรียมจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป¹⁴

การแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการกระทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหาย ศาลพึงพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม้อาจแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้น และศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น¹⁵

(2) กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลอาจกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต ศาลควรไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคำพิพากษาด้วย เช่น กรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษจากรังสีหรือสารพิษอันตรายอื่นๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีกรแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นแก่ศาลก็ได้ เช่น แพทย์เฉพาะทางด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น¹⁶

(3) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐาน ในเรื่องสาเหตุของการเกิดความเสียหาย มูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป¹⁷

(4) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านโดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียง อากาศ หรือของเสียอันตรายอื่นๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นต่อศาลในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น¹⁸

¹⁴ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 8

¹⁵ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (1)

¹⁶ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (2)

¹⁷ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (3)

¹⁸ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (4)

(5) กรณีที่ภายหลังจากการไต่สวนแล้วพบว่าความเสียหายมากกว่าที่ปรากฏในคำฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ¹⁹

การตรวจสอบสถานที่พิพาท ศาลพึงดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ก่อนออกไปตรวจสอบสถานที่ ศาลควรวางแผนการตรวจสอบสถานที่ให้ละเอียดรอบคอบ หากกรณีที่มีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ศาลควรพิจารณาแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าขึ้น ให้มีความเหมาะสมและมีเหตุผล โดยจะต้องระมัดระวังในการวางตนเพื่อมิให้คู่กรณีเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าศาลวางตนไม่เป็นกลางหรือไม่ให้ความเสมอภาคแก่คู่กรณี²⁰

(2) กรณีที่เห็นว่าการตรวจสอบสถานที่อาจมีการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณีทั้งสอง ฝ่ายหรือบุคคลภายนอก จนอาจก่อให้เกิดความรุนแรงหรืออุปสรรคต่อการตรวจสอบสถานที่ ศาลควรสั่งให้สำนักงานศาลปกครองประสานความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เป็นการล่วงหน้า เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่ดังกล่าว²¹

(3) ก่อนตรวจสอบข้อเท็จจริงในสถานที่ ศาลควรแจ้งให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้นทราบว่า การตรวจสอบสถานที่เป็นการดำเนินการพิจารณาของศาลขอให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้น อำนวยความสะดวกในการดำเนินการพิจารณาของศาล หากผู้ใดกระทำการอันเป็นการขัดขวาง อาจมีความผิดตามกฎหมาย²²

(4) เมื่อสิ้นสุดการตรวจสอบสถานที่ดังกล่าวแล้ว ศาลควรจัดแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการของศาลและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้นไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณา²³

การวินิจฉัยและการให้เหตุผลในคำพิพากษาศาลพึงวินิจฉัยและให้เหตุผลในทุกข้อหา ทุกประเด็นหรือข้อโต้เถียงที่คู่กรณีกล่าวอ้างทั้งหมด รวมทั้งควรวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี การสร้างปทัสถานของสังคม และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน การป้องกัน คุ้มครอง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของบุคคล และสิทธิของชนรุ่นหลังด้วย²⁴

¹⁹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (5)

²⁰ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 10 (1)

²¹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 10 (2)

²² คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 10 (3)

²³ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 10 (4)

²⁴ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 11

การกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษา ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่างๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษา ติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าขจัดมลพิษ ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย²⁵

กรณีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี²⁶ นอกจากนี้ ศาลพึงพิจารณาว่าในการกำหนดค่าบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งควรต้องกำหนดให้ค่าบังคับนั้นมีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตหรือไม่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าว²⁷ กรณีที่เป็น การบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ศาลพึงกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมและระยะเวลาตามปกติในการปฏิบัติราชการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้²⁸

กรณีที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา หากความปรากฏต่อศาลในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดว่าข้อเท็จจริงตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้นั้นได้เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป ศาลพึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและอาจมี

²⁵ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 12 วรรคหนึ่ง

²⁶ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 12 วรรคสอง

²⁷ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 13 วรรคหนึ่ง

²⁸ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 13 วรรคสอง

คำพิพากษาในส่วนที่ได้มีการตั้งข้อสงวนไว้ก็ได้²⁹ นอกจากนี้ที่กำหนดไว้ในคำแนะนำนี้ ศาลพึงลดและเร่งรัดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาและงานธุรการคดี เพื่อให้คดีแล้วเสร็จโดยเร็ว³⁰

3.2 เขตอำนาจศาลปกครองคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในการที่จะพิจารณาว่า คดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมจะมีขอบเขตเพียงใด จำต้องพิจารณาอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษามีกรณีใดบ้างที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และหากผู้ที่ใช้สิทธิเรียกร้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ในคดีสิ่งแวดล้อม และจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ผ่านมา พบว่ามีคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจ โดยแบ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คดีที่ผู้ฟ้องคดี ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานและใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถาน ซึ่งปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอสามร้อยยอด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้ออกใบอนุญาตให้นาง ค. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) จัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถานบนที่ดินดังกล่าวแก่บริษัท ท. จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5) ซึ่งอยู่ในพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติและติดกับทางสาธารณประโยชน์ โดยอ้างว่า

²⁹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 14

³⁰ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 15

บริเวณที่ตั้งสุสานและฌาปนสถานเป็นทางน้ำไหลผ่านไปสู่ชุมชน เมื่อมีการก่อสร้างเสร็จจะมีสิ่งปฏิกูลเชื้อแบคทีเรียและมูกลิ้นเหม็น ซึ่งจะไหลไปรวมกับน้ำสู่แหล่งน้ำที่ชุมชนใช้ในการอุปโภค รวมถึงเลี้ยงสัตว์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว³¹

กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกประกาศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมง คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2546

เรื่อง ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงในพื้นที่บางแห่งเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ การประกอบอาชีพและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และประกาศดังกล่าวเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2541

เรื่อง ห้ามมิให้ใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงในท้องที่จังหวัดปัตตานี เพียงแต่เพิ่มเติมแผนที่แนบท้าย กำหนดเขตห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนประกอบเรือยนต์ทำการประมงเท่านั้น ประกาศดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับอนุญาตประกอบเรือยนต์ทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนรุนในเขตจังหวัดปัตตานีได้รับความเดือดร้อน เพราะเป็นการห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนทำการประมงโดยเด็ดขาด และประกาศดังกล่าวก็ขัดต่อมาตรา 29 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงขอให้ศาลเพิกถอนประกาศดังกล่าว³²

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด ลงวันที่ 24 กันยายน 2542 โดยกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดใช้เครื่องมือตามที่กำหนดทำการประมงตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำการประมงได้โดยสิ้นเชิงเป็นเวลาหลายเดือน อันมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นการจำกัด

³¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 44/2550

³² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 341/2549

เสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีและชาวประมง ใน 3 จังหวัดที่กำหนด จึงขอให้ศาลเพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าว³³

กรณีฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรในพื้นที่อำเภอปากพะนึ่ง อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งทะเลและทำการประมงในบริเวณคลองถนนเขต ใต้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่กรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการโครงการชลประทานน้ำเค็มฯ โดยวางแผนถนนเขตทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบสี่คนไม่มีแหล่งน้ำที่จะใช้เลี้ยงกุ้ง ไม่มีที่ระบายน้ำทิ้งและไม่สามารถทำการประมงในคลองถนนเขตได้ จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับสภาพคลองถนนเขตให้เหมือนเดิม ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการถมคลองเพื่อสร้างคลองส่งน้ำดีในโครงการชลประทานน้ำเค็มเป็นการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง จึงต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 การที่กรมประมงไม่ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้³⁴

กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้หยุดขุดดินบริเวณเขาชะห้าน คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตจากอุตสาหกรรมจังหวัดจันทบุรีให้ประกอบกิจการขุดดิน บริเวณเขาชะห้าน แต่ปรากฏว่ามีราษฎรปิดกั้นถนนไม่ให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีวิ่งเข้าออก โดยอ้างว่าเป็นที่ดินของวัดและบางส่วนเป็นที่ดินส่วนบุคคล นายกเทศมนตรีตำบลปากน้ำแหลมสิงห์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) จึงมีหนังสือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการขุดดินเนื่องจากตรวจสอบแล้วเห็นว่า การขุดดินอาจมีผลกระทบต่อผู้มีอาชีพเลี้ยงกุ้งมีปัญหาน้ำเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคของประชาชน ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดจันทบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแล้วแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพิกถอนคำสั่งให้หยุดการขุดดิน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการขุดดิน เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าการขุดดินของผู้ฟ้องคดีอาจทำให้เกิดอุบัติเหตุแก่เด็กนักเรียนและชาวบ้านที่ขึ้นไปบนเขา และการขุดดินอยู่ใกล้บริเวณวัดและเกิดเสียงดัง เป็นเหตุรบกวน

³³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 51/2547

³⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 334/2550

แก่พระภิกษุในการประกอบศาสนกิจ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้หยุดขุดดินเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว³⁵

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

กรณีฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารที่สร้างขึ้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนอาคารโรงงานเย็บผ้า คดีนี้ ผู้ฟ้องคดี อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการก่อสร้างอาคาร โรงงานเย็บผ้าและอาคารที่พักคนงานของบริษัท อ. (ผู้ร้องสอด) ซึ่งตั้งอยู่ในเขตนิคมสหกรณ์โคกขาม โดยอาคารดังกล่าวได้รับอนุญาตจากองค์การบริหารส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์ และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพันท้ายนรสิงห์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 และที่ 6 ตามลำดับ) ทั้งที่ผู้ร้องสอดมิใช่สมาชิกนิคมสหกรณ์ การก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงเป็นกรณีฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมนาเกลือ ซึ่งจำกัดเฉพาะให้ประกอบอาชีพกสิกรรมและการทำนาเกลือเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ สหกรณ์จังหวัดสมุทรสาคร และหัวหน้านิคมสหกรณ์โคกขาม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 ตามลำดับ) ในฐานะผู้มีอำนาจในการควบคุมดูแลพื้นที่ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้รับหนังสือชี้แจงเรื่องดังกล่าว จึงมีหนังสือร้องเรียนถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 และที่ 6 เพื่อขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ออกให้แก่ผู้ร้องสอด แต่ได้รับแจ้งตอบกลับว่าไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลและฝ่าฝืนต่อกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 4 มีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดรื้อถอนอาคารหรือหากผู้ร้องสอดไม่ดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวรื้อถอนอาคารเอง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 และที่ 6 เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร และมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดรื้อถอนอาคาร³⁶

กรณีฟ้องขอให้ย้ายที่ฝังกลบขยะออกจากที่ดินบริเวณตำบลราชาเทวะ เช่น ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านในตำบลราชาเทวะได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นของขยะจากการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5) ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6) ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอย โดยใช้ที่ดินที่ตำบลราชาเทวะเป็นที่ฝังกลบ ซึ่งมีการทิ้งและฝังกลบขยะมูลฝอยเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในบริเวณดังกล่าว จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1)

³⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 241/2552

³⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 325/2549

นายอำเภอบางพลี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยให้ย้ายที่ฝังกลบขยะมูลฝอยออกไปจากพื้นที่ดังกล่าว³⁷

กรณีฟ้องขอให้กรมควบคุมมลพิษดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการฟื้นฟูปลูกล้า้วยคดีที่ เช่น ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากตะกอนดินที่ลงน้ำบริเวณห้วยคดีที่ปนเปื้อนสารตะกั่ว อันเนื่องจากบริษัท ต. ซึ่งขณะยื่นฟ้องถูกสั่งปิดโรงงานแล้วปล่อยทิ้งน้ำที่มีสารปนเปื้อนลงสู่ลำห้วยดังกล่าว ฟ้องว่ากรมควบคุมมลพิษ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย ไม่เข้าดำเนินการเพื่อกำจัดมลพิษและฟื้นฟูปลูกล้า้วยคดีให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ไม่ควบคุม ตรวจสอบ เร่งรัดให้บริษัท ต. ดำเนินการดูหรือขุดลอกตะกอน เพื่อนำไปฝังกลบตามแผนการแก้ไขฟื้นฟูที่บริษัท ต. เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่กำหนดมาตรการหรือเงื่อนไขเพิ่มเติมให้บริษัท ต. ดำเนินการ และไม่นำมาตราการที่เสนอไว้ในรายงานการศึกษาของต่างประเทศมาดำเนินการ ไม่นำข้อมูลหรือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่เข้าดำเนินการฟื้นฟูแทนบริษัท ต. ไม่เรียกค่าใช้จ่ายจากบริษัท ต. ในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมไม่เรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย³⁸

กรณีฟ้องขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการสงวนรักษาซากฟอสซิลหอยขมที่บริเวณตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เช่น คดีนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) ซึ่งได้รับสัมปทานทำเหมืองถ่านหินลิกไนต์บริเวณตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เป็นระยะเวลา 25 ปี ได้ทำการเปิดหน้าดินเพื่อขุดถ่านหินลิกไนต์ และได้พบซากฟอสซิลหอยประเภทเจดีย์หรือหอยขมซึ่งมีอายุราว 13 ล้านปี แผ่กว้างคลุมพื้นที่จำนวน 43 ไร่ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2547 ให้กันพื้นที่ที่พบฟอสซิลออกจากแปลงประทานบัตร แต่ต่อมาได้มีการทบทวนมติดังกล่าวและมีมติเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2547 กำหนดพื้นที่อนุรักษ์ใหม่เป็น 52 ไร่ ชาวบ้านที่มีภูมิลำเนาอยู่บริเวณรอบเหมืองลิกไนต์แม่เมาะเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีจะมีผลทำให้ซากฟอสซิลได้รับการอนุรักษ์เพียง 18 ไร่ เท่านั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อซากฟอสซิลและขัดต่อเจตนารมณ์เดิมของการอนุรักษ์ จึงฟ้องเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2547

³⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 79/2547

³⁸ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 637/2551

เพิกถอนประธานบัตร และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการใดๆ ในการสงวนรักษาแหล่ง หอยขมตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2530³⁹

กรณีฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตให้กับผู้ยื่น คำขอที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการขออนุญาตครบถ้วนแล้ว เช่น กรณีฟ้องขอให้หน่วยงาน ทางปกครองพิจารณาออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการแร่แมงกานีส คดีนี้ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบโลหกรรมแร่แมงกานีสด้วยกรรมวิธีใช้ความร้อนโดยมี เงื่อนไขประการหนึ่งโดยสรุปว่าก่อนดำเนินการประกอบโลหกรรมผู้รับใบอนุญาตต้องติดต่อ ทรัพยากรธรณีประจำท้องที่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เพื่อตรวจสอบและเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือให้ ดำเนินกิจการแล้วจึงประกอบโลหกรรมได้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้ดำเนินการขออนุญาตตามเงื่อนไข ดังกล่าว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ออกหนังสืออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการประกอบโลหกรรมตามที่ ได้รับอนุญาต และมีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานถลุงแร่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาออกใบอนุญาตดังกล่าวให้กับผู้ฟ้องคดี⁴⁰

กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ในการ เพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษแก่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ธรรมชาติ เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ โรงงานฝึกลบขยะ คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการประกอบกิจการของบริษัท บ. (ผู้ร้องสอด) ตั้งเป็น โรงงานรับฝึกลบวัสดุไม้ใช้แล้ว ซึ่งตั้งอยู่ในเขตตำบลห้วยแห้ง อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี เนื่องจากโรงงานดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตต้นน้ำ เมื่อฝนตกจะชะล้างสิ่งสกปรก สารพิษลงสู่ลำห้วย สาธารณประโยชน์ ที่นาของผู้ฟ้องคดี และไหลลงสู่อ่างเก็บน้ำชลประทานคลองเกลือ แม่น้ำลำคลอง ต่างๆ และไหลลงสู่แม่น้ำป่าสัก ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้น้ำได้ดั้งเดิม และไม่สามารถจับสัตว์ น้ำมาบริโภคได้ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนไปยังหน่วยงานในระดับจังหวัดและราชการส่วนกลาง รวมทั้งรัฐสภา และนายกรัฐมนตรีซึ่งได้มีการตั้งคณะทำงานหลายชุด แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหา ได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานของผู้ร้องสอด และให้อุตสาหกรรมจังหวัดสระบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม (ผู้ถูก ฟ้องคดีที่ 2) ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535⁴¹

³⁹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1203/2550

⁴⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 273/2549

⁴¹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 399/2550 และที่ 400/2550

กรณีฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดูแลรักษาสิ่งสาธารณูปโภคและที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น กรณีฟ้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดูแลที่สาธารณประโยชน์ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่บริษัท ก. ขุดดินในเขตทางหลวงชนบทเพื่อวางท่อน้ำทิ้ง เป็นเหตุให้ถนนเสียหายแตกร้าวและทรุดลงเป็นระยะทางประมาณ 100 เมตร จึงขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามเจตนาของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่คน และราษฎรที่ยกที่ดินให้แก่รัฐ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้บุคคลผู้ทำความเสียหายแก่ที่ดินดังกล่าวฟื้นฟูที่ดินให้กลับคืนสภาพที่ดีดังเดิม⁴²

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

กรณีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองสาธารณะโดยมิได้มีการบำบัดน้ำเสีย คดีนี้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่อาศัยอยู่ตามคลองบอระเพ็ดได้รับความเดือดร้อนจากการใช้น้ำในคลองบอระเพ็ด เนื่องจากศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดนครสวรรค์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้ปล่อยน้ำเสียที่ดำเนินกิจการต่างๆ ลงสู่คลองดังกล่าวโดยมิได้ผ่านการบำบัดแต่อย่างใด ทำให้สภาพน้ำมีกลิ่นเหม็น ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงไม่สามารถใช้น้ำในการอุปโภคบริโภคได้ดังเดิม ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง แต่ก็ไม่มีหน่วยงานใดออกมารับผิดชอบ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำการปิดท่อระบายทิ้งน้ำเสียที่ปล่อยลงสู่คลองบอระเพ็ด⁴³

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4)

กรณีผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านในตำบลราชาเทวะได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นของขยะจากการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5) ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6) ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอย โดยใช้ที่ดินที่ตำบลราชาเทวะเป็นที่ฝังกลบ ซึ่งมีการทิ้งและฝังกลบขยะมูลฝอยเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในบริเวณดังกล่าว จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) นายอำเภอบางพลี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) นายกองจัดการบริหารส่วน

⁴² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 144/2551

⁴³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 204/2552

ตำบลราชานาทะ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) สาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยให้ย้ายที่ฝังกลบขยะมูลฝอยออกไปจากพื้นที่ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกำจัดขยะมูลฝอยถือเป็นบริการสาธารณะที่หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ การที่หน่วยงานทางปกครองทำสัญญาจ้างเอกชนกำจัดขยะมูลฝอยถือเป็นการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านกำจัดขยะมูลฝอยแทนหน่วยงานทางปกครอง⁴⁴

กรณีสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนซึ่งเอกชนเป็นคู่สัญญากับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น คดีที่กรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีวิฤตในราชการกรมป่าไม้ แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง สตูล กระบี่ ภูเก็ต พังงา ระนอง ปัตตานี และตรัง ทราบว่า เนื่องจากกรมป่าไม้กำลังพิจารณาดำเนินการเรื่องการยกเลิกสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติตามเงื่อนไขสัมปทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) จึงอาศัยอำนาจตามเงื่อนไขสัมปทาน ข้อ 30 ขยายระยะเวลาที่ผู้รับสัมปทานต้องชำระเงินเป็นรายปีให้แก่กรมป่าไม้เพื่อใช้จ่ายในการรังวัดเขตสัมปทาน และชำระเงินค่าเปิดป่าต่างหากจากเงินภาคหลวงรายปีตามเงื่อนไขสัมปทานข้อ 10 สำหรับปีการทำไม้ 2540 ออกไปอีกจนกว่าจะมีคำสั่งยกเลิกสัมปทาน และให้ระงับการทำไม้ตามเงื่อนไขสัมปทานไว้ก่อนโดยไม่มีกำหนดเวลา กรณีจึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเป็นผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนปฏิบัติตามเงื่อนไขสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนไว้ก่อน โดยสั่งผ่านทางผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้เป็นผู้ควบคุมดูแลการทำไม้ป่าชายเลนให้เป็นไปตามเงื่อนไขสัมปทาน ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการถูกระงับการทำไม้ตามเงื่อนไขสัมปทานก็ต้องเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะเป็นคู่สัญญาสัมปทาน มิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และโดยที่กรณีนี้เป็นคดีพิพาทระหว่างคู่สัญญาตามสัญญาสัมปทานซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว⁴⁵

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5)

⁴⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 79/2547

⁴⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2546

กรณีอธิบดีกรมเจ้าท่าฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างล่องลำน้ำลำน้ำ ศาลปกครองกลางพิพากษายกฟ้อง โดยให้เหตุผลว่าเมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนการพิจารณาคำขออนุญาตตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ข้อ 8 แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่พิพาทถึง 4 ฉบับ จึงเป็นกรณีที่ยังไม่เข้าเงื่อนไขที่ผู้ฟ้องคดีจะออกคำสั่งให้รื้อถอนได้ตามมาตรา 118 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และด้วยเหตุนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่พิพาทตามมาตรา 118 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับพวก ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารครั้วริมน้ำให้รื้อถอนอาคารในส่วนที่ล่องลำน้ำโดยมิได้รับอนุญาตออกไปจากแม่น้ำเจ้าพระยา อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันภายใน 45 วัน โดยแจ้งคำสั่งทางไปรษณีย์ รวม 4 ฉบับแต่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ทำการรื้อถอนภายในระยะเวลาที่กำหนด กรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจจะร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งรื้อถอนได้ตามมาตรา 118 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมีคำขอให้รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างพิพาท และผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่พิพาทน่าจะมีใบอนุญาต ศาลปกครองชั้นต้นได้ให้โอกาสผู้ถูกฟ้องคดีค้นหาใบอนุญาตเพื่อนำมาแสดงต่อศาลภายในเวลาที่กำหนดตามข้อ 64 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 แต่เมื่อครบกำหนดแล้วผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถนำใบอนุญาตมาแสดงต่อศาลได้ กรณีจึงต้องรับฟังว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่พิพาทยังมิได้รับอนุญาตให้เป็นสิ่งล่องลำน้ำตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 จริง และเป็นกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ศาลจึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารในส่วนที่ล่องลำน้ำโดยมิได้รับอนุญาตออกไปจากแม่น้ำเจ้าพระยา อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่รื้อถอนภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวตามมาตรา 118 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ เมื่ออาคารและสิ่งปลูกสร้างล่องลำน้ำดังกล่าวเป็นการล่องลำน้ำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ต้องถูกรื้อถอน แม้นาย ม.ซึ่งมิใช่ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินติดลำน้ำและอาคารพิพาทจะได้อื่นคำขอต่อผู้ฟ้องคดีเพื่อขอผ่อนผันการรื้อถอนและขออนุญาตให้ทำเทียบเรือและร้านอาหารครั้วริมน้ำเป็นสิ่งล่องลำน้ำ

ที่ถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าวก็ตาม ก็มิได้มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องพิจารณาว่าอาคารและสิ่งก่อสร้างดังกล่าวเป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่เป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเกินกว่าขอบเขตที่ได้รับอนุญาตให้เสร็จสิ้นภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่รื้อถอนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ⁴⁶

3.3 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ อาจสามารถจำแนกผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้เป็น 5 ประเภท กล่าวคือ

- (1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน⁴⁷
- (2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁴⁸

⁴⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 236/2553

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 245 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 257 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มิผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(3) สิทธิชุมชน⁴⁹

(4) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง⁵⁰ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(5) องค์กรเอกชนตามมาตรา 8 (5)⁵¹ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7

กรณีศาลวินิจฉัยว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น กรณีมูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมฟ้ององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพว่าละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มลพิษสูงเกินมาตรฐาน คดีนี้ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ได้แย้งความเป็นผู้เสียหายของมูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (ผู้ฟ้องคดีที่ 1) ซึ่งเป็นเอกชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจริงก็ตาม แต่ก็มีได้มีภูมิลำเนาอยู่ในย่านที่ทางราชการได้ทำการสำรวจว่าเป็นเขตที่มีมลพิษสูงเกินมาตรฐานนั้น ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมแล้ว ดังนั้น เมื่อมีเหตุอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อันเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์หลักของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้⁵²

กรณีศาลวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่กำหนดให้การขออนุญาตนำสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วออกนอกโรงงาน ต้องให้ผู้ประกอบการยื่นขออนุญาตต่อการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือ

⁵¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 8 องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

⁵² คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1763/2549

เสียหายเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกประกาศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เมื่อประกาศดังกล่าวมีสาระสำคัญในการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตนำ สิ่งปลูกสร้างหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วออกนอกโรงงาน โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องดำเนินการตาม วิธีปฏิบัติดังกล่าวในฐานะเป็นคู่สัญญากับผู้ว่าราชการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้อง คดี) ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดนิติสัมพันธ์ในการกระทำทางปกครองระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับ ผู้ประกอบการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศกำหนดให้ผู้ประกอบการเป็นผู้ยื่นขออนุญาตจึงเป็น เรื่องระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรม โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งมีฐานะเป็น ผู้รับจ้างจึงเป็นเพียงคู่สัญญาของผู้ประกอบการและมีได้มีนิติสัมพันธ์โดยตรงกับผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ประกาศการนิคมอุตสาหกรรม หากได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี โดยตรงไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵³

กรณีที่มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและ มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ เป็นการเฉพาะแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ เสียก่อนจึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ที่ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงาน แต่กรมโรงงานมีคำสั่งไม่ออก ใบอนุญาต หรือไม่ต่อใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้ ทราบคำสั่ง ดังนั้น ก่อนผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่ง ปฏิเสธดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เสียก่อน หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงสีข้าวด้วยเครื่องจักร ต่อประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่ถูกปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้อง คดีจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเสียก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล

อย่างไรก็ตาม ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้นั้น ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องระบุนไว้ในตัวคำสั่งถึงสิทธิ ในการอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งด้วย หากมีการฝ่าฝืนโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมิได้แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์

⁵³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2547

โต้แย้งและแจ้งกำหนดระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว จะมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนั้นเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งถ้าหากไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปีให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

กรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กรณีคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองที่มีใ้้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวก่อนจึงจะทำให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เช่น ในคดีที่มีการฟ้องว่าผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดูศพในลำน้ำยังตามคำขออนุญาตดูศพ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ซึ่งมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า วันที่ 20 เมษายน 2549 ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดูศพ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ภายในวันที่ 5 พฤษภาคม 2549 ปรากฏว่าวันที่ 5 ถึงวันที่ 7 พฤษภาคม 2549 เป็นวันหยุดราชการ จึงต้องถือว่าระยะเวลาการอุทธรณ์สิ้นสุดในวันทำงานถัดจากวันหยุด คือวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา 64 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนวันที่ 4 พฤษภาคม 2549 ข้อเท็จจริงรับกันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีวันที่ 9 พฤษภาคม 2549 ดังนี้ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วย่อมไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵⁴

⁵⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 34/2551

ระยะเวลาการฟ้องคดี

(1) กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตแผ้วถางป่าที่กรมป่าไม้ออกให้กับผู้ประกอบการเอกชนผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน 1 แปลง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ทรพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) อนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจเข้าไปตัดต้นยูคาลิปตัสได้อีก ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตแผ้วถางป่าที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามออกให้แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เข้าทำการแผ้วถางป่าเมื่อใด แต่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 1 ธันวาคม 2551 เพื่อกราบบังคมทูลเกล้าถวายฎีกาแด่สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. เข้าทำประโยชน์แผ้วถางป่าในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง ทำให้เดือดร้อนเสียหาย จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีย่อมควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ 1 ธันวาคม 2551 ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้แจ้งคำสั่งอนุญาตให้ห้างหุ้นส่วน จำกัด ส. แผ้วถางป่าให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงไม่ต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลวันที่ 2 ธันวาคม 2551 จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้⁵⁵

(2) กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

กรณีฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองต่ออายุประทานบัตรให้แก่ผู้ฟ้องคดี เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่กรมทรัพยากรธรณี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการต่ออายุประทานบัตรให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ต่ออายุประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีออกไปอีก 25 ปี หรือตามระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่

⁵⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 256/2552

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้อง คดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ ได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่ายังไม่ได้รับ ประทานบัตรใหม่ดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีชื่อนี้ นับแต่วันที่พ้นกำหนด เก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอประทานบัตรใหม่ดังกล่าว กล่าวคือ วันที่ 20 สิงหาคม 2542 ซึ่งในขณะนั้นศาลปกครองยังไม่เปิดทำการผู้ฟ้องคดีอาจนำคดีฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้ภายใน อายุความ เมื่อศาลปกครองเปิดทำการวันที่ 9 มีนาคม 2544 ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อ ศาลปกครอง ระยะเวลาในการฟ้องคดีชื่อนี้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 อันเป็นวันที่ศาล ปกครองเปิดทำการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ 7 มิถุนายน 2544 เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดี ชื่อนี้มาฟ้องในวันที่ 24 สิงหาคม 2550 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ การฟ้องคดีนี้ไม่เป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของ บุคคลที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน⁵⁶

(3) กรณีฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทาง ปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4)

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทาง ปกครอง หรือคำสั่งอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้

⁵⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 215/2552

รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เช่น การฟ้องคดีตามสัญญาสัมปทานป่าชายเลนจะต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีการเลิกสัญญาดังกล่าว หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับการมิได้ชำระค่าสัมปทานตามสัญญาสัมปทานรังนกนางแอ่นจะต้องยื่นฟ้องภายในเวลาห้าปี นับแต่วันที่มีการผิดสัญญา เป็นต้น

(4) กรณีเป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 52 วรรคสอง

กรณีฟ้องขอให้กรมเจ้าท่าฟื้นฟูชายหาดและสภาพแวดล้อมบริเวณชายหาดพิพาท เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีบ้านพักอาศัยและประกอบอาชีพทำประมงชายฝั่งบริเวณชายหาด เมื่อปี 2540-2541 กรมเจ้าท่า (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกคำสั่งให้ก่อสร้างเขื่อนกันทรายโคลนชายหาดของผู้ฟ้องคดี เพื่อกันตะกอนทับถมบริเวณร่องน้ำและแก้ไขปัญหาที่ต้องขุดลอกปากคลองทุกปี ภายหลังจากการก่อสร้างเขื่อนกันทรายโคลนเสร็จสิ้นในปี 2541 ชายหาดดังกล่าวถูกน้ำทะเลกัดเซาะอย่างรุนแรงและพังทลายลง ส่งผลให้ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมบริเวณชายหาดถูกทำลาย ผู้ฟ้องคดีไม่อาจทำการประมงและใช้ประโยชน์จากชายหาดได้ดังเดิม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีฟื้นฟูชายหาดและเยียวยาสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพดีโดยเร็ว ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ปี 2541 แล้ว แต่เพิ่งนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองวันที่ 29 มกราคม 2551 ซึ่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในกรณีดังกล่าวจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีอย่างใดก็ตาม การฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการฟื้นฟูชายหาดและเยียวยาสภาพแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพดีโดยเร็ว หากศาลมีคำสั่งบังคับตามคำขอก็จะเป็นประโยชน์ไม่เฉพาะต่อผู้ฟ้องคดีเท่านั้น หากยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอื่นที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวอีกด้วย จึงเป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน⁵⁷

⁵⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา ที่ 16/2551

3.4 แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกประกาศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศของกรมป่าไม้ เรื่อง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการอนุญาตให้ผู้ใดได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ การที่หน่วยงานทางปกครองได้ออกระเบียบหรือประกาศใดๆ เพื่อวางแนวทางหรือกฎเกณฑ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้นั้น การออกระเบียบหรือประกาศดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศนั้นๆ ด้วย ดังเช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมป่าไม้ในการกำหนดอัตราและออกระเบียบเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมค่าตอบแทนได้ แต่ทั้งนี้ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก่อน ดังนั้น การที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ออกประกาศกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่นในเขตท้องที่จังหวัดสตูลและจังหวัดพังงา ได้ยื่นฟ้องกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) สรุปว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกประกาศของกรมป่าไม้ เรื่อง การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ตามระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2532 ฉบับลงวันที่ 7 ธันวาคม 2544 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติอกรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้บัญญัติให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนได้ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเข้าไปใน

เขตอุทยานแห่งชาติเพื่อเก็บรังนกอีแอ่นและค่าตอบแทนจากรายได้ที่เก็บรังนกอีแอ่นได้จากเกาะในเขตอุทยานแห่งชาติได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2532 โดยได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว และในข้อ 9 ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้อธิบดีกรมป่าไม้อาจกำหนดเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนการอนุญาตตามที่เห็นสมควรก็ได้ โดยให้ประกาศกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนแล้วแจ้งให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นทราบเป็นการล่วงหน้าก่อน แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกประกาศกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 7 ธันวาคม 2544 โดยไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพราะแม้ว่า ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นฯ จะได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว และข้อ 9 แห่งระเบียบดังกล่าวจะได้กำหนดให้อธิบดีกรมป่าไม้อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนการอนุญาตตามระเบียบนี้ตามที่เห็นสมควร ได้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการอนุมัติการวางระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เท่านั้น มิใช่เป็นการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อนุมัติอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนตามอำเภอใจ เพราะสหกรณ์เป็นผู้ควบคุมอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการได้รับอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยต้องพิจารณาว่าอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดขึ้นนั้นว่ามีความเหมาะสมและเป็นสัดส่วนกับค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสภาพธรรมชาติเดิมที่อาจได้รับความเสียหายหรือเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการเข้าไปดำเนินกิจการเก็บรังนกของผู้รับสัมปทานเก็บรังนกและบิหารหรือไม่ และอัตราค่าตอบแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดขึ้นมีความเหมาะสมและเป็นสัดส่วนกับค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อให้รังนกอีแอ่นมาทำรังในเขตอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดูแลรักษามีให้ผู้อื่นมาเก็บรังนกหรือรบกวนการทำรังของนกอีแอ่นหรือไม่เท่านั้น⁵⁸

⁵⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 488/2553

กรณีและผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่อนุมัติให้ดำเนินกิจการกำจัดขยะมูลฝอยนอกเขตบริเวณพื้นที่ตำบลห้วยสัก เนื่องจากมิได้รับความยินยอมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลที่เป็นมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตของราษฎรในบริเวณใกล้เคียง การที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ก่อนตามมาตรา 57 ทวิ (2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) อนุมัติให้เทศบาลเมืองเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยนอกเขตเทศบาลภายในเขตพื้นที่ของสภาตำบลห้วยสัก โดยมิได้รับความยินยอมจากสภาตำบลห้วยสัก จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ดำเนินกิจการกำจัดขยะมูลฝอยนอกเขตเทศบาลในบริเวณพื้นที่ตำบลห้วยสัก อันเป็นพื้นที่นอกเขตเทศบาลเมืองเชียงราย ตามคำสั่งอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ และปัญหาสุขภาพอนามัยแก่ผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง ยังเกิดปัญหาระบบน้ำใต้ดิน มีสภาพอากาศที่เป็นพิษ มีสารเคมีตกค้างสู่มแม่น้ำเป็นจำนวนมาก ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านจึงทำหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ขอให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หยุดทิ้งขยะในบริเวณดังกล่าว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตรวจสอบกิจการดังกล่าวแล้วพบว่าการบริหารจัดการยังไม่ดีพอจึงสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการแก้ไข และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปตรวจสอบการดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผลปรากฏว่าการปนเปื้อนของน้ำเสียจากโครงการฝังกลบขยะยังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่อยู่ในระดับที่เป็นอันตรายต่อการใช้น้ำเพื่อการเกษตรและเพื่อการอุปโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หยุดทำการทิ้งขยะและขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นำขยะมาทิ้งในบริเวณที่พิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกำจัดขยะมูลฝอยเป็นการดำเนินการควบคุมและกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลที่มีภาวะมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของราษฎรในบริเวณใกล้เคียง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะดำเนินกิจการกำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่ตำบลห้วยสักได้จะต้องได้รับความยินยอมจากสภาตำบลห้วยสักในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ก่อน ตามมาตรา 57 ทวิ (2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และเมื่อขยะมูลฝอยนอกเขตเทศบาลภายในเขตพื้นที่

ของสภาตำบลห้วยสัก นั้น ไม่ปรากฏว่ามี การเรียกประชุมกรรมการสภาตำบลห้วยสักเพื่อพิจารณา ในกรณีที่นาย ท. ผู้เป็นเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่ตำบลห้วยสักเสนอขายที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อให้ทำบ่อทิ้งและกำจัดขยะมูลฝอยแล้วเพื่อให้ดำเนินกิจการกำจัดขยะมูลฝอยแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินกิจการกำจัดขยะมูลฝอยจึงเป็นการกระทำ ที่มีชอบด้วยกฎหมาย⁵⁹

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

กรณีฟ้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุด และบริเวณใกล้เคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ เมื่อปรากฏว่าสถานการณ์คุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ คุณภาพน้ำผิวดิน คุณภาพน้ำทะเล การจัดการน้ำเสียชุมชน คุณภาพน้ำบาดาลและน้ำบ่อตื้นใน พื้นที่พิพาทยังไม่มีสภาพดีขึ้น ประกอบกับรายงานการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่าปัญหา มลพิษกลับมีมากขึ้นกว่าเดิม จึงสมควรที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) หาก มิได้มีการดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง ประกอบอาชีพเกษตรกร ธุรกิจส่วนตัว รับจ้างทั่วไป ค่าขายและแม่บ้าน โดยใช้ น้ำจากบ่อน้ำและ น้ำประปาในการอุปโภคและบริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่โรงงานอุตสาหกรรม ในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด นิคมอุตสาหกรรมผาแดง นิคมอุตสาหกรรมเหมราช ตะวันออก และนิคมอุตสาหกรรมเอเชีย ได้ระบายมลพิษสู่อากาศและทางน้ำอย่างรุนแรง ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดี ให้ดำเนินการประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุด พื้นที่เทศบาลเมือง มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง เป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษ อย่างเป็นระบบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาล ปกครองขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุด และเทศบาล เมืองมาบตาพุดตลอดจนพื้นที่ข้างเคียงที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อ สุขภาพอนามัยหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการ ควบคุม ลด และขจัดมลพิษตามกฎหมาย ศาลปกครองระยองวินิจฉัยว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 เป็นต้น มา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประชุมพิจารณาในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว โดยการประชุมเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2548 มีการเสนอให้กำหนดพื้นที่ตำบลมาบตาพุดเป็นเขตควบคุม แต่การดำเนินการก็เพียงแต่มอบหมาย ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ และการนิคม

⁵⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 356/2550

อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ประชุมผู้ประกอบการในพื้นที่เพื่อรับทราบข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการประกาศเขตควบคุมมลพิษ แต่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย แม้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะได้เสนอให้ประกาศกำหนดท้องที่เขตตำบลมาบตาพุดอำเภอเมือง จังหวัดระยอง เป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่ก็ไม่มีการประกาศดังกล่าวอีก เพียงแต่ในการประชุมเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2550 ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการ 2 ชุด เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหามลพิษทั้งระบบ ซึ่งถ้าไม่สามารถแก้ไขได้จึงจะพิจารณาประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ แสดงให้เห็นว่าเหตุสำคัญที่ไม่มีการประกาศเขตควบคุมมลพิษน่าจะมาจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยเนื่องจากเกรงเสียภาพลักษณ์ว่าเป็นผู้ก่อมลพิษ ประกอบกับรายได้ในการประกอบการของกรณีอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมาจากผู้ประกอบการในพื้นที่ จึงทำให้ไม่มีการประกาศเขตควบคุมมลพิษ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 คณะ แต่สถานการณ์คุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ คุณภาพน้ำผิวดิน คุณภาพน้ำทะเล การจัดการน้ำเสียชุมชน คุณภาพน้ำบาดาลและน้ำบ่อตื้นในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงก็ยังไม่มีความดีขึ้น ประกอบกับรายงานการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่าปัญหามลพิษกลับมีมากขึ้นกว่าเดิม จึงสมควรที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะประกาศให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁶⁰

กรณีศาลปกครองวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหรือไม่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น กรณีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ในฐานะหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขออนุญาตเข้าดำเนินกิจการเหมืองแร่ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 กำหนดให้การปฏิบัติราชการทุกชั้นตอนตามที่จำเป็นและสมควรตั้งแต่วันที่ได้รับคำขออนุญาตจนถึงแจ้งผลให้ประชาชนผู้รับคำขอทราบไปแล้วเสร็จภายใน 90 วัน ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความสะดวกของประชาชน ความประหยัด และผลประโยชน์ของรัฐควบคู่กัน หากมีการพิจารณาคำขออนุญาตล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร แต่อย่างไรก็ตาม หากการขออนุญาตเป็นเรื่องที่มีผลกระทบกับทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญหลายอย่าง หน่วยงานทางปกครองจึงพิจารณาคำขอ โดยได้หารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายหลายหน่วยงานก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอ โดยใช้ระยะเวลาในการพิจารณาเกินกว่าเวลาที่

⁶⁰ คำพิพากษาศาลปกครองระยองที่ 32/2552

กฎหมายกำหนด แต่กรณีดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร แต่หลังจากที่หน่วยงานทางปกครองได้รับคำตอบในข้อหาหรือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่กลับใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคำขอนานถึง 23 เดือนเศษ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร⁶¹

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น กรณีฟ้องขอให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชพิจารณาคำขออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินกิจการเหมืองแร่

การชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น จะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและค่าเสียหายนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริงด้วย อาทิเช่น ความเสียหายจากการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากประทานบัตรในการประกอบอาชีพ แต่ถ้าเป็นความเสียหายที่เกิดจากการคาดคะเนของผู้ฟ้องคดีเองไม่ถือเป็นความเสียหายที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด⁶²

กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นการกระทำละเมิด เช่น กรณีฟ้องขอให้เทศบาลเมืองเชียงรายหยุดทำการทิ้งขยะนอกเขตพื้นที่ตำบลห้วยสัก การที่เทศบาลเมืองเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ในฐานะหน่วยงานทางปกครองดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดพร้อมทั้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการตรวจสอบคุณสมบัติของน้ำในบริเวณที่มีการร้องเรียนอันเป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ และปัญหาอื่นๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตจนหมดสิ้นไปแล้ว การกระทำดังกล่าวจึงไม่ใช่เป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขในสภาพแวดล้อมที่ดีที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัยของผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงแต่อย่างใด

⁶¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 317/2553

⁶² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 317/2553

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ดำเนินกิจการกำจัดขยะมูลฝอยนอกเขตในบริเวณพื้นที่ตำบลห้วยสัก เทศบาลเมืองเชียงราย ตามคำสั่งอนุญาตของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ และปัญหาสุขภาพอนามัยแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม อีกทั้ง ยังเกิดปัญหาระบบน้ำใต้ดิน มีสภาพอากาศที่เป็นพิษ มีสารเคมีตกลงสู่แม่น้ำเป็นจำนวนมาก ผู้ฟ้องคดีจึงทำหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ขอให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หยุดทิ้งขยะในบริเวณดังกล่าวเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2545 และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตรวจสอบกิจการดังกล่าวแล้วพบว่าการบริหารจัดการยังไม่ดีพอจึงสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการแก้ไข และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผลปรากฏว่าการปนเปื้อนของน้ำเสียจากโครงการฝังกลบขยะยังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่อยู่ในระดับที่เป็นอันตรายต่อการใช้น้ำเพื่อการเกษตรและเพื่อการอุปโภคบริโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หยุดทำการทิ้งขยะและขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นำขยะมาทิ้งในบริเวณที่พิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือร้องเรียนจากผู้ฟ้องคดีแล้ว ได้สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการแก้ไขปรับปรุง พร้อมทั้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการตรวจสอบสุ่มตัวอย่างของน้ำในบริเวณที่พิพาท ซึ่งผลปรากฏว่าน้ำอยู่ในเกณฑ์ปกติและการปนเปื้อนของน้ำเสียยังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในระดับที่เป็นอันตรายต่อการใช้น้ำแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ และปัญหาอื่นๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของผู้ฟ้องคดีจนหมดสิ้นไปแล้ว จึงไม่เห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขในสภาพแวดล้อมที่ดีที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงแต่อย่างใด ดังนั้น การดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี⁶³

นอกจากนี้ ยังมีหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ดังจะได้ศึกษาต่อไป⁶⁴ นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2544 ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้

⁶³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 356/2550

⁶⁴ จาก ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (น. 50 - 66), โดยสำนักงานศาลปกครอง, 2554, กรุงเทพมหานคร : บริษัทดิน ดีไซน์ จำกัด.

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Principles of Sustainable Development) เน้นการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่มีผลในทางลบต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไป ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สำคัญ ดังนี้

ปัจจุบันทราบกันทั่วไปว่าปัญหามลพิษเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในเขตนิคมอุตสาหกรรม มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียง เกิดความเสียหายที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวตลอดเวลาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความเสียหายเกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่ ส่งผลต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานกว่าความเสียหายอันเกิดจากกรณีละเมิดทั่วไป แม้ยังมีได้ส่งผลในทันทีแต่เห็นได้ว่าย่อมส่งผลในอนาคต โดยเฉพาะความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของชุมชนในท้องถิ่น ซึ่งไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้โดยง่ายหรือไม่อาจคำนวณเป็นมูลค่าของความเสียหาย อีกทั้งต้องเข้าใจว่ามาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว โดยการชดเชยค่าเสียหายถือเป็นมาตรการที่ไม่ได้แก้ปัญหามลพิษในเรื่องของสิ่งแวดล้อมให้หมดไปได้อย่างแท้จริงเมื่อเทียบกับมาตรการอื่น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมขึ้นซึ่งเป็นสิ่งที่ปฏิบัติต่อกันในประเทศทั้งหลายที่พัฒนาแล้วในการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมอย่างได้ผล โดยมาตรการการตรวจสอบและศึกษาพิจารณาผลการประเมินในเรื่องต่างๆก่อนการอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ตามนัยมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็เป็นบทบัญญัติที่รับข้อความคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้⁶⁵

สภาพทางกายภาพของคลองบระเพ็ดที่มีน้ำไหลเวียนน้อยหรือไม่มีการไหลเวียน จึงไม่เหมาะสมที่จะรองรับน้ำทิ้งจากแหล่งใดๆ ผู้ถูกฟ้องคดี (ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืด) ได้ปล่อยน้ำทิ้งจากการเพาะเลี้ยงพันธุ์ปลาลงสู่คลองบระเพ็ด โดยไม่ได้มีการบำบัดน้ำทิ้งดังกล่าว แสดงว่าน้ำทิ้งที่ผู้ถูกฟ้องคดี ระบายลงสู่คลองบระเพ็ดเป็นน้ำเสีย และผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาปล่อยน้ำทิ้งลงสู่คลองบระเพ็ดเพื่อให้ไหลไปยังแม่น้ำน่าน โดยไม่คำนึงว่าคลองบระเพ็ดมีสภาพที่เหมาะสมแก่การรองรับน้ำทิ้งหรือไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองบระเพ็ดโดยไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียและไม่คำนึงถึงสภาพทางกายภาพของคลองบระเพ็ดที่ไม่เหมาะสมที่จะรองรับน้ำเสียใดๆ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อภาระหน้าที่ในการพัฒนาทรัพยากรทางประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรทางน้ำอย่างยั่งยืนของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งยังก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ใช้น้ำในคลองบระเพ็ด เพื่อการอุปโภคบริโภคอันเป็นการกระทำที่ขัดต่อวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีและราษฎรในบริเวณ

⁶⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 592/2552

ใกล้เคียง จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ⁶⁶

หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) เน้นหลักว่า ในกรณีที่น่าจะเกิดความเสียหายอย่างรุนแรง และไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนได้ รัฐจะต้องดำเนินมาตรการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้น โดยข้ออ้างที่ว่าความเสียหายนั้นยังขาดหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่พิสูจน์ได้อย่างชัดเจนแน่นอน จะต้องไม่ถูกใช้เป็นเหตุผลในการผ่อนผันการดำเนินมาตรการป้องกันความเสียหายดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สำคัญ ดังนี้

เมื่อผลการศึกษาวิจัยพบว่าการทำประมงด้วยอวนรุนก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ อีกทั้งส่งผลกระทบต่อการทำประมงพื้นบ้านของชาวบ้านบริเวณชายฝั่งจังหวัดปัตตานี ด้วยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมประมง) จึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ออกประกาศฉบับพิพาทโดยมีแผนที่กำหนดเขตพื้นที่ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนทำการประมงประกอบเรือยนต์แบบท้ายประภาศให้ชัดเจน จึงเห็นได้ว่าประกาศฉบับพิพาทเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำและอาชีพประมงพื้นบ้านได้มากกว่ามาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับเดิม และแม้มาตรการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีก็ตาม เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบและความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับกับผลประโยชน์สาธารณะที่ต้องสูญเสียแล้ว ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเบาบางกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับยังไม่อาจแสวงหามาตรการอื่นใดที่จะสามารถดำเนินการให้บรรลุผลในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพได้เท่ากับมาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับพิพาท ประกาศฉบับพิพาทจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุแก่เจตนารมณ์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนตลอดไป อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกประกาศฉบับพิพาทโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 32 (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 จึงเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย⁶⁷

แม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้น หากปรากฏว่าการขาดทุนของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายเพื่อการนั้น ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และถ้าเป็นการทำลาย

⁶⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 204/2552

⁶⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 341/2549

หรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไป ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และในเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลปากน้ำแหลมสิงห์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการชดเชยและถมดิน พ.ศ. 2544 ข้อ 8 กำหนดให้ผู้ชดเชยดินต้องรับผิดชอบชดเชยค่าดินใหม่ทดแทนหากเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลและสภาพแวดล้อม จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าหากเกิดความเดือดร้อนเสียหายจากการชดเชยดิน ผู้ฟ้องคดีต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง อันส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณเขาชะหาน ซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพเลี้ยงกุ้งจนไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ ตลอดจนผลกระทบต่อแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคของประชาชนในบริเวณนั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้อำนาจตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการชดเชยดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการชดเชยดิน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย⁶⁸

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) เน้นให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อป้องกันและปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสถานะที่สมดุล ซึ่งรัฐจะมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของสิ่งแวดล้อม โดยผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้เรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษทำการชดเชย และสำหรับการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสียไป ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สำคัญ ดังนี้

เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานประมงเพื่อสันติ) ละเลยการปฏิบัติหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พลังงานประมง การเก็บรักษาวัสดุแก๊สคาร์บอนไดออกไซด์ และการจัดการแก๊สคาร์บอนไดออกไซด์ให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้และประชาชนเป็นเหตุให้มีการนำเครื่องฉายรังสีไปเก็บไว้ในที่ที่ไม่ได้รับอนุญาตจนกระทั่งมีคนร้ายลักไป การแพร่กระจายของแก๊สคาร์บอนไดออกไซด์จึงเป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองคน และจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนดังกล่าว โดยในเรื่องค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินนั้น ศาลกำหนดให้ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคน ส่วนค่าเสียหายที่ไม่เป็นตัวเงิน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีการปวดศีรษะมาก คลื่นไส้ อาเจียน อ่อนเพลีย ผอมร่วง เกิดเลือดดำ ไคร โมโซมผิดปกติ ไชกระดูกฝ่อ จึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งแพทย์ เช่น ดื่มน้ำสะอาด รับประทานอาหารประเภทผัก ผลไม้ และผลไม้สด บางราย

⁶⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 241/2552

ห้ามแปร่งฟัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย จึงกำหนดค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ตามมาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁶⁹

ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเป็นความเสียหายโดยตรงจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกคำสั่งระงับการปล่อยน้ำเสียของผู้ประกอบกิจการเพาะเลี้ยงลูกไร ทำให้น้ำเสียไหลท่วมที่สวนของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้พืชสวนของผู้ฟ้องคดีเสียหาย แม้ความเสียหายจะเกิดจากการกระทำของผู้อื่นร่วมอยู่ด้วย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องรับผิดชอบในส่วนของตน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันได้แก่ ค่าเสียหายจากการรบกวนทำคันดินสำหรับกั้นน้ำและทำสันดินเพื่อการเพาะปลูก ค่าเสียหายจากการใช้รถไถปรับแต่งที่สวน และใช้รถไถตีพรวนดิน ค่าเสียหายจากการใช้คนงานในการปลูกชะอม และค่าเสียหายจากการขาดรายได้ในการตัดชะอม ไปขาย⁷⁰

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle) เน้นว่าการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมจะกระทำได้ดีที่สุด หากให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยรัฐต้องจัดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลสื่อสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย กิจกรรมในชุมชน ตลอดจนโอกาสในการเข้าร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจ โดยรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักเกี่ยวกับการดูแลสิ่งแวดล้อมผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งยังต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สำคัญ ดังนี้

การที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 59 บัญญัติรับรองไว้ ไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ ดังนั้น ในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่

⁶⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 415/2550

⁷⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 357/2552

เกี่ยวข้องจะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของบุคคลในชุมชนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องให้บุคคลในชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว และให้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการ ในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น หรือในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้อง ก็จะต้องดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สมควรแก่กรณี⁷¹

สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคหนึ่ง และวรรคสองบัญญัติรับรองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง การที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าว นั้น ไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ เพราะโดยหลักการใช้และการตีความ ตามกฎหมาย เจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จะมีผลตามที่บัญญัติโดยทันที ไม่ว่าจะมิบบทบัญญัติให้ต้องมีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น ก่อนการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จึงต้องดำเนินการให้ครบถ้วน ตามหลักเกณฑ์ทั้งหลายที่กำหนดไว้ และการบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย ดังนั้น โครงการหรือกิจกรรมใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกไปอนุญาตให้ดำเนินการ หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ จนกว่าจะดำเนินการ ตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เสียก่อน โดยเริ่มจากการที่จะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และจะต้องจัดให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนด้าน

⁷¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 334/2550

สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือ
ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบด้วย⁷²

หลักการบูรณาการ (Principle of Integration) หลักการบูรณาการเป็นหลักที่เน้นถึง
การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ต้องได้รับการผสมผสานให้เข้ากับการให้ความหมาย และการใช้
นโยบายต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมพัฒนา
อย่างยั่งยืน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่สำคัญวางหลักดังกล่าวไว้ ดังนี้

ปัญหาของสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาของทุกคนที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันแก้ปัญหา
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในชุมชนมาตาพุดจึงไม่ใช่เพียงการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือ
เสียหายให้กับชุมชนกลุ่มนี้โดยเฉพาะ แต่เป็นการคุ้มครองป้องกันให้ทุกชีวิตซึ่งหมายความรวมถึง
ผู้ปฏิบัติงานในโครงการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในนิคมอุตสาหกรรมมาตาพุดและบริเวณใกล้เคียง
ได้รับคุณประโยชน์ด้วยอันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เมื่อการดำเนินการดังกล่าวได้มีการกำหนด
หลักเกณฑ์และวิธีการที่มีความชัดเจนและครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็จะเป็นการแก้ไข
ปัญหาผลกระทบมลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรม ประกอบกับมาตรการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิด
ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสียตั้งแต่ต้นจะเป็นผลดียิ่งกว่าการปล่อยให้เกิดผลกระทบต่อ
สิ่งแวดล้อมลุกลามออกไปแล้วจึงแก้ไขเยียวยาในภายหลัง ดังนั้น การป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบ
ต่อสุขภาพจากภาวะมลพิษดังกล่าว จึงเป็นข้อที่ควรพิจารณาเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อคุณภาพ
ชีวิตที่ดีต่อสังคม ซึ่งเป็นหลักคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของประชาชนควบคู่ไปกับการ
พัฒนาเศรษฐกิจทางด้านอุตสาหกรรมที่กลับจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนที่จะ
ลงทุน ทั้งก่อให้เกิดความมั่นใจต่อประชาชนโดยทั่วไปว่าจะได้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง
ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต⁷³

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ดำเนินการให้มีการแก้ไขข้อกำหนดการใช้
ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมสมุทรปราการเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 สามารถประกอบกิจการ
กำจัดขยะมูลฝอยในบริเวณที่ดินพื้นที่สีส้ม ซึ่งเป็นประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
ของผังเมืองรวมสมุทรปราการ ไม่ได้ทำให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุลักษณะ ความสะดวกสบาย
ความเป็นระเบียบความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และ
สวัสดิภาพของสังคม สำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
ตามวัตถุประสงค์ของการผังเมืองตามบทนิยามคำว่า “การผังเมือง” และคำว่า “ผังเมืองรวม”
ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เนื่องจากกิจการกำจัดขยะมูลฝอยเป็น

⁷² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 592/2552

⁷³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 592/2552

กิจการที่ไม่เหมาะสมที่จะให้มีในพื้นที่ซึ่งผังเมืองรวมกำหนดไว้เป็นประเภทที่อยู่อาศัย ดังจะเห็นได้จากกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 ที่ขณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นประธานกรรมการ ได้ให้ความเห็นชอบในการแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการกำจัดขยะมูลฝอยไม่ว่าจะเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยตามข้อ 7 วรรคสอง (7) หนาแน่นปานกลางตามข้อ 8 วรรคสอง (8) หรือหนาแน่นมากตามข้อ 9 วรรคสอง (9) รวมทั้งที่ดินประเภทพาณิชยกรรมตามข้อ 10 วรรคสอง (10) ของกฎกระทรวงดังกล่าว เพราะกิจการกำจัดขยะมูลฝอยย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนและรำคาญต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง หรือก่อให้เกิดความอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น อีกทั้งข้อกำหนดผังเมืองรวมที่ห้ามประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอยในที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางเป็นข้อกำหนดเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ เพราะเป็นมาตรการกลางของผังเมืองรวมที่ใช้บังคับทั่วประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนโดยรวมเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือสุขภาพของชีวิตของตน การแก้ไขข้อกำหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมสมุทรปราการดังกล่าว จึงไม่เป็นการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองรวมเพื่อประโยชน์แห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518⁷⁴

หลักแห่งความใกล้ชิด (Proximity Principle) หลักแห่งความใกล้ชิดเป็นหลักที่เน้นว่าการกำจัดของเสียต้องได้รับการจัดการยังสถานที่ใกล้แหล่งผลิตของเสียนั้นมากที่สุด เพราะการเคลื่อนย้ายของเสียจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่สำคัญวางหลักดังกล่าวไว้ ดังนี้

ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ปล่อยให้ขยะมูลฝอยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตน ไม่จำกัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมทั้งไม่คุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ภายในเขตรับผิดชอบของตน ตามมาตรา 62 (2) และ (7) และมาตรา 68 (3) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และมาตรา 32 (2) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการกับบ่อขยะ ในเรื่องการจัดหรือลดกลิ่นและกำจัดแมลงหรือสัตว์ และต้องหาวิธีการป้องกันการฟุ้งกระจายของขยะ และหาวิธีที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการป้องกันน้ำจากบ่อขยะไหลไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือไหลลงแหล่งน้ำสาธารณะ รวมทั้งป้องกัน

⁷⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 79/2547

การรื้อค้นและเผาขยะโดยไม่ถูกวิธีของบุคคล ตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้นำดำเนินการให้เป็นไปตามบทกฎหมายดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ⁷⁵

หลักว่าด้วยสิทธิการนำคดีมาฟ้อง (The Doctrine of Locus Standi) หลักอำนาจฟ้อง เป็นหลักสำคัญเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล โดยอาจไม่จำเป็นต้องเป็นนิติบุคคลก็ได้ เพียงแต่ต้องแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องในคดี อันเป็นส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นแน่นอน และเกี่ยวเนื่องกับประเด็นแห่งคดี โดยศาลปกครองจะพิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในลักษณะกว้าง คือความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางทรัพย์สิน ทางจิตใจ และความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอาจไม่จำเป็นต้องเป็นการเฉพาะตัว อาจเป็นส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชุมชน หรือประโยชน์สาธารณะก็ได้ ซึ่งศาลปกครองศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่สำคัญวางหลักไว้ดังกล่าว ดังนี้

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดี รวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี ในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมของชุมชนเพื่อการพัฒนา และเป็นแหล่งเรียนรู้ ซึ่งได้ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 โดยสมาชิกรวม 7 คน แสดงให้เห็นได้ว่าการรวมกลุ่มกันเพื่อรักษาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติ ตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนาน และมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลาย ๆ คนย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคหนึ่ง และมาตรา 66 ประกอบมาตรา 67 วรรคหนึ่ง และมาตรา 63 วรรคสาม จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷⁶

ประเด็นที่เป็นปัญหาที่พบในประเทศไทย คือ การบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น การบังคับคดีโดยการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินกรณีกระทำละเมิดผู้เสียหาย นั้น ส่วนมากหน่วยงานทางปกครองจะมีเงินงบประมาณใน

⁷⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 558/2551

⁷⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2552

การจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแน่นอน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการทางด้านเบิกจ่ายงบประมาณมีขั้นตอนที่ยุ่งยากหลายประการ ดังนั้น จึงเกิดปัญหาความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณ ส่วนกรณีการบังคับคดีโดยการสั่งให้เอกชนชดใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน กรณีกระทำละเมิดผู้เสียหายนั้น อาจเกิดประเด็นที่เป็นปัญหาทางการบังคับคดี คือ หากเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายประสบปัญหาถูกฟ้องร้องล้มละลาย หรือ ไม่มีเงินหรือทรัพย์สินจ่ายให้แก่ผู้เสียหาย ก็จะบังคับคดีได้ยาก แต่หากเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายมีเงินหรือทรัพย์สินจ่ายให้แก่ผู้เสียหาย ก็จะเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐ และทำให้เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายรู้สึกถึงความรับผิดชอบของการกระทำของตนว่าจะต้องชดใช้ค่าเสียหาย

ส่วนประเด็น การบังคับคดีโดยการสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด กรณีกระทำละเมิดผู้เสียหายนั้น หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ย่อมต้องปฏิบัติตามที่ศาลสั่งได้อยู่แล้ว เนื่องจากการฝ่าฝืนคำสั่งศาลอาจเป็นการละเมิดอำนาจศาลหรืออาจถูกผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยได้ แต่อาจเกิดปัญหาในความล่าช้าเนื่องจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมีกระบวนการขั้นตอนมากในการดำเนินการตามคำสั่งศาล ซึ่งบางกรณีต้องมีการติดต่อประสานงานกันระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงาน ทำให้ไม่ทันต่อเวลาในการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ส่วนกรณีการบังคับคดีโดยการสั่งให้เอกชนปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด กรณีกระทำละเมิดผู้เสียหายนั้น หากปล่อยให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องเข้ามาดำเนินการเองโดยการต้องสั่งเอกชนให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายบังคับก็จะเป็นการเสียเวลาไม่ทันต่อการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ทั้งที่ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเป็นความเสียหายในระดับกว้างส่งผลกระทบต่อทุกคน และทุกสรรพสิ่งบน โลก ทั้งรัฐและเอกชน บุคคลทุกคนภายในรัฐจึงต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย หากมีการปฏิบัติโดยผิดกฎหมาย ย่อมต้องรับผิดชอบ

3.5 กฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยและเยียวยาค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและต่างประเทศ

3.5.1 กฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยและเยียวยาค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังจะได้ศึกษาหลักการดังกล่าวต่อไปนี้⁷⁷ บุคคลที่

⁷⁷ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ. สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด

ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดชอบที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิด หากไม่แล้วก็ต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ค่าสินไหมทดแทน ตามความหมายในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง เงินที่ต้องชดเชยเพื่อทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินหรือแก่บุคคลอันเนื่องมาจากการละเมิด หรือการผิดสัญญา รวมทั้งทรัพย์สินที่ต้องคืนให้แก่ผู้เสียหายด้วย เช่น ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด ค่าสินไหมทดแทนในการไม่ชำระหนี้ให้ต้องตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้

ค่าสินไหมทดแทนตามบทบัญญัติมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁷⁸ ได้กำหนดให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนกันโดยวิธีใดและเป็นจำนวนเท่าใด ให้พิจารณาตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ส่วนวรรคสองเป็นการอธิบายว่าค่าสินไหมทดแทนได้แก่อะไรบ้าง

เมื่อมีการกระทำอันเป็นละเมิด และผู้ทำละเมิดจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ไหนเพียงใดนั้น จะนำบทบัญญัติมาตรา 222⁷⁹ อันเป็นบทบัญญัติทั่วไปในลักษณะหนึ่งมาใช้บังคับแก่หนี้อันเกิดจากมูลละเมิดมิได้ เพราะหนี้ละเมิดนั้นความเสียหายเกิดขึ้นแล้วจึงเกิดหนี้ การชำระหนี้ละเมิดก็คือ การเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมเท่าที่จะทำได้ จึงไม่อาจคาดหมายหรือหยั่งรู้ผลแห่งความเสียหายเหมือนการผิดสัญญา ซึ่งคู่กรณีสามารถรู้ได้ถึงความเสียหายอันอาจจะเกิดขึ้นเมื่อมีการผิดสัญญาไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ ดังนั้น ความรับผิดชอบในหนี้ละเมิดจึงไม่ถูกจำกัดแคบเหมือนอย่างหนี้ผิดสัญญา ผู้ทำละเมิดจึงอาจต้องรับผิดชอบโดยตรงอันเกิดจากการละเมิดของตน แม้นจะไม่อาจคาดหมายได้ ความรับผิดชอบในหนี้ละเมิด จึงต้องอาศัยหลักทฤษฎี

⁷⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย

⁷⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 222 การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้

เจ้าหนี้จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แม้กระทั่งเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษหากว่าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้คาดเห็น หรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว

ผลโดยตรงหรือทฤษฎีเงื่อนไขมากกว่าหลักทฤษฎีผลธรรมดา และศาลมีบทบาทสำคัญในการกำหนดความรับผิด โดยอาศัยพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดเป็นเกณฑ์⁸⁰

ส่วนมาตรา 438 วรรคสองเป็นการอธิบายว่าค่าสินไหมทดแทนจะมีกี่ประเภทและมีความหมายกว้างหรือแคบกว่า “ค่าเสียหาย” อาจศึกษาความหมายได้ ดังนี้

1) แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะไม่ได้มีบทนิยามคำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” และ “ค่าเสียหาย” ไว้โดยตรง แต่มีบทบัญญัติอยู่หลายมาตราที่กล่าวถึงคำดังกล่าว เช่น มาตรา 222 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้” มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” และมาตรา 438 วรรคสอง บัญญัติว่า “อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหาย อันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 222 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ค่าเสียหาย” ไว้ว่า หมายถึง “ค่าสินไหมทดแทน” และ “ค่าสินไหมทดแทน” ก็คือ “ค่าเสียหาย” แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 438 กลับบัญญัติให้ “ค่าสินไหมทดแทน” ได้แก่ การคืนทรัพย์สิน การใช้ราคาทรัพย์สิน รวมทั้งค่าเสียหายด้วย ซึ่งมีความหมายที่กว้างกว่า “ค่าเสียหาย” เพราะนอกจากค่าสินไหมทดแทนจะกินความถึงค่าเสียหายแล้ว ยังหมายรวมถึงการคืนทรัพย์สินและการใช้ราคาทรัพย์สินอีกด้วย⁸¹

2) ส่วนพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” ไว้ แต่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ค่าเสียหาย” ไว้ว่า หมายถึง เงินที่ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายเพื่อความเสียหายอันได้เกิดขึ้น⁸²

3) ศาสตราจารย์ ดร. วารี นาสกุล ได้อธิบายความหมายของ “ค่าสินไหมทดแทน” ว่า เมื่อบุคคลใดก่อความเสียหายให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้และความเสียหาย

⁸⁰ จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ละเมิด (น. 185), โดย สุขุม สุภณิตย์, 2546, กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.

⁸¹ จาก ค่าสินไหมทดแทน : ศึกษากรณีเสียความสามารถประกอบการงาน (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 26), โดย อุทัย วงศ์วรพฤษ, 2545, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁸² พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (น. 243).

ที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์กับการกระทำและการงดเว้นการกระทำที่เกิดขึ้น ก็ย่อมเป็นการชอบธรรมที่จะต้องชดใช้ความเสียหายดังกล่าวและทำขวัญให้แก่ผู้เสียหายนั้น กฎหมายจึงบังคับว่าบุคคลนั้นจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย⁸³

4) ศาสตราจารย์ สักดิ์ สนองชาติ ได้อธิบายความหมาย “ค่าสินไหมทดแทน” ว่าคือการชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยการคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียหายไปหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นรวมทั้งค่าเสียหายอย่างใดๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้⁸⁴

อาจสรุปได้ว่า ค่าสินไหมทดแทน คือ การชดใช้ความเสียหายแก่ผู้เสียหายเพื่อเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเหมือนเมื่อยังไม่มีการกระทำละเมิด ส่วนจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใดนั้น ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด และค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย ตามบทบัญญัติมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดจะมีความหมายกว้างครอบคลุมถึงค่าเสียหายด้วย

ประเภทของค่าสินไหมทดแทน

แม้มาตรา 438 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะกำหนดว่าค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ การคืนทรัพย์สิน การใช้ราคาทรัพย์สิน และการใช้ค่าเสียหายก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าจำกัค่าสินไหมทดแทนไว้เพียงเท่านั้น เนื่องจากยังมีการชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายโดยวิธีอื่นๆ อีก เช่น มาตรา 447⁸⁵ กรณีที่มีการทำให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียง ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำละเมิดจัดการตามสมควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้เสียหายกลับคืนดีแทนการให้ใช้

⁸³ จาก *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้* (น. 246), โดย วารี นาสกุล, 2544, กรุงเทพมหานคร: วิบูลย์กิจการพิมพ์.

⁸⁴ จาก *คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดชอบทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* (น. 178), โดย สักดิ์ สนองชาติ, 2549, กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.

⁸⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 447 บุคคลใดทำให้เขาต้องเสียหายแก่ชื่อเสียง เมื่อผู้ต้องเสียหายร้องขอ ศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นจัดการตามควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหายหรือทั้งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้

ค่าเสียหายได้ นอกจากนี้ ยังมีมาตรา 446⁸⁶ ในกรณีที่มีการทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย หรือเสรีภาพ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วย อีกก็ได้ ดังนั้น คำว่า “ได้แก่” ตามมาตรา 438 วรรคสอง จึงมีความหมายเป็นเพียง “ตัวอย่าง” ของ ค่าสินไหมทดแทน หรือ “หมายความรวมถึง” เท่านั้น โดยไม่จำกัดว่าการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะมีได้เพียง 3 ประการ เท่านั้น

การชดใช้เยียวยาความเสียหายมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น ในกรณีความเสียหายเกิดต่อทรัพย์สินการเยียวยาก็คือ ทำให้ทรัพย์สิน นั้นอยู่ในสภาพเดิมเท่าที่จะทำได้ กล่าวคือ ถ้ายังอยู่ในวิสัยจะคืนได้ก็ต้องคืนทรัพย์สิน ถ้าคืนไม่ได้ ก็ต้องใช้ราคาทรัพย์สิน ถ้าผู้เสียหายได้รับความเสียหายอย่างอื่นอีกก็มีสิทธิจะได้รับการชดใช้เยียวยา ซึ่งเป็น “ค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ก่อขึ้น” นั้นเอง เช่น ทรัพย์สินที่ใช้เป็นเครื่องมือทำมาหากิน ได้รับความเสียหาย เจ้าของทรัพย์สินย่อมเรียกค่าเสียหายจากการ ขาดรายได้เพราะไม่มีทรัพย์สินใช้เป็นเครื่องมือทำมาหากินได้⁸⁷

โดยสรุป ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อาจแบ่งได้ ดังนี้ การคืนทรัพย์สินหรือการใช้ราคาทรัพย์สิน⁸⁸

การคืนทรัพย์สินตามมาตรา 439 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลผู้จำต้องคืนทรัพย์สินอันผู้อื่นต้อง เสียไปเพราะละเมิดแห่งตนนั้น ยังต้องรับผิดชอบตลอดถึงการที่ทรัพย์สินนั้นทำลายลงโดยอุบัติเหตุ หรือการคืนทรัพย์สินตกเป็นพันวิสัยเพราะเหตุอย่างอื่นโดยอุบัติเหตุ หรือทรัพย์สินนั้นเสื่อมเสียลงโดย อุบัติเหตุนั้นด้วย เว้นแต่เมื่อการที่ทรัพย์สินนั้นทำลาย หรือตกเป็นพันวิสัยจะคืนหรือเสื่อมเสียนั้น ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการทำละเมิด ก็คงจะต้องตกไปเป็นอย่งนั้นอยู่เอง” นั้นเป็นบทบัญญัติที่ใช้ บังคับกับการเอาทรัพย์สินไปโดยไม่มีอำนาจและครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่โดยละเมิด ซึ่งกฎหมาย บัญญัติให้ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบแม้ทรัพย์สินนั้นจะถูกทำลายโดยอุบัติเหตุ หรือคืนทรัพย์สินนั้น ไม่ได้

⁸⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 446 ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ผู้ต้องเสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ สิทธิเรียกร้องอันนี้ไม่โอนกันได้ และไม่ตกสืบไปถึงทายาท เว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญา หรือได้เริ่มฟ้องคดีตามสิทธินั้นแล้ว

อนึ่ง หนังสือที่ต้องเสียหาย เพราะผู้ใดทำผิดอาญาเป็นทุรศีลธรรมแก่ตนก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องทำนอง เดียวกันนี้

⁸⁷ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ละเมิด (น. 188-189). เล่มเดิม.

⁸⁸ แหล่งเดิม. (น. 197-199).

เพราะพันวิสัยโดยมิใช่ความผิดของผู้ทำละเมิด หากเป็นกรณีทำละเมิดโดยการทำลายทรัพย์สินนั้นทันที กรณีจะเป็นไปตามบทบัญญัติทั่วไปในมาตรา 438

การคืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินนี้ต้องเป็นไปตามลำดับ คือ หากสามารถคืนทรัพย์สินได้ต้องให้คืนทรัพย์สินก่อน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเลือกขอใช้ราคาทั้งที่ยังสามารถคืนทรัพย์สินได้หาได้ไม่ ที่มีปัญหาโต้แย้งในชั้นศาลบ่อยๆ คือ เรื่องผิดสัญญาซื้อขายที่ดิน แม้ไม่ใช่ละเมิด แต่ก็พอเทียบเคียงในเรื่องนี้ได้ คือ ตอนที่การซื้อขายที่ดินเพื่อปลูก ราคาที่ดินสูงขึ้นเรื่อยๆ ผู้ขายผิดสัญญาไม่ยอมโอน ผู้ซื้อฟ้องศาล ในที่สุดศาลพิพากษาให้ผู้ขายโอนที่ดิน หากโอนไม่ได้ให้ใช้ราคา ผู้ขายไม่ยอมโอนที่ดินให้ จะขอให้ใช้ราคาแทน แต่ผู้ซื้อไม่ยอม ในกรณีนี้ก็ต้องบังคับคดีให้โอนที่ดินเพราะยังสามารถโอนได้ แต่กลับกันพอภาวะเศรษฐกิจตกต่ำราคาที่ดินตกลงไปมากกว่าราคาที่ดินที่ศาลพิพากษาให้ใช้แทนสูงกว่าราคาในขณะบังคับคดี ผู้ซื้อจะไม่ยอมรับโอนที่ดินแต่จะขอให้ใช้ราคาแทนไม่ได้ ในกรณีทำละเมิดโดยรู้ไม่ไปจากโรงเรือน เจ้าของฟ้องเรียกค่าเสียหายอย่างเดียวโดยไม่ขอให้คืนไม้ได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 691/2490) เพราะเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายที่ทำให้โรงเรือนเสียหาย มิได้ฟ้องเรียกเอาไม้คืน⁸⁹

กรณีทรัพย์สินถูกทำลายลงโดยอุบัติเหตุ นั้น หมายความว่า ความเสียหายเกิดขึ้นเพราะเหตุการณ์ที่อุบัติขึ้น โดยมิใช่ความผิดของผู้ทำละเมิด เช่น เอาการของเขาไปโดยละเมิดแล้วมีผู้อื่นขับรถมาชนเสียหายทั้งคันใช้การไม่ได้อีกต่อไป หรือกรณีคืนทรัพย์สินไม่ได้เพราะเหตุอื่น เช่น ทรัพย์สินถูกทำลายโดยภัยธรรมชาติ ถูกขโมยไป หรือสูญหายโดยไม่สามารถนำกลับคืนมาได้ จึงพันวิสัยที่จะคืนได้หรือทรัพย์สินถูกทำให้เสื่อมเสียคือยังไม่ถึงขนาดถูกทำลายหมด แต่เสียหายไปโดยอุบัติเหตุ ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบ กรณีดังกล่าวมานี้ เมื่อไม่สามารถคืนทรัพย์สินที่เอาไปโดยละเมิดให้แก่ผู้เสียหายได้ก็ต้องชดใช้ราคาทรัพย์สินแทน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า แม้ไม่มีการเอาทรัพย์สินไปโดยละเมิดก็ยังคงต้องถูกทำลาย หรือพันวิสัยที่จะคืนได้ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 1090/2518 กรณีจำเลยลักไม้ของโจทก์ไป โดยศาลลงโทษจำเลยแล้ว แต่ไม้ของกลางซึ่งอยู่ที่สถานีตำรวจได้ถูกไฟไหม้หมด กรณีดังกล่าวถือว่าจำเลยทำละเมิดตั้งแต่วันที่ลักไม้ เมื่อจำเลยพิสูจน์ไม่ได้ว่าถึงตนจะไม่ลักไม้ก็ต้องเสียหายอยู่ดี จำเลยจึงต้องรับผิดชอบ⁹⁰

กรณีมีข้อพิจารณาว่าโจทก์ผู้เสียหายจำเป็นต้องเรียกให้จำเลยผู้ทำละเมิดชดใช้ความเสียหายตามลำดับขั้นในมาตรา 438 วรรคสอง หรือไม่ กล่าวคือ ต้องให้คืนทรัพย์สินก่อน ถ้าคืนไม่ได้จึงจะขอให้ใช้ราคาและค่าเสียหายหรือหากโจทก์ไม่ต้องการได้ทรัพย์สินคืน จะขอให้จำเลยใช้

⁸⁹ จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (น. 370), โดยเพ็ง เพ็งนิตติ, 2545, กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา.

⁹⁰ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ละเมิด (น. 190). เล่มเดิม.

ราคาทรัพย์สินโดยที่จำเลยยังอยู่ในวิสัยที่จะส่งมอบทรัพย์สินได้เพราะตัวทรัพย์สินมิได้ถูกทำลายหรือเสียหายได้หรือไม่ รองศาสตราจารย์สุยม ศุภนิคย์ เห็นว่า โจทก์ไม่มีสิทธิเรียกให้จำเลยชดใช้ราคาคืนในกรณีที่ยังอาจเรียกให้คืนทรัพย์สินได้ เว้นไว้แต่ทรัพย์สินนั้นจะเสื่อมสลาย สูญหาย หรือทำลายไปแล้ว ทั้งนี้ เพราะเจ้าหนี้ไม่มีสิทธิจะเลือกเอาได้ เนื่องจากความเสียหายเกิดต่อทรัพย์สิน การเยียวยาก็คือการทำให้ทรัพย์สินกลับคืนสู่สภาพปกติถ้ายังอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ โดยโจทก์อาจเรียกค่าเสียหายอย่างใดๆ ตามที่โจทก์นำสืบได้ แต่การที่จะให้สิทธิโจทก์เลือกเอาได้จะเป็นการเปิดโอกาสให้โจทก์โดยไม่มีเหตุผลทางกฎหมายมาสนับสนุน แม้ว่ามาตรา 438 วรรคสอง จะมีได้บัญญัติเป็นเชิงบังคับ โจทก์ผู้เสียหายให้ต้องเรียกตามขั้นตอนก็จริง แต่โจทก์ควรจะได้รับพิจารณาใช้เยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิมให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ หลังจากนั้นจึงจะเปิดโอกาสให้ชดใช้กันเป็นอย่างอื่น เช่น ให้ใช้ราคา เป็นต้น⁹¹

การชดใช้ค่าเสียหายอย่างอื่น

การเยียวยาความเสียหายให้ผู้เสียหายกลับคืนใกล้เคียงกับฐานะเดิมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถ้าไม่มีทางอื่นก็ต้องเยียวยาด้วยการใช้ค่าเสียหาย ซึ่งโดยปกติย่อมใช้กันเป็นเงิน แม้แต่ความเสียหายที่ได้รับทางจิตใจซึ่งไม่เป็นตัวเงินก็อาจต้องบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นตัวเงิน เพราะไม่มีทางอื่นจะทำได้ดีกว่านั้น นอกจากผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในสิ่งที่ผู้เสียหายต้องเสียไปแล้ว ยังรวมไปถึงผลประโยชน์และกำไรที่ควรจะได้ แต่ผู้เสียหายต้องขาดไปเพราะการละเมิดอีกด้วย⁹² เช่น ขาดค่าเช่าที่ควรให้เขาได้ ขาดรายได้จากการขายหนังสือเพราะจำเลยละเมิดลิขสิทธิ์ เป็นต้น (เทียบเคียงคำพิพากษาฎีกาที่ 5259/2549) ถ้าเป็นความเสียหายอันแน่นอน (Certain) และเป็นผลโดยตรง (Direct) จากการกระทำของผู้ทำละเมิดแล้ว ผู้ทำละเมิดก็ต้องรับผิดชอบไม่จำกัดว่าต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว (Actuel) หรือความเสียหายในอนาคต (Future) ที่แน่นอนก็ต้องรับผิดชอบ⁹³

นอกจากการคืนทรัพย์สิน การใช้ราคาทรัพย์สิน และการใช้ค่าเสียหาย ซึ่งโดยปกติย่อมชดใช้กันเป็นเงินนั้น ไม่ใช่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายด้วยเงินเสมอไป เนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจศาลสามารถวินิจฉัยเยียวยาความเสียหายได้กว้างขวางกว่าวิธีการข้างต้น เช่น กรณีที่เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียง แม้ว่าจำเลยจะชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินให้โจทก์แล้วแต่ชื่อเสียงของโจทก์

⁹¹ แหล่งเดิม. (น. 189-190).

⁹² จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 241 - 452 (น. 580 - 590), โดย จิตติ ดิงศภัทย์, ยล ชีรกุล, 2530, กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตยสภา.

⁹³ จาก หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด (น. 69 -74), โดย จิต เศรษฐบุตร, 2545, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ที่เสียหายไปก็ยังไม่กลับคืนก็ได้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 447 จึงได้บัญญัติให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำละเมิด “จัดการตามควร เพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหาย หรือทั้งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้” เช่น ในกรณีที่มีการไขข่าวแพร่หลายอันฝ่าฝืนต่อความเป็นจริง ทำให้เขาเสียหายต่อทางทำมาหาได้ แม้ไม่ใช่หมิ่นประมาทต่อชื่อเสียงตามมาตรา 447 โดยตรงก็อาจบังคับให้โฆษณาความจริงแก่ข่าวที่ไม่จริงนั้นได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 939-940/2478, ที่ 126/2517, ที่ 111/2521) หรือกรณีธนาคารยึดเงินผิดทำให้เงินของโจทก์ขาดบัญชีไม่พอจ่ายตามเช็ค โจทก์เสียชื่อเสียงและความเชื่อถือในวงธุรกิจ ธนาคารต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในส่วนนี้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 1222/2518) หรือใช้ชื่อบริษัทอื่นเป็นชื่อบริษัทของจำเลยโดยละเมิดศาลอาจบังคับให้ถอดชื่อนั้น ทั้งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 64/2501)

บทบัญญัติมาตรา 447 ให้อำนาจศาลใช้เมื่อโจทก์ร้องขอให้มีการจัดการแก้ไขให้ความเสียหายต่อชื่อเสียงกลับคืนดี ไม่ว่าจะโดยวิธีใด เช่น ให้โฆษณาแก้ไขข้อความที่ไม่จริงนั้นให้ถูกต้องโดยวิธีการและโดยใช้สื่อโฆษณาอย่างเดียวกันกับที่จำเลยใช้ทำละเมิดต่อโจทก์ เป็นต้นว่าลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันทุกฉบับเป็นเวลา 30 วัน โดยให้จำเลยเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด โจทก์ต้องขอมาในคำฟ้องว่าประสงค์จะให้ศาลสั่งตามมาตรา 447 นี้มีจะนั้นศาลจะสั่งโดยพลการมิได้ เนื่องจากศาลจะไม่พิพากษาเกินคำขอหรือคำฟ้องของโจทก์

มีข้อสังเกตว่า มาตรา 447 บัญญัติเฉพาะกรณีการทำละเมิดต่อชื่อเสียงเท่านั้น หากเป็นกรณีทำละเมิดต่อเกียรติคุณ หรือทางทำมาหาได้แล้ว โจทก์จะขอให้ศาลสั่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 447 ได้หรือไม่ กรณีดังกล่าวมีนักกฎหมายบางคนให้ความเห็นว่า น่าจะอาศัยมาตรา 447 นี้ เป็นบทใกล้เคียงอย่างยิ่ง (มาตรา 4 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) มิฉะนั้น ศาลอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 438 กำหนดการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าวนี้ ซึ่งก็คงจะไม่มีผลแตกต่างกัน⁹⁴ กรณีมีตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่ 126/2517 โจทก์เป็นบุคคลที่มีเกียรติคุณและมีชื่อเสียงในสังคม มีคนรู้จักในทางที่ดี จำเลยโฆษณาทางหนังสือพิมพ์โดยไม่เป็นความจริง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของโจทก์ จึงมีเหตุสมควรที่จะจัดให้ชื่อเสียงของโจทก์กลับคืนดีด้วยการโฆษณาในหนังสือพิมพ์ โดยจำเลยเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

หลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทน⁹⁵

⁹⁴ จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดและหลักกฎหมายลักษณะละเมิด เรื่องข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย (น. 220), โดย ไพจิตร ปุณณพินธุ์, 2548, กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.

⁹⁵ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (น. 376-392). เล่มเดิม.

มาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้ศาลมีดุลยพินิจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด อาจแบ่งออกได้เป็น 3 กรณีคือ การกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษ การกำหนดค่าเสียหายน้อยกว่าความเป็นจริง และการกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณ ดังนี้

การกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษ กรณีนี้เป็นผลมาจากการกระทำละเมิดที่มีลักษณะหรือมีพฤติการณ์ร้ายแรงออกอาจ ทำทายนานจากกฎหมายของบ้านเมือง ศาลจึงใช้ดุลยพินิจกำหนดค่าเสียหายให้มากกว่าความเป็นจริง หรือสูงกว่าปกติ เพื่อเป็นการลงโทษผู้ทำละเมิดได้ ซึ่งศาลในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา มีการใช้ดุลยพินิจกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษหรือในเชิงลงโทษสูงมาก

การกำหนดค่าเสียหายน้อยกว่าความเป็นจริง เป็นกรณีที่ศาลใช้ดุลยพินิจกำหนดค่าเสียหายให้ชดใช้น้อยกว่าความเสียหายที่แท้จริง ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 442⁹⁶ ประกอบมาตรา 223⁹⁷ แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหาย และกรณีผู้เสียหายไม่ช่วยบรรเทาความเสียหาย

1) กรณีผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหาย หมายความว่า การกระทำละเมิดโดยผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย ซึ่งผู้เสียหายอาจมีส่วนผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เช่น โจทก์ดำจำเลยและบิดามารดาจำเลย จำเลยจึงใช้ขวานทำร้ายโจทก์ หรือจำเลยขับรถชนตัวทางขวาคิดถูกจรรยาจร แต่โจทก์ก็ขับแข่งซ้ายเกิดชนกัน เมื่อเหตุที่เกิดขึ้นเป็นเพราะผู้เสียหายมีส่วนผิดอยู่ด้วย ศาลจึงอาจใช้ดุลยพินิจกำหนดค่าเสียหายให้ต่ำกว่าความเสียหายที่แท้จริงได้ เช่น ในคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยกรณีรถชนกัน จำเลยฟ้องแย้ง ศาลฟังว่า โจทก์ประมาทไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน แม้ว่าโจทก์จะเสียหายมากกว่า ศาลก็อาจให้ค่าเสียหายเป็นพับแก่กันได้

⁹⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 442 ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ต้องเสียหายประกอบด้วยไซ้ ท่านให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา 223 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

⁹⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 223 ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไซ้ ท่านว่าหนี้สินจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ ข้อสำคัญก็คือว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร

วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้แม้ทั้งที่ความผิดของฝ่ายผู้เสียหายจะมีแต่เพียงละเลย ไม่เตือนลูกหนี้ให้รู้ถึงถึงอันตรายแห่งการเสียหายอันเป็นอย่างไรร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งลูกหนี้ไม่รู้หรือไม่อาจจะรู้ได้ หรือเพียงแต่ละเลยไม่บำบัดปัดป้อง หรือบรรเทาความเสียหายนั้นด้วย อนึ่ง บทบัญญัติแห่งมาตรา 220 นั้น ท่านให้นำมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

โดยยกฟ้องทั้งสองฝ่าย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 463/2503) และในคดีที่เหตุการณ์กันเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ตาย และลูกจ้างของจำเลยไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน โจทก์ซึ่งเป็นบิดาของผู้ตายจึงไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากจำเลยได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 230-231/2538)

2) กรณีที่ผู้เสียหายละเลยไม่บำบัดปกป้องหรือบรรเทาความเสียหาย หมายถึง กรณีที่เมื่อเกิดความเสียหายจากการกระทำละเมิดขึ้นแล้ว และฝ่ายผู้เสียหายอาจบรรเทาความเสียหายได้ แต่ไม่ดำเนินการเพื่อบรรเทาความเสียหายดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ศาลอาจจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายน้อยลงได้ เช่น จำเลยขับรถไปชนรถของโจทก์ที่บรรทุกน้ำตาลทราย เป็นเหตุให้กระสอบน้ำตาลทรายตกลงไปกองอยู่ข้างทาง ซึ่งโจทก์น่าจะรีบขนกระสอบน้ำตาลทรายออกไปเก็บไว้แต่ก็ไม่ขน โดยปล่อยให้โจทก์ทิ้งไว้ข้างทาง ต่อมา เกิดฝนตกทำให้น้ำตาลละลาย ทั้งนี้แม้ว่าความเสียหายที่เกิดจากน้ำตาลละลายเนื่องจากถูกฝนจะเกิดจากการกระทำละเมิดของจำเลย ซึ่งจำเลยต้องรับผิดชอบ แต่เมื่อโจทก์สามารถบรรเทาความเสียหายนั้นได้ โดยขนน้ำตาลทรายหลบไปอยู่ที่ไม่เปียกชื้นแต่ไม่ได้ทำ ศาลจึงอาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้น้อยลงไปได้

การกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณ เป็นการใช้อดุลยพินิจของศาลกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณ อันเป็นบททั่วไปไปตามมาตรา 438 ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแต่โจทก์นำสืบค่าเสียหายไม่ได้ หรือกรณีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเฉพาะเรื่องตามประเภทความเสียหาย อันมิใช่ตัวเงิน ตามมาตรา 446 และมาตรา 447 เช่น กรณีที่สวนผลไม้ของโจทก์ถูกทำละเมิดเนื่องจากการทำลายท่อระบายน้ำ ทำให้น้ำเค็มเข้าสวนเป็นเหตุให้ต้นผลไม้ตายทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย แต่โจทก์นำสืบถึงความเสียหายไม่ได้ว่าต้นไม้อะต้นในปีนั้นจะเกิดดอกผลเท่าไร กรณีดังกล่าวศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายให้ตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา 438 ได้ หรือกรณีความเสียหายที่ไม่อาจกำหนดเป็นราคาเงินได้ ศาลก็ต้องใช้วิธีกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณการ อาทิ ความเสียหายเกี่ยวกับกรณีใบหน้าเสียโฉม ร่างกายพิการต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ ศาลก็ต้องใช้การประมาณการว่าสมควรกำหนดค่าเสียหายให้มากน้อยเพียงใด โดยต้องดูที่ฐานะและสภาพสังคมของผู้เสียหายด้วย

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติมาตรา 444⁹⁸ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลมีดุลยพินิจกำหนดค่าเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัย อันผู้เสียหายได้ใช้จ่ายไป ค่าเสียหายสามารถประกอบการงานสิ้นเชิงหรือ

⁹⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 444 ในกรณีทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้น ผู้เสียหายชอบที่จะได้ชดใช้ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป และค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบการงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน ทั้งในเวลาปัจจุบันนั้น และในเวลาอนาคตด้วย

ถ้าในเวลาพิพากษาคดี เป็นพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ความเสียหายนั้น ได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้

บางส่วนทั้งในปัจจุบันและอนาคต และวรรคสองซึ่งได้บัญญัติให้ศาลสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาภายในระยะเวลาไม่เกินสองปี ในกรณีเป็นพันวิสัยที่จะหยั่งรู้ความเสียหายที่แท้จริง

มีข้อสังเกตว่า ระยะเวลาที่ศาลสงวนสิทธิการแก้ไขคำพิพากษาไว้เพียงระยะเวลาไม่เกินสองปีนั้น หากเป็นกรณีที่พันวิสัยที่ศาลไม่อาจหยั่งรู้ได้ว่าความเสียหายที่แท้จริงมีเพียงใด เช่น ในคดีที่ผู้เสียหายได้รับสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์-60 ศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 446 และได้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนของค่ารักษาพยาบาลในอนาคตไว้เพียงไม่เกินสองปี ตามมาตรา 444 นั้น ระยะเวลาเพียงสองปีอาจน้อยเกินไปที่จะพิสูจน์ค่าเสียหายในอนาคตได้ ทั้งนี้ ความเสียหายจากคดีดังกล่าวซึ่งเป็นคดีปกครองเกี่ยวเนื่องกับคดีสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาไว้ไม่เกินสิบปี ตามอายุความทางแพ่งอย่างยาวที่สุด จึงจะเป็นธรรมกับผู้เสียหายซึ่งมีภาระในการพิสูจน์ความเสียหายที่ยุ่งยากเนื่องจากจะต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญที่ให้ความเห็นต่อศาล⁹⁹

3.5.2 สหรัฐอเมริกา

(1) กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่หลายฉบับ¹⁰⁰ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: CERCLA) หรือเรียกชื่อสั้นๆ ว่า “Superfund” กฎหมายว่าด้วยภาวะมลพิษจากน้ำมัน (The Oil Pollution Act : OPA) กฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด (The Clean Water Act) กฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาด (The Clean Air Act) กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร (The Resource Conservation and Recovery Act : RCRA) และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมวัตถุพิษ (Toxic Substances Control Act) และกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act) เป็นต้น แต่จะขอกล่าวถึง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (CERCLA หรือ “Superfund”) เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ของประเทศไทยที่อยู่ในความสนใจของผู้เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1980 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม เพื่อแก้ไขปัญหา

⁹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545 และศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 415/2550

¹⁰⁰ เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องแนวทางใหม่ในการพัฒนาระบบการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม. โดย นายวินัย เรืองศรี, 2552.

มลภาวะจากวัตถุมีพิษ สารอันตรายหรือของเสียอันตราย ซึ่งสะสมค้างค้ำอยู่ในพื้นที่แหล่งอุตสาหกรรมต่างๆ อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติอุตสาหกรรมของประเทศประกอบกับเกิดโศกนาฏกรรมทางสิ่งแวดล้อมขึ้นที่บริเวณชุมชน Love Canal ใกล้น้ำตกในแองการ่า มลรัฐนิวยอร์ก ซึ่งเคยใช้เป็นพื้นที่หลุมฝังกลบขยะชุมชนและสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรมมากกว่า 2 ทศวรรษ ในปี ค.ศ. 1953 บริษัท Hooker Chemical ได้ซื้อที่ดินดังกล่าวเพื่อตั้งโรงงานแล้วขายต่อให้แก่ทางการและได้พัฒนาจนกลายเป็นที่ตั้งหมู่บ้าน ต่อมาสารพิษที่ถมและฝังไว้รั่วไหลสู่แหล่งชุมชน ชาวบ้านเจ็บป่วยโดยมีอาการผิดปกติอย่างไม่ทราบสาเหตุ เช่น แผลพุพองและเกิดอาการของโรคมะเร็งมากขึ้น จนกระทั่งเดือนสิงหาคม 1978 รัฐบาลกลางสหรัฐได้ประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อันตรายและมีคำสั่งให้อพยพชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านดังกล่าวจำนวนกว่า 1,000 ครอบครัว รวมทั้งโรงเรียนออกไป และได้ทุ่มเทเงินงบประมาณจำนวนมหาศาลทำการชำระล้างเพื่อทำความสะอาดและฟื้นฟูบริเวณดังกล่าว จนเป็นที่มาของการจัดตั้งกองทุนทางสิ่งแวดล้อม Superfund ตามกฎหมายดังกล่าว ขึ้นในปี ค.ศ. 1980 กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลกลางและมลรัฐต่างๆ ในการขจัด บำบัด และฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนสารพิษหรือวัตถุมีพิษ ขอบเขตการบังคับใช้ก่อนข้างจะกว้างกว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับของสหรัฐอเมริกา โดยได้กำหนดมาตรการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถจัดการกับปัญหาการปนเปื้อนสารอันตราย สารพิษหรือของเสียใดๆ ที่ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เช่น บทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามเกี่ยวกับการปิดหรือทิ้งร้างพื้นที่ ที่มีการปนเปื้อนของเสียอันตราย การกำหนดความรับผิดชอบของผู้ที่ปล่อยของเสียอันตรายหรือก่อให้เกิดการรั่วไหล และการจัดตั้งกองทุนทางสิ่งแวดล้อม Superfund เพื่อระดมเงินทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการขจัดหรือชำระล้างทำความสะอาดพื้นที่ที่ปนเปื้อนสารพิษหรือสารอันตรายต่างๆ โดยมุ่งเน้นในพื้นที่หรือสถานที่ที่เกิดการปนเปื้อนหรือเป็นแหล่งสะสมสารพิษที่เกิดขึ้นในอดีต กฎหมายได้แบ่งขั้นตอนการดำเนินการเพื่อรับมือกับปัญหาทั้งระยะสั้นในกรณีสถานการณ์เร่งด่วน และในระยะยาว ซึ่งจะมีการดำเนินการไปตามลำดับความรุนแรงของพื้นที่ที่กำหนดไว้ใน National Priorities List ครอบคลุมพื้นที่ที่รับผิดชอบ 50 มลรัฐ รวมทั้งเขตการปกครองต่างๆ ด้วย ตามกฎหมายฉบับนี้ หน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐ (U.S Environmental Protection Agency : EPA) นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ เฝ้าระวัง และทำการชำระล้าง ทำความสะอาด และฟื้นฟูแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการหาผู้รับผิดชอบฟื้นฟูพื้นที่ให้กลับคืนสู่สภาพเดิม รวมถึงฟ้องและเรียกร้องค่าชดเชยจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อมลพิษในภายหลังอีกด้วย ความรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากความรับผิดชอบตามกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ สามารถเรียกร้องเอาผิดกับบุคคลใดๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและย้อนหลังไปในอดีต

อันเป็นการบัญญัติกฎหมายกเว้นหลักความรับผิดชอบทั่วไป โดยมาตรา 107 (เอ) บัญญัติโดยสรุปว่า “บุคคลที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าใช้จ่ายในการชำระล้างและฟื้นฟู ได้แก่ (1) เจ้าของหรือผู้ประกอบการในพื้นที่ปนเปื้อน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน (2) ผู้ขนส่งของเสียอันตรายไปในพื้นที่ปนเปื้อน และ (3) ผู้ซึ่งเป็นผู้ผลิตของเสียอันตราย” ความรับผิดชอบพิเศษของผู้ที่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบ (The Potentially Responsible Parties: PRPs) ตามกฎหมายฉบับนี้ มีหลักการ 3 ประการ คือ 1. ย้อนหลัง (Restorative) 2. เคร่งครัด (Strict) และ 3. อย่างลูกหนี้ร่วม (Joint and Several) หมายความว่า ผู้ที่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบอาจต้องถูกเรียกร้องให้รับผิดชอบแม้จะเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ สำหรับนักลงทุน ที่จะเข้าไปลงทุนในสหรัฐอเมริกา การซื้อหรือเช่าถือครองที่ดินอาจมีผลทำให้ตกเป็นจำเลยตามกฎหมายดังกล่าว แม้จะไม่มีส่วนรู้เห็นหรือเกี่ยวข้องกับสารปนเปื้อนในที่ดินซึ่งเกิดขึ้นมาก่อนก็ตาม จึงต้องคำนึงถึงและควรระมัดระวังตรวจสอบให้ดีเสียก่อน ทั้งผู้อยู่ในข่ายความรับผิดชอบไม่อาจยกข้อต่อสู้ในเรื่องขาดเจตนาหรือความประมาทเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบได้เลย นอกจากนี้ หลังจากการพิสูจน์ได้ว่าผู้ที่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบในฐานะผู้รับผิดชอบ (The Responsible Parties : RPs) ในการชำระล้าง ขจัดสารพิษที่ปนเปื้อนและฟื้นฟูพื้นที่ให้กลับคืนสู่สภาพเดิม หน่วยงานดังกล่าวสามารถฟ้องหรือเรียกร้องให้ผู้ที่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบคนหนึ่งชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้เต็มจำนวนอีกด้วย ในปี ค.ศ. 1986 มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชำระล้างทำความสะอาดสารปนเปื้อนอย่างต่อเนื่อง การกำหนดขอบเขตพื้นที่ให้ชัดเจนขึ้น และการเพิ่มเติมเทคนิคหรือวิธีการต่างๆ ในการบังคับใช้กฎหมาย เรื่องผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติแทนประชาชน (Natural Resource Trustees) ตามทฤษฎีทรัสต์เพื่อมหาชน ในฐานะหน่วยงานหลักตามกฎหมายฉบับนี้ โดยในมาตรา 107 (เอฟ) (2) (เอ) และ (บี) บัญญัติให้ประธานาธิบดีหรือผู้ปกครองรัฐแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของทางการ ทั้งในระดับรัฐบาลกลาง และมลรัฐ ในบางกรณียังรวมถึงชนเผ่าอินเดียนแดงและรัฐบาลต่างประเทศด้วย โดยให้หน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายในการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำให้เสียหาย ถูกทำลาย หรือสูญหายไป หน่วยงานหลักในระดับรัฐบาลกลางก็คือ กระทรวงมหาดไทย (Department of Interior: DOI) และในมาตรา 301 (ซี) ให้อำนาจประธานาธิบดีในการออกกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการประเมินมูลค่าความเสียหายดังกล่าว ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิตามกฎหมายโต้แย้งคัดค้านกฎหรือระเบียบดังกล่าวผ่านทางศาลยุติธรรมได้ (ส่วนหน่วยงานหลักในระดับรัฐบาลกลางตามกฎหมายว่าด้วยภาวะมลพิษจากน้ำมัน (The Oil Pollution Act: OPA) ก็คือ (National Oceanic and Atmospheric Administration: NOAA) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้ายกับ DOI ตามกฎหมาย Superfund สำหรับ

กระบวนการการประเมินความเสียหายทางทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource Damage Assessment: NRDA) ตามกฎหมาย จะเริ่มตั้งแต่การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประเมินในเบื้องต้นถึงระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นและวางแนวทางในการฟื้นฟูสภาพความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยสหรัฐ (DOI) แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นตอนก่อนการประเมิน เป็นการเก็บข้อมูลและประเมินความเสียหายในเบื้องต้น 2) ขั้นตอนการประเมิน เป็นการประเมินเพื่อกำหนดจำนวนมูลค่าความเสียหาย ด้วยการเลือกใช้เครื่องมือหรือวิธีการที่เหมาะสมที่สุด และร่างแผนงานเพื่อทำการฟื้นฟูสภาพความเสียหายต่อไป ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญที่สุดเพราะเป็นการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องตามหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ซึ่งถือว่ามีคามยุ่งยากและสร้างปัญหาอย่างมาก เพราะต้องตอบโจทยที่สำคัญ คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นควรมีมูลค่าเท่าใด 3) ขั้นตอนภายหลังการประเมิน หน่วยงานหลักหรือ Trustee ต้องรายงานผลการดำเนินงานให้สาธารณะชนได้รับทราบและดำเนินการฟื้นฟูตามแผนงานที่กำหนดไว้ สำหรับเครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้ในการประเมินมูลค่าความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ มีหลากหลายวิธีด้วยกัน ตั้งแต่วิธีที่ง่ายที่สุดซึ่งประหยัดทั้งเวลา เครื่องมือ อุปกรณ์ กำลังคน และงบประมาณ ไปจนถึงวิธีที่ซับซ้อน ยุ่งยาก และสิ้นเปลืองทั้งเวลา กำลังคน และใช้งบประมาณค่อนข้างสูง โดยผลลัพธ์จากการประเมินจะมีความถูกต้องแม่นยำแตกต่างกันตามประเภทเครื่องมือที่ใช้ และขึ้นอยู่กับสถานการณ์ สภาพพื้นที่หรือสภาพความเสียหายอีกด้วย บางกรณีอาจใช้เครื่องมือหลายประเภทร่วมกันก็ได้ เครื่องมือในการประเมินที่สหรัฐใช้อยู่ ได้แก่ แบบจำลองโปรแกรมคอมพิวเตอร์ของกระทรวงมหาดไทยสหรัฐ DOI สูตรการประเมินค่าชดเชยของ NOAA วิธีการประเมินแบบการโอนผ่านผลประโยชน์หรือเคลื่อนย้ายผลประโยชน์ (Benefits Transfer) วิธีการประเมินราคา (Appraisal Method) การวิเคราะห์องค์ประกอบรายได้ (Factor Income Analysis) การวิเคราะห์ที่ราคาตลาด (Marker Price Analysis) การใช้ราคาอสังหาริมทรัพย์และราคาที่ดินเป็นราคาตัวแทนเพื่อประเมินมูลค่าคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Hedonic Pricing Method) การวิเคราะห์ต้นทุนการเดินทาง (Travel Cost Analysis) การวิเคราะห์พฤติกรรมในการป้องกัน (Averting Behavior Analysis) การวิเคราะห์องค์ประกอบร่วมหรือการจัดลำดับความสำคัญสถานการณ์จำลอง (Conjoint Analysis/Contingent Ranking) การวิเคราะห์เพื่อกำหนดพื้นที่ที่สามารถนำมาทดแทนพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ (Habitat Equivalency Analysis (HEA)) และการประเมินเชิงสำรวจ (Contingent Valuation) เป็นต้น

(2) ค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อม ดังจะกล่าวต่อไป¹⁰¹ การฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเป็นการมุ่งรักษาสิทธิส่วนบุคคล ผู้ได้รับความเสียหาย ลักษณะคดีจึงอยู่ในรูปของคดีแพ่งหรือคดีเอกชน (Civil Action) แม้การดำเนินคดีจะไม่ใช้เรื่องที่พิจารณาตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับใดฉบับหนึ่ง แต่เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับสิ่งแวดล้อม และทำความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชน ก็ถือเป็นเหตุเพียงพอที่จะทำให้เกิดสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาทางกฎหมายได้ ค่าเสียหายตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น ค่าเสียหายที่เป็นการเยียวยาความเสียหาย (Compensatory Damages) กับค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages) 1. ค่าเสียหายที่เป็นการเยียวยาความเสียหาย (Compensatory Damages) ตามปกติศาลจะสั่งให้จำเลยจ่ายแก่ผู้เสียหายเพื่อชดเชยความเสียหายที่ได้รับ แบ่งเป็น 3 ประการ ได้แก่ (1) ค่าเสียหายในความเสียหายที่เป็นตัวเงิน (Pecuniary Damages) เป็นค่าเสียหายที่จ่ายแทนตัวเงินที่สูญเสียไป เช่น ค่ารักษาพยาบาล หรือค่าขาดรายได้อันเนื่องจากอาการบาดเจ็บ (2) ค่าเสียหายในความเสียหายที่มีไม่ใช่ตัวเงิน (Non-Pecuniary Damages) เป็นค่าชดเชยความเสียหายที่มีไม่ใช่ตัวเงิน เช่น ความเจ็บทางกายและจิตใจ (3) ค่าเสียหายสำหรับการสูญเสียความสุข (Hedonic Losses) เป็นการชดเชยความสงบสุขในชีวิตที่สูญเสียไป 2. ค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) เป็นค่าเสียหายที่ศาลสั่งให้จำเลยจ่ายให้แก่โจทก์เพื่อเป็นการลงโทษ เมื่อการกระทำละเมิดโดยมีเจตนาชั่วร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Malicious and Reckless)

การพิจารณาขอบเขตของค่าเสียหายต่อร่างกายและทรัพย์สิน ปกติจะพิจารณาโดยลูกขุนซึ่งจะเป็นผู้กำหนดจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษ ในแต่ละมลรัฐอาจกำหนดจำนวนค่าเสียหายไว้แตกต่างกัน เช่น บางมลรัฐกำหนดไว้ว่าต้องไม่เกินสองเท่า สามเท่าหรือสี่เท่าของค่าเสียหายที่เป็นการเยียวยาความเสียหาย (Compensatory Damages) หรือบางมลรัฐก็ไม่มีข้อจำกัด อาจกำหนดสูงถึงร้อยเท่าของค่าเสียหายปกติได้ ส่วนคดีที่ไม่พิจารณาโดยลูกขุนนั้น ผู้พิพากษาจะเป็นผู้กำหนดค่าเสียหาย คดีระหว่าง Woodrow STERLING, et al v. VELSICOL CHEMICAL CORPORATION ซึ่งเป็นการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (Class Action) เพื่อเรียกร้องให้บริษัทสารเคมีชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลและทรัพย์สินของบุคคลที่อยู่อาศัยใกล้เคียงกับหลุมฝังกลบของเสียเคมีของจำเลยที่เกิดการรั่วไหลของสารเคมีเข้าไปเจือปนกับน้ำใต้ดินของชุมชนใกล้เคียง โจทก์อ้างว่า ได้รับความเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย จิตใจ และความรู้สึก (Emotional Anguish)

¹⁰¹ ค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา. สืบค้น 5 พฤษภาคม 2558, จาก

ความเสียหายต่อทรัพย์สิน ต่อวิถีชุมชนและการดำรงชีพตามปกติสุข จากการกระทำโดยประมาทของจำเลยในการเลือกที่ตั้งหลุมฝังกลบและการดำเนินกิจการนำของเสียเคมีมาเก็บและฝังกลบจนเกิดการรั่วซึมลงสู่ระบบน้ำใต้ดินที่เชื่อมโยงติดกับทรัพย์สินและที่ดินของโจทก์ และยังฝ่าฝืนดำเนินกิจการต่อไป ทั้งที่ถูกรื้อถอนแล้ว จึงขอเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อการเยียวยาความเสียหาย (Compensatory Damages) ค่าเสียหายเพื่อลงโทษ (Punitive Damages) โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายหลัก คือ (1) ความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) จากการใช้ที่ดินโดยผิดธรรมชาติ (Non-Natural Uses of Lands) (2) การละเมิดโดยประมาท (Common Law Negligence) (3) การล่วงเกินสิทธิในอสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัย (Trespass) (4) เหตุเดือดร้อนรำคาญแก่เอกชน (Private Nuisance) ศาลตัดสินว่าจำเลยต้องรับผิดชอบแก่ชาวบ้านบริเวณใกล้เคียง พิพากษาให้โจทก์ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงมีสิทธิได้รับค่าเสียหายจากสารเคมีรั่วไหลไปปนระบบน้ำที่เข้าไปในที่ดินของตน ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแก่อสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ และแก่บุคคล ค่าเสียหายที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากความเสียหายโดยตรง และค่าเสียหายพิเศษ นอกจากนี้ยังมีค่าเสียหายที่มีค่าใช้จ่ายจากความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่จิตใจ ความวิตกกังวลว่าอสังหาริมทรัพย์ของตนจะเสื่อมราคา จากการที่ไม่สามารถดำเนินชีวิตตามปกติเพราะสารเคมีรั่วไหล จากความกลัวที่ว่า จะเกิดผลเสียต่อสุขภาพจากสารเคมีรั่วไหลเข้ามาในที่ดินของตน และจากความเสียหายต่อโรคตับ ไต และมะเร็ง รวมค่าเสียหายเพื่อการเยียวยาความเสียหาย (Compensatory Damages) เป็นจำนวนทั้งหมด 527,349,550 ให้จำเลยรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเพื่อลงโทษ (Punitive Damages) ให้แก่โจทก์ทั้งหมดเป็นเงิน 7,500,000 เหรียญสหรัฐ ศาลวินิจฉัยโดยวางหลักการรับผิดชอบของนิติบุคคลว่านิติบุคคลต้องมีความรับผิดชอบเพราะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินการของโรงงานโดยรู้ว่ามีมลพิษสารเคมีอันตรายไว้ แต่ไม่หยุดฝังกลบของเสียเคมีทันทีหลังจากที่มีการเตือนจากทางการแล้ว โดยไม่คำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้านใกล้เคียง นิติบุคคลจึงต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่เป็นการลงโทษเพื่อไม่ให้เห็นเป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้ประกอบการรายอื่น เมื่อจำเลยได้รับผลประโยชน์ทางธุรกิจจากการดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายโดยมิชอบ การกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้จึงเป็นการจัดผลประโยชน์ที่จำเลยไม่ควรได้ตั้งแต่ต้น ไปชดเชยแก่โจทก์ รวมทั้งให้ชาวบ้านบริเวณใกล้เคียงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยจากค่าเสียหายแบบชดเชยในอัตราร้อยละแปดต่อปีนับแต่ปีก่อนมีคำพิพากษา กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่สำนักงานควบคุมมลพิษทางน้ำของรัฐบาลกลางได้ออกคำวินิจฉัยว่ามีสารรั่วไหลลงสู่บ่อน้ำที่อาศัยของใกล้เคียง

สำหรับขอบเขตค่าเสียหายต่อทรัพย์สินธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหพันธรัฐ (U.S. Environmental Protection Agency หรือ U.S. EPA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบความต้องการ

ของสาธารณชนในการจัดการปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของคน และความเสื่อมถอยของคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระบบนิเวศ โดย EPA จะมีหน้าที่แก้ไขมลภาวะสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น ภายใต้การกำกับดูแลและสั่งการของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา จากอำนาจดังกล่าว ทำให้ EPA มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่อยู่หลายฉบับ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายต่อธรรมชาติ คือ กฎหมาย CERCLA หรือกฎหมาย Superfund ได้กำหนดมาตรการที่จะใช้ในการจัดหรือแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยให้มีเงินกองทุนทดแทน (Superfund) ขึ้น โดยแบ่งออกเป็นสองส่วนดังนี้ ส่วนแรก มาจากรายได้ของรัฐบาลกลางและการเรียกเก็บภาษีจากการผลิตปิโตรเลียม และการผลิตสารเคมี อินทรีย์เคมีบางประเภท ที่มีการผลิตเป็นปริมาณมากที่สุดและแหล่งเงินได้อื่นๆ ได้แก่ จากผู้ผลิต ขนส่ง และกำจัดวัตถุที่มีอันตราย เงินกองทุนนี้จะใช้ในการกำจัดวัตถุที่มีอันตรายได้ทันทีเมื่อพบว่าการปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม แม้ว่าค่าเสียหายเหล่านี้มีคู่กรณีที่จะรับผิดชอบ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีคู่กรณีรับผิดชอบหรือค่าใช้จ่ายนั้นสูงเกินกว่าคู่กรณีที่มีหน้าที่รับผิดชอบจะรับภาระได้ ส่วนที่สอง มาจากภาษีที่เรียกเก็บจากผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการกำจัดวัตถุที่มีอันตราย โดยเงินในส่วนนี้จะใช้เมื่อมีการขนย้ายวัตถุอันตรายจากโรงงานที่ถูกปิด เพื่อใช้ในการกำจัด ทำความสะอาด บำบัดสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติที่สูญเสียไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จากการที่วัตถุอันตรายมีการแพร่กระจายออกมาในขณะที่ขนย้าย เพื่อให้กลับคืนดีดังเดิม

มาตรา 107 (เอ) ได้กำหนดบุคคลที่ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเพื่อจัดมลพิษไว้ 4 ประเภท คือ 1. เจ้าของหรือผู้ดำเนินการโรงงานที่อยู่ในอำนาจของรัฐบาลสหรัฐ 2. บุคคลที่เป็นเจ้าของโรงงานหรือผู้ดำเนินการโรงงานที่ปล่อยวัตถุอันตรายในขณะที่มีการปล่อยวัตถุอันตราย 3. ผู้ที่มีข้อสัญญาหรือข้อตกลง หรือรับดำเนินการกำจัดหรือบำบัดวัตถุอันตรายหรือได้ติดต่อกับผู้ขนส่งวัตถุอันตรายเพื่อนำไปกำจัดโดยวัตถุอันตรายนั้นอาจเป็นของตนเองหรือของผู้อื่น หรืออาจเกิดจากโรงงานของตนเองหรือผู้อื่นหรือไม่ก็ตาม 4. บุคคลที่รับขนส่งวัตถุอันตรายไปยังโรงงานกำจัดหรือบำบัดกากของเสียหรือนำไปสถานที่ที่ตนได้เลือกใช้เป็นสถานที่กำจัดวัตถุอันตราย ซึ่งอาจต้องมีการใช้จ่ายเพื่อการบำบัดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

มาตรา 104 ของ CERCLA ได้อนุญาตให้รัฐบาลมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการดำเนินการกับบุคคลทั้ง 4 ประเภทดังกล่าว ว่าให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการจัดมลพิษในพื้นที่เองหรือรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองและฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายในการจัดมลพิษจากเจ้าของทรัพย์สินนั้น¹⁰²

¹⁰² From Bruce W. Roznowski editors, Environment Dispute Handbook (p.330), By David A. carpenter; Robert F. Cushman; Liability and Claims Volume 1, 1991, New York : Wiley Law.

ซึ่งมาตรา 107 ได้กำหนดให้บุคคลทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้นรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้ (1) ค่าใช้จ่ายทั้งหลายที่รัฐบาลกลางหรือมลรัฐต่างๆ ได้ใช้จ่ายไป เพื่อการกำจัดหรือเยียวยาความเสียหายซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในแผนฉุกเฉินแห่งชาติ (2) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นทั้งหลายอื่นๆ ที่ใช้ไปกับการแก้ไข บรรเทาความเสียหาย ซึ่งผู้อื่นได้ใช้ไปตามแผนฉุกเฉินที่กำหนดไว้ (3) ค่าเสียหายที่เกิดจากอันตราย การถูกทำลาย หรือการสูญเสียซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปตามเหตุผลสมควรซึ่งเกิดจากอันตราย การถูกทำลาย หรือการสูญเสียที่เป็นผลมาจากการปล่อยทิ้งวัตถุที่อันตราย (4) สำหรับการประเมินด้านสุขภาพหรือการศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพ ตามมาตรา 104 (i)

โดยลักษณะการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบำบัดความเป็นพิษของผู้ที่อยู่ในข่ายที่ต้องรับผิดชอบนั้น จะเป็นการรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) และอย่างลูกหนี้ร่วม (Joint and Several Liability) กล่าวคือ จะไม่มีการคำนึงว่าผู้ที่อยู่ในข่ายที่ต้องรับผิดชอบดังกล่าว ได้ทำการไปโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ และเมื่อมีค่าใช้จ่ายในการบำบัดความเป็นพิษเกิดขึ้นแล้ว หน่วยงานก็มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ที่อยู่ในข่ายที่ต้องรับผิดชอบคนใดคนหนึ่งชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้เต็มจำนวน¹⁰³ อย่างไรก็ตาม มาตรา 107 (บี) ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นให้บุคคลตามมาตรา 107 (เอ) ไม่ต้องรับผิดชอบในบางกรณี เช่น ในกรณีมีเหตุสุดวิสัยหรือกรณีที่มีสงครามเกิดขึ้น หรือกรณีที่เป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยบุคคลที่สามซึ่งมิใช่ลูกจ้างหรือตัวแทนของบุคคลนั้น เป็นต้น โดย CERCLA ได้ให้อำนาจ EPA หรือหน่วยงานของสหพันธรัฐบางแห่งในการออกคำสั่งป้องกันหรือลดการปล่อยหรือจัดของเสีย บุคคลที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว หากเห็นว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบตามคำสั่งดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์สิ่งแวดล้อม แต่บุคคลดังกล่าวจะต้องทำการขจัดมลพิษก่อน และจะไม่สามารถเบิกเงินที่ออกไปก่อนได้ หากมิได้กำจัดมลพิษให้เรียบร้อยเสียก่อน นอกจากนี้ คณะกรรมการอุทธรณ์สิ่งแวดล้อมยังมีอำนาจตรวจสอบคำสั่งในเรื่องค่าเสียหายทางปกครอง (Administrative Penalty) ที่ EPA กำหนดให้บุคคลต้องชดใช้เนื่องจากการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายฉบับนี้ด้วย¹⁰⁴ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติใน CERCLA นั้น

¹⁰³ จาก “Superfund Law : กฎหมายบำบัดแหล่งปนเปื้อนขณะอันตรายร้ายแรงของสหรัฐอเมริกา,” โดย เพ็ญญา พงษ์มานะวงศ์, 2550, วารสารวิชาการศาลปกครอง, 7 (2), น. 126.

¹⁰⁴ ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษาแบบมีส่วนร่วมเพื่อยกย่องพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ.” โดย โสภณ ตะติโชติพันธ์, 2551, 7. น. 15

ศาลถือว่ามิได้บัญญัติเกี่ยวกับการเยียวยาสำหรับความเสียหายของบุคคลหรือสำหรับการสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากการปล่อยวัตถุที่มีอันตราย¹⁰⁵

ค่าเสียหายตาม CERCLA ได้แก่ ค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการทำความสะอาดวัตถุมีพิษ โดยไม่รวมความเสียหายจากการบาดเจ็บของบุคคล หรือความเสียหายจากทรัพย์สินสูญหาย ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายสามารถที่จะฟ้องเป็นคดีละเมิดได้ โดยค่าเสียหายตามกฎหมาย ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดวัตถุมีพิษที่ได้ใช้จ่ายไปจริง ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบที่มาของปัญหาในการรักษาความปลอดภัย เช่น การล้อมรั้วในพื้นที่ปนเปื้อนสารพิษ บางกรณีค่าใช้จ่ายดังกล่าวรวมถึงค่าใช้จ่ายในการจัดหาเครื่องมือด้วย นอกจากนี้ ค่าเสียหายยังได้แก่ ค่าใช้จ่ายของทนายความในขั้นตอนการตรวจสอบเพื่อบ่งชี้กลุ่มผู้รับผิดชอบ และค่าใช้จ่ายโดยอ้อม เช่น เงินเดือนพนักงาน เป็นต้น ส่วนความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ความเสียหายของปลาและสัตว์ป่า ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความควบคุมดูแลโดยรัฐบาลกลาง มลรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่น ผู้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติจะต้องแสดงให้เห็นว่าความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวเป็นผลมาจากการปล่อยสารพิษ¹⁰⁶

United State America V. E.I. Du Pont De Nemours and Company incorporated คดีนี้ จำเลยเป็นเจ้าของและดำเนินการกิจการหลุมฝังกลบของเสีย ปรากฏว่าในช่วงศตวรรษที่ 1980 เกิดมลพิษรั่วไหลลงสู่ระบบน้ำใต้ดิน ในปี ค.ศ. 1990 จึงถูก EPA กำหนดให้เป็นแหล่งของเสียที่อยู่ในบัญชีของเสียที่น่าเป็นอันตรายของชาติ (National Priorities List) และได้จัดทำแผนขจัดมลพิษจากเหตุดังกล่าว แต่ บริษัท E.I. DuPont De Nemours ไม่เห็นด้วยกับมาตรการของ EPA ทำให้ต้องใช้อำนาจบังคับตามกฎหมาย CERCLA โดยปกติ หาก EPA ดำเนินการขจัดมลพิษเสียเอง หากเอกชนไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด EPA สามารถฟ้องเรียกเงินค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ใช้ในการขจัดมลพิษคืนจากเอกชนผู้รับผิดชอบได้ แต่ในกรณี บริษัท E.I. DuPont De Nemours ได้ปฏิบัติตามคำบังคับของ EPA จึงมีประเด็นว่า รัฐบาลโดย EPA มีสิทธิตามกฎหมาย CERCLA ในการเรียกค่าใช้จ่ายจากการจัดทำแผนขจัดมลพิษและการตรวจสอบดำเนินการขจัดมลพิษโดยเอกชนหรือไม่ ศาลอุทธรณ์ได้ยกบทบัญญัติใน CERCLA ดังนี้ มาตรา 101 (23) “Removal

¹⁰⁵ From *Cushman; Bruce W. Roznowski editors, Environment Dispute Handbook* (p.166), By David A. carpenter; Robert F, Liability and Claims Volume 1, 1991, New York : Wiley Law.

¹⁰⁶ จาก คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น.34-35), โดย สุเมณี ชัยศิริศรีสุวรรณ, 2549, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Action” ประกอบด้วย การขจัดมลพิษหรือการเอาสารอันตรายออกไปจากสิ่งแวดล้อม การดำเนินการอื่นๆ ที่จำเป็น รวมทั้งการดำเนินการตรวจสอบ การวิเคราะห์ประเมินการรั่วไหลหรือแพร่กระจาย การนำเอาสิ่งปนเปื้อนไปทิ้งและการดำเนินการอื่นๆ ที่จำเป็นแก่การป้องกันหรือลดความเสียหายแก่สาธารณสุขหรือสวัสดิภาพ หรือแก่สิ่งแวดล้อม มาตรา 101 (24) “Remedial Action” ประกอบด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการเยียวยาเพื่อแทนหรือเสริมการขจัดมลพิษ เพื่อไม่ก่อให้เกิดผลกระทบสืบเนื่องต่อไปแก่สาธารณสุข หรือสวัสดิภาพ หรือแก่สิ่งแวดล้อม รวมถึงและไม่จำกัดเพียง การดำเนินการทั้งหลาย ณ สถานที่เกิดเหตุ อันได้แก่ การบรรจุ การกัก การแยกมลพิษ หรือการทำให้มลพิษเจือจาง การทำลาย การนำไปเผา ตลอดจนการตรวจตราที่จำเป็นแก่การปกป้องสาธารณสุขหรือสวัสดิภาพ หรือแก่สิ่งแวดล้อม มาตรา 101 (25) การดำเนินการตามมาตรา 101 (23) หรือ (24) รวมถึงการดำเนินมาตรการบังคับที่เกี่ยวข้อง ศาลอุทธรณ์เห็นว่า การที่ EPA ต้องตรวจสอบการขจัดมลพิษเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญอย่างขาดเสียมิได้ ในการดำเนินการเพื่อให้ทั้งการขจัดมลพิษระยะสั้นและการเยียวยาสิ่งแวดล้อมระยะยาวบรรลุวัตถุประสงค์ อีกทั้งยังเป็นมาตรการบังคับที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการดำเนินการขจัดมลพิษ และหากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย CERCLA ในภาพรวม ยิ่งทำให้เห็นว่า การที่ EPA ดำเนินการตรวจตราและตรวจสอบการขจัดมลพิษเป็นสิ่งที่ทำให้กฎหมายนี้มีประสิทธิภาพตามเป้าหมาย จึงพิพากษาว่า EPA มีสิทธิเรียกค่าใช้จ่ายจากการตรวจตราตรวจสอบการขจัดมลพิษโดยเอกชน ทั้งในส่วนที่เป็น Removal Action และ Remedial Action ตราบเท่าที่ค่าใช้จ่ายนั้น ไม่ขัดกับหลักการและหลักเกณฑ์ภายใต้แผนการดำเนินการขจัดมลพิษแห่งชาติ สำหรับจำนวนเงินที่ต้องจ่ายนั้น ศาลวางหลักว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษปนเปื้อนเป็นอำนาจหน้าที่ของ EPA ที่มีกฎหมายให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ตามดุลยพินิจเอาไว้ภายใต้หลักการและหลักเกณฑ์ต่างๆ การตัดสินใจของ EPA ที่จะวางแผนในการขจัดมลพิษอย่างไร ใช้ค่าใช้จ่ายเท่าใด เป็นขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของฝ่ายตุลาการตามหลักความชอบด้วยกฎหมายและไม่ขัดต่อข้อเท็จจริงโดยชัดแจ้ง ดังนั้นค่าใช้จ่ายที่ EPA เรียกจากจำเลยจำนวน 1,394,796.94 เหรียญสหรัฐ จึงได้รับการสนับสนุนไว้ก่อนว่าสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของแผนการดำเนินการขจัดมลพิษแห่งชาติ นอกเสียจากจำเลยจะสามารถหักล้างให้เห็นเป็นอย่างอื่น

3.5.3 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

(1) กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันมีอยู่หลายฉบับ¹⁰⁷ เช่น กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการป้องกันการปล่อยมลพิษ (Bundes-Immissionsschutzgesetz : BImSchG) ซึ่งมีรากฐานมาจากกฎหมายของราชอาณาจักรปรัสเซียว่าด้วยการควบคุมโรงงานอุตสาหกรรมประเภทที่อาจจะก่อให้เกิดอันตราย โดยได้มีการบัญญัติระบบการขออนุญาตไว้อย่างละเอียด การก่อสร้างและการดำเนินกิจการโรงงานจะได้รับอนุญาตก็ต่อเมื่อกระบวนการพิจารณาการขออนุญาตปรากฏผลชัดเจนว่าโรงงานนั้นได้ดำเนินการตามกฎหมาย และเงื่อนไขต่างๆตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมลพิษทางอากาศ การควบคุมมลพิษทางเสียง และป้องกันเหตุร้ายและอุบัติเหตุ โดยมี 2 วิธีการ ดังนี้ วิธีการที่มีเป้าหมายที่คุณภาพของอากาศโดยรวม กล่าวคือ โรงงานที่จะได้รับอนุญาตต้องแสดงให้เห็นว่าการปล่อยมลพิษจะอยู่ในขอบเขตที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพและสิ่งแวดล้อม ส่วนวิธีการที่สองมีเป้าหมายอยู่ที่การควบคุมการปล่อยมลพิษโดยใช้เทคโนโลยี โดยการป้องกันมิให้เกิดภาวะทางอากาศโดยลดการปล่อยมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษโดยอาศัยเทคโนโลยีที่ดีที่สุด ในเรื่องเกี่ยวกับน้ำมีกฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยทรัพยากรทางน้ำ (Wasserhaushaltsgesetz : WHG) โดยได้รับการปรับปรุงใหม่ทั้งหมดในปี ค.ศ. 2009 ซึ่งบังคับใช้กับทรัพยากรน้ำภายในประเทศ เช่น แม่น้ำ ทะเลสาบ และน้ำใต้ดิน รวมถึงทรัพยากรน้ำบริเวณชายฝั่งทะเล ดังนั้น ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางน้ำจึงต้องเป็นไปอย่างระมัดระวัง ส่วนที่สำคัญคือการควบคุมมลภาวะทางน้ำ โดยเฉพาะประเด็นน้ำ โดยมีระบบการขออนุญาตสำหรับน้ำทิ้งทุกประเภทโดยเรียกว่าเทคโนโลยีในการควบคุมอันเป็นที่ยอมรับได้ทั่วไปต่อมาตรฐานดังกล่าวได้ถูกแทนที่ด้วยมาตรฐานที่เคร่งครัดกว่าเรียกว่า เทคโนโลยีที่ดีที่สุดที่จะเป็นไปได้ในการจัดการน้ำทิ้ง กฎหมายดังกล่าวประสบความสำเร็จในการบังคับใช้เพื่อปกป้องคุณภาพทรัพยากรพื้นผิวน้ำซึ่งมีมาตรการสองส่วน คือ ค่าธรรมเนียมน้ำทิ้ง และการควบคุมคุณภาพน้ำ การคำนวณค่าธรรมเนียมน้ำทิ้งขึ้นอยู่กับจำนวนชนิดของน้ำทิ้ง รายได้จากค่าธรรมเนียมน้ำทิ้งจะถูกนำมาใช้เพื่อทำให้คุณภาพน้ำดีขึ้น เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาเนื่องจากการวัดระดับน้ำทิ้งมีความยากลำบาก การคิดค่าคำนวณน้ำทิ้งจึงคำนวณจากประเภทและปริมาณของน้ำทิ้งตามใบอนุญาตน้ำทิ้ง และและผู้ที่ได้รับอนุญาตสามารถขอลดค่าธรรมเนียมน้ำทิ้งได้ตลอดเวลาโดยการลดปริมาณ

¹⁰⁷ จาก การประชุมทางวิชาการเรื่อง “หลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมและมาตรการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม” ในโอกาสครบรอบ 9 ปี ศาลปกครอง และครบรอบ 29 ปี มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประเทศไทย (น. 2-11), โดย ฮันซ์ จาราส, แพลสรุปและเรียบเรียง โดย นายเชิดวุฒิ สินพิมลบูรณ์, และ นางเบญจสุดา เฉลิมวิสุตม์กุล, 2553, กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด.

น้ำที่สูงสุดตามใบอนุญาตของตน กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ (Bundesnaturschutzgesetz : BNatSchG) ได้รับการแก้ไขปรับปรุงอย่างมากในปี ค.ศ. 2009 โดยให้การคุ้มครองสัตว์ พืช และภูมิทัศน์ ในอดีตกฎหมายฉบับนี้มุ่งจะคุ้มครองแต่สิ่งมีชีวิตที่ใกล้จะสูญพันธุ์เท่านั้นแต่ปัจจุบันมีวัตถุประสงค์คุ้มครองธรรมชาติทั้งองค์ภาพพ สัตว์ พืช และภูมิทัศน์ กฎหมายการจัดการขยะ (Abfallbeseitigungsgesetz หรือ Abfallgesetz : AbfG) มีวัตถุประสงค์เน้นในการป้องกันการเกิดขยะ การนำวัสดุมาเปลี่ยนให้กลายเป็นวัสดุที่นำกลับมาใช้ได้ และการนำวัสดุกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งครอบคลุมถึงขยะในความหมายดั้งเดิม รวมถึงสารตกค้างและสิ่งตกค้างจากการผลิตของโรงงานและครัวเรือน โดยเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ผลิตขยะ และกำหนดรูปแบบการจัดการขยะของเอกชน โดยบัญญัติให้มีระบบการขอใบอนุญาตสำหรับโรงงานจัดการและกำจัดขยะทุกประเภท การจัดการกับขยะอันตรายได้จัดให้มีระบบการควบคุมบังคับให้มีการทำเอกสารบันทึกและควบคุมของแหล่งกำเนิด การขนส่งและปลายทางของขยะอันตรายด้วย นอกจากนี้ ยังให้อำนาจรัฐบาลในการตรากฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงและลดการผลิตขยะ การนำวัสดุที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่และเปลี่ยนให้กลายเป็นวัสดุที่นำกลับมาใช้ได้ อีก เช่น บรรจุก๊าซหรือผลิตภัณฑ์ต่างๆ ผลของกฎหมายทำให้บริษัทได้ลดการผลิต บรรจุก๊าซและจัดทำระบบการจัดเก็บของตนเองขึ้นมา

นอกจากนี้ กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันมีหลักพื้นฐานสำคัญ (Grundsätze des Umweltschutzes)¹⁰⁸ ที่เป็นแนวความคิดเบื้องหลังบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แก่ หลักการป้องกัน หลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักการให้ทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบ หลักการป้องกันระมัดระวังก่อนเกิดเหตุ (Vorsorgeprinzip หรือ Precautionary Principle) เป็นหลักการป้องกันหลีกเลี่ยงก่อนภัยจะเกิด เช่น ตัวอย่างในบางมาตรากฎหมายวัตถุเคมี กฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสียและกฎหมายว่าด้วยพันธุ์กรรม และเป็นหลักการของข้อตกลง EEC Treaty ซึ่งแก้ไขโดยสนธิสัญญา Maastricht ในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วยหลักพื้นฐาน ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญที่สุด เป็นการป้องกันไว้ก่อนเพื่อไม่ให้เกิดภัยต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีการป้องกันความเสี่ยง (Risiko-Gefahrenvorsorge) ที่อาจมีขึ้น ทั้งนี้ โดยคำนึงประโยชน์ของคนรุ่นหลัง (Nachweltschutz) อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการพัฒนาแบบยั่งยืน (Grundsatz der nachhaltigen und dauerhaften Entwicklung) ซึ่งเป็นหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศตามปฏิญญาโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้แก่ การตั้งมาตรฐานการปล่อยของเสีย หรือกฎหมายว่าด้วยการปล่อยน้ำเสีย หลักข้อห้ามก่อสิ่งเลวร้ายต่อธรรมชาติ (Das Verschlechterungsverbot) ตามกฎหมายหลักคุ้มครอง

¹⁰⁸ จาก กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน. โดย สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, 2543, *คุณภาพ*, 2(47), น. 117-130.

ธรรมชาติ หลักการพิจารณาอนุญาตอย่างละเอียดก่อนการสร้างและดำเนินการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ มาตรการกำหนดแผนสิ่งแวดล้อมต่างๆ (Planungsmaßnahme) รวมถึงการใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีการผลิตแบบเกิดมลพิษ เป็นต้น ซึ่งหลักนี้จะโยงไปถึงหลักการระวัง (Vorsichtsprinzip) ที่มาคู่กับหลักการยอมรับความเสี่ยง (Die grundsätzliche Akzeptanz von Risiken) และหลักการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ (Ressourcen Vorsorge) เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นถัดไป เป็นต้น หลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ (Verursacherprinzip) ได้รับอิทธิพลจากหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ว่าใครก่อมลพิษผู้นั้นต้องรับผิดชอบ ซึ่งไม่ได้หมายความว่าต้องจ่ายค่าเสียหายเท่านั้น หากแต่มีหน้าที่ต้องกำจัดของเสียให้หมดไปด้วย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Kooperationsprinzip) ถือว่าหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมไม่ใช่ของรัฐเท่านั้น และไม่ใช่ว่าเรื่องที่ต้องจัดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม หากแต่เป็นเรื่องที่ช่วยส่งเสริมกัน ทั้งในลักษณะการกระจายหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม (Aufgabenwahrnehmung) เช่น การให้ผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชน (Sachverstand) เข้ามามีบทบาทในการพิจารณาอนุญาต หรือ การกำหนดเกณฑ์ทางเทคนิค (Stand der Technik) และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทั้งในส่วนกระบวนการพิจารณาก่อนมีคำสั่งอนุญาต (Bürgerbeteiligung in bestimmten Planungen-und Genehmigungsverfahren) รวมทั้งมาตรการคุ้มครองหลักการอนุญาตหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม (Kooperative Normsetzung) เช่น ตามกฎหมายอนุรักษ์ธรรมชาติที่ให้โอกาสกลุ่มองค์กรนักอนุรักษ์สามารถเข้าร่วมในการร่างกฎระเบียบต่างๆ ได้ (Die Verben Mitwirkung im Naturschutzrecht) นอกจากนี้ยังมีเรื่องการให้อิสระแก่องค์กรเอกชนในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น เรื่ององค์กรกลุ่มผู้ใช้น้ำ (Wasserverband) หรือเรื่องให้การเอกชนตรวจสอบสภาพสิ่งแวดล้อมด้วยตนเอง (Das Staatliche Angebot eines Umwelt-Audit-Verfahrens) หลักการให้ทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบ (Gemeinlastprinzip) ตรงกันข้ามกับหลักผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบ เพราะการก่อมลพิษบางอย่างไม่สามารถหาตัวผู้รับผิดชอบได้ชัดเจน พิสูจน์ได้ยากว่า ผู้ใดต้องรับผิดชอบน้อยต่างกัน เพียงใด หรือเป็นกรณีที่ทุกคนเป็นผู้ก่อมลพิษร่วมกัน จึงต้องมีมาตรการที่บังคับให้ต้องรับผิดชอบร่วมกัน เช่น เรื่องภาษีมลพิษ เป็นต้น

มาตรการในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน เครื่องมือของรัฐในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Instrumente des Umweltrechts) ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันมีหลายรูปแบบที่น่าสนใจ โดยมีส่วนเสริมสร้างและอุดช่องโหว่ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพได้แก่ มาตรการวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อม (Planungsinstrumente) ตามหลักการป้องกันระมัดระวังก่อนเกิดเหตุ (Vorsorgeprinzip) ซึ่งมีบทบาทสำคัญสำหรับมลรัฐทุกมลรัฐที่ต้องมีเพื่อป้องกันภัย

จากสิ่งแวดล้อมไว้ล่วงหน้า โดยจะต้องมีวิธีการซึ่งน้ำหนักความถูกต้องเหมาะสมอย่างเป็นระบบ และวางแนวทางแก้ปัญหาในกรณีที่ผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ มีความขัดแย้งกัน (Gebot der planerischen Konfliktbewaeltigung) มาตรการวางแผนสิ่งแวดล้อมรวมถึงการกำหนดพื้นที่ที่ให้ความคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ เช่น เขตอนุรักษ์ธรรมชาติ เขตอนุรักษ์น้ำ เขตอุตสาหกรรมที่ต้องระวังเรื่องการปล่อยของเสียเป็นพิเศษ แผนการจัดการเกี่ยวกับโรงงานนิวเคลียร์ แผนเรื่องการกำจัดขยะ ฯลฯ แผนการจัดการสิ่งแวดล้อม เหล่านี้มีรูปแบบทางกฎหมาย (Rechtsformen) หลายประการ ทั้งในลักษณะของนิติกรรมทางปกครอง (Verwaltungsakt) หรือกฎหมายของท้องถิ่น (Satzung) หรือระเบียบต่างๆ (Rechtsverordnung) โดยเฉพาะการกำหนดแผนแบบพิเศษที่ต้องรับฟังความเห็นของผู้ถูกกระทบสิทธิอย่างมาก (Planfeststellungsverfahren) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเรื่องสถิติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยสถิติทางสิ่งแวดล้อม (Gesetz der Umweltstatistik) เพราะการวางแผนต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้อง มาตรการควบคุมทางตรง (Instrumente direkter Verhaltenssteuerung) เป็นมาตรการควบคุมหลักจากฝ่ายปกครอง (Administrative Kontrollinstrumente) ได้แก่ การกำหนดให้การดำเนินการต่างๆ ต้องผ่านการพิจารณาอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียก่อน (Erlaubnisvorbehalte) ซึ่งเป็นมาตรการแบบดั้งเดิมที่มีมานานโดยพัฒนาจากอำนาจควบคุมการประกอบอุตสาหกรรม (Gewerberecht) และอำนาจดูแลความสงบเรียบร้อยทั่วไป (Administrative Polizeirecht) ของรัฐ การอนุญาตมีทั้งแบบอนุญาตเฉพาะตัวบุคคล (Personal Erlaubnis) และแบบอนุญาตให้แก่โครงการหรือกิจการ (Relakonzession) การดำเนินการโครงการเดียวอาจต้องมีใบอนุญาตในเรื่องต่างๆ หลายใบ ในการควบคุมทางตรงนี้ฝ่ายปกครองสามารถกำหนดเงื่อนไขต่างๆ (Nebenbestimmung หรือ Auflang) ได้ด้วยตามหลักการได้สัดส่วน (Grundsatz der Verhältnismässigkeit) การอนุญาตตามกฎหมายเยอรมันมีหลายรูปแบบ เช่น แบบที่เรียกว่า Erlaubnis, Genehmigung, Bewilligung, Zulassung และ Planfeststellung มีความแตกต่างในรายละเอียดตามที่กฎหมายแต่ละฉบับจะได้กำหนด ลักษณะของกระบวนการอนุญาตมีทั้งแบบง่าย (Einfache Genehmigungsverfahren der Verhältnismässigkeit) ที่ฝ่ายปกครองสามารถพิจารณาเองได้ทันทีหรือเพียงแต่เรียกผู้มีส่วนได้เสียมาชี้แจงให้ข้อมูลตามสมควรกับแบบพิเศษที่ต้องผ่านกระบวนการรับฟังจากมหาชนอย่างจริงจัง (Förmliches Genehmigungsverfahren und Planfeststellungsverfahren) ที่มีการบังคับให้ผู้อนุญาตต้องวางเอกสารแผนงานที่เกี่ยวข้อง การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบคัดค้านและการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นระบบอันเป็นลักษณะของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Kooperationsprinzip) ผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการอาจมีทั้งผู้ที่ถูกกระทบสิทธิโดยตรง (Betroffenenbeteiligung) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Gemeinde) หรือประชาชนทั่วไป

(Populär Beteiligung) ตามแต่กรณี นอกจากนี้อาจมีการเข้าร่วมขององค์กรที่ดูแลพิทักษ์สิทธิของสิ่งแวดล้อม (Verbandsbeteiligung) ด้วย มาตรการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้อย่างใกล้ชิดได้แก่ มาตรการเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (UVP) ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญที่ควบคุมก่อนกิจกรรมจะเริ่มขึ้น มาตรการหลักการอนุญาต (Nachtraegliche Anordnung) ก็มีความสำคัญเช่นเดียวกันเพราะหากผู้ได้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติตามอย่างถูกต้องตามใบอนุญาต ก็จะต้องถูกดูแล ตรวจสอบ และ ถูกยกเลิกเพิกถอน ใบอนุญาตด้วย (Untersangungsermächtigungen und Überwachungsbefugnisse) มาตรการควบคุมทางตรงยังรวมถึงการแจ้งต่อเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันภัยที่อาจเกิดขึ้น (Anzeige - bzw. Anmeldepflichten) โดยเฉพาะตามกฎหมายเคมีต่างๆ ตามเงื่อนไขในใบอนุญาตที่กำหนดไว้เป็นพิเศษ (Genehmigungsergänzende Anzeige) เป็นต้น ส่วนมาตรการควบคุมทางอ้อม (Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung) เป็นการเพิ่มบทบาทของเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพื่อลดการดำเนินงานที่ไม่จำเป็นของรัฐ (Bürokratieabbau) ซึ่งจะมีผลให้สิ่งแวดล้อมได้รับการดูแลรักษาอย่างดีโดยปริยาย เช่น มาตรการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Zugangsrechte zu Umweltinformationen) ทั้งของรัฐและเอกชน มาตรการออกคำเตือนหรือคำแนะนำ (Warnungen, Empfehlungen und Hinweisen) การกำหนดฉลากผลิตภัณฑ์ (Umweltinformationen) การออกใบรับรองคุณภาพสินค้า เช่น จากสถาบัน Stiftung Warentest ซึ่งเป็นที่ยอมรับแก่ประชาชนทั่วไป การให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค (Produktbezogene Verbraucherinformationen) การประกาศรายชื่อผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์ (Arzneimittel - Transparenzlisten) การทำสัญญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Umwelt Absprache) เช่น การจ้างบริษัทกำจัดขยะ โรงบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดซากสัตว์ การกำหนดหน้าที่ของภาคเอกชน (Selbstverpflichtung) เช่น การแจ้งเรื่องการปล่อยสารพิษจากกลุ่มโรงงานผลิตรถยนต์หรือผู้ผลิตกระดาษ มาตรการของผู้ประกอบการ (Instrumente der Betriebsorganisation) ได้แก่ การดูแลตนเอง (Umweltschutzbeauftragte) โดยสถานประกอบการมีหน้าที่จัดให้มีหน่วยงานที่ดูแลความเรียบร้อยในเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในสถานประกอบการของตน ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายฉบับต่างๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการปล่อยของเสีย กฎหมายขยะ หรือกฎหมายว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตรายกำหนด นอกจากนี้ ยังมีมาตรการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม (UAG) โดยผู้ประกอบการบางประเภท เช่น กิจการเหมืองแร่ การระเบิดหินและดิน การผลิตสินค้าเคมี กระดาษและการพิมพ์ พลาสติก ไม้ หรือการผลิตยานพาหนะ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ด้วย มาตรการควบคุมทางอ้อมที่สำคัญมากอีกประการหนึ่ง คือ มาตรการทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การให้ผลประโยชน์แก่ผู้ใช้ผลิตภัณฑ์ที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม การให้เงินสนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การสนับสนุนเงินโดยตรง หรือการลดภาษี อากรหรือ

ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ภาษีน้ำเสีย ภาษีตามกฎหมายคุ้มครองธรรมชาติ ภาษีป่า
ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ ภาษีขยะทั้งในส่วนการจัดเก็บและการกำจัด ภาษีน้ำมันตะกั่ว ภาษี
ยานพาหนะใหญ่และภาษีการปล่อยของเสีย เป็นต้น

ส่วนในแง่ของกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยศาล อาจพิจารณาได้ ดังนี้

ประเภทของคำฟ้อง ข้อพิพาททางกฎหมายปกครองว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมซึ่งนำไปสู่
การพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นที่มีอำนาจทางเนื้อหา (sachlich) และทางพื้นที่ (örtlich)
ประเภทของคำฟ้องและคำขอในกฎหมายสิ่งแวดล้อมก็จะต้องพิจารณาว่าอยู่ในรูปการฟ้อง
ขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง เมื่อคำสั่งทางปกครองนั้นก่อให้เกิดภาวะ หรือจะอยู่ในรูปของ
การฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง เมื่อการออกคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์ถูก
ปฏิเสธ นอกจากนี้ ยังมีการฟ้องคดีขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการและการฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ
เช่นเดียวกันกับการฟ้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง ทั้งนี้ เพื่อ
เป็นการตรวจสอบกฎเกณฑ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง และในการฟ้อง
คดีประเภทนี้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะเป็นศาลชั้นแรกที่มีการพิจารณาคดี นอกจากนี้ การที่ศาล
จะรับฟ้องคดีปกครองหรือไม่ ศาลจะพิจารณาด้วยว่ามีการดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง
เกิดขึ้นหรือไม่ และเป็นไปตามอายุความหรือไม่ ในกรณีของการอนุมัติโครงการซึ่งได้ผ่าน
กระบวนการในการพิจารณาแล้ว ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถตรวจสอบทางศาลได้
โดยการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

เงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณา คือ อำนาจใน
การฟ้องคดีและอำนาจในการยื่นคำร้องตามมาตรา 42 วรรคสอง ของ VwGO โดยผู้ฟ้องคดีจะต้อง
กล่าวอ้างอย่างเพียงพอว่าสิทธิของตนถูกละเมิดอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ
ของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในการกล่าวอ้างดังกล่าวก็เป็นการเพียงพอแล้ว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ามี
ความเป็นไปได้ที่จะมีการละเมิดสิทธิอันเป็นของปัจเจกบุคคลขึ้น

การฟ้องคดีโดยบุคคลที่ 3 หากสิทธิเฉพาะตัวของผู้นั้นฟ้องถูกกระทบโดยคำสั่งทาง
ปกครองที่สร้างภาระหรือที่ละเลยการให้สิทธิประโยชน์ อำนาจฟ้องคดีก็จะเป็นไปในรูปของ
การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และการฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง ส่วนใน
กรณีอื่นๆ จะต้องมีการตรวจสอบก่อนว่าการละเมิดกฎเกณฑ์ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เป็นกฎเกณฑ์
ที่คุ้มครองประโยชน์เฉพาะตัวบุคคลหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีอยู่ในขอบข่ายของความคุ้มครองหรือไม่
อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองบุคคลที่ 3 นี้มีอยู่ในหลายกรณีของกฎเกณฑ์ต่างๆ ตามกฎหมาย
สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังมีกรณีอื่นๆ ในการคุ้มครองบุคคลที่ 3 ที่ได้รับการพิจารณาจากศาล
ปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์ เช่น ในการคุ้มครองแหล่งน้ำซึ่งได้ให้ช่องทางการคุ้มครองบุคคลที่ 3

ที่ได้รับผลกระทบต่อตัวบุคคลโดยตรง สำหรับมาตรการเกี่ยวกับหลักป้องกันไว้ก่อน เช่น มาตรา 5 วรรค 1 ข้อที่ 2 BImSchG นั้น หลักการคุ้มครองบุคคลที่ 3 จะไม่ได้รับการคุ้มครองต่างจากในอีกกรณีหนึ่งที่ศาลปกครองได้รับรองมาตรการป้องกันบุคคลที่ 3 ในการกำหนดระดับมลภาวะและการป้องกันอันตราย โดยการกำหนดอัตราการปล่อยของเสีย อย่างไรก็ตาม อำนาจในการฟ้องคดีมีขึ้นเสมอหากเป็นกรณีที่มีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนการฟ้องคดีแบบกลุ่มทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น การอ้างสิทธิเฉพาะตัวที่ได้รับความเสียหายในการฟ้องคดีเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 42 วรรค 2 VwGO ดังนี้ หลักการฟ้องคดีได้เป็นการทั่วไปจึงถูกยกเว้นในกรณีนี้ การฟ้องคดีได้เป็นการทั่วไป หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปซึ่งมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อร้องขอให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของรัฐ สำหรับกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น การฟ้องคดีแบบกลุ่มโดยผู้ฟ้องเป็นสมาชิกสิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่ได้ถูกละเมิดสิทธิโดยตรงจะสามารถเรียกร้องสิทธิให้แก่ผู้อื่นได้หรือไม่นั้น รัฐต่างๆ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้กำหนดให้มีการฟ้องคดีแบบกลุ่มโดยสมาชิกคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่างๆ มีการปฏิรูปกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเยอรมันในปี ค.ศ. 2002 ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดการฟ้องแบบกลุ่มไว้ในกฎหมายระดับสหพันธ์ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม สมาชิกสิ่งแวดล้อมต่างๆ ยังไม่สามารถที่จะฟ้องร้องคดีเองได้ มีเพียงสิทธิในการให้คำแนะนำและชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้กระทำการใดๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอันเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ ระบบดังกล่าวได้ถูกเปลี่ยนแปลงอีกครั้งเมื่อแนวทางปฏิบัติว่าด้วยเรื่องความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปได้ให้ผู้มีส่วนได้เสียและองค์กรทางสิ่งแวดล้อมสามารถดำเนินการยื่นขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการในกรณีที่มีการทำความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้และสามารถทำการฟ้องร้องได้หากเจ้าหน้าที่เพิกเฉยต่อการร้องขอนั้นๆ

ส่วนการฟ้องคดีแบบกลุ่มทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 28 ก วันที่ 8 เมษายน 2558 โดยมีผลใช้บังคับตาม มาตรา 2 ซึ่งบัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กล่าวถึงการฟ้องคดีแบบกลุ่มทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมไว้ในส่วนที่ 2 การขออนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม มาตรา 222/8 ซึ่งบัญญัติว่า คดีที่มีสมาชิกกลุ่มจำนวนมากดังต่อไปนี้ โจทก์ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มอาจร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ (1) คดีละเมิด (2) คดีผิดสัญญา (3) คดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค แรงงาน หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ การ

แข่งขันทางการค้า เนื่องจากการดำเนินคดีแบบกลุ่มมีข้อดี คือ เป็นกระบวนการดำเนินคดีที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน เนื่องจากเป็นวิธีการที่สามารถคุ้มครองผู้เสียหายจำนวนมากได้ในการดำเนินคดีเพียงครั้งเดียว และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายที่ไม่มีความสามารถฟ้องคดีเพื่อเยียวยาความเสียหายด้วยตนเองได้ หรือผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจำนวนเพียงเล็กน้อย เช่น คดีที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหาย การดำเนินคดีแบบกลุ่มจึงเป็นมาตรการที่สร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้เป็นอย่างดี ประกอบกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นวิธีการที่ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และยังช่วยหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในการฟ้องคดีและป้องกันความขัดแย้งกันของคำพิพากษา ตลอดจนเป็นมาตรการในการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่ง

(2) ค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีหลักเกณฑ์ในการเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวต่อไปนี้¹⁰⁹ กฎหมายเยอรมันได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง และไม่ได้กำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages) ไว้ เนื่องจากหลักกฎหมายดังกล่าว ถือเป็น การลงโทษ จึงเหมาะที่จะใช้กับผู้กระทำผิดในทางกฎหมายอาญา ทั้งนี้ ระบบกฎหมายอาญากับกฎหมายแพ่งของประเทศเยอรมันมีการแบ่งแยกจากกันโดยเด็ดขาด

พัฒนาการโดยสังเขปของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ¹¹⁰ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐในเยอรมัน ถือหลักการเดียวกับประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรป คือ ถือว่ารัฐทรงอำนาจอธิปไตย (Souveränität) ไม่สามารถที่จะรับผิดชอบได้ โดยถือว่ากษัตริย์ทรงอำนาจเด็ดขาดกับรัฐเป็นสิ่งเดียวกัน ต่อมา รัฐแยกตัวออกจากพระมหากษัตริย์ มีสถานะในทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลทรงอำนาจโดยตนเอง ไม่ผูกพันอยู่กับพระมหากษัตริย์ แนวความคิดที่ว่ารัฐไม่สามารถที่จะรับผิดชอบ คลายความเข้มแข็งลง ดังปรากฏในประมวลกฎหมายทั่วไปแห่งราชอาณาจักรปรัสเซีย ค.ศ. 1794 (Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten 1794-ALR The Prussian General Land Law 1794) กฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักว่าราชอาณาจักรปรัสเซีย ทรงอำนาจเด็ดขาดเหนือราษฎร ขณะเดียวกันก็กำหนดหน้าที่ให้ราชอาณาจักรปกป้องคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรจากการถูกลูกความทั้งจากภายในและภายนอก กฎหมายฉบับดังกล่าวได้จัดตั้งศาลขึ้นและ

¹⁰⁹ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ. สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด

¹¹⁰ จาก รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดของความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง (น.70-76), โดย วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, 2548.

กำหนดว่าโดยหลักแล้วราชอาณาจักรย่อมตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลด้วย บทบัญญัติที่สำคัญและเป็นฐานแห่งข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐในปัจจุบันก็คือในกรณีที่ราชอาณาจักรก้าวล่วงเข้าไปละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของเอกชนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แม้เอกชนจะไม่อาจโต้แย้งการใช้อำนาจของราชอาณาจักรได้ แต่หากได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการล่วงละเมิดนั้น เอกชนดังกล่าวย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากราชการได้ ในกรณีราษฎรที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ย่อมมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวได้ ถ้าพิจารณาจากหลักการในประมวลกฎหมายทั่วไปแห่งราชอาณาจักรปรัสเซียดังกล่าวแล้ว จะพบว่า รัฐจะรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนให้แก่เอกชนก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นพิเศษ ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดต่อหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนนั้น ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐจึงไม่ต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เพราะความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับรัฐ เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากสัญญา ราชอาณาจักรตกลงทำสัญญามอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย การใดๆ ที่เจ้าหน้าที่กระทำลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องถือว่ากระทำโดยขัดกับอำนาจที่ได้รับมอบมา (Contra Mandatum) เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวนี้ แม้จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรง แต่เมื่อมีการตราประมวลกฎหมายแพ่ง (Bürgerliches Gesetzbuch) ผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งก็ได้บัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จากการกระทำละเมิดในหน้าที่ด้วยข้อความทำนองเดียวกับในประมวลกฎหมายทั่วไปแห่งราชอาณาจักรปรัสเซีย

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ และในเวลาต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายพื้นฐานซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้บัญญัติให้รัฐเข้าไปรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ การกระทำที่ก้าวล่วงกระทบกับสิทธิส่วนบุคคลโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ได้บัญญัติ เกี่ยวกับการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลไว้เป็นพิเศษ และศาลได้ยืนยันว่าการเวนคืนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้น จะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดแจ้งโดยศาลได้ขยายความหมายของคำว่า “กรรมสิทธิ์” และ “การเวนคืน” ให้กว้างออกไป และสร้างรูปแบบของความรับผิดชอบของรัฐขึ้นมาใหม่ เช่น กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบสำหรับการกระทำที่มีลักษณะเหมือนการเวนคืน หรือให้รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน แม้จะกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดให้เอกชนมีสิทธิเรียกร้องต่อรัฐได้ก็ตาม

หากพิจารณาพัฒนาการของความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมันแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมมีบทบาทค่อนข้างมากในการสร้างหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ การพัฒนาหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ แม้จะมีข้อดีทำให้ระบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐพัฒนาต่อไปไม่หยุดนิ่ง ขณะเดียวกันก็ทำให้สิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบกระจัดกระจายไม่เป็นระบบ มีทั้งสิทธิเรียกร้องเกิดขึ้นจากกฎหมายลายลักษณ์อักษร กฎหมายจารีตประเพณี และกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยผู้พิพากษา ด้วยเหตุนี้จึงได้มีความพยายามในการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐขึ้น โดยได้มีการร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ค.ศ. 1981 ขึ้นเพื่อปฏิรูประบบความรับผิดชอบของรัฐ เช่น แทนที่จะกำหนดให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐรับผิดชอบโดยตรง โดยถือว่าความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบดั้งเดิม (originäre Staatshaftung) ของรัฐ ไม่ใช่เป็นความรับผิดชอบโดยอ้อมที่รัฐต้องรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐอีก¹¹¹ บุคคลผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือขอให้รัฐจัดการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนได้¹¹² อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบัญญัติฉบับนี้จะผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ได้ลงนามประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1911 แต่ก็ไม่มีผลใช้บังคับ เนื่องจากมลรัฐหลายแห่งไม่เห็นด้วยกับกฎหมายฉบับนี้ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม ค.ศ. 1982 ว่าสหพันธ์ไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวจึงตกเป็นโมฆะ หลังจากนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานกำหนดให้สหพันธ์มีอำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ เพื่อให้รัฐเข้ามารับผิดชอบโดยตรงและปฏิรูปเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐให้เป็นเอกภาพ อย่างไรก็ตาม เยอรมันก็ยังไม่ได้ตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐขึ้นใหม่ หลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐจึงกระจัดกระจายในรูปของกฎหมายต่างๆ หลายลักษณะ นอกจากนี้ ศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐมีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยจะต้องพิจารณาว่าสิทธิเรียกร้องนั้นเป็นเรื่องอะไร และใครเป็นผู้ฟ้องคดี จึงจะสามารถตอบได้ว่าศาลใดจะเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูประบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐทั้งระบบน่าจะยังไม่เกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้

¹¹¹ มาตรา 1 รัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ค.ศ. 1981 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ต้องชำระซึ่งใช้อำนาจมหาชนกระทำการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนที่ตนมีอยู่ต่อบุคคลอื่น ให้องค์การผู้ทรงอำนาจมหาชนต้นสังกัดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้”

¹¹² มาตรา 4 (1) รัฐบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ค.ศ. 1981 บัญญัติว่า “บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องเงินค่าสินไหมทดแทนการเรียกร้องให้ชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นตามหลักเกณฑ์มาตรา 2 ก็ได้”

เนื่องจากเป็นเรื่องนิตินโยบายและไม่รับกับสถานะในทางการคลังของทั้งสหพันธ์และมลรัฐต่างๆ ที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ภารกิจในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐจึงคงตกอยู่กับศาล และนักนิติศาสตร์ฝ่ายดาราต่อไป

ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง (Tortious Governmental Liability: Amtshaftung) หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบที่รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นใดต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นในสังกัดของตนที่กระทำโดยขัดต่อกฎหมาย และเป็นกรกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ บทบัญญัติที่เป็นฐานแห่งความรับผิดของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่นในกรณีนี้ คือ บทบัญญัติมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 34 แห่งกฎหมายพื้นฐานฯ โดยประสานหลักความรับผิดทางละเมิดสองหลักการเข้าด้วยกัน หลักการประการแรก คือ หลักความรับผิดเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ตามหลักการนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจะต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว กล่าวคือ จะต้องนำทรัพย์สินของตนชำระหนี้ค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดไม่ต้องรับผิดด้วย ส่วนอีกหลักการหนึ่ง คือ หลักความรับผิดโดยตรงของรัฐ ตามหลักการนี้ในกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ทำให้บุคคลอื่นเสียหาย รัฐจะรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นโดยตรง โดยถือว่าความเสียหายนั้นรัฐได้ก่อให้เกิดขึ้นเอง เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในความเสียหายต่อบุคคลที่ได้รับ ความเสียหายนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 839 (1) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1900 วางหลักการให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการส่วนตัว¹¹³ มาตรา 34 แห่งกฎหมายพื้นฐานฯ¹¹⁴ กำหนดให้ความรับผิดของเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวต่อบุคคลภายนอกนั้นโอนไปยังรัฐ กล่าวคือ ให้รัฐเข้ามารับผิดโดยอ้อม บทบัญญัติทั้งสองมาตรารจึงวางหลักการให้รัฐเข้ามารับผิดต่อบุคคลภายนอก (บุคคลที่สาม)

¹¹³ ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 (1) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สามโดยเจตนาหรือประมาท ให้ข้าราชการผู้นั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามนั้น ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำโดยประมาทบุคคลที่ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ก็ต่อเมื่อตนไม่สามารถได้รับการชดเชยความเสียหายโดยหนทางอื่นได้”

¹¹⁴ มาตรา 34 กฎหมายพื้นฐานฯ “ในกรณีที่บุคคลใดใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนที่ตนได้รับมอบหมายไปละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม โดยหลักแล้วให้ความรับผิดนั้นตกเป็นของรัฐหรือองค์การที่บุคคลผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ให้ ทั้งนี้ โดยสงวนสิทธิในการไล่เบียดหากการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไล่เบียดจะถูกตัดทอนไม่ได้”

แต่เพียงผู้เดียว หมายความว่า ผู้เสียหายต้องฟ้องรัฐเป็นจำเลยเท่านั้น ไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นจำเลยได้ การกำหนดให้รัฐเข้ามารับผิดชอบโดยอ้อมอาจไม่เหมาะสมหลายประการ ประการแรก การกำหนดความสัมพันธ์ภายในระหว่างรัฐ (หน่วยงานทางปกครอง) กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนสำหรับความรับผิดชอบของรัฐ ในกรณีที่เอกชนปฏิบัติงานให้แก่รัฐ และกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติขัดแย้งกับกฎเกณฑ์การทำงานภายในหน่วยงาน ประการที่สอง สิทธิพิเศษของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้กลายเป็นสิทธิของรัฐในการเรียกให้บุคคลผู้เสียหายจากการกระทำโดยประมาทของเจ้าหน้าที่จะต้องใช้หนทางเยียวยาความเสียหายทางอื่นก่อนตามมาตรา 839 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย ประการที่สาม การกำหนดเงื่อนไขความรับผิดของรัฐไว้ว่ารัฐจะรับผิดก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งหมายความว่า แม้การกระทำของเจ้าหน้าที่จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากเจ้าหน้าที่ไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อแล้ว ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้รัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีปัญหาว่าจะสอดคล้องกับหลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้รัฐกระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพียงใด

ขอบเขตของค่าทดแทนความเสียหายและผู้มีหน้าที่ชดเชยค่าทดแทน¹¹⁵

รัฐต้องชดเชยค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษเฉพาะความเสียหายที่คิดเป็นเงินได้เท่านั้น เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปเนื่องจากไม่สามารถทำงานได้ เงินค่าจัดงานศพ ไม่ครอบคลุมถึงค่าเสียหายในทางจิตใจ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายขยายสิทธิเรียกร้องของบุคคลที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษให้ครอบคลุมถึงค่าความเสียหายทางจิตใจด้วยก็ได้ ในกรณีที่ผู้เสียหายมีส่วนผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ค่าทดแทนความเสียหายย่อมลดลงตามส่วน ส่วนผู้ที่มีหน้าที่ชดเชยค่าทดแทนความเสียหาย ได้แก่ นิติบุคคลมหาชนที่ได้รับประโยชน์จากการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน ในกรณีที่ไม่มีนิติบุคคลมหาชนใดได้ประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว เช่น กรณีที่บังคับให้มีการฉีควัคซีน นิติบุคคลมหาชนที่จะต้องชดเชยค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมได้แก่นิติบุคคลที่ปฏิบัติภารกิจนั้น

ความสัมพันธ์กับความรับผิดในลักษณะอื่นและศาลที่มีเขตอำนาจ¹¹⁶

ความสัมพันธ์กับความรับผิดในลักษณะอื่น ในกรณีที่มิกฎหมายบัญญัติความรับผิดอันเกิดจากการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดซึ่งไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินไว้โดยเฉพาะ เช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยการชดเชยค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากการบังคับใช้มาตรการทางอาญา ค.ศ. 1911

¹¹⁵ รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง (น. 135-136). เล่มเดิม.

¹¹⁶ แหล่งเดิม. (น.136-137).

(Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen vom 8.3.1971) ย่อมถือว่าบทกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะ และไม่ให้นำหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ได้อธิบายทั้งหมดนี้มาใช้บังคับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐกรณีใช้อำนาจมหาชนล่วงล้ำเข้าไปกระทบกับสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินนี้ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปใช้อุดช่องว่างกรณีไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะเอาไว้ นอกจากนี้ สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบสำหรับความเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินนี้ยังถือว่าเป็นสิทธิเรียกร้อง “สำรอง” ต่อสิทธิเรียกร้องอื่นที่กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายอยู่แล้ว ถึงแม้ว่าสิทธิเรียกร้องนั้นจะไม่ถือว่าเป็นสิทธิเรียกร้องจากหลักการทั่วไปที่รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากการใช้อำนาจมหาชนล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินก็ตาม สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายจากการใช้อำนาจมหาชนล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินกับสิทธิเรียกร้องจากกรณีข้าราชการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้น อยู่ในลักษณะที่เท่าเทียมกัน หมายความว่า ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะเลือกใช้สิทธิเรียกร้องกรณีใดก็ได้ หากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐครบเงื่อนไขความรับผิดชอบทั้งสองประเภท ความแตกต่างที่สำคัญอยู่ที่อายุความฟ้องคดี การฟ้องคดีให้รัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากการข้าราชการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติมีอายุความสามปีนับแต่ผู้เสียหายรู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ในขณะที่การฟ้องคดีให้รัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าทดแทนความเสียหาย สำหรับการใช้อำนาจมหาชนล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินมีอายุความสามสิบปี

ศาลที่มีเขตอำนาจ ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทกรณีเอกชนใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนแล้วล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน ได้แก่ ศาลยุติธรรม

ความผิด (เจตนา ประมาทเลินเล่อ)¹¹⁷ ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองตามมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ประกอบมาตรา 34 แห่งกฎหมายพื้นฐานฯ เป็นความรับผิดที่ขึ้นอยู่กับ “ความผิด (Verschulden; fault)” ของรัฐ หมายความว่า การละเมิดหน้าที่รัฐการที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ รัฐจึงมีหน้าที่รับผิดชอบซึ่งต่อมาได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าไม่เหมาะสม เพราะในนิติรัฐนั้นลำพังแต่การกระทำของข้าราชการที่ละเมิดหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ก็น่าจะเป็นพอแล้วที่จะทำให้รัฐต้องรับผิดชอบ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาองค์ประกอบในส่วนที่เกี่ยวกับเจตนาหรือ

¹¹⁷ แหล่งเดิม. (น. 88-89).

ประมาณเงินแล้ว อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายในส่วนนี้ การพิจารณาองค์ประกอบหรือเงื่อนไขความรับผิดชอบจึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าข้าราชการกระทำละเมิดต่อหน้าที่ราชการโดยเจตนาหรือประมาณเงินแล้วหรือไม่ ถ้าไม่ปรากฏว่ามีเจตนาหรือประมาณเงินแล้ว ย่อมไม่ถือว่ามีความรับผิดชอบทางละเมิด

การกระทำโดยเจตนา ได้แก่ การกระทำที่ข้าราชการผู้กระทำรู้ว่าตนละเมิดหน้าที่ราชการ ในกรณีที่ผู้กระทำไม่รู้ว่าตนกระทำการละเมิดหน้าที่ราชการย่อมไม่ถือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำโดยเจตนา แต่อาจจะเป็นการกระทำโดยประมาณเงินแล้ว

การกระทำโดยประมาณเงินแล้ว ได้แก่ การกระทำที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ที่ข้าราชการ โดยเกณฑ์เฉลี่ยจะต้องใช้ความระมัดระวัง เกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาว่าข้าราชการกระทำการละเมิดหน้าที่โดยประมาณหรือไม่นั้น ไม่ได้ใช้เกณฑ์ความระมัดระวังของบุคคลธรรมดาทั่วไป แต่ใช้เกณฑ์โดยเฉลี่ยของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นหากใช้เกณฑ์โดยเฉลี่ยของบุคคลทั่วไป การกระทำอันเป็นละเมิดหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นอาจจะไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาณ ซึ่งจะทำให้เอกชนไม่ได้รับความคุ้มครองได้ดีเท่าที่ควร นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมยังเห็นว่าในการฟ้องคดีโจทก์ไม่จำเป็นต้องระบุชื่อของข้าราชการที่ได้กระทำโดยประมาณ เพียงแต่ชี้ให้เห็นว่าข้าราชการของหน่วยงานใดกระทำการละเมิดหน้าที่โดยประมาณเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายก็พอแล้ว โดยคำพิพากษาเช่นนี้ศาลยุติธรรมได้พัฒนาหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองไปในทิศทางของหลัก “ความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐ” มากยิ่งขึ้น แม้ว่าโดยกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังต้องถือว่าความรับผิดชอบของรัฐเป็นความรับผิดชอบโดยอ้อมอยู่ก็ตาม

3.5.4 ญี่ปุ่น

(1) กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่หลายฉบับด้วยกัน¹¹⁸ แบ่งออกเป็นนโยบายด้านต่างๆ 9 นโยบาย ดังนี้

1) ด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม มีกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (The Basic Environment Law) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมโดยรัฐและหน่วยงานอื่น (Law Concerning the Promotion of Procurement of Eco-Friendly Goods and Services by the State and Other Entities (Law on Promoting Green

¹¹⁸ จาก เอกสารการบรรยายทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและไทย “รายชื่อกฎหมายหลักเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย” (น. 113 - 118), แปลและเรียบเรียง โดย อนุรักษ์ อรุณทอง, 2553, กรุงเทพฯ: พี.เพรส.

Purchasing)) กฎหมายว่าด้วยการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment Law) กฎหมายว่าด้วยการเพิ่มแรงจูงใจในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม (Law for Enhancing Motivation on Environmental Conservation and Promoting of Environmental Education)

2) ด้านสิ่งแวดล้อมโลก มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการใช้มาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อน (Law Concerning the Promotion of the Measures to Cope with Global Warming) กฎหมายว่าด้วยการใช้พลังงานอย่างเหมาะสม (Act on the Rational Use of Energy) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมให้นำพลังงานใหม่มาใช้ (Act on the Promotion of New Energy Usage)

3) ด้านกากของเสียและการนำกลับมาใช้ใหม่ มีกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการพิเศษว่าด้วยการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกฎหมายว่าด้วยกากของเสียทางอุตสาหกรรมสำหรับการนำยานพาหนะที่เสื่อมสภาพกลับมาใช้ใหม่ (Law of Special Measures concerning Removal of Environmental Problems Caused by Specified Industrial Wastes Law for the Recycling of End-of-Life Vehicles) กฎหมายว่าด้วยการนำวัสดุก่อสร้างกลับมาใช้ใหม่ (Construction Material Recycling Law) กฎหมายว่าด้วยการจัดการกากของเสียและการทำความสะอาดพื้นที่สาธารณะ (Waste Management and Public Cleansing Law) กฎหมายว่าด้วยการนำเครื่องใช้ไฟฟ้าในครัวเรือนชนิดที่กำหนดไว้โดยเฉพาะกลับมาใช้ใหม่ (Law for the Recycling of Specified Kinds of Home Appliances) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล (Law for Promotion of Effective Utilization of Resources)

4) ด้านสภาพอากาศและการคมนาคมขนส่ง มีกฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Law) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกลิ่นที่ไม่พึงประสงค์ (Offensive Oder Control Law) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการสั่นสะเทือน (Vibration Regulation Law) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมเสียงรบกวน (Noise Regulation Law) กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษสำหรับการลดการปล่อยก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ออกจากยานพาหนะในเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ รวมถึงระเบียบเกี่ยวกับการปล่อยก๊าซออกจากยานยนต์พิเศษที่ไม่ได้ขับเคลื่อนบนถนน (The Law concerning Special Measures for Total Emission Reduction of Nitrogen Oxides from Automobiles in Specified Areas Act on Regulation, Etc. of Emissions from Non-road Special Motor Vehicles) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษทางเสียงจากเครื่องบินในพื้นที่โดยรอบสนามบินสาธารณะ (Law concerning the Prevention of Damage caused by Aircraft Noise in Areas around Public Airport) กฎหมายว่าด้วยการจัดการสถานการณ์

ต่างๆ ต่อมลพิษทางเสียงจากเครื่องบินในบริเวณโดยรอบสนามบินที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ (Law relating to Special Arrangements for Countermeasures against Aircraft Noise around Specified Airports)

5) ด้านสิ่งแวดล้อมทางน้ำ ดิน และพื้นดิน มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลพิษในพื้นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Agricultural Land Soil Pollution Prevention Law) กฎหมายว่าด้วยน้ำพุร้อน (Hot Springs Law) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลพิษและภัยพิบัติทางทะเล (Law relating to the Prevention of Marine Pollution and Maritime Disaster) กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและชดเชยความเสียหายจากมลพิษที่เกิดจากน้ำมัน (Law for Reparation and Compensation of Damage by Oil Pollution) กฎหมายว่าด้วยการจัดการปัญหาการปนเปื้อนของดิน (Soil Contamination Countermeasures Act) กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเกี่ยวกับการอนุรักษ์คุณภาพน้ำในบริเวณแหล่งทรัพยากรทางน้ำเพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดจากการใช้น้ำ (Law concerning Special Measures for Water Quality Conservation at Water Resources Area in Order to Prevent the Specified Difficulties in Water Utilization)

6) ด้านสุขภาพและเคมีภัณฑ์ มีกฎหมายว่าด้วยการรายงานผลการปล่อยสารเคมีออกสู่สิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมการพัฒนาด้านการจัดการสารเคมี (Law Concerning Reporting, etc. of Releases to the Environment of Specific Chemical Substances and Promoting Improvements in their Management) กฎหมายว่าด้วยการรับภาระต้นทุนของผู้ประกอบกิจการจากการควบคุมมลพิษเพื่อสาธารณะ (Law concerning Entrepreneurs' Bearing of the Cost of Public Pollution Control) กฎหมายว่าด้วยวิธีการชั่วคราวเพื่อส่งเสริมการทำงานของฝ่ายปกครองในการรับรองโรคมินามาตะ (Law concerning Provisional Measures for Promotion of Administrative Work on Certification of Minamata Disease)

7) ด้านธรรมชาติและวนอุทยานสาธารณะ มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการฟื้นฟูธรรมชาติ (Law for the Promotion of Nature Restoration) กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ (Nature Conservation Law) กฎหมายว่าด้วยอุทยานทางธรรมชาติ (Natural Parks law) กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์ป่าและพืชพันธุ์ป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Law for the Conservation of Endangered Species of Wild Fauna and Flora) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์ป่าและการล่าสัตว์อย่างเหมาะสม (Wildlife Protection and Proper Hunting Law) กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืนด้วยการควบคุมการใช้ประโยชน์จากสิ่งมีชีวิตที่มีการคัดแปลงทางพันธุกรรม (Law concerning the Conservation and Sustainable

Use of Biological Diversity through Regulation on the Use of Living Modified Organisms)
กฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพและการจัดการสัตว์ (Act on Welfare and Management of Animals)

8) ด้านการเยียวยาความเสียหาย มีกฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาทด้านมลพิษทางสิ่งแวดล้อม (Law concerning the Settlement of Environmental Pollution Disputes) กฎหมายว่าด้วยการชดเชยความเสียหายทางสุขภาพ อันเนื่องมาจากมลพิษ (Pollution-related Health Damage Compensation Law)

9) ด้านอาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อม มีกฎหมายว่าด้วยการลงโทษทางอาญาต่อการกระทำที่ทำให้เกิดมลพิษ (Pollution Crimes Punishment Law)

จะเห็นได้ว่าญี่ปุ่นเองซึ่งเป็นประเทศที่มีศักยภาพสูงในการอุตสาหกรรมมีกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับด้วยกันซึ่งเป็นกฎหมายเทคนิคในการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุมเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

นอกจากนี้ กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญดังนี้¹¹⁹

1. ประมวลกฎหมายแพ่ง

มาตรา 709 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความเสียหายจากการกระทำละเมิดซึ่งกำหนดว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำการอันเป็นการกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น หรือประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายคุ้มครอง ผู้นั้นจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ส่วนมาตรา 719 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้กระทำละเมิดร่วมกันซึ่งกำหนดว่า “หากบุคคลมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไปมีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ผู้กระทำละเมิดแต่ละคนต้องร่วมกันรับผิดชอบในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายดังกล่าว และให้นำความข้างต้นไปใช้ หากไม่ปรากฏแน่ชัดว่า บุคคลใดเป็นผู้กระทำละเมิด ทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย” และวรรคต่อมากำหนดให้ใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำผิด หากพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้กระทำละเมิดร่วม

2. กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Law)

มาตรา 25 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความรับผิดโดยเด็ดขาด (Absolute Liability) ของผู้ประกอบการธุรกิจต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่บุคคลได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือสุขภาพอนามัยจากการแพร่กระจายของก๊าซ (รวมถึงไปถึงการฟุ้งกระจาย ซึ่งต่อไปจะเรียกชื่ออย่างเดียวกัน หากมีการนำคำดังกล่าวไปใช้ในหมวดนี้) ซึ่งเป็นสารที่

¹¹⁹ บทบัญญัติที่สำคัญของกฎหมายต่างๆ ของประเทศญี่ปุ่น (น.122-128). เล่มเดิม.

เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ (สารใดๆ ให้หมายความรวมถึง ควันและเขม่า และสารหรือฝุ่นละอองชนิดพิเศษตามที่คณะรัฐมนตรีมีคำสั่งกำหนดไว้ว่าส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ซึ่งความหมายนี้ให้นำไปใช้ในบทบัญญัติของหมวดนี้) ซึ่งปล่อยออกมาจากโรงงาน โรงอุตสาหกรรม หรือการจัดตั้งอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่เกิดจากการดำเนินอุตสาหกรรม องค์การผู้ประกอบการจึงตั้งกล่าวต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายอันเกิดขึ้นจากกรณีนั้น” และวรรคต่อไปกำหนดว่า “ในกรณีที่มีการกำหนดชนิดของสารไว้เป็นพิเศษว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ความตามวรรคแรกจะนำไปใช้ต่ออันตรายที่เกิดขึ้นจากสารดังกล่าวได้นับแต่วันที่ประกาศว่าสารดังกล่าวเป็นสารชนิดพิเศษที่เป็นอันตรายแล้ว”

3. กฎหมายว่าด้วยการชดเชยความเสียหายโดยรัฐ (State Redress Law)

มาตรา 1 (1) กำหนดให้รัฐหรือองค์การปกครองจะต้องชดใช้ค่าเสียหายกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งโดยใช้อำนาจของรัฐบาลหรือองค์การปกครองใดๆ กระทำการในหน้าที่อันทำให้เกิดความเสียหายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อบุคคลอื่นทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา

4. กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (The Basic Environment Law)

มาตร 3 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิอย่างเต็มที่และการใช้สิทธิประโยชน์ทางสิ่งแวดล้อมอย่างสมประโยชน์ในอนาคต ซึ่งกำหนดว่า “การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะต้องมีการนำไปใช้อย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่ามนุษย์ในปัจจุบันและในอนาคตจะสามารถใช้สิทธิประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและอุดมสมบูรณ์ได้ และสิ่งแวดล้อมดังกล่าวที่เป็นรากฐานในการดำรงอยู่ของมนุษย์นั้น จะต้องรักษาไว้เพื่อใช้ในอนาคต เนื่องจากการใช้สิทธิประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและอุดมสมบูรณ์เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ในการอยู่อาศัยอย่างมีสุขภาพอนามัยและวัฒนธรรมที่ดี และสิ่งแวดล้อมจะดำรงอยู่ได้ด้วยปัจจุบันด้านความสมดุลของระบบนิเวศ และรูปแบบที่เป็นรากฐานในการดำรงอยู่ของมนุษย์ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการกระทำของมนุษย์ในปัจจุบันต่อการใช้ศักยภาพจากสิ่งแวดล้อมและการดำเนินกิจกรรมเสี่ยงต่างๆ อันอาจมีอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม”

มาตรา 4 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสร้างสังคมเพื่อรับรองการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วยการลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดว่า “การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับการส่งเสริมโดยให้สังคมได้ตระหนักในหลักเกณฑ์ที่ว่าบริเวณใดเป็นบริเวณที่มีสิ่งแวดล้อมที่ดีและอุดมสมบูรณ์ที่ควรได้รับการอนุรักษ์ไว้ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะต้องเป็นการสร้างความมั่นใจด้วยการสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้อยู่ในสภาพที่ดี ด้วยการลดภาระทางสิ่งแวดล้อม โดยผ่านทางแนวทางปฏิบัติในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น การลดภาระทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจและกิจกรรมอื่นๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยกิจกรรมดังกล่าว

เกิดจากการร่วมรับภาระจากประชาชนส่วนใหญ่อย่างชัดเจนและด้วยความสมัครใจ และเพื่อให้การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมสามารถป้องกันได้ล่วงหน้าด้วยความรู้ทางวิทยาศาสตร์”

มาตรา 5 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลกโดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ “การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลกจะต้องได้รับการส่งเสริมอย่างมีประสิทธิภาพและอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือกันของประเทศต่างๆ ด้วยการใช้ศักยภาพและทรัพยากรต่างๆ ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งสอดคล้องกับจุดยืนของประเทศญี่ปุ่นที่แสดงต่อประชาคมระหว่างประเทศที่ว่า การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลกนับเป็นการแสดงถึงความกังวลของมวลมนุษยชาติ ในลักษณะเดียวกับการเรียกร้องให้เกิดความมั่นใจว่า มนุษย์จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีสุขภาพอนามัยและวัฒนธรรมที่ดีในอนาคต และเป็นผลมาจากการที่ญี่ปุ่นได้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมโดยการติดต่อพึ่งพากับประชาคมระหว่างประเทศอย่างใกล้ชิด”

5. กฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law)

มาตรา 3 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานการปล่อยน้ำเสีย ซึ่งกำหนดว่า “(1) มาตรฐานการปล่อยน้ำเสีย อันจะทำให้เกิดมลภาวะนั้น (ซึ่งให้รวมไปถึงมลภาวะทางความร้อนด้วย) จะต้องเป็นไปตามคำสั่งที่สำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด (2) มาตรฐานการปล่อยน้ำเสียตามวรรคก่อน จะต้องกำหนดระดับขั้นสูงสุดของวัตถุสารแต่ละชนิดที่จะอนุญาตไว้ โดยเฉพาะวัตถุสารที่เป็นอันตราย อันจะทำให้เกิดมลภาวะ ทั้งนี้ รวมถึงวัตถุประเภทอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในวรรคย่อยที่สอง ในวรรคสองของมาตราก่อน ก็จะต้องกำหนดระดับขั้นสูงสุดของวัตถุดังกล่าวในแต่ละชนิดที่จะอนุญาตไว้ด้วย (3) สำหรับบริเวณแหล่งน้ำสาธารณะในเขตจังหวัดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นบริเวณที่การจัดทำมาตรฐานการปล่อยน้ำเสียตามวรรคแรกนั้น มีมาตรฐานที่ไม่เพียงพอที่จะปกป้องคุ้มครองสุขภาพอนามัยของมนุษย์ หรือไม่เพียงพอที่จะรักษาสีสิ่งแวดล้อมที่มีตามธรรมชาติ จังหวัดอาจกำหนดมาตรฐานที่มีความเคร่งครัดมากกว่ามาตรฐานที่กำหนดในระดับขั้นสูงสุดที่จะอนุญาตไว้ได้ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรฐานการปล่อยน้ำเสียตามวรรคดังกล่าว โดยให้บัญญัติไว้ในคำสั่งจังหวัดให้เป็นไปตามคำสั่งของคณะกรรมการ (4) คำสั่งจังหวัดตามวรรคก่อน จะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้องไว้ด้วย (5) ในกรณีที่จังหวัดได้จัดทำมาตรฐานการปล่อยน้ำเสียตามที่กำหนดไว้ในวรรคสาม ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแจ้งให้ผู้บัญชาการหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมและผู้ว่าราชการจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้องทราบเป็นการล่วงหน้า”

มาตรา 29 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ต่อกฎระเบียบ ซึ่งกำหนดว่า “ตามบทบัญญัติในกฎหมายนี้ไม่นำไปใช้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการควบคุมที่จำเป็นในกรณีดังต่อไปนี้ (1) กรณีที่เกี่ยวกับสภาพมลภาวะทางน้ำ

(ยกเว้น มลภาวะที่เกิดจากสารพิษ) นอกเหนือจากสภาพมลภาวะทางน้ำ ตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 2 วรรคสอง ข้อ 3 (2) กรณีที่เกี่ยวกับสภาพมลภาวะทางน้ำที่นอกเหนือจากมลภาวะทางน้ำที่เกิดจากสารพิษ ในบริเวณแหล่งน้ำที่ไหลลงสู่พื้นดิน (3) กรณีที่เกี่ยวกับสภาพมลภาวะที่เกิดจากสารพิษและตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 วรรคสอง ข้อ 2 จากการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือจากการประกอบกิจการใดๆ ที่นอกเหนือจากการประกอบกิจการที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ (4) กรณีที่เกี่ยวกับสภาพมลภาวะทางน้ำที่เกิดจากสารพิษในบริเวณแหล่งน้ำที่ไหลลงสู่พื้นดิน จากการปล่อยน้ำเสียจากโรงงานลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะ หรือการประกอบกิจการใดๆ ที่นอกเหนือจากการประกอบกิจการที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ”

6. กฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง (Administrative Case Litigation Law)¹²⁰

มาตรา 3 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ทางปกครอง ซึ่งกำหนดว่า “คดีอุทธรณ์ทางปกครองในกฎหมายนี้ หมายถึง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ประชาชนได้แย้งการใช้อำนาจมหาชนของหน่วยงานทางปกครอง

“การฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครอง” ในกฎหมายนี้ หมายถึง คดีพิพาทเพื่อขอให้เพิกถอนการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือการกระทำอื่นใด ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยใช้อำนาจมหาชนของหน่วยงานทางปกครองนั้น (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าการกระทำทางปกครอง แต่จะไม่รวมถึงการพิจารณา การวินิจฉัยในทางปกครองใดๆ การออกกฎหรือการกระทำอื่นซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคต่อไป)

“การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยทางปกครอง” ในกฎหมายนี้ หมายถึง คดีพิพาทเพื่อขอให้เพิกถอนผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยของหน่วยงานทางปกครองใดๆ (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า คำวินิจฉัยทางปกครอง) ภายหลังจากที่ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้น หรือยื่นคำร้องขอให้พิจารณาใหม่อีกครั้งต่อหน่วยงานทางปกครองนั้น (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า การขอให้พิจารณาใหม่)”

ส่วนมาตรา 9 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับผู้มีสิทธิในการฟ้องคดี ซึ่งกำหนดว่า “การฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองหรือคำวินิจฉัยทางปกครอง (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “การฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอน”) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้นั้นจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางกฎหมายอันเนื่องมาจากการกระทำหรือคำวินิจฉัยทางปกครองดังกล่าว (รวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้เสียตามกฎหมายซึ่งได้รับการเสียหายจากการเพิกถอนการกระทำหรือคำวินิจฉัยทางปกครองนั้นแล้ว แม้ว่าภายหลังผลของการกระทำหรือคำวินิจฉัยทางปกครองนั้นจะสิ้นผลไป เนื่องจากพ้นระยะเวลาบังคับใช้หรือโดยเหตุผลอื่นก็ตาม)

¹²⁰ การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิของธรรมชาติในประเทศญี่ปุ่น (น. 124). เล่มเดิม.

ศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คู่กรณีอาจมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำหรือคำวินิจฉัยทางปกครองใดๆ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายหรือไม่ โดยศาลจะไม่พิจารณาตามตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำหรือคำวินิจฉัยทางปกครองเท่านั้น แต่จะพิจารณาถึงลักษณะข้อเท็จจริงหรือเนื้อหาประกอบกับการมีส่วนได้เสียในการดำเนินการนั้นด้วย เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือจุดประสงค์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในกรณีนี้ ศาลจะต้องศึกษาเปรียบเทียบ แยกแยะข้อดีข้อเสียเพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายของกฎหมายอย่างแท้จริง และกรณีพิจารณาลักษณะข้อเท็จจริงหรือเนื้อหาที่ควรนำมาพิจารณาประกอบการมีส่วนได้เสียนั้น จะต้องเป็นข้อมูลความจริงที่ทำให้เชื่อได้ว่า การกระทำหรือคำวินิจฉัยทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันนำมาซึ่งลักษณะข้อเท็จจริงหรือเนื้อหาที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ทั้งนี้ สภาพความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นจะนำมาเป็นเกณฑ์หนึ่งในการพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีดังกล่าวด้วย”

(2) ค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีวิธีการคำนวณค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อม ดังจะกล่าวต่อไป¹²¹ กฎหมายแพ่งของญี่ปุ่นกำหนดให้มีการชดเชยความเสียหายด้วยค่าชดเชยเป็นพื้นฐาน ตามกฎหมายแพ่งมาตรา 417 ที่ว่า “หากไม่มีการแสดงเจตนาเป็นอย่างอื่น ให้ประเมินมูลค่าความเสียหายเป็นตัวเงิน” ซึ่งเป็นการชดเชยตามความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น ในกรณีของการชดเชยความเสียหาย เนื่องจากการกระทำละเมิดจะเป็นการจ่ายเงินให้ในจำนวนที่เท่ากับ “ส่วนต่างของมูลค่าในปัจจุบันกับส่วนที่พึงได้รับ หากไม่มีการกระทำละเมิด” โดยมีวิธีการประเมินที่เรียกว่า “การนำรายการความเสียหายแต่ละประเภทมาพิจารณารวมกัน” ซึ่งเป็นวิธีการคำนวณมูลค่าของความเสียหายโดยรวม โดยนำรายการความเสียหายแต่ละประเภทมาพิจารณา โดยแบ่งเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สิน และความเสียหายทางจิตใจ การคำนวณความเสียหายต่อทรัพย์สินยังแบ่งเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินที่มีอยู่ (การกระทำละเมิดทำให้ทรัพย์สินที่มีอยู่ มีจำนวนลดลง) และความเสียหายจากผลประโยชน์ที่ควรได้รับ (ความเสียหายในรูปแบบของการไม่ได้รับผลประโยชน์ที่พึงได้รับในอนาคตอันเนื่องจากการกระทำละเมิด) ตัวอย่างความเสียหายต่อทรัพย์สินที่มีอยู่ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายเมื่อเข้าพักรักษาในโรงพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการพยาบาลดูแล ค่าซ่อมแซมที่พักอาศัย ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงสภาพดิน เมื่อเกิดความเสียหาย จากมลพิษทางดิน

¹²¹ เอกสารการบรรยายทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและไทย, “ประสบการณ์ของญี่ปุ่นเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาเกี่ยวกับวิธีการและกระบวนการทางกฎหมาย เรื่อง ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ภาระในการพิสูจน์ และการชดเชยค่าเสียหาย.” (น. 214-217). เล่มเดิม.

เช่น ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสภาพดินที่ปนเปื้อนมลพิษ ให้กลับมามีสภาพดั้งเดิม และค่าทนาย แม้จะไม่ได้เป็นค่าทนายที่ได้จ่ายไปตามจริงแต่ก็ยอมรับว่าค่าทนายเป็นส่วนหนึ่งของความเสียหายที่เกิดขึ้น ส่วนความเสียหายจากผลประโยชน์ที่ควรได้รับ ได้แก่ ความเสียหายเนื่องจากการหยุดพักงาน เช่น รายได้ที่พึงมีในระหว่างที่ไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากความเจ็บป่วย การสูญเสียผลประโยชน์เนื่องจากความเจ็บป่วยที่ไม่สามารถรักษาให้หายขาด ในกรณีที่มีความสามารถในการทำงานลดลงเนื่องจากความพิการ จะคำนวณตามรายได้ที่ควรจะได้รับ หากไม่เกิดความพิการดังกล่าว และการสูญเสียผลประโยชน์เนื่องจากการเสียชีวิต นอกจากนี้ ยังมีความเสียหายทางจิตใจ ซึ่งค่าชดเชยของความเสียหายทางจิตใจ เป็นเงินที่คำนวณขึ้นมาเพื่อเป็นค่าทำขวัญสำหรับการที่ผู้เสียหายได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยศาลจะพิจารณาสถานการณ์แต่ละอย่างประกอบ และวินิจฉัยตามดุลยพินิจ เช่น คดีจรรยา ก็จะมีปัจจัยที่ใช้ในการคำนวณค่าชดเชย แต่ไม่ได้มีผลผูกมัดต่อการวินิจฉัย ซึ่งเป็นไปอย่างเป็นอิสระของศาล และเป็นเรื่องยากสำหรับผู้เสียหายในการที่จะพิสูจน์ถึงจำนวนรวมของเงินที่เพียงพอต่อการชดเชยความเสียหายทางจิตใจ อย่างเป็นทางการได้ ศาลจึงพิจารณาเรื่องค่าทำขวัญอย่างยืดหยุ่น โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลก็จะพิจารณารับคำฟ้องไว้ นอกจากนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 248 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมเข้ามาในโอกาสที่มีการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในปี ค.ศ. 1996 ได้กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่า มีความเสียหายเกิดขึ้นจริง หากการพิสูจน์มูลค่าความเสียหาย ตามลักษณะความเสียหายที่ปรากฏเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก ศาลอาจประเมินมูลค่าความเสียหาย จากผลการสืบพยาน รวมทั้งผลการพิสูจน์หลักฐาน ในกระบวนการพิจารณาคดีทั้งหมด แล้ววินิจฉัยเกี่ยวกับมูลค่าความเสียหายตามที่เห็นว่าเหมาะสมได้” ซึ่งในปัจจุบัน ศาลจะพิจารณามูลค่าความเสียหาย ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในบทบัญญัตินี้ ในการพิจารณาคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก อาจมีการฟ้องเรียกค่าชดเชยความเสียหาย ด้วยวิธีที่เรียกว่า “การยื่นคำฟ้องร่วมกัน” ซึ่งเป็นวิธีการฟ้องโดยนำมูลค่าของความเสียหายต่อทรัพย์สินและความเสียหายต่อจิตใจมาคำนวณร่วมกัน และเป็นวิธีที่โจทก์จำนวนหลายคน จะเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหาย โดยให้เป็นจำนวนรวมเดียวกัน การใช้วิธีการฟ้องเช่นนี้ มีข้อดี คือ เป็นการลดภาระการพิสูจน์เกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นของโจทก์แต่ละคน และส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวเป็นหนึ่งเดียวระหว่างผู้เสียหายด้วยกัน ในกรณีดังกล่าว ศาลจะแบ่งผู้เสียหายออกเป็นกลุ่ม แล้วกำหนดจำนวนค่าชดเชยในรูปแบบของ “ค่าทำขวัญ”

ส่วนคดีที่ฟ้องร้องเกี่ยวกับความเสียหายในทรัพยากรธรรมชาติในประเทศญี่ปุ่นนั้น กรณีที่มีการทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น การตัดไม้ทำลายป่า หรือทำลายสิ่งแวดล้อมใดก็ตาม รัฐก็จะออกคำสั่งให้ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม การกระทำผิดกฎหมาย เช่น มีการทำให้น้ำใต้ดินปนเปื้อน รัฐก็

จะมีคำสั่งให้พยายามฟื้นฟู แต่หากว่าผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายไม่ทำการฟื้นฟู รัฐก็จะเข้าไปดำเนินการแทน และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐเข้าไปทำแทนก็จะไปเก็บจากผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น เป็นค่าใช้จ่ายที่บังคับเก็บ และเก็บในภายหลังค่าใช้จ่ายที่ใช้ออกไป ซึ่งก็ไม่น่าแน่นอนว่าจะเท่ากับความเสียหายจากธรรมชาติที่เสียไป¹²²

ประเทศญี่ปุ่นมีคดีเกี่ยวกับมลพิษที่ถือว่าเป็นคดีสำคัญ จำนวน 4¹²³ คดี ดังนี้

(1) คดีโรคมินามาตะที่จังหวัดคุมาโมโตะ โรคมินามาตะ เป็นโรคที่ซึ่งทำให้ผู้ป่วยพิการทางสมอง อันเกิดจากสารปรอทที่สะสมในร่างกาย ทำให้ผู้ป่วยเกิดอาการต่างๆ เช่น มือเท้าชาไม่มีแรง พูดไม่ชัดเป็นอัมพาต การมองเห็นที่แคบกว่าสายตาคนปกติ เป็นต้น ซึ่งพบและเป็นที่ยอมรับต่อสาธารณชนครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1956 ณ เมืองมินามาตะ สาเหตุของการเกิดโรคมินามาตะมาจากโรงงานชิสโสะที่ตั้งอยู่ในเมืองมินามาตะได้ปล่อยสารปรอทลงสู่ทะเล ทำให้สารปรอทไปสะสมอยู่ในตัวปลาและผู้ป่วยก็นำปลาเหล่านั้นมารับประทานนั่นเอง แต่กว่ารัฐบาลจะประกาศถึงสาเหตุของโรคดังกล่าวต่อสาธารณชนได้ก็ในปี ค.ศ. 1968 แล้ว การที่ใช้เวลานานในการค้นหาสาเหตุที่แท้จริงและการจัดทำนโยบาย ส่งผลให้ชาวบ้านที่เป็นชาวประมงต้องเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ สารปรอทยังผ่านทางสายรกเข้าสู่ทารกในครรภ์ของมารดาที่ได้รับสารปรอทอีกด้วย ทำให้เด็กทารกป่วยเป็นโรคมินามาตะมาตั้งแต่เกิด

(2) คดีโรคมินามาตะที่จังหวัดนีกาตะ โรคมินามาตะได้พบเป็นครั้งที่สองในจังหวัดนีกาตะ โดยโรงงานอุตสาหกรรมได้ปล่อยสารพิษลงในแม่น้ำอะคาโนะกะวะ ทั้งนี้ ได้มีการยืนยันผู้ป่วยที่เสียชีวิตจากด้วยโรคนี้ในปี ค.ศ. 1965 และทำให้บริษัทที่รับผิดชอบต้องหยุดการใช้สารประกอบอินทรีย์ปรอทในกระบวนการผลิต

(3) คดีโรคอิไต-อิไตที่จังหวัดโทยะมะ โรคอิไต-อิไตนี้เป็นโรคที่เกิดจากมลพิษที่มาจากสารแคดเมียม โดยบริษัทที่ทำเหมืองแร่ได้ปล่อยลงสู่ทะเลมาตั้งแต่ช่วงก่อนสงคราม แต่เนื่องจากในช่วงแรกไม่ทราบสาเหตุของโรค และผู้ป่วยมีอาการปวดสะโพก ปวดหลัง และทุพภิกขภัยจากการปวดตามส่วนต่างๆ ของร่างกาย แม้เพียงแต่ไอก็รู้สึกเจ็บปวดราวกับว่ากระดูกหัก ผู้ป่วยต่างร้องว่า “อิไต อิไต (โอย เจ็บๆ)” อยู่เช่นนั้น จนเสียชีวิต

¹²² เอกสารการบรรยายทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและไทย, “การบรรยายพิเศษ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและไทย ครั้งที่ 1 วันที่ 6 สิงหาคม 2552 บรรยายโดย Prof.Dr.Noriko OKUBO และนายไพโรจน์ มินเค็น,” (น. 183). เล่มเดิม.

¹²³ เอกสารการบรรยายทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและไทย, “ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของปัญหาสิ่งแวดล้อมและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น” แปลและเรียบเรียง โดย นายชาญวิทย์ ชัยกันย์, และนางสาวสุชาดา ศรีเกลี้ยง (น. 7). เล่มเดิม.

(4) คดีโรคหอบหืดที่เมืองยกลาคอจิ ช่วงครึ่งปลายทศวรรษที่ 1950 เป็นต้นมา รัฐบาลญี่ปุ่นได้เห็นชอบให้มีการสร้างโรงงานปิโตรเคมีขนาดใหญ่ขึ้นที่เมืองยกลาคอจิ จังหวัดมิเอะ ในช่วงต้นของการดำเนินการ ไม่ปรากฏว่ามีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมที่อยู่ใกล้เคียง และก่อนเปิดดำเนินการก็ไม่ได้ทำการสำรวจเพื่อศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด เมื่อมีการปล่อยควันสีขาวออกจากโรงงานที่อยู่โดยรอบ ประชาชนได้ป่วยเป็นโรคทางเดินหายใจมากขึ้น เช่น โรคเกี่ยวกับปอด โรคหอบหืด เป็นต้น

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีเอกชน

ก่อให้เกิดความเสียหายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542

จากการศึกษากระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมาย แนวคิดทฤษฎีทางสิ่งแวดล้อม หลักการอันเป็นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี ทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น ตลอดจนการแก้ไขเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ข้อพิจารณาการชดเชยค่าเสียหายในเชิงนิติเศรษฐศาสตร์ ดังกล่าวแล้ว ในบทที่ 2 และบทที่ 3 กรณีจึงทำให้ทราบว่ากระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังมีข้อบกพร่องในทางกระบวนการเข้าถึงซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในหลายๆ ด้านด้วยกัน

ดังนั้น ในบทนี้จะได้วิเคราะห์ซึ่งประเด็นที่เป็นปัญหาตามที่ได้อ้างสมมติฐานไว้ เริ่มตั้งแต่กระบวนการใช้สิทธิทางศาล เพื่อจะได้ทราบถึงว่ากระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการไปอย่างไรบ้าง มีประเด็นอะไรที่น่าสนใจใคร่ศึกษาต่อไป เพื่อให้รูปแบบการวิเคราะห์ปัญหาเป็นไปในแนวทางวิชาการ เป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงอาจมีการนำเอาข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็นข้อพิพาทที่เคยขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อันเป็นคดีตัวอย่างในการนำเสนอทั้งปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาคือไป ดังจะได้ศึกษาเป็นลำดับต่อไป

4.1 ปัญหาข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและแนวทางการแก้ไข

4.1.1 ปัญหาข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมีทั้งที่เป็นข้อพิพาททางแพ่ง ข้อพิพาททางอาญา และข้อพิพาททางปกครอง หากเป็นคดีที่มีข้อพิพาททางปกครองตามบทนิยามในข้อ 1 ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งให้นิยามไว้ว่า

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หมายความว่ารวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด คดีสิ่งแวดล้อมนั้น ก็จะเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากมีข้อพิพาทดังกล่าวก็จะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีที่มีข้อพิพาทนอกจากนี้ก็อาจจะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามลักษณะแห่งคดีซึ่งอาจเป็นคดีที่มีข้อพิพาททางแพ่ง หรือเป็นคดีที่มีข้อพิพาททางอาญา

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง มีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาเป็นลำดับแรกก่อนว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นหรือไม่ โดยพิจารณาเขตอำนาจศาล เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมทั้งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันศาลปกครองได้ยอมรับหลักการที่ผู้จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อย่างกว้างตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 3 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมสหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย วรรคสอง กำหนดว่า การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 วรรคสาม กำหนดว่า กรณีที่มีการยื่น

คำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลควรพิจารณาให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสาธารณะประกอบในการพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วยและโดยสถานะของผู้ขอซึ่งยื่นฟ้องเพื่อแก้ไขเยียวยาสิ่งแวดลอม หากต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ฟังถือว่าผู้ขอจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ตามมาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ เมื่อพิจารณามาตรา 6 (3)¹ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปแล้วจะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ให้สิทธิแก่บุคคลที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพียงการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิฟ้องคดีทางสิ่งแวดล้อมแก่บุคคลดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม โดยที่คดีสิ่งแวดล้อมนั้นมีลักษณะพิเศษกว่าคดีโดยทั่วไปตามลักษณะข้อพิพาทแห่งคดี ดังนั้น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจึงอาจยื่นฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในทางแพ่งหรือทางอาญาต่อศาลยุติธรรมได้ หากข้อพิพาทนั้นมีลักษณะแห่งคดีที่ไม่ใช่คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กรณีจึงเกิดปัญหาว่าการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอาจมีความซ้ำซ้อนในแง่ของกระบวนการดำเนินคดีของศาลซึ่งอาจนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาที่แตกต่างกันในเรื่องการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม จากกรณีดังกล่าวมีคดีที่นำศึกษา เช่น คดีที่ชาวบ้านคดีต่าง จำนวนแปดราย ที่แพทย์รับรองว่าเป็นผู้ป่วยจากพิษสารตะกั่ว ยื่นฟ้องบริษัทเอกชนผู้ก่อมลพิษในปี 2546 ต่อมา ในปี 2550 ศาลอุทธรณ์ภาค 7 (แผนกคดีสิ่งแวดล้อม) ได้มีคำพิพากษาคัดสินให้บริษัทผู้ก่อมลพิษต้องชดใช้เงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปด เป็นเงิน 29,551,000 บาท (คดีหมายเลขแดงที่ 3426/2550) จากนั้น ชาวบ้านจำนวน 151 ราย ยื่นฟ้องบริษัทเอกชนผู้ก่อมลพิษเพิ่มเติมอีกในปี 2550 และในปี 2554 ศาลอุทธรณ์ภาค 7 (แผนกคดีสิ่งแวดล้อม) ได้มีคำพิพากษาคัดสินให้บริษัทและกรรมการบริษัทจ่ายเงินค่าเสียหาย จำนวน 36,050,000 บาท ในฐานะเป็นผู้ก่อมลพิษ นอกจากนี้ ชุมชนชาวคดีที่ยังได้ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษ

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(3) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

๑๓๑

๑๓๑

ต่อศาลปกครองเพื่อฟื้นฟูค่าเสียหายคดีให้กลับคืนสภาพปกติในปี 2547 สรุปได้ความว่า ผู้ฟ้องคดี กับพวก รวมยี่สิบสองคน เป็นประชาชนซึ่งดำรงชีพอยู่ด้วยการอาศัยและพึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะค่าเสียหายคดี ได้ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควร ในการขจัดมลพิษหรือฟื้นฟูค่าเสียหายคดีให้กลับสู่สภาพเดิม โดยมีได้ควบคุมตรวจสอบเร่งรัดให้บริษัทดำเนินการอุดหรือขุดลอกตะกอนเพื่อนำไปกลบฝังตามแผนที่เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดี และไม่ได้นำเสนอข้อมูลหรือสภาพปัญหาเสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้ค่าเสียหายคดีเป็นเขตควบคุมมลพิษ อีกทั้งไม่เข้าดำเนินการฟื้นฟูและเรียกค่าเสียหายค่าเสียหายจากบริษัทที่เป็นผู้ก่อมลพิษ ซึ่งเป็นผู้ทำลายทรัพยากรของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการละเลยดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จนในปี 2555 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้ชาวคดีชดเชยคดี โดยให้กรมควบคุมมลพิษดำเนินการฟื้นฟูค่าเสียหายคดีจนกว่าจะพบค่าสารตะกั่วในน้ำ ดิน พืชผัก และสัตว์น้ำในค่าเสียหายคดีไม่เกินเกณฑ์มาตรฐานเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 1 ปี และให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหมด เป็นเงิน รายละเอียด 117,199.55 บาท เนื่องจากปริมาณสารตะกั่วในสัตว์น้ำยังคงเกินค่ามาตรฐาน ชาวบ้านจึงยังคงได้รับความเสียหายที่ต้องแบกรับภาระในการซื้ออาหาร และยังถูกละเมิดสิทธิในการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ เนื่องจากชุมชนชาวคดีล่างมีวิถีการดำรงชีวิตที่ต้องพึ่งพิงธรรมชาติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขดำที่ อ.597/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อ.743/2555)

จากกรณีศึกษาข้างต้น จึงเห็นได้ว่าแม้กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจะมีกระบวนการเข้าถึงซึ่งความยุติธรรมหลากหลายตามลักษณะแห่งคดีที่พิพาท โดยการที่บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายทางสิ่งแวดล้อมสามารถที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางศาล ทั้งที่เป็นศาลยุติธรรม และศาลปกครอง แต่กระบวนการดังกล่าวยังมีข้อจำกัดสิทธิในการเข้าถึงซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางศาล หากมีความรับผิดชอบในทางแพ่ง ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายก็นำคดีเข้าสู่กระบวนการทางแพ่ง หรือหากมีความรับผิดชอบทางอาญา ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายก็นำคดีเข้าสู่กระบวนการทางอาญา หรือหากมีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมนำคดีไปฟ้องศาลปกครอง ตามคดีตัวอย่างข้างต้น จึงส่งผลให้ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดียาวนาน ทำให้ไม่ทันต่อการเยียวยา แก้ไข หรือฟื้นฟูสภาพความเสียหายทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียไป อันเป็นการขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงซึ่งกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งตามระบบประเทศที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐ และประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ยอมรับหลักการดังกล่าวซึ่งได้มีการนำมาบัญญัติรับรองไว้เป็นหลักการตามระบบรัฐธรรมนูญนิยมโดยทั่วไป

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาคดีตัวอย่าง คือ คดีชานติเก้าฝับ (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขดำที่ 2115/2552 คดีหมายเลขแดงที่ 2033/2555) นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าของอาคารชานติเก้าฝับต่างก็มีส่วนผิดในการใช้อาคารที่พิพาทซึ่งถูกควบคุมและมีการดัดแปลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายควบคุมอาคาร และมีการยินยอมให้มีการเล่นดอกไม้เพลิง (พลุ) ภายในอาคารพิพาทจนเกิดเพลิงไหม้ ถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าของอาคาร เช่นเดียวกัน นอกจากการที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการที่ปล่อยให้มีการดัดแปลงอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้มีการเข้าใช้อาคารพิพาทและเกิดเพลิงไหม้ จนมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เป็นจำนวนมาก กรณีจึงเห็นได้ว่าทั้งเจ้าของอาคารชานติเก้าฝับและกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต่างก็เป็นการกระทำละเมิดเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาคดีตัวอย่างทั้งสองกรณี จึงเกิดปัญหาเปรียบเทียบกันว่า หากมีการเริ่มต้นคดีโดยเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตโรงงานให้แก่เจ้าของโรงงานซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยตนเอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีการเพิกถอนใบอนุญาตโรงงานอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าของโรงงานเป็นฝ่ายก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายร่วมอยู่ด้วยนั้น เช่น เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงสู่แม่น้ำ ถ้าคลอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นจึงเกิดแก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีทั้งเอกชน และรัฐ นอกจากนี้ ยังมีกรณีหากมีการเริ่มต้นคดีโดยเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ไม่ควบคุมดูแลปล่อยให้เจ้าของโรงงานซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยตนเอง ก่อสร้างโรงงานหรือดัดแปลงโดยไม่ได้รับใบอนุญาต นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าของโรงงานเป็นฝ่ายก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายร่วมอยู่ด้วยนั้น เช่น เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงสู่แม่น้ำ ถ้าคลอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นจึงเกิดแก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีทั้งเอกชน และรัฐ

จากกรณีทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้น รัฐซึ่งเป็นฝ่ายที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ก็อาจจะฟ้องแย้งเจ้าของโรงงานให้รับผิดชอบตามหลักผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ได้ ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่างก็ยังมีแบ่งแยกคดีโดยการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เป็นคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งต่างหาก อันเนื่องมาจากการปัญหาที่ว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจบังคับให้เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง

4.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาคือข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองโดยนิติรัฐ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐเป็น 3 ฝ่าย คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ประเทศไทยดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางศาล เป็นระบบศาลคู่ คือ มีทั้งศาลยุติธรรม และศาลปกครอง และโดยที่ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเป็นได้ทั้งคดีที่มีข้อพิพาททางแพ่ง ข้อพิพาททางอาญา และข้อพิพาททางปกครอง บุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมจึงมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามลักษณะข้อพิพาททางคดี ซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม จนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและนำคดีมาฟ้องศาลเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางศาลแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนนั้น ความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอาจเป็นได้ทั้งเอกชน หรือรัฐก็ได้ หากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้ยอมรับหลักการความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างกว้าง ที่จะมิสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จากกรณีคดีตัวอย่างที่เกิดขึ้น ทั้งสองกรณี คือ หากมีการเริ่มต้นคดีโดยเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตโรงงานให้แก่เจ้าของโรงงานซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยตนเอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีการเพิกถอนใบอนุญาตโรงงานอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้อเท็จจริง

ปรากฏว่าเจ้าของโรงงานเป็นฝ่ายก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายร่วมอยู่ด้วยนั้น เช่น เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงสู่แม่น้ำ ถ้าคลอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นจึงเกิดแก่เอกชน ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีทั้งเอกชน และรัฐ นอกจากนี้ ยังมีกรณีหากมีการเริ่มต้นคดีโดยเอกชน ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ไม่ควบคุมดูแลปล่อยให้เจ้าของโรงงานซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยตนเอง ก่อสร้างโรงงานหรือตัดแปลงโดยไม่ได้รับใบอนุญาต นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าของโรงงานเป็นฝ่ายก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายร่วมอยู่ด้วยนั้น เช่น เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงสู่แม่น้ำ ถ้าคลอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นจึงเกิดแก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีทั้งเอกชน และรัฐ

ผู้เขียนจึงขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 72 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้เอกชนชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ หรือมีอำนาจบังคับเอกชนให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติ ก็จะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในการที่จะเลือกกระบวนการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องศาลยุติธรรมเนื่องจากการฟ้องคดีปกครอง ไม่ต้องเสียค่าทนายความ และค่าธรรมเนียมศาลก็อาจได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม นอกจากนี้ รัฐก็อาจใช้สิทธิเรียกร้องผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายรับผิดชอบในทางแพ่งได้ กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็จะเป็นไปด้วยความรวดเร็วทันต่อการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากรัฐซึ่งเป็นฝ่ายที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายก็อาจจะฟ้องแย้งเจ้าของโรงงานให้รับผิดชอบตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 และหลักว่าด้วยสิทธิการนำคดีมาฟ้อง (The Doctrine of Locus Standi) ซึ่งผู้เขียนจะได้ขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 72 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยละเอียดในแนวทางการแก้ไขประเด็นปัญหาข้อที่สองต่อไป

4.2 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้อำนาจศาลปกครองกำหนดค่าบังคับแก่เอกชนและแนวทางการแก้ไข

4.2.1 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้อำนาจศาลปกครองกำหนดค่าบังคับแก่เอกชน

ปัจจุบันศาลปกครองได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ตามประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด ประกาศ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น ประกาศ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ในคดีปกครองทั่วไปศาลปกครองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครอง กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังคงใช้ระเบียบดังกล่าวในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยอนุโลม แม้ในปัจจุบันจะมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้ไว้ ณ วันที่ 29 มิถุนายน 2554 แต่ก็ยังไม่ใช้พระราชบัญญัติโดยตรง และศาลปกครองยังคงใช้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างคดีปกครองทั่วไป จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษกว่าคดีปกครองทั่วไป ดังนั้น ในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคดีสิ่งแวดล้อมจึงอาจเกิดปัญหาเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยว่าประชาชนที่มีข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาจจะยังไม่ได้รับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยสมบูรณ์ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่

เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น (5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจศาลปกครองกำหนดคำสั่งบังคับให้สอดคล้องกัน ตามลักษณะแห่งคดีที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองที่พิพาทกัน ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ในที่นี้ ผู้เขียนจะอธิบายเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาในการกำหนดคำสั่งบังคับ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) นั้นหมายความว่า หากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด... ศาลปกครองก็จะกำหนดคำสั่งบังคับ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) โดยการกำหนดคำสั่งบังคับสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน หากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลปกครองก็จะกำหนดคำสั่งบังคับ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) โดยการกำหนดคำสั่งบังคับสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม

หน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด และประการสุดท้าย หากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร... ศาลปกครองก็จะกำหนดค่าบังคับ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) โดยการกำหนดค่าบังคับสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (1) หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (2) ก็ได้ เช่น คดีปกครองที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือคดีปกครองที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เร็วขึ้น และในขณะเดียวกันก็ขอให้ศาลปกครองสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ศาลปกครองไทยไม่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับเอกชนให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือบังคับเอกชนให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ดังนั้น กรณีจึงเกิดปัญหาจากตัวอย่างของคำพิพากษาในคดีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ และคดีซานติกาัมบ ซึ่งผู้เขียนนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบว่า หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงแม่น้ำลำคลอง ศาลปกครองก็จะสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเพียงเท่านั้น ทั้งนี้ บางกรณีเจ้าของโรงงานเองเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงมีปัญหานั้นที่น่าพิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครองจะใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้หรือไม่ เมื่อพิจารณามาตรา 72 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการบังคับเอกชนศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจสั่งให้เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐ ทั้งที่กรณีดังกล่าวรัฐเป็นฝ่ายได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากฝ่ายเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย จากกรณีดังกล่าวนอกจากรัฐจะเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่เอกชน

ผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยตรงและเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย แล้ว ยังจะต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าชดเชยมลพิษให้สิ่งแวดล้อมคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็วที่สุดซึ่งต้องใช้ระยะเวลายาวนานมาก จึงอาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่รัฐ ทั้งที่เอกชนฝ่ายที่เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงนั้น ความเป็นจริงรัฐสามารถที่จะป้องกัน คัดค้านกล่าวได้เนื่องจากเป็นคดีเกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมเรื่องเดียวกัน โดยให้เอกชนฝ่ายที่เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงรับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น กรณีจึงเป็นการจัดต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP) เนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่กว้าง หากสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย สูญหาย หรือเสื่อมค่าลงโดยตัวมนุษย์เองเป็นผู้ก่อ หากมีการปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนมุ่งรักษา พิทักษ์ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับเอกชนก็จะเป็นการดี แต่ปัจจุบันการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ยังไม่ได้รับหลักประกันสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงเป็นการจัดต่อหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) ซึ่งหลักดังกล่าวประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ยอมรับหลักการดังกล่าว อีกทั้งยังจัดต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Principles of Sustainable Development) และหลักการบูรณาการ (Principle of Integration)

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้อำนาจศาลปกครองกำหนดค่าบังคับแก่เอกชน

จากการที่ประเทศไทยยังคงใช้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยอนุโลม แม้ในปัจจุบันจะมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้ไว้ ณ วันที่ 29 มิถุนายน 2554 แต่ก็ยังไม่ใช้พระราชบัญญัติโดยตรงและศาลปกครองยังคงใช้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างคดีปกครองทั่วไป จึงมีประเด็นปัญหาคดีเปรียบเทียบทั้งสองคดี คือ คดีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ และคดีขานตีกำดับ ที่เป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษกว่าคดีปกครองทั่วไป ดังนั้น ในการเยียวยา

ความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคดีสิ่งแวดล้อมจึงอาจเกิดปัญหาเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยว่าประชาชนที่มีข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาจจะยังไม่ได้รับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยสมบูรณ์ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับคดีปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ศาลปกครองก็จะกำหนดค่าบังคับ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) โดยการกำหนดค่าบังคับสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน และศาลปกครองกำหนดค่าบังคับ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) โดยการกำหนดค่าบังคับสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ดังกล่าวแล้วข้างต้น ศาลปกครองไทยไม่มีอำนาจออกค่าบังคับเอกชนให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือบังคับเอกชนให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ จากกรณีประเด็นปัญหาที่หนึ่ง หากหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้เจ้าของโรงงานปล่อยสารพิษลงแม่น้ำลำคลอง ศาลปกครองก็จะสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายเพียงเท่านั้น ทั้งนี้ บางกรณีเจ้าของโรงงานเองเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีปัญหานั้น่าพิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครองจะใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้หรือไม่ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

ผู้เขียนจึงขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 72 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้เอกชนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ หรือมีอำนาจบังคับเอกชนให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติ กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็จะเป็นไปด้วยความรวดเร็วทันต่อการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากรัฐซึ่งเป็นฝ่ายที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายก็อาจจะฟ้องแย้งเจ้าของโรงงานให้รับผิดชอบหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 และหลักว่าด้วยสิทธิการนำคดีมาฟ้อง (The Doctrine of Locus Standi) โดยให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 (1) และ (2) ซึ่งเดิมบัญญัติว่า

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ ตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

โดยให้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมโดยให้มีวรรคสองเพิ่มเติมอนุมาตรา (1) และอนุมาตรา (2)

ดังนี้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งตาม (1) เกิดจากการกระทำของเอกชนหรือองค์กรที่มีใช้ หน่วยงานทางปกครอง ให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งเอกชนหรือองค์กรที่มีใช้หน่วยงานทางปกครอง ให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลา และเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิด ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ ตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้เอกชนหรือองค์กรที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติ ตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

หากประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวก็จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐมากขึ้น ในการที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบต่อรัฐ สอดคล้อง ต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วน มีความรับผิดชอบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมทาง

สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการก็จะได้มีการพัฒนามากขึ้น เป็น Green Judges แทนที่จะมีข้อจำกัดเพียงแต่อำนาจศาลทางแพ่ง หรือทางอาญา หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนำคดีมาฟ้องศาล ก็จะเป็นการเพิ่มโอกาสทางเลือกกระบวนการ เข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางศาลมากขึ้น ทั้งเป็นการปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนและองค์กรของรัฐ ทุกภาคส่วนให้ความร่วมมืออนุรักษ์ พิทักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น รู้สึกถึงความสูญเสียทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบในทางแพ่ง การชดเชยค่าเสียหาย อันเป็นหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) หลักการบูรณาการ (Principle of Integration) และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Principles of Sustainable Development) อีกต่อไปในอนาคต

4.3 ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องจากการกระทำละเมิด และแนวทางการแก้ไข

4.3.1 ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องจากการกระทำ ละเมิด

ปัจจุบันประเทศไทยแม้จะมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้ไว้ ณ วันที่ 29 มิถุนายน 2554 ข้อ 2 (2) และข้อ 9 ข้อ 12 ข้อ 13 และ ข้อ 14² (ดูรายละเอียดในภาคผนวก) กำหนดให้ศาลปกครองใช้ดุลพินิจในการกำหนด ค้ำบังคับให้ฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหาย หากแต่เมื่อเกิดกรณีข้อพิพาท ตามประเด็นปัญหาที่หนึ่ง และประเด็นปัญหาที่สอง แล้ว ศาลปกครองยังไม่มีอำนาจบังคับให้ เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายชดเชยค่าเสียหายแก่เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง และศาลปกครองไม่มีอำนาจบังคับให้เอกชน ผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐ ในกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหายจากการที่ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายเป็นสิ่งสำคัญ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้คืนดีดั้งเดิม และค่าจตุรมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งศาลอาจจะต้องนำวิธีการ คำนวณค่าเสียหายทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ แต่เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองออกคำสั่งบังคับเอกชนผู้ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายชดเชยค่าเสียหาย

จากกรณีคดีตัวอย่างที่เกิดขึ้น ทั้งสองกรณี คือ กรณีที่หนึ่ง หากมีการเริ่มต้นคดีโดย เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกใบอนุญาตโรงงานให้แก่เจ้าของโรงงานซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยตนเอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีการเพิกถอนใบอนุญาตโรงงาน อันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าของโรงงานเป็นฝ่ายก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายร่วมอยู่ด้วยนั้น เช่น เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นจึงเกิดแก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีทั้งเอกชน และรัฐ

กรณีที่สอง หากมีการเริ่มต้นคดีโดยเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ไม่ควบคุมดูแลปล่อยให้อาคารโรงงานซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยตนเอง ก่อสร้างโรงงานหรือตัดแปลงโดยไม่ได้รับใบอนุญาต นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าของโรงงานเป็นฝ่ายก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายร่วมอยู่ด้วยนั้น เช่น เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นจึงเกิดแก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีทั้งเอกชน และรัฐ

จากกรณีข้างต้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับคดีซานติกา้าฝับแล้ว ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาสรุปได้ว่า (คำพิพากษาศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขคำที่ 2115/2552 คดีหมายเลขแดงที่ 2033/2555) เจ้าของอาคารซานติกา้าฝับต่างก็มีส่วนผิดในการใช้อาคารที่พิพาทซึ่งถูกควบคุมและมีการตัดแปลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายควบคุมอาคาร และมีการยินยอมให้มีการเล่นดอกไม้เพลิง (พลุ) ภายในอาคารพิพาทจนเกิดเพลิงไหม้ ถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าของอาคารเช่นเดียวกัน นอกจากการที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการที่ปล่อยให้มีการตัดแปลงอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้มีการเข้าใช้อาคารพิพาทและเกิดเพลิงไหม้ จนมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เป็นจำนวนมาก กรณีจึงเห็นได้ว่าทั้งเจ้าของอาคารซานติกา้าฝับและกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต่างก็เป็นผู้กระทำละเมิดเช่นเดียวกัน โดยในคดีดังกล่าวศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้กรุงเทพมหานครใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จำนวนร้อยละ 20 จากค่าเสียหายทั้งหมด โดยการวินิจฉัยจากพฤติการณ์แห่งความร้ายแรงการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้นให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด”

โดยไม่ได้มีค่าบังคับเจ้าของอาคารซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดเช่นเดียวกันให้ใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเนื่องมาจากว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจออกคำสั่งแก่เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั่นเอง ตามตัวอย่างข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจึงอาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในการที่จะต้องรับผิดชอบแต่เพียงฝ่ายเดียว ทั้งที่เจ้าของอาคารซานติกาผ้าซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิด เช่นเดียวกันน่าจะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของตนด้วย กรณีเจ้าของโรงงานเป็นฝ่าย ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายก็เช่นเดียวกัน เช่น เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นจึงเกิดแก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และแก่ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีทั้งเอกชน และรัฐ

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลปกครองไม่มีอำนาจบังคับแก่เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือเสียหาย ศาลก็ไม่มีดุลพินิจที่จะกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการที่จะให้เอกชนผู้ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนหรือเสียหายจ่ายค่าเสียหายแก่เอกชนฝ่ายที่ได้รับความเสียหาย หรือให้จ่ายค่าเสียหาย ให้แก่รัฐซึ่งได้รับความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเห็นได้ว่า รัฐเป็นฝ่ายเสียประโยชน์มากกว่า กล่าวคือ นอกจากรัฐจะจ่ายค่าเสียหายให้แก่เอกชนฝ่ายที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องจากรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ซึ่งเป็นการกระทำละเมิด แต่การกระทำละเมิดดังกล่าวรัฐไม่ได้เป็นฝ่ายกระทำละเมิดร่วมกันกับเอกชนผู้ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนเสียหายโดยตรง ค่าใช้จ่ายดังกล่าวล้วนมาจากภาษีของประชาชน มาจากงบประมาณ แผ่นดิน รัฐไม่อาจใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากฝ่ายเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายได้เลย นอกจากการ ไปฟ้องเป็นคดีทางแพ่ง ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่าย เสียเวลาในการสู้คดีแล้ว ยังสูญเสียเวลา ในการต้องจ่ายค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายไป จึงเป็นการขัดต่อหลัก ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) อย่างชัดเจน ขัดหลักการมีส่วนร่วมของ ประชาชน (Public Participation) ในการให้ความร่วมมืออนุรักษ์ พิทักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น ขัดต่อ หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) หลักการบูรณาการ (Principle of Integration) และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Principles of Sustainable Development)

4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายอัน เนื่องจากการกระทำละเมิด

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้วข้างต้น เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย กฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม หลักการคุ้มครองสิทธิ ในสิ่งแวดล้อมทั้งของสหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แล้วผู้เขียนเห็นว่าควรนำ

หลักการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: CERCLA) ในสหรัฐอเมริกามาใช้ในประเทศไทย คือ รัฐสามารถที่จะมีสิทธิเรียกร้องให้เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบในการที่จะต้องจ่ายค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายระบบนิเวศ ค่าขจัดมลพิษให้สะอาด เป็นต้น โดยใช้แนวทางตามหลักเศรษฐศาสตร์ในการคำนวณค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันยังต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในการให้ความเห็นต่อศาลในฐานะพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้อำนาจศาลปกครองในการสั่งหรือบังคับเอกชนให้จ่ายค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐ ในกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหายทางสิ่งแวดล้อม หรือให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้เอกชนปฏิบัติตามกฎหมาย หากหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าจนเกินสมควร เนื่องจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบในระดับกว้างทุกภาคส่วน ประชาชนรวมทั้งรัฐต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการพิทักษ์ รักษาคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันศาลปกครองไม่มีอำนาจสั่งหรือบังคับเอกชนให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติหากมีการฟ้องหน่วยงานทางปกครองเป็นคดีปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) หรือ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองก็จะเรียกเอกชนเข้ามาในฐานะเป็นผู้ร้องสอด หากมีการแก้ไขบทบัญญัติให้อำนาจศาลปกครองบังคับเอกชนได้ดังกล่าวแล้วข้างต้นนั้น ศาลปกครองก็จะมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้เอกชนชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือบังคับให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากปัจจุบันนี้ศาลปกครองต้องสั่งให้หน่วยงานทางปกครองออกไปบังคับเอกชนอีกต่อหนึ่ง เพราะหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจบังคับเอกชนได้ตามกฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร เป็นต้น กรณีดังกล่าวเปรียบเทียบกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันเป็นสัญญาหลัก ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ส่วนสัญญาค้ำประกัน เป็นสัญญาทางแพ่ง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม แต่ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาสัญญาค้ำประกันได้ด้วยเนื่องจากเป็นสัญญาอุปกรณ์เกี่ยวข้องกับสัญญาหลัก

โดยผู้เขียนเห็นว่าควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 (1) และ (2) ในทำนองเช่นเดียวกันกับแนวทางการแก้ไขในประเด็นปัญหาที่สอง ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นนั่นเอง

หากประเทศไทยมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวก็จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐมากขึ้น ในการที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบต่อรัฐ สอดคล้อง ต่อหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วน มีความรับผิดชอบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรมทาง สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการก็จะได้มีการพัฒนามากขึ้น เป็น Green Judges แทนที่จะมีข้อจำกัดเพียงแก่อำนาจศาลทางแพ่ง หรือทางอาญา หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนำคดีมาฟ้องศาล ก็จะเป็นการเพิ่มโอกาสทางเลือกกระบวนการเข้าสู่ กระบวนการพิจารณาทางศาลมากขึ้น ทั้งเป็นการปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนและองค์กรของรัฐ ทุกภาคส่วนให้ความร่วมมืออนุรักษ์ พิทักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น รู้สึกถึงความสูญเสียทางสิ่งแวดล้อม เป็นการส่งเสริมหลักการ ป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) หลักการ บูรณาการ (Principle of Integration) และหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Principles of Sustainable Development) ประชากรรุ่นหลังก็จะ ได้มีโอกาสใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณค่า ซึ่งหลักการ ดังกล่าวล้วนเป็นหลักการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมของกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศไทย และ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีต่างก็นำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้เป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิทาง สิ่งแวดล้อม อันเป็นการป้องกันร่วมกัน เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติ ร่วมกันของประชากรชาวโลก

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้ศึกษาปัญหาการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีเอกชนก่อให้เกิดความเสียหาย ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนในสิ่งแวดล้อมที่ดี ความรับผิดชอบของรัฐ ตามหลักกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิด การชดเชย และความรับผิดชอบต่อทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: CERCLA) กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามกฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการป้องกันการปล่อยมลพิษ กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยทรัพยากรทางน้ำ กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ และกฎหมายการจัดการขยะ เป็นต้น และกฎหมายญี่ปุ่น เช่น กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (The Basic Environment Law) เป็นอาทิ ดังกล่าวแล้วในบทที่ 1 บทที่ 2 บทที่ 3 และบทที่ 4 ข้างต้นนั้น มีข้อสรุปและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และมีผลกระทบต่อโลกอย่างกว้าง ด้วยเหตุที่มนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีความคิด มีสติปัญญาสูง มีเหตุผลในการดำรงเผ่าพันธุ์ มีการพัฒนาการอยู่ตลอดเวลาทั้งทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การเมือง การปกครอง อาจกล่าวได้ว่ามนุษย์เป็นสิ่งแวดล้อมของตัวมนุษย์เอง การกระทำของมนุษย์จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมโดยตัวมนุษย์เอง ซึ่งอาจมากบ้างน้อยบ้างตามกำลังศักยภาพของมนุษย์ นอกจากนี้ ยังมีทรัพยากรธรรมชาติอีกหลากหลาย เช่น ผืนดิน แผ่นฟ้า น้ำ อากาศ ดินไม้ สิ่งมีชีวิตหลากหลายทางชีวภาพ และอื่นๆ อีกมากมาย ต่างก็ล้วนเป็นทรัพยากรทางสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าในการดำรงอยู่บนโลก หรือนอกโลก หากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นถูกทำลายไปโดยการกระทำของมนุษย์เองโดยเจตนาหรือไม่ หรือโดยประมาทเลินเล่อ และเกิดความเสียหายแก่มนุษย์เอง กรณีจึงมีปัญหานั้นาคิดว่าความเสียหายเหล่านั้น จะมีวิธีการแก้ไข เยียวยา ฟื้นฟูให้กลับคืนดังเดิมโดยวิธีใดที่สัมฤทธิ์ผลมากที่สุด เช่น เมื่อประชาชนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนด้วยตนเอง และความเสียหายเกิดแก่ทรัพยากรทางธรรมชาติด้วย ตามแต่ข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี อาทิ กรณี

สารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ หรือรังสีโคบอลต์ 60 รั่วไหล ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกรณีดังกล่าว จะมีมาตรการเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิในฐานะพลเมืองอย่างไร อันเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพในการดำรงชีวิตอยู่ภายในรัฐโดยปกติสุข โดยการเรียกร้องให้ประชาชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยตนเอง และต้องรับผิดชอบต่อพยานทางธรรมชาติในการฟื้นฟูให้คงสู่สภาพเดิมโดยเร็วที่สุด จากกรณีดังกล่าวข้างต้นจึงมีประเด็นปัญหาที่จะต้องศึกษา ดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยมีทั้งที่เป็นข้อพิพาททางแพ่ง ข้อพิพาททางอาญา และข้อพิพาททางปกครอง หากเป็นคดีที่มีข้อพิพาททางปกครองตามบทนิยาม ในข้อ 1 ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คดีสิ่งแวดล้อมนั้นก็จะเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากมีข้อพิพาทดังกล่าวก็จะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีที่มีข้อพิพาทนอกจากนี้ก็อาจจะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามลักษณะแห่งคดีซึ่งอาจเป็นคดีที่มีข้อพิพาททางแพ่ง หรือเป็นคดีที่มีข้อพิพาททางอาญา ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง มีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาเป็นลำดับแรกก่อนว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นหรือไม่ โดยพิจารณาเขตอำนาจศาล เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 รวมทั้งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันศาลปกครองได้ยอมรับหลักการที่ผู้จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อย่างกว้างกรณีจึงเกิดปัญหาว่าการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอาจมีความซ้ำซ้อนในแง่ของกระบวนการดำเนินคดีของศาลซึ่งอาจนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาที่แตกต่างกันในเรื่องการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม กรณีมีคดีตัวอย่าง 2 คดีที่น่าสนใจ คือ คดีที่ชาวบ้านคลิตี้ล่าง ซึ่งเป็นผู้ป่วยจากพิษสารตะกั่วขึ้นฟ้องบริษัทเอกชนผู้ก่อมลพิษ ศาลอุทธรณ์ภาค 7 (แผนกคดีสิ่งแวดล้อม) ได้มีคำพิพากษาคัดสินให้บริษัทผู้ก่อมลพิษต้องชดใช้เงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ชุมชนชาวคลิตี้ได้ยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษต่อศาลปกครองเพื่อให้ฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ให้กลับคืนสภาพปกติอันเนื่องมาจากกรมควบคุมมลพิษละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าจนเกินสมควรในการขจัดมลพิษหรือฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ให้กลับสู่สภาพเดิม โดยมีได้ควบคุมตรวจสอบ เร่งรัดให้บริษัทดำเนินการดูแลหรือขุดลอกตะกอนเพื่อนำไปกลบฝังตามแผนที่

เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดี และไม่ได้นำเสนอข้อมูลหรือสภาพปัญหาเสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้ลำห้วยคลิตี้เป็นเขตควบคุมมลพิษ อีกทั้งไม่เข้าดำเนินการฟื้นฟูและเรียกค่าใช้จ่ายค่าเสียหายจากบริษัทที่เป็นผู้ก่อมลพิษ ซึ่งเป็นผู้ทำลายทรัพยากรของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้ชาวคลิตี้ชนะคดี โดยให้กรมควบคุมมลพิษดำเนินการฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้จนกว่าจะพบค่าสารตะกั่วในน้ำ ดิน พืชผัก และสัตว์น้ำในลำห้วยคลิตี้ไม่เกินเกณฑ์มาตรฐาน และให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากปริมาณสารตะกั่วในสัตว์น้ำยังคงเกินค่ามาตรฐาน ชาวบ้านจึงยังคงได้รับความเสียหายที่ต้องแบกรับภาระในการซื้ออาหาร และยังถูกละเมิดสิทธิในการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ เนื่องจากชุมชนชาวคลิตี้ต่างมีวิถีการดำรงชีวิตที่ต้องพึ่งพิงธรรมชาติ ตามคดีตัวอย่างข้างต้น จึงส่งผลให้ต้องใช้ระยะเวลาในพิจารณาพิพากษาคดียาวนาน ทำให้ไม่ทันต่อการเยียวยา แก้ไข หรือฟื้นฟูสภาพความเสียหายทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียไป อันเป็นการขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงซึ่งกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาคดีตัวอย่าง คือ คดีซานติกาัมบ แล้วจะเห็นได้ว่าเจ้าของอาคารซานติกาัมบต่างก็มีส่วนผิดในการใช้อาคารที่พิพาทซึ่งถูกควบคุมและมีการตัดแปลง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายควบคุมอาคาร และมีการยินยอมให้มีการเล่นดอกไม้เพลิง (พลุ) ภายในอาคารพิพาทจนเกิดเพลิงไหม้ ถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าของอาคารเช่นเดียวกัน นอกจากการที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการที่ปล่อยให้มีการตัดแปลงอาคาร โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้มีการเข้าใช้อาคารพิพาทและเกิดเพลิงไหม้ จนมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เป็นจำนวนมาก กรณีจึงเห็นได้ว่าทั้งเจ้าของอาคารซานติกาัมบและกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต่างก็เป็นฝ่ายกระทำละเมิดเช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาคดีตัวอย่างทั้งสองกรณี จึงเกิดปัญหาเปรียบเทียบกันว่า หากมีการเริ่มต้นคดีโดยเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตโรงงานให้แก่เจ้าของโรงงานซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยตนเอง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีการเพิกถอนใบอนุญาตโรงงานอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหากมีการเริ่มต้นคดีโดยเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ไม่ควบคุมดูแลปล่อยให้เจ้าของโรงงานซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนด้วยตนเอง ก่อสร้างโรงงานหรือตัดแปลงโดยไม่ได้รับใบอนุญาต นำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (2) แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งทั้งสองกรณีนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏเช่นเดียวกันว่าเจ้าของโรงงานเป็นฝ่ายก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายร่วมอยู่ด้วยนั้น เช่น เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น จึงเกิดแก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีทั้งเอกชน และรัฐ

จากกรณีทั้งสองกรณิดังกล่าวข้างต้น รัฐซึ่งเป็นฝ่ายที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ก็อาจจะฟ้องแย้งเจ้าของโรงงานให้รับผิดชอบตามหลักผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้ ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต่างก็ยังมี การแบ่งแยกคดีโดยการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เป็นคดีสิ่งแวดล้อมทางแพ่งต่างหากอันเนื่องมาจากการปัญหาที่ว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจบังคับให้เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง

(2) ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้อำนาจศาลปกครองกำหนดค่าบังคับแก่เอกชน

ปัจจุบันศาลปกครองได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด ในคดีปกครองทั่วไปศาลปกครองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลปกครอง กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังคงใช้ระเบียบดังกล่าวในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยอนุโลม แม้ในปัจจุบันจะมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังไม่ใช่พระราชบัญญัติโดยตรง และศาลปกครองยังคงใช้กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างคดีปกครองทั่วไป จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจศาลปกครองกำหนดค่าบังคับให้สอดคล้องกันตามลักษณะแห่งคดีที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง เป็นคดีปกครองที่พิพาทกันตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) กรณีจึงเกิดปัญหาจากตัวอย่างของคำพิพากษาในคดีสารตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ และคดีซานติกาฬ ซึ่งผู้เขียนนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบว่า หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงแม่น้ำลำคลอง

ศาลปกครองก็จะสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชน ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเพียงเท่านั้น ทั้งที่ บางกรณีเจ้าของโรงงานเองเป็นผู้ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญและเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงมีปัญหานั้นที่พิจารณาว่า หน่วยงานทางปกครองจะใช้สิทธิไล่เบียดเอาแก่เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้หรือไม่ เมื่อพิจารณามาตรา 72 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจ ศาลปกครองในการบังคับเอกชน ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจสั่งให้เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐ ทั้งที่กรณีดังกล่าวรัฐเป็นฝ่ายได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากฝ่ายเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย จากกรณีดังกล่าวนอกจากรัฐจะเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ ค่าเสียหายแก่เอกชนผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยตรงและเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามกฎหมาย แล้วยังจะต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าจัดมลพิษ ให้สิ่งแวดล้อมคืนสู่สภาพเดิมโดยเร็วที่สุดซึ่งต้องใช้ระยะเวลายาวนานมาก จึงอาจเกิดความไม่เป็นธรรม แก่รัฐ ทั้งที่เอกชนฝ่ายที่เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงนั้น ความเป็นจริงรัฐสามารถที่จะฟ้อง แยกคดีดังกล่าวได้เนื่องจากเป็นคดีเกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมเรื่องเดียวกัน โดยให้เอกชน ฝ่ายที่เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงรับผิดชอบ

(3) ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องจากการกระทำละเมิด

ปัจจุบันประเทศไทยแม้จะมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ศาลปกครองใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าบังคับให้ฝ่าย ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย หากแต่เมื่อเกิดกรณีข้อพิพาทตามประเด็น ปัญหาที่หนึ่ง และประเด็นปัญหาที่สอง แล้ว ศาลปกครองยังไม่มีอำนาจบังคับให้เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายชดใช้ค่าเสียหายแก่เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง และศาลปกครองไม่มีอำนาจบังคับให้เอกชนผู้ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนหรือเสียหายชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ ในกรณีที่รัฐเป็นผู้เสียหายจากการที่ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายเป็นสิ่งสำคัญ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมให้คืนดีดังเดิม และค่าจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

จากกรณีข้างต้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับคดีซานติกาัมบแล้ว ศาลปกครองได้มี คำพิพากษาสรุปได้ว่า เจ้าของอาคารซานติกาัมบต่างก็มีส่วนผิดในการใช้อาคารที่พิพาทซึ่งถูกควบคุม

และมีการตัดแปลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายควบคุมอาคาร และมีการยินยอมให้มีการเล่นดอกไม้เพลิง (พลุ) ภายในอาคารพิพาทจนเกิดเพลิงไหม้ ถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าของอาคารเช่นเดียวกัน นอกจากการที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการที่ปล่อยให้มีการตัดแปลงอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้มีการเข้าใช้อาคารพิพาทและเกิดเพลิงไหม้ จนมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เป็นจำนวนมาก กรณีจึงเห็นได้ว่าทั้งเจ้าของอาคารซานติก้าผับและกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต่างก็เป็นผู้กระทำละเมิดเช่นเดียวกัน โดยในคดีดังกล่าวศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้กรุงเทพมหานครใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จำนวนยี่สิบเปอร์เซ็นต์จากค่าเสียหายทั้งหมด โดยไม่ได้มีคำสั่งบังคับเจ้าของอาคารซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดเช่นเดียวกันให้ใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับแก่เอกชนฝ่ายที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั่นเอง กรณีเจ้าของโรงงานเป็นฝ่ายก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายก็เช่นเดียวกัน เช่น เจ้าของโรงงานปล่อยสารมลพิษลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นจึงเกิดแก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีทั้งเอกชน และรัฐ

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลปกครองไม่มีอำนาจบังคับแก่เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย ศาลก็ไม่มีดุลพินิจที่จะกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการที่จะให้เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายจ่ายค่าเสียหายแก่เอกชนฝ่ายที่ได้รับความเสียหาย หรือให้จ่ายค่าเสียหายให้แก่รัฐที่ได้รับความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเห็นได้ว่ารัฐเป็นฝ่ายเสียประโยชน์มากกว่า กล่าวคือ นอกจากรัฐจะจ่ายค่าเสียหายให้แก่เอกชนฝ่ายที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องจากรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ซึ่งเป็นการกระทำละเมิด แต่การกระทำละเมิดดังกล่าวรัฐไม่ได้เป็นฝ่ายกระทำละเมิดร่วมกันกับเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายโดยตรง ค่าใช้จ่ายดังกล่าวล้วนมาจากภาษีของประชาชน มาจากงบประมาณแผ่นดิน รัฐไม่อาจใช้สิทธิไล่เบียดเอาจากฝ่ายเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายได้เลย นอกจากการไปฟ้องเป็นคดีทางแพ่ง ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่าย เสียเวลาในการสู้คดี แล้ว ยังสูญเสียเวลาในการต้องจ่ายค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณี เอกชนก่อให้เกิดความเสียหาย ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแบ่งเป็นปัญหาข้อจำกัดสิทธิเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้อำนาจ ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับแก่เอกชน และปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการชดเชย ค่าเสียหายอันเนื่องจากการกระทำละเมิดไปแล้วนั้น

ผู้เขียนจึงขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 72 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมโดยให้มีวรรคสอง เพิ่มเติมอนุมาตรา (1) และอนุมาตรา (2) ดังนี้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

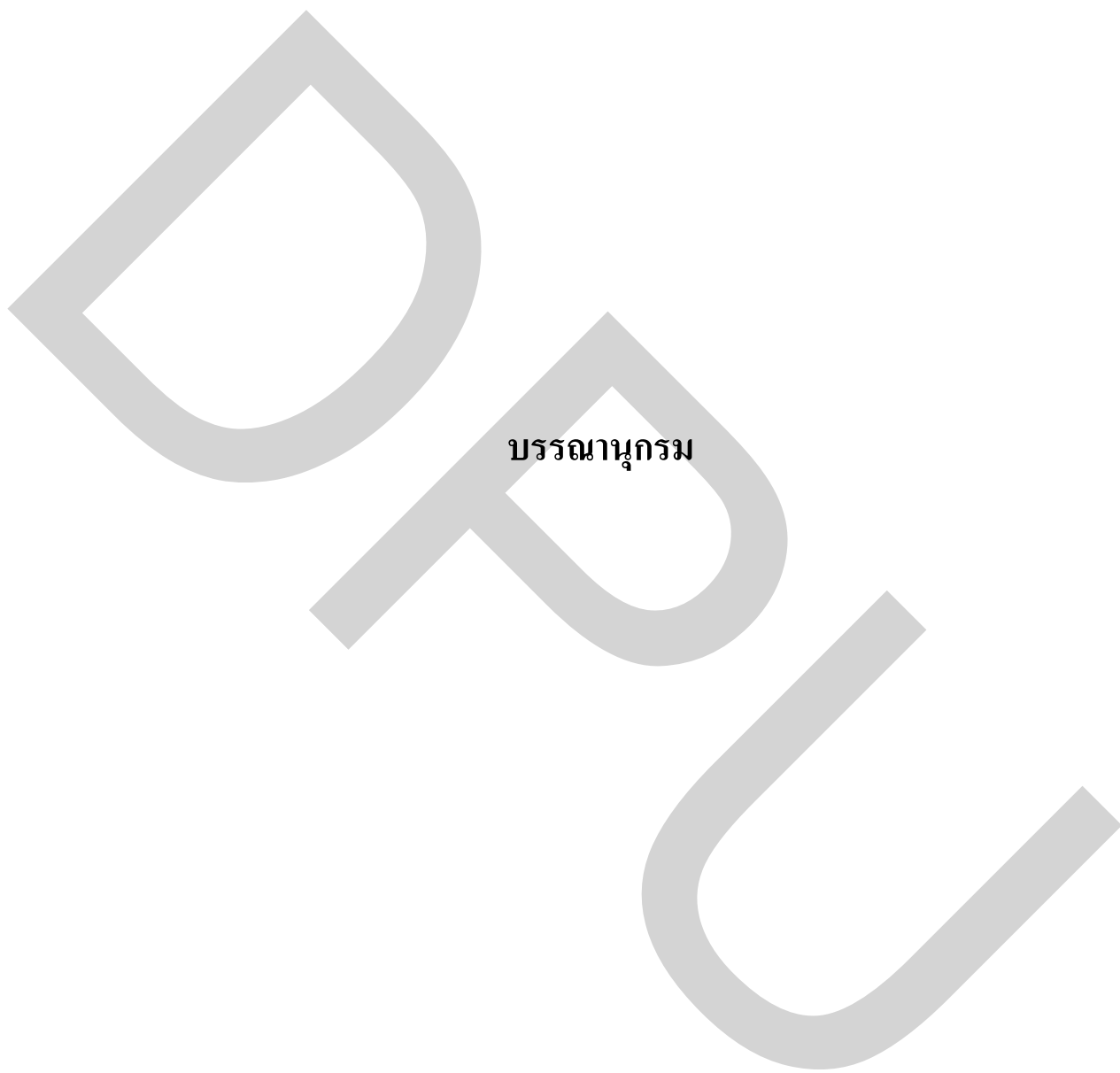
มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

ในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งตาม (1) เกิดจากการกระทำของเอกชนหรือองค์กรที่มีใช้ หน่วยงานทางปกครอง ให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งเอกชนหรือองค์กรที่มีใช้หน่วยงานทางปกครอง ให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลา และเงื่อนไขอื่นๆ ไปด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิด ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้เอกชนหรือองค์กรที่มีใช้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสากาวงศ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- กฤษณพล ณ ถลาง. (2556). *ดุลพินิจการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาศาลจังหวัดจันทบุรี*. รายงานประกอบการอบรมหลักสูตร ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่น 11 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.
- กอบกุล ราชนคร. (2550). *กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กุดพล พลวัน. (2538). *พัฒนาการสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กุดพล พลวัน. (2556). *วิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: บริษัทประชาชนจำกัด.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม. (2545). *แนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- คำสืงใหม่ทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา. สืบค้น 5 พฤษภาคม 2558, จาก <http://www.coj.go.th/rabi/userfiles/file/Lesson5.pdf>
- คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จิต เศรษฐบุตร. (2539). *หลักกฎหมายแห่งลักษณะละเมิด*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จิตติ ดิงศักดิ์. (2530). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 24 - 452*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทรงพล สุขสว่าง. (2550). *แนวคิดการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และทรัพยากรธรรมชาติ*. โครงการผลัดกันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2555). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2555). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- ประจักษ์ คล้ายสุบรรณ. (2550, พฤษภาคม-สิงหาคม). *แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม*. วารสารกฎหมายปกครอง, 7(2), น. 178.

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2552 สิงหาคม). *หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม*. เอกสารประกอบคำบรรยายทางวิชาการตามโครงการอบรมต่อเนื่องระหว่างปฏิบัติหน้าที่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 2.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

เพ็ง เพ็งนิตติ. (2545). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แก้ไขเพิ่มเติม*. กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภา

เพ็ญภา พจมานะวงศ์. (2550, พฤศจิกายน-สิงหาคม). *Superfund Law : กฎหมายบำบัดแหล่งปนเปื้อนขยะอันตรายร้ายแรงของสหรัฐอเมริกา*. วารสารกฎหมายปกครอง, 7(2), 126.

ไพจิตร ปุญญพันธุ์. (2548). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดและหลักกฎหมายลักษณะละเมิด เรื่องข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติม*. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ

ภคพร สุวรรณทัต. (2549). *ความรับผิดทางกฎหมายในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลิตภัณฑ์จีเอ็ม โอ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

มงคล วุฒิชนากุล. (2536). *การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มาลี สุรเชษฐ. (2550). *ปัญหาการพิสูจน์ความเสียหายคดีสิ่งแวดล้อมและการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม*. วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2(19), 61-64.

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดของความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง*.

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- วารี นาสกุล. (2544). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และ ลาภมิควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิทยุชกิจการพิมพ์.
- วิชัย ศรีรัตน์. (2548). *พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์ดี.
- วิชัย ศรีรัตน์. (2548). *พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน*. *สุภาพ*, 3(48), 39.
- วินัย เรืองศรี. (2552). *การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม: ประสบการณ์จากศาลยุติธรรม สหรัฐอเมริกา*. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องแนวทางใหม่ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม.
- ศักดิ์ สนองชาติ. (2539). *คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติม*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.
- ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ. *สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด*.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ เสนอ สำนักงานศาลปกครอง*
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, และกล้า สมุทรวานิช. (2546). *รายงานการวิจัยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ*. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบัติ เทศกุล. (ม.ป.ป.). *การประเมินความเสียหายที่เกิดจากสิ่งแวดล้อม*. โครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม.
- สมยศ เชื้อไทย. (2556). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2553). *การประชุมวิชาการ เรื่อง หลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และมาตรการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2553). *เอกสารบรรยายทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2554). *ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: บริษัท ดิน ดีไซน์.

- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2543). *กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน*, *คูหาท*, 2(47), น.117-130.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลัย. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลัย. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์.
- สุเมณี ชัยศิริศรีสุวรรณ. (2549). *คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุขุม สุกนิตย์. (2546). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ละเมิด*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ
- โสภณ ตะดิโชติพันธ์. (2551). *ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษาแบบมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ. ...”*.
- อรพรรณ ณ บางช้าง, และอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. *โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม*. สถาบันวิจัยและพัฒนาสาคคี สำนักงานยุติธรรม.
- อานาจ วงศ์บัณฑิต. (2545). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2553). *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2554). *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์.
- อุทัย วงศ์วรพฤกษ์. (2545). *ค่าสินไหมทดแทน : ศึกษากรณีเดียวความสามารถประกอบการงาน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาต่างประเทศ

- Arrow, K, R. Solow, P.R. Portney, E.E. Leamer, R. Radner & H. Shuman. (1993). “Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation,” *Federal Register*, 58, 4601-4614
- Brans, Edward H.P. “Liability for Damage to Public Natural Resources” Standing, Damage and Damage Assessment, Kluwer Law International, The Hague/London/New York.
- Champ, Patricia A. Kevin J. Boyle, & Thomas C. Brown (Eds.) (2003). *A Primer on Nonmarket Valuation, The Economic of Non-Market Goods and Resources*, Kluwer Academic Publishers.

David A. Carpenter; Robert F. Cushman; Bruce W. Roznowski editors, Environment Dispute Handbook : Liability and Claims Volume 1, New York : Wiley Law, 1991, p. 330

David A. Carpenter; Robert F . Cushman; Bruce W. Roznowski editors, Environment Dispute Handbook : Liability and Claims Volume 2, New York : Wiley Law, 1991, p. 166

Penn, T., & T. Tormasi. (2002). "Calculating resource restoration for an oil discharge in Lake Barre, Louisiana, USA." Environmental Management, 29(5), 691-702

Pieroth/Schlink, Grundrechte-Staatsrecht II. 9. Aufl., Heidelberg, 1993.

รูป

ภาคผนวก

อธิบายรายละเอียดเชิงอรรถที่ 2 บทที่ 4

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับ
สิ่งแวดล้อม

ข้อ 2 ในการพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง ตามมาตรา 45 แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลพึงพิจารณาดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับ
สิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครอง
ทั่วไป คำขอและค่าบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายดังนี้

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะ
ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบ
อาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษา
ติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

(ข) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟู
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ให้แก่ ความสูญเสียทาง
ระบบนิเวศหรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

(ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของ
ชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อคำขอหรือค่าบังคับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลพึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการ
แก้ไขหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
แล้วแต่กรณีเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน

ข้อ 9 ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการกระทำกับผลที่ก่อให้เกิด
ความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นปัญหาทางเทคนิคศาลพึง
พิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน
ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและ
พยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวน
ค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม้อาจแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่
เกิดขึ้นและศาลเห็นว่ามี ความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบ
เหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น

(2) กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลอาจกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต ศาลควรไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคำพิพากษาด้วย เช่น กรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษจากรังสีหรือสารพิษอันตรายอื่นๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ในกรณีที่ยังไม่มี การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นแก่ศาลก็ได้ เช่น แพทย์เฉพาะทางด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(3) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐาน ในเรื่องสาเหตุของการเกิดความเสียหายมูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและขจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งมาตรการเพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

(4) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ การกำหนดค่าเสียหายในกรณีดังกล่าวศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านโดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียงอากาศหรือของเสียอันตรายอื่นๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐ ให้ความเห็นต่อศาลในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น

(5) กรณีที่ศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

ข้อ 12 การกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษา ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่างๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าขจัดมลพิษ ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วยกรณีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี

ข้อ 13 ศาลพึงพิจารณาว่าในการกำหนดค่าบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งควรต้องกำหนดให้ค่าบังคับนั้นมีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตหรือไม่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากผลแห่งคำพิพากษาด้วยสำหรับกรณีที่ค่าบังคับเป็นการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ศาลพึงกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทาง

ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติอย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมและระยะเวลาตามปกติในการปฏิบัติราชการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้

ข้อ 14 ในกรณีที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา หากความปรากฏต่อศาลในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดว่าข้อเท็จจริงตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้นั้นได้เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป ศาลพึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและอาจมีคำพิพากษาในส่วนที่ได้มีการตั้งข้อสงวนไว้ก็ได้

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นายภมร วงษ์เกตู

พ.ศ. 2541 ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์)

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2548 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักงานศาลปกครองเชียงใหม่