

การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล

โดย

นายปิติ นาคะภักดี

ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1

กระทรวงยุติธรรม

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 57

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2557 – 2558

## บทคัดย่อ

เรื่อง การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายปิติ นาตะภักติ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล ในปัจจุบันยังใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลักในการพิจารณาคดีเช่นเดียวกับคดีสามัญทั่วไป ซึ่งยังไม่เอื้อต่อการป้องกัน แก้ไข เยียวยา และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และปัญหาข้อพิพาทเดียวกันอาจมีประเด็นความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญาและทางปกครอง ซึ่งต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาหลายศาล ไม่สะดวกแก่ผู้เกี่ยวข้องที่ต้องนำสืบพยานเดียวกันข้อเท็จจริงเดียวกันไปสืบหลายครั้งในหลายศาล จึงเห็นสมควรให้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อมและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมได้ทั้งทางแพ่ง ทางอาญาและทางปกครอง และเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม ตลอดจนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและภาคเอกชน เข้ามีส่วนร่วมระดมสมองในคดี ตามหลักแนวคิดทฤษฎีทางสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ศาลคดีสิ่งแวดล้อมใช้พิจารณาพิพากษาคดี และให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลคดีสิ่งแวดล้อมมีผลผูกพันทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีให้ยั่งยืนตลอดไป

## คำนำ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนับเป็นปัญหาใหญ่และเป็นปัญหาของโลก เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น เทคโนโลยีต่างๆมีการพัฒนามากขึ้น ทำให้มนุษย์ละเลยการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ทำให้ต้องเผชิญกับความสูญเสียและปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยากที่จะแก้ไขได้ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนในเรื่องปัญหาสุขภาพอนามัยและความไม่ปลอดภัยในชีวิตและร่างกายในลักษณะต่างๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจึงเป็นปัญหาของชาติที่นำไปสู่ความขัดแย้งในรูปของคดีสิ่งแวดล้อม เช่น คดีป่าไม้ คดีเกี่ยวกับการใช้พลังงานน้ำและการสร้างเขื่อน คดีเกี่ยวกับการจัดผังเมืองผิดพลาด หรือคดีที่การทำเหมืองแร่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน เป็นต้น ซึ่งคดีเหล่านี้ล้วนมีแนวโน้มการเกิดที่สูงขึ้นเรื่อยๆ การดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นที่จะต้องมิกฎหมายและกระบวนการพิจารณาที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม เพื่อสร้างคุณธรรมด้านสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม โดยส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีการดำเนินชีวิตของมนุษย์ทำให้ต้องเผชิญกับหายนะที่ยากที่จะแก้ไขได้

ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมนั้นก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมไทยมาโดยตลอดเนื่องจากกลไกในกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ ไม่อาจขจัดความขัดแย้งเหล่านี้ได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาระบบคดีสิ่งแวดล้อมและผลักดันให้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ดังนั้นหากได้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลชั้นต้น อันเป็นการรวมคดีสิ่งแวดล้อมทั้งหมดเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว และมีวิธีพิจารณาคดีที่เอื้ออำนวยต่อการหยุดยั้งการทำลายสภาพแวดล้อมและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็ว

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะสามารถนำมาปรับใช้เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลที่แก้ปัญหาได้ครอบคลุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีมาตรการที่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทั้งส่วนบุคคลและส่วนรวม ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสังคมชุมชนในส่วนรวมได้อย่างยั่งยืนในประเทศไทยต่อไป

(ปีติ นาถะภักติ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
<b>บทที่ ๒ ขอบเขตความหมายและแนวคิดทฤษฎีของคดีสิ่งแวดล้อม</b>	
แนวคิดต่างๆ เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม	๕
หลักเหตุเดือร้อนรำคาญ	๖
หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน	๖
หลักการระวังไว้ก่อน	๗
หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย	๘
หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน	๑๐
หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	๑๒
สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี	๑๒
หลักทรัพยากรสิทธิและสิทธิชุมชน	๑๓
หลักการความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด	๑๔
ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม	๑๕

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๓ การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาล	๑๘
การพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลต่างประเทศ	๑๘
ฝรั่งเศส	๑๘
เยอรมันนี	๒๕
สวีเดน	๓๕
ฟินแลนด์	๔๑
การพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลไทย	๔๔
บทที่ ๔ การตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย	๔๗
รูปแบบการจัดตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อม	๔๗
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	
สรุป	๕๕
ข้อเสนอแนะ	๕๖
บรรณานุกรม	๕๘
ประวัติย่อผู้วิจัย	๖๐

# บทที่ ๑

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการกระทำของมนุษย์จึงเป็นปัญหาระดับสากลที่นำไปสู่ความขัดแย้งในรูปของคดีสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ การดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นที่จะต้องมิกฎหมายและกระบวนการพิจารณาที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม เพื่อสร้างคดียุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม เพื่อเยียวยาและรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้คงไว้ตลอดไป

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนับเป็นปัญหาใหญ่และเป็นปัญหาของโลก เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น เทคโนโลยีต่างๆมีการพัฒนามากขึ้น ท่ามกลางการพัฒนาที่เร่งรีบทำให้มนุษย์ละเลยการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ทำให้ต้องเผชิญกับความสูญเสียและปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยากที่จะแก้ไขได้ ซึ่งสิ่งแวดล้อมนั้นมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตเป็นอย่างมาก ความเสียหายที่เกิดแก่ธรรมชาติโดยตรง ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและการดำเนินชีวิตของมนุษย์ด้วย ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนในเรื่องปัญหาสุขภาพอนามัยและความไม่ปลอดภัยในชีวิตและร่างกายในลักษณะต่างๆ เช่น อาการเจ็บป่วยของคนงานจากสารพิษในโรงงานอุตสาหกรรม การเป็นโรครุมิแพ้ของประชาชนในเมืองเนื่องจากอากาศเสียหรือน้ำเสีย เป็นต้น นอกจากนี้ทรัพยากรธรรมชาติยังเป็นต้นกำเนิดของปัจจัยสี่ เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคอีกด้วย แต่ในปัจจุบันโลกของเราเริ่มประสบวิกฤตการณ์ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น เช่น ปัญหาชั้นบรรยากาศของโลกถูกทำลาย ปัญหาอากาศวิปริตแปรปรวน คลื่นอากาศร้อน เหตุการณ์น้ำท่วม เป็นต้นซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจึงเป็นปัญหาของชาติที่นำไปสู่ความขัดแย้งในรูปของคดีสิ่งแวดล้อม เช่น คดีเกี่ยวกับอากาศเป็นพิษและเสียงเป็นพิษ คดีป่าไม้ คดีเกี่ยวกับการใช้พลังงานน้ำและการสร้างเขื่อน คดีเกี่ยวกับการจัดผังเมืองผิดพลาด หรือคดีที่การทำเหมืองแร่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน เป็นต้นซึ่งคดีเหล่านี้ล้วนมีแนวโน้มการเกิดที่สูงขึ้นเรื่อยๆ การดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นที่จะต้องมิกฎหมายและกระบวนการพิจารณาที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม เพื่อสร้างคดียุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม มิเช่นนั้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีการดำเนินชีวิตของมนุษย์ทำให้ต้องเผชิญกับหายนะที่ยากที่จะแก้ไขได้

ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมนั้นก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมไทยมาโดยตลอด เนื่องจากกลไกในกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ ไม่อาจจัดการความขัดแย้งเหล่านี้ได้ ในหลายกรณี การเรียกร้องความยุติธรรมมักกระทำบนท้องถนน ทำให้ข้อพิพาทไม่ได้ถูกระงับโดยองค์กรที่มีความเหมาะสม ประชาชนจึงไม่เชื่อมั่นในความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ การจะสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมได้นั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาระบบคดีสิ่งแวดล้อมและผลักดันให้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย แม้ในปัจจุบันจะได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ภาคต่างๆก็ตาม แต่ก็ยังใช้วิธีพิจารณาแบบคดีสามัญเช่นคดีแพ่งคดีอาญาทั่วไป ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะจุดที่ปลายเหตุ ไม่อาจบูรณาการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมได้อย่างยั่งยืน เพราะไม่ครอบคลุมและรวดเร็ว ตามหลักการที่ควรจะเป็น กล่าวคือ ในการเริ่มต้นฟ้องคดีนั้น มีศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีหลายศาล เช่น กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งนั้นจะต้องฟ้องต่อศาลแพ่ง แต่หากต้องการฟ้องให้มีการลงโทษทางอาญาด้วย ก็จะต้องฟ้องต่อศาลอาญา หรือ กรณีที่ต้องการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบนั้น ก็จะต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลปกครองอีก อำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมมีเพียงการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ส่วนคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่นการอนุญาตให้เปิดหรือปิด โรงงานอุตสาหกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ยังคงเป็นอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงจะเห็นได้ว่าในการเริ่มต้นดำเนินคดีทางสิ่งแวดล้อมในคดีหนึ่งนั้นจะต้องแยกตามข้อหาที่ฟ้องร้องไปตามเขตอำนาจศาล เช่นการฟ้องขอให้โรงงานอุตสาหกรรมหยุดการปล่อยน้ำเสียลงลำน้ำสาธารณะ และขอให้โรงงานดังกล่าวมีมาตรการบำบัดน้ำเสียในระดับที่ปลอดภัยก่อนปล่อยน้ำลงลำน้ำสาธารณะ ซึ่งอาจมีการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองที่อนุญาตให้เปิดโรงงานดังกล่าว อาจมีการดำเนินคดีอาญาต่อโรงงานดังกล่าวรวมทั้งผู้บริหาร โรงงานและอาจมีการเรียกร้องทางแพ่งของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากน้ำเสียที่ปล่อยจาก โรงงานดังกล่าว อีกทั้งคำพิพากษาในคดีหนึ่งนั้นจะผูกพันเฉพาะผู้ที่เป็นคู่ความ ซึ่งขัดกับสภาพของคดีสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะความเสียหายที่กระทบต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก ดังนั้นแล้ววิธีพิจารณาคดีปกติจึงอาจไม่เอื้ออำนวยความยุติธรรมได้เท่าที่ควร หากเปรียบเทียบกับในต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าหลายๆประเทศได้พยายามปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้น และมีความพยายามจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้น เช่น มีศาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Court) ศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อม (Land and Environment Court) ศาลผังเมืองและสิ่งแวดล้อม (Planning and Environment Court) เป็นต้น<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> ดร.สุนทรียา เหมือนพะวงศ์,ศาลสิ่งแวดล้อม : กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม,ยุติธรรมปริทัศน์ (มิถุนายน, ๒๕๕๐)

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าประเทศไทยยังไม่มีศาลคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น การฟ้องร้องเริ่มต้นคดีจึงยังคงกระจายไปยังศาลต่างๆ ที่มีเขตอำนาจ ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาเป็นไปโดยล่าช้า สร้างภาระให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นอย่างมาก การอำนวยความสะดวกธรรมดาไม่อาจเบ็ดเสร็จได้ในจุดเดียว ดังนั้นหากได้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมชั้นในศาลชั้นต้น อันเป็นการรวมคดีสิ่งแวดล้อมทั้งหมดเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว และมีวิธีพิจารณาคดีที่เอื้ออำนวยต่อการหยุดยั้งการทำลายสภาพแวดล้อมและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็ว มีแนวทางการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลที่แก้ปัญหาได้ครอบคลุมเป็นไปอย่างมีเอกภาพ รวมถึงมีมาตรการที่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทั้งส่วนบุคคลและส่วนรวม ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสังคมชุมชนในส่วนรวมได้อย่างยั่งยืน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิดและทฤษฎีในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม
๒. เพื่อศึกษาปัญหาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย
๓. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการยุติธรรมและวิธีพิจารณาคดีในการยุติปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน
๔. เพื่อปรับปรุงแก้ไขกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมให้เบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว สะดวกและรวดเร็วเพื่อการอำนวยความสะดวกทางสิ่งแวดล้อม
๕. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมและการกำหนดโครงสร้างตลอดจนวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อการฟื้นฟูและรักษาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

### ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยนี้จะมุ่งศึกษาถึงกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย โดยศึกษาถึงเขตอำนาจศาลและวิธีพิจารณาคดีในศาลต่างๆ รวมถึงมาตรการในการลงโทษและการบังคับคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้จะศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศสวีเดน และประเทศฟินแลนด์ เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางในการปรับเปลี่ยนกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของศาลในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมตลอดจนศึกษาหามาตรการแก้ไขฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมต่อประเทศไทย



## วิธีดำเนินการวิจัย

ในการดำเนินการวิจัยนี้จะเป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร เน้นการศึกษารวบรวมข้อมูล วิเคราะห์รูปแบบ กระบวนพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลไทย เปรียบเทียบกับกระบวนพิจารณาในต่างประเทศ ทั้งนี้จะศึกษากฎหมายต่างประเทศ คำพิพากษาของศาลและคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ คำราชกฤษฎีกา ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้อะมาจากการค้นคว้าและนำเอาข้อมูลทางเอกสารมาวิเคราะห์และหาข้อสรุป

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ได้ทราบความหมายและคำจำกัดความของคดีสิ่งแวดล้อม
๒. ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี ของการดำเนินกระบวนพิจารณาและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลไทยและต่างประเทศ
๓. ได้ทราบถึงขอบเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยและต่างประเทศ
๔. ได้ทราบถึงมาตรการในการลงโทษทางอาญา การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและวิธีการแก้ไขฟื้นฟูตลอดจนการรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืน

## บทที่ ๒

### ขอบเขตความหมาย และแนวคิดของคดีสิ่งแวดล้อม

แนวคิดต่างๆเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม<sup>๑</sup>

#### หลักการป้องกันไว้ก่อน<sup>๒</sup> ( Prevention Principle )

เป็นระบบกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับหลักการป้องกันในทุกขั้นตอน โดยมีมาตรการทางปกครองต่างๆ อย่างเป็นระบบ มีการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม มีการประเมินความเสี่ยง การกำหนดมาตรฐานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและการทำให้สิ่งแวดล้อมกลับสู่สภาพเดิม ซึ่งเป็นมาตรการปกป้องผลประโยชน์มหาชนโดยฝ่ายปกครอง

#### หลักเหตุเดือดร้อนรำคาญ<sup>๓</sup> ( Nuisance )

เป็นหลักพื้นฐานที่เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษ มีบัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศต่างๆ หลายประเทศ ประเทศไทยนำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หลักเหตุเดือดร้อนรำคาญไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่การแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๗ ยังบังคับกับการดำเนินการของส่วนราชการมิให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่เอกชนด้วย บุคคลที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ใช้บังคับกับการกระทำทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างอาคาร การประกอบกิจการโรงงานหรือการกระทำอื่นใดที่อาจก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ การใช้สิทธิตามมาตราดังกล่าวจะต้องใช้สิทธิเพื่อแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญให้

---

<sup>๑</sup> วราวุธ ภูวรักษ์, ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น, สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ๒๕๕๕ หน้า ๕

<sup>๒</sup> กฤษณะ ช่างกล่อม, การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกับปัญหากระบวนการยุติธรรมไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๕๖ หน้า ๕๕

<sup>๓</sup> กรมควบคุมมลพิษ โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ ๒ - ๖ ในภูมิภาค รวม ๗๖ จังหวัด, ๒๕๕๕ หน้า ๒

หมดสิ้นไปเท่านั้น จะขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการแก้ไขเหตุเดือดร้อน รำคาญไม่ได้

### หลักการพัฒนายั่งยืน<sup>๔</sup> (Sustainable Development)

หลักการพัฒนายั่งยืน มาจากรายงานของคณะกรรมการโลกว่าด้วย สิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development หรือเรียกย่อๆ ว่า WCED เมื่อ ค.ศ.1987 เรื่อง Our Common Future หรือที่มักเรียกกันว่า Brundtland Report ซึ่งชี้ให้เห็นว่า แม้การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้นำไปสู่ความก้าวหน้าบางประการ เช่น ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น ความรู้หนังสือและการผลิตอาหารมีเพิ่มมากขึ้น แต่ก็มีสัญญาณ ชัดเจนว่า ระบบเศรษฐกิจกำลังก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ปัญหาต่างๆ รวมถึง ความแห้งแล้งและภัยธรรมชาติจากน้ำท่วม การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และการขยายตัวของ ทะเลทราย การสูญเสียพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ การทำลายชั้นโอโซนและปัญหาโลกร้อน การพังทลาย ของดิน และมลพิษที่เกิดจากการใช้สารเคมีและการปล่อยของเสียที่เกิดจากกิจกรรมด้าน เกษตรกรรม อุตสาหกรรม ภาคพลังงาน การใช้ที่ดินและป่าไม้ และการคมนาคมขนส่ง จึงมีความ จำเป็นที่จะต้องปรับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเสียใหม่เพื่อให้เกิดความยั่งยืน

Brundtland Report นิยามการพัฒนายั่งยืนไว้กว้างๆ ว่า หมายถึง การพัฒนาที่ สนองตอบความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความต้องการ ของคนรุ่นอนาคต (Development which meets the need of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs) การพัฒนายั่งยืนจึงไม่ สามารถที่จะวัดได้ด้วยเพียงตัวเลขของอัตราของอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ยังต้อง พิจารณาถึงความผาสุกของประชาชนในชาติ ทั้งในด้านคุณภาพชีวิต ระดับการศึกษา ภาวะ โภชนาการ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการพัฒนา ที่มีผลระยะยาวมากกว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ประกอบด้วยแนวคิด ๓ ประการใหญ่ คือ

---

<sup>๔</sup> กอกลกุล ราชะนคร, พัฒนาการหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน, เอกสาร ทางวิชาการหมายเลข ๒๕ โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มีนาคม ๒๕๔๕ : หน้า ๒ - ๔

แนวคิดแรก การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามความต้องการของมนุษย์ ได้แก่ ความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การมีงานทำ และความต้องการที่จะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดินกว่าเดิม

แนวคิดที่สอง เป็นขีดจำกัดของสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา เพราะพื้นฐานสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่สำคัญอย่างน้อย ๒ ประการ คือ เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นแหล่งรองรับมลพิษจากกระบวนการพัฒนา เมื่อสภาพสิ่งแวดล้อมมีขีดจำกัด กระบวนการพัฒนาของคนรุ่นปัจจุบันจะต้องไม่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินศักยภาพ เช่น ทำประมงจนปลาแทบสูญพันธุ์ หรือตัดไม้ทำลายป่า และจะต้องไม่ปล่อยหรือระบายมลพิษออกสู่สภาพแวดล้อมจนเกินขีดความสามารถที่ระบบนิเวศจะรองรับได้จนเป็นการบั่นทอน โอกาสที่คนรุ่นอนาคตจะใช้ประโยชน์จากธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามสิทธิที่จะพึงมีพึงได้

แนวคิดที่สาม แนวคิดกระบวนการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดยมีหลักการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กันไป ทั้งยังต้องนำนโยบายการพัฒนาที่คำนึงถึงปัจจัยทางสังคม - วัฒนธรรมมาประกอบด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) การพัฒนาที่ประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์รวมทั้ง การพัฒนาคนให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ซึ่งรวมถึงสิทธิของผู้อื่นที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับตน ตลอดจนการพัฒนาด้านวัฒนธรรมและจิตใจ เพื่อให้เกิดความมุ่งมั่นทางจิตใจสมคูลกับความมุ่งมั่นทางวัตถุ

#### หลักการระวังไว้ก่อน<sup>๕</sup> (Precautionary Principle)

หลักการนี้กำเนิดมาจากแนวคิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันที่เรียกว่า Vorsorgeprinzip (แปลว่าภาษาอังกฤษว่า foresight principle หรือ principle of precaution การใช้มาตรการระวังล่วงหน้าเริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนใน The World Charter for Nature ค.ศ. 1982 ข้อ 11 ดังนี้ “กิจกรรมซึ่งอาจมีผลกระทบต่อธรรมชาติจะต้องถูกควบคุม และจะต้องใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่ (best available technologies) เพื่อลดความเสี่ยงและผลกระทบรุนแรงต่อธรรมชาติ (significant risks to nature and other adverse effects) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่อาจฟื้นคืนได้ (irreversible damage) จะต้องหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่อาจฟื้นคืนได้ (irreversible damage) จะต้องมีการตรวจสอบอย่างรอบด้าน (exhaustive examination) ก่อนการดำเนินกิจกรรมที่น่าจะก่อให้เกิดความ

<sup>๕</sup> กอลกุล ราชะนกร, เรื่องเดิม, หน้า ๔ - ๑๐

เสี่ยงอย่างรุนแรงต่อธรรมชาติ ผู้เสนอโครงการจะต้องแสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับมีมากกว่าความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น และในกรณีที่ยังไม่มีความเข้าใจอย่างเต็มที่เกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจะต้องไม่ดำเนินกิจกรรมนั้น มีการประเมินผลกระทบก่อนดำเนินกิจกรรมซึ่งอาจรบกวนธรรมชาติ ศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอล่วงหน้าก่อนการดำเนินโครงการพัฒนาใดๆ และหากจะดำเนินโครงการจะต้องวางแผนและดำเนินโครงการในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด

หลักการระวังไว้ก่อนได้รับการยอมรับอย่างรวดเร็วและแพร่หลาย ปรัชญาของหลักการเน้นเรื่องการใช้มาตรการป้องกัน แม้จะยังไม่มียุทธศาสตร์หรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนเกี่ยวกับผลเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเป็นแรงผลักดันสำคัญ การนำหลักการระวังไว้ก่อนไปใช้ในทางปฏิบัติยังไม่มีสูตรสำเร็จตายตัว แต่ก็มีความเห็นร่วมกันในระดับหนึ่งว่าการใช้หลักการระวังไว้ก่อนมีองค์ประกอบสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. กรณีที่มีความไม่ชัดเจนทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสาเหตุ ขนาด โอกาสความเป็นไปได้ และลักษณะของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้

๒. กรณีที่ความเสียหายซึ่งอาจเกิดขึ้นมีความร้ายแรงเกินกว่าระดับที่จะยอมรับได้ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่คนรุ่นอนาคตหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ซึ่งมีกิจกรรมที่อาจเป็นสาเหตุของความเสียหาย

๓. จะต้องดำเนินการก่อนที่ความเสียหายอาจเกิดขึ้น หรือก่อนที่จะมีความชัดเจนว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นแน่นอน

๔. มาตรการที่จะใช้ควรมีความเหมาะสมหรือได้สัดส่วน (proportional) กับระดับของการคุ้มครองและขนาดของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

๕. มีผลในการเปลี่ยนภาระการพิสูจน์ (burden of proof) จากผู้ที่ยังอ้างว่าอาจเกิดความเสียหายไปยังเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย

๖. จะต้องมีการศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อหาข้อมูลและหลักฐานเพิ่มเติมสำหรับสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น และเพื่อใช้ในการกำหนดมาตรการสำหรับจัดการกับความเสี่ยงนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

๗. การกำหนดมาตรการป้องกันตามหลักการระวังไว้ก่อนจะต้องมีความโปร่งใส โดยรับฟังข้อมูลความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

อาจกล่าวได้ว่าหลักการระวางไว้ก่อนกำหนดหรือหามาตรการ โดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายล่วงหน้า หรือให้ผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายไทยนำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในลักษณะให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการเข้าไปตรวจสอบว่า ผู้ประกอบกิจการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขการประกอบกิจการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับการป้องกันล่วงหน้า เพราะการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการคาดหมายหรือทำนายว่าการประกอบกิจการตามโครงการหรือกิจการนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากกน้อยเพียงใด และจะมีมาตรการเพื่อลดและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินงานตามโครงการหรือกิจการนั้นอย่างใดบ้าง

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย<sup>๖</sup> (Polluter Pays Principle หรือ PPP)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หรือ PPP มีที่มาจากหลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทรัพยากรในที่นี้ คือ สิ่งแวดล้อมหรือความสามาของระบบนิเวศในการรองรับมลพิษและของเสีย หลักการนี้มาจากพื้นฐานความคิดที่ว่า โดยปกติผู้ผลิตหรือผู้ก่อมลพิษจะมีได้รวมเอาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคม (social costs) เข้าไปในราคาผลิตภัณฑ์หรือบริการ เพื่อสร้างผลกำไรให้แก่ตนให้มากที่สุด ในสถานการณ์เช่นนี้จะทำให้เกิดการผลิตมากเกินไป หรือนักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ความล้มเหลวของตลาด (market failure) ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา จึงควรมีการรวมต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม (internalization of environmental cost) เข้าไปในราคาผลิตภัณฑ์และบริการ เพื่อให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง

องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and development - OECD) เสนอให้นำมาใช้เป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ โดยมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่รับภาระการลงทุนและออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด (Internalization of environmental costs) ที่จำเป็นสำหรับการป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากการประกอบการหรือดำเนินกิจกรรมของตน รวมทั้งหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษทั้งหมดที่รัฐดำเนินการไปเพื่อแก้ไข

<sup>๖</sup> กอตุล ราชะนกร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๖-๒๑

ปัญหาที่เกิดขึ้น และหากเกิดความเสียหายต่อชีวิต สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้ใด ผู้ก่อมลพิษต้องมีหน้าที่ชดเชยความเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วย

หลักการนี้อยู่ในปฏิญญาริโอว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) หลักการที่ ๑๖ มีชื่อว่า “หลักการผลักต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมกลับเข้าสู่ผู้ก่อ (International of Environment Costs) แต่ส่วนใหญ่นิยมเรียกว่า The Polluter Pays Principle ระบุให้ผู้มีอำนาจ (กำกับดูแล) ระดับรัฐควรพยายามที่จะส่งเสริมการผลักต้นทุนสิ่งแวดล้อม (ที่เป็นต้นทุนการก่อผลกระทบต่อภายนอก) กลับสู่ผู้ก่อ (Internalization) และพยายามใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ โดยคำนึงถึงแนวทางที่ว่า ผู้ก่อมลพิษ (polluter) ควรเป็นภาระต้นทุนมลพิษ ด้วยการพิจารณาอย่างระมัดระวัง (due regard to) ต่อผลประโยชน์สาธารณะและอย่างไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนต่อการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน “Agenda 21 Chapter 8 ก็ส่งเสริมให้ใช้หลัก PPP ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน โดยให้รัฐใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์และทางตลาดให้มากขึ้นเพื่อให้มีการผนวกต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปในการตัดสินใจของผู้ผลิตและผู้บริโภค และเพื่อให้สามารถรวมต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมเข้าไปในกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่มากขึ้น อันจะทำให้ราคาสะท้อนความขาดแคลนและมูลค่าที่แท้จริงของทรัพยากร ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกันความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันนักเศรษฐศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมได้คิดหลักการ BPP (Beneficiary Pays Principle) ขึ้นมาเป็นเครื่องมือเศรษฐศาสตร์ เพื่อใช้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกวิธีหนึ่ง โดยสร้างแรงจูงใจและภาระรับผิดชอบในการลดการก่อมลพิษ ส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียประโยชน์เพื่อลดความขัดแย้งทางสังคมอันเกิดจากการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ และทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ทุกภาคส่วนได้รับประโยชน์ร่วมกัน หลักการนี้เหมาะสมกับประเทศที่กำลังพัฒนา เพราะประชากรส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจนและผู้ผลิตส่วนใหญ่มีขนาดไม่ใหญ่มาก ต้นทุนการผลิตจึงค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้

หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน<sup>๓</sup> (Intergenerational Equity)

หลักการความยุติธรรมระหว่างรุ่นคนปรากฏเป็นครั้งแรกในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกครั้งที่ ๑ ที่กรุงสต็อกโฮล์ม (UNCHE) ค.ศ. 1972 ในคำปรารภ (preamble) ของคำประกาศ (UNCHE Declaration) ได้กำหนดเป้าหมายเรื่องการคุ้มครองและการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมของ

<sup>๓</sup> กอลกุล ราชะนกร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑ - ๒๔

มนุษย์เพื่อคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต หลักการข้อที่ 1 และข้อ 2 ของคำประกาศกล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักการนี้ว่า “มนุษย์มีความรับผิดชอบสำคัญในการคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมเพื่อคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต” และ “ทรัพยากรธรรมชาติบนโลกจะต้องได้รับความคุ้มครองเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต” ต่อมา The World Charter for Nature ค.ศ. 1982 ซึ่งรองรับโดยสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติยืนยันหลักการนี้ว่า “มนุษย์ต้องแสวงหาความรู้เพื่อบำรุงรักษาและส่งเสริมความสามารถในการใช้ทรัพยากรของตนเองในลักษณะที่จะสงวนรักษาพันธุ์สิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นอนาคต” และล่าสุดหลักการข้อ ๓ ของคำประกาศกรุงริโอ ในการประชุม UNCED เมื่อ ค.ศ. 1992 กำหนดว่า “สิทธิในการพัฒนาจะต้องได้รับการปฏิบัติเพื่อที่จะสามารถสนองตอบความต้องการด้านการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต”

แนวคิดนี้ประกอบด้วยหลักการ ๓ ประการ คือ

๑. คนรุ่นปัจจุบัน (หรือ trustees) ต้องอนุรักษ์ความหลากหลายของฐานทรัพยากรเพื่อเปิดให้คนรุ่นอนาคตมีทางเลือกเหลือมากที่สุดสำหรับแก้ปัญหาและสนองตอบคุณค่าที่ตนยึดถือหลักการข้อที่เรียกว่า “การอนุรักษ์ทางเลือก” (Conservation of Options)

๒. คนรุ่นปัจจุบันต้องส่งมอบโลกใบนี้ไปยังคนรุ่นหน้าในสภาพที่ไม่เสื่อมโทรมไปกว่าสภาพที่คนรุ่นปัจจุบันได้รับมา หลักการข้อนี้เรียกว่า “การอนุรักษ์คุณภาพ” (Conservation of Quality)

๓. คนแต่ละรุ่นต้องจัดให้คนที่มิชชีวิตอยู่ในรุ่นของตนมีสิทธิเข้าถึงมรดกที่ตนได้รับมาจากคนรุ่นก่อนอย่างยุติธรรม และต้องอนุรักษ์การเข้าถึงนั้นสำหรับคนรุ่นอนาคต หลักการนี้เรียกว่า “การอนุรักษ์การเข้าถึง” (Conservation of Access)

จากการศึกษาพบว่าเคยมีการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของคนรุ่นอนาคต ซึ่งศาลยอมรับฟังและได้รับการอ้างถึงอย่างกว้างเพียงคดีเดียว เมื่อ ค.ศ. 1994 โดยศาลสูงสุดของฟิลิปปินส์ยอมรับสิทธิของโจทก์ซึ่งประกอบด้วยเยาวชนกลุ่มหนึ่งและองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ในการฟ้องคดีแทนคนรุ่นตนและคนรุ่นอนาคตเพื่อเรียกร้องสิทธิในระบบนิเวศที่ดินและสมมูล โดยศาลให้เหตุผลว่าโจทก์มีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อเรียกร้องสิทธิดังกล่าวเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนรวมของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคตได้ตามหลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการคิดนี้มีความสำคัญเนื่องจากการรับรองสิทธิของกลุ่ม (collective rights) แต่ความสำคัญของคดีนี้ยังจำกัดอยู่เฉพาะในแง่ของหลักการเท่านั้น เนื่องจากศาลวินิจฉัยว่าการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ที่รัฐให้แก่เอกชนเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ดีและสมมูลตามข้อเรียกร้องของโจทก์ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อ โจทก์ฟ้องผู้ได้รับสัมปทานป่าไม้เป็นจำเลยด้วย และจะต้องพิสูจน์ว่าผู้รับ



สัมปทานที่มีอยู่เป็นจำนวนมากแต่ละรายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบนิเวศอย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากมากในทางปฏิบัติ

### หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>๘</sup> (Public Participation)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและถือว่าเป็นหลักการหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏในคำปรารภของ UNCHE Declaration ค.ศ.1972 ซึ่งกล่าวว่า การบรรลุเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม “ต้องอาศัยการยอมรับความรับผิดชอบของพลเมืองและชุมชน และของผู้ประกอบการและสถาบันต่างๆ ทุกระดับ” คำประกาศกรุงริโอ ค.ศ. 1992 ข้อ ๑๐ กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ๓ ด้าน คือ

๑. สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับวัสดุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อชุมชนของตน

๒. สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะเอื้ออำนวยและส่งเสริมความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณะ ด้วยการเผยแพร่ข้อมูลอย่างกว้างขวาง

๓. สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการทางยุติธรรมและทางบริหาร รวมทั้งการได้รับการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย

นอกจากกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในทั้ง ๒ ด้านแล้ว คำประกาศกรุงริโอยังกล่าวถึงบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งคือ ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น (Indigenous people and their communities, and other communities) หลักการข้อที่ ๒๒ กำหนดว่ารัฐควรรับรองและส่งเสริมอัตลักษณ์ (identity) วัฒนธรรมและผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

### สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี<sup>๙</sup> (Right to a Decent or Healthful Environment)

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเกิดจากการเรียกร้องให้รัฐต้องสร้างคุณภาพระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับความจำเป็นในการรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม แม้จะยอมรับกันว่ารัฐมีหน้าที่สงวนรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนสามารถมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่ก็ไม่ชัดเจนว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้น หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพระดับใด และสามารถแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศตามระดับการพัฒนาได้หรือไม่ นักวิชาการบางท่าน

<sup>๘</sup> กอลกุล ราชะนกร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕-๒๕

<sup>๙</sup> กอลกุล ราชะนกร, เรื่องเดิม, หน้า ๓๐-๓๒

มีความเห็นว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีได้หมายถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาดบริสุทธิ์ แต่หมายถึงสิ่งแวดล้อมที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าขั้นต่ำที่จะเอื้ออำนวยให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีสุขภาพดีได้

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการมีชีวิต (right to life) ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชน ข้อ ๓ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงในตัวเอง” และข้อ ๒๕ (๑) กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานชีวิตที่เพียงพอต่อสุขภาพและความผาสุกของตนเองและครอบครัว รวมทั้งการมีอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย...” ข้อกำหนดเดียวกันนี้ปรากฏในข้อ 11 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 นอกจากนี้ คำประกาศสต็อกโฮล์ม ค.ศ. 1972 หลักการข้อ ๑ กำหนดว่า “มนุษย์มีสิทธิพื้นฐานในอิสรภาพ ความเท่าเทียมกัน และสภาพชีวิตที่พอเพียงในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพและเอื้ออำนวยให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและอย่างผาสุก และมนุษย์มีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมเพื่อคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต”

ปัจจุบันมีอย่างน้อย ๕๐ ประเทศ ซึ่งมีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีรวมทั้งประเทศไทย นักกฎหมายมีความเห็นว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีลักษณะเป็น procedural Right หรือก่อให้เกิดสิทธิในกระบวนการมีส่วนร่วมรักษาสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหาย ในปัจจุบันการใช้หลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในวงค่อนข้างจำกัด

หลักทรัพย์สิน<sup>๑๑</sup> (Property Right) และสิทธิชุมชน<sup>๑๒</sup> (Right of Indigenous Peoples and Local Communities)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติหลักทรัพย์สินของไทยไว้จำแนกเป็น ๒ ประเภท คือ หลักทรัพย์สินเหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดินและหลักทรัพย์สินเหนือทรัพย์สินของเอกชน โดยหลักทรัพย์สินเหนือสาธารณสมบัติแผ่นดินเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนโดยตรงเนื่องจากสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นที่ชายตลิ่ง หาดทราย ชายทะเล แม่น้ำ ลำคลอง ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ อุทยานแห่งชาติ หรือป่าสงวนแห่งชาติ เป็นทรัพย์สินที่ทุกคนสามารถใช้สอยได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ได้ขีดขาด เช่น การห้ามมิให้ยกอายุความ

<sup>๑๑</sup> กรมควบคุมมลพิษ, เรื่องเดิม, หน้า ๕-๗

<sup>๑๒</sup> กอกลูก ราชชนกร, เรื่องเดิม, หน้า ๓๒-๓๖

ขึ้นต่อผู้แผ่นดิน หากเอกชนจะใช้สิทธิฟ้องคดีในกรณีที่มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ (ฎีกาที่ 9671-9675/2544) แต่ถ้าไม่เสียหายเป็นพิเศษ ถือว่าไม่มีอำนาจฟ้อง (ฎีกาที่ 3424/2533)

“สิทธิชุมชน” มีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษได้หลายคำ นักวิชาการไทยบางส่วนใช้คำว่า “Community right” ซึ่งมีความหมายค่อนข้างกว้าง ในระดับสากลคำที่ใช้มากเมื่อต้องการกล่าวถึงชุมชน คือ “indigenous peoples” การมี “s” ที่คำว่า “people” มีนัยสำคัญที่สื่อความหมายถึง กลุ่มชน เผ่า หรือชุมชน ในฐานะที่เป็นกลุ่ม มิใช่สมาชิกของชุมชนในระดับปัจเจก และในกรณีที่กล่าวถึงสิทธิชุมชน วลีที่ใช้มากก็คือ “indigenous rights” และ “native title”

ปัจจุบันสิทธิชุมชนในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสิทธิในการใช้ทรัพยากรในที่ดินซึ่งชุมชนอยู่อาศัยมาโดยจารีตประเพณีได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศต่างๆ ในความเป็นจริง สิทธิชุมชนในระดับสากลมีความหมายถึงสิทธิของกลุ่มชนในด้านอื่นๆ นอกเหนือไปจากสิทธิในการจัดการทรัพยากร ได้แก่ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เช่น สิทธิในการมีตัวตน (right to identity) สิทธิในการศึกษาและสิทธิในการดำรงชีวิตตามวัฒนธรรม ประเพณีและความเชื่อของตนเอง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เนื่องจากสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อเศรษฐกิจความอยู่รอด และการดำรงรักษาไว้ซึ่งวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน จึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากกว่าสิทธิชุมชนในด้านอื่นๆ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย คำที่มักใช้เรียกทรัพยากรหรือสมบัติที่ชุมชนใช้และจัดการร่วมกันก็มีหลายคำเช่นกัน เช่น “common-pool resources”, “common property” หรือ “communal property” รวมทั้งการเรียกระบบจัดการทรัพยากรโดยชุมชนว่า “community-based resource management”

#### หลักการความรับผิดโดยเคร่งครัด<sup>๑๒</sup> (Strict Liability)

หลักการนี้มีรากฐานมาจากระบบกฎหมาย Common Law ของประเทศอังกฤษเน้นการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหาย โดยไม่ต้องคำนึงว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำหรือไม่ แนวคิดในเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้เกิดขึ้นก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยถือว่าเมื่อมีความเสียหายก็ต้องมีการชดเชยเยียวยาเสมอจนจึงได้เรียกหลักนี้ว่า Strict Liability อันหมายถึงความรับผิดโดยเคร่งครัด หรือเรียกว่า Liability Without Fault อันหมายถึงความรับผิดโดยปราศจากความผิด พื้นฐานของแนวคิดมาจากหลักการคุ้มครองสิทธิ

<sup>๑๒</sup> ประพจน์ คล้ายสุบรรณ แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๒ หน้า ๗

ส่วนบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบทางด้านจิตใจของผู้กระทำว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เพียงแค่ผู้เสียหายพิสูจน์ถึงความเสียหายเนื่องมาจากต้นเหตุนั้นได้ก็เพียงพอแล้ว ประเทศต่างๆ ที่ตระหนักและให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้นำหลักทฤษฎีความรับผิดชอบเคร่งครัดมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่าในสภาพสังคมปัจจุบันที่ซับซ้อนมากขึ้น ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอาจเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อในการดำเนินชีวิตประจำวัน กรณีเหล่านี้หากผู้เสียหายต้องพิสูจน์ความผิดให้ได้ว่าผู้กระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อในขั้นตอนต่างๆ ของการกระทำซึ่งส่วนใหญ่แล้วแหล่งกำเนิดมลพิษมักจะมาจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีขั้นตอนการผลิตและการดำเนินงานที่ซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ยากต่อการพิสูจน์ อาจทำให้ไม่มีผู้เสียหายคนใดได้รับการชดเชยเยียวยาเลยก็เป็นได้ ดังนั้น การสร้างมาตรการทางกฎหมายโดยการวางข้อสันนิษฐานทางกฎหมายว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษและจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องที่เหมาะสมแก่สภาพการณ์ในปัจจุบันและอนาคต

สำหรับประเทศไทยมีการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยในส่วนของความรับผิดชอบทางแพ่งตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการนำหลักการสากลมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาคกรณีที่ผู้เสียหายไม่สามารถเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หลักนี้เป็นการวางข้อสันนิษฐานทางกฎหมายแก่ผู้ที่ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากมลพิษนั้น ซึ่งการสันนิษฐานเช่นนี้เท่ากับการเปลี่ยนการพิสูจน์ซึ่งเดิมเคยตกอยู่กับโจทก์ให้มาตกอยู่กับจำเลยแทน ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะต้องพิสูจน์หักล้างให้เข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดให้ได้ คนจึงจะหลุดพ้นจากความรับผิดตามข้อสันนิษฐานดังกล่าว

### ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย ความไม่ปลอดภัยในชีวิตร่างกายในลักษณะต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเจ็บป่วยเพราะสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ระบบนิเวศน์น้ำเสีย อากาศเสีย และมลภาวะเสียงต่างๆ ทำให้หลายประเทศในโลกตระหนักถึงการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสิทธิของประชาชนที่พึงจะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากผลกระทบของสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อบรรเทาความเสียหายและป้องกันผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจจะมีขึ้นต่อไป ในหลายประเทศมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Court) ซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษที่มี

ลักษณะและวิธีพิจารณาคดีเฉพาะที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้เสียหายหรือผู้ที่ถูกกระทบสิทธิจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ตามเกณฑ์แห่งประโยชน์สาธารณะและประชาชนส่วนรวม

ในเบื้องต้นนี้ เราจึงควรพิจารณาก่อนว่า ลักษณะปัญหาข้อพิพาทต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับสภาพแวดล้อมกรณีใดบ้างที่จัดเป็นคดีสิ่งแวดล้อมและให้พิจารณาพิพากษาโดยศาลคดีสิ่งแวดล้อม จึงต้องศึกษาหาความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อมเสียก่อน พจนานุกรมไทยได้ให้ความหมายของ สิ่งแวดล้อม คือ สิ่งต่างๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่อยู่รอบๆ มนุษย์ทั้งที่ดีและไม่ดี ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ให้นิยามศัพท์คำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น

Canadian Environmental Protection Act, 1999 ให้คำจำกัดความ สิ่งแวดล้อม หมายถึง องค์ประกอบของโลกและรวมถึง อากาศ ดิน น้ำ ชั้นบรรยากาศ สิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิตและระบบที่มีปฏิสัมพันธ์กับธรรมชาติ

คำสั่งศาลฎีกาที่ ๓๐/๒๕๔๗ เรื่องการตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (ภายใน) ในศาลฎีกา และกำหนดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของแผนกคดีสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดความหมายคดีสิ่งแวดล้อมไว้ว่า คือ คดีอาญาและคดีแพ่งที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านมลพิษ

คำแนะนำของประธานศาลฎีกา เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดความหมายของคดีแพ่งสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อ ๑ ว่าหมายถึง

(๑) คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ

(๒) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน

(๓) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย เพื่อขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป

(๔) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายต่อชีวิตร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือสิทธิใดๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ

จึงกล่าวได้ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสถานะแวดล้อมรอบตัวเราซึ่งรวมถึงสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิตทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม ไม่ว่าจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งควรได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อปกป้องผลกระทบจากการถูกทำลาย

กฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental Law) คือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง เรื่องสาธารณสุขและธรรมชาติ รวมทั้งสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายที่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือหรือมาตรการในการป้องกัน แก้ไข บรรเทา เยียวยา หรือลงโทษ ผลการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมสาธารณสุข และความปลอดภัยแก่บุคคลและทรัพย์สิน รวมถึงการใช้และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อีกด้วย

คดีสิ่งแวดล้อม หมายถึง คดีอาญา คดีแพ่งและคดีปกครองที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านมลพิษ

## บทที่ ๓

### การพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมในศาล

#### การพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลต่างประเทศ

##### ฝรั่งเศส<sup>๑</sup>

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศในระบบประมวลกฎหมายหรือ Civil Law มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร และเป็นประเทศในระบบศาลคู่เช่นเดียวกับประเทศเยอรมัน และประเทศไทย ฝรั่งเศสไม่มีการพัฒนาระบบศาลเฉพาะทางเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Specialized Environmental Court)<sup>๒</sup> เนื่องจากระบบศาลคู่ของฝรั่งเศสเป็นระบบที่วางระบบคุ้มครองสิทธิมหาชนตามกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างครอบคลุม ยืดหยุ่นและเป็นระบบดีอยู่แล้วจึงเอื้อต่อกระบวนการให้ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้ดีกว่า และแม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะไม่มีการพัฒนาศาลเฉพาะทางด้านสิ่งแวดล้อมดังที่กล่าวมา แต่ประเทศฝรั่งเศสก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบความยุติธรรมพื้นฐานของหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบและมั่นคงที่สุดแห่งหนึ่งของโลก

##### ความเป็นระบบของหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส (La Constitution du 4 octobre 1958 (la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008) จากมุมมองการวางรากฐานของหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบและครอบคลุมมากที่สุดฉบับหนึ่งของโลก โดยในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๕ ได้มีผลบังคับให้กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (La Charte de L'environnement) เป็นเอกสารแนบท้ายรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส (Charte adossee a la Constitution) มีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ส่งผลให้หลักกฎหมายพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีสถานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้

<sup>๑</sup> กฤษณะ ช่างกล่อม, เรื่องเดิม, หน้า ๘๖

<sup>๒</sup> จนมีนักวิชาการไทยบางท่านกล่าวว่าประเทศฝรั่งเศสไม่มีพัฒนาการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมมากนัก

1. ประเทศฝรั่งเศสสามารถพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานของหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ (La Constitutionnalisation du Droit de L'environnement) ได้อย่างเป็นระบบ สอดคล้องและมีประสิทธิภาพ และ

2. นอกจากจะส่งผลให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมลำดับรองต่างๆ จะต้องมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ยังส่งผลให้ประชาชนสามารถโต้แย้งคำตัดสินใดๆ ของฝ่ายปกครองที่ขัดกับหลักการที่กฎบัตรดังกล่าวนี้ให้ความคุ้มครองตามหลักนิติรัฐ (L'état de droit) และรวมถึงการกระทำของรัฐและฝ่ายปกครองฝรั่งเศสในต่างประเทศด้วยเช่นกัน ดังที่ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ได้วางแนวคำพิพากษาไว้ในคดี Commune d' Annecy<sup>๓</sup>

ผลทางกฎหมายของกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (La Charte de L'environnement)

๑. กำหนดสถานะทางกฎหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” (Legal Status of Environment) ตามที่กำหนดในอารัมภบทของกฎบัตรว่า “สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษย์” (Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains.) เช่นเดียวกับมาตรา 110 ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม (code de l'urbanisme)<sup>๔</sup> รวมทั้งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Code de l'environnement) มาตรา L110-1<sup>๕</sup> ส่งผลให้สถานะทางกฎหมาย (Legal Status) ของ “สิ่งแวดล้อม” มีความแตกต่างจากทรัพย์สินในระบบกฎหมายเดิม (Traditional concept of Property) เช่น สาธารณสมบัติหรือทรัพย์สินของทางราชการและสอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ประเทศต่างๆ ยอมรับว่าสิ่งแวดล้อมเป็น “ทรัพย์สินเพื่อคุณงามความดีร่วมกัน” (Property of Common Good) ซึ่งแนวความคิดนี้ถือเป็นรากฐานที่สำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Fundamental legal Institution of Environmental Laws)

๒. วางหลักการพื้นฐานด้านความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) กฎบัตรสิ่งแวดล้อมนี้นับว่าได้วางหลักกฎหมายประกันความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมไว้อย่างครบถ้วนและสมบูรณ์เริ่มจาก

<sup>๓</sup> CE, 3 oct.2008,n° 297931

<sup>๔</sup> กำหนดว่า “Le territoire français est le patrimoine commun de la nation.”

<sup>๕</sup> แก้ไขโดย LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 – art. 253 โดยกำหนดว่า “Les espaces, ressources et milieu naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.”



๒.๑ หลักปรัชญาสิ่งแวดล้อมที่เน้นสร้างคุณภาพระหว่างมนุษย์และสิ่งแวดล้อม (Ecocentric) มิใช่มองแต่มนุษย์เป็นใหญ่เหนือธรรมชาติ (Homo Mensura)<sup>๖</sup>

๒.๑.๑ หลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม “สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี” (Rights to Healthy Environment/Le droit de l’homme à un environnement sain)<sup>๗</sup>

๒.๑.๒ หลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมต่อคนรุ่นหลัง (Environmental Justice to Future Generations)<sup>๘</sup>

๒.๑.๓ หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development/Le Développement Durable)<sup>๙</sup>

๒.๑.๔ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม (Rights to Environmental information)<sup>๑๐</sup> โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญนี้มีกำหนดรายละเอียดในกฎหมาย Grenelle 1<sup>๑๑</sup> เป็นต้น

๒.๑.๕ “ความรู้” (L’éducation et la formation à l’environnement) คือการคุ้มครองป้องกันสิ่งแวดล้อมที่ดีและยั่งยืนที่สุด

---

<sup>๖</sup> ในอารัมภบทวรรคแรก “Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l’émergence de l’humanité;”

<sup>๗</sup> มาตรา 1 “Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.”

<sup>๘</sup> อารัมภบทวรรคท้าย “Qu’afin d’assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins;”

<sup>๙</sup> มาตรา 6 “Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l’environnement, le développement économique et le progrès social.”

<sup>๑๐</sup> มาตรา 7 “Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d’accéder aux informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l’élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l’environnement.”

<sup>๑๑</sup> LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement(1)

## หลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Jurisprudence)

กฎบัตรดังกล่าวนี้ยังวางหลักกฎหมายพื้นฐานในการจัดระบบหน้าที่ และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายลำดับรองอย่างเป็นระบบซึ่งมีผลต่อกฎหมายสารบัญญัติ และกฎหมายวิธีสบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและรวมถึงความรับผิดชอบทางปกครองแพ่ง และอาญา โดยหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมนี้ยังเป็นหลักกฎหมายของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส และเป็นเครื่องมือพื้นฐานทางนิติวิธีสิ่งแวดล้อม (Environmental Juristic Method) ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำหรับผู้พิพากษาหรือศาลในการใช้และการตีความรวมถึงการอุดช่องว่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งระบบ หลักดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

### หลักการป้องกัน (Le Principe de Prévention)

ระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศสเป็นระบบกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับหลักการป้องกัน (Le Principe de Prévention) ในทุกขั้นตอน ตามที่กฎบัตรสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ในมาตรา ๓<sup>๑๒</sup> และรับรองไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา L110-1<sup>๑๓</sup> หลักการป้องกันนี้ถือเป็นหลักกฎหมายสำคัญที่ส่งผลให้เกิดมาตรการทางปกครองต่างๆ อย่างเป็นระบบ เช่น การศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (l'étude d'impact) การศึกษาประเมินความเสี่ยง (l'étude de dangers) การอนุมัติก่อนล่วงหน้า (l'autorisation préalable) การทำให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิม (la correction à la source) และการกำหนดมาตรฐานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (les éco-audits et le management environnemental) เป็นต้น และเนื่องจากหลักการป้องกันนี้มีผลต่อกฎหมายปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่ และเป็นมาตรการใช้เชิงการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์มหาชนโดยฝ่ายปกครอง ต่างจากคดีแพ่งหรืออาญาที่เป็นคดีที่เน้นการเยียวยาความเสียหายหรือลงโทษหลังจากที่การละเมิดหรือความผิดเกิด จึงเป็นหลักที่ศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflits) ใช้แบ่งแยกเขตอำนาจในคดีสิ่งแวดล้อมระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง<sup>๑๔</sup>

<sup>๑๒</sup> “Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir ou, à défaut, limiter les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement.”

<sup>๑๓</sup> “2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponible à un coût économiquement acceptable;”

<sup>๑๔</sup> โปรดดู Tribunal des conflits, du 25 janvier 1988, 02518 และ Tribunal des conflits, du 22 juin 1992, 02675

### หลักการเฝ้าระวัง (Le Principe de Précaution)

ประเทศฝรั่งเศสนำหลักการเฝ้าระวังมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในปี ๒๐๐๕ หลักการนี้มีความสำคัญต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมมักอยู่บนความเห็นทางวิทยาศาสตร์ซึ่งมักมีความขัดแย้งและไม่ชัดเจน หลักการนี้จึงถือเป็นนิติวิธีที่สำคัญในการที่ผู้พิพากษาจะใช้ตัดสินความเห็นทางวิทยาศาสตร์ (Judging Science) กฎบัตรสิ่งแวดล้อม มาตรา 5 กำหนดหลักการเฝ้าระวังไว้<sup>๑๕</sup> รวมทั้งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมก็ได้กำหนดหลักการดังกล่าวนี้ไว้เช่นกันในมาตรา L 110 - 1 2 <sup>๑๖</sup> ในฐานะที่เป็นเครื่องมือของนิติวิธีทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Environmental juristic Method) ซึ่งจะมีผลในการใช้และตีความและตัดสินคดีสิ่งแวดล้อมทั้งระบบ

หลักการเฝ้าระวังนี้เป็นหลักที่ผูกพันฝ่ายปกครองในการบริหารความเสี่ยงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในงานปกครอง หากฝ่ายปกครองละเลยหลักการนี้อาจก่อให้เกิดความรับผิดชอบหรือต้องชดเชยค่าเสียหายได้

### หลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Le principe pollueur-payeur)

หลัก Polluter Pays Principle เป็นหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมพื้นฐานและจะมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางนิติวิธีในการใช้และตีความ รวมทั้งอุดช่องว่างทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Liability) โดยกฎบัตรสิ่งแวดล้อม

---

<sup>๑๕</sup> Art .5 “Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution, à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage ainsi qu'à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques encourus.”

<sup>๑๖</sup> 1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversible à un coût économiquement acceptable ; techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversible à l'environnement à un coût économiquement acceptable;

ได้รับรองหลักนี้ไว้ในมาตรา ๔<sup>๑๓</sup> และประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดหลักนี้ไว้ในมาตรา ๑๑๐-๑<sup>๑๔</sup> หลัก Polluter Pays Principle นี้มีผลต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสทั้งระบบเช่นกัน แม้ว่าจะกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม แต่หลักกฎหมายนี้ก็มิได้ก่อให้เกิดผลความรับผิดชอบทางแพ่งเพียงอย่างเดียว หากแต่รวมถึงความรับผิดชอบทางปกครองและทางอาญาด້วยเช่นกัน

หลักนิติวิธีทางสิ่งแวดล้อมตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส (Code de l' environnement)

ประเทศฝรั่งเศสได้วางระบบความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเป็นระบบเป็นขั้นตอนเริ่มจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ตามกฎบัตรสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นพื้นฐานทางอำนาจให้กับประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้สามารถลงรายละเอียดตามหลักการที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญได้อย่างเป็นระบบ นอกจากประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสจะรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้อย่างครอบคลุมแล้ว ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ยังแสดงให้เห็นถึงศาสตร์ชั้นสูงในการจัดทำประมวลกฎหมาย โดยเฉพาะในเล่ม 1 บททั่วไป (Livre Ier : Dispositions communes) หมวดที่ ๑ หลักทั่วไป (Titre Ier : Principes généraux) ถือเป็นส่วนสำคัญในการสร้างระบบประมวลกฎหมายเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะเป็นหลักนิติวิธีทางสิ่งแวดล้อมซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการใช้และตีความรวมถึงการอุดช่องว่างกฎหมาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกฎหมายซึ่งก็คือความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

ตัวอย่างของการวางระบบของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส เช่น ในมาตรา ๑๑๐ - ๑ กำหนดรับรองหลัก Polluter Pays Principle ไว้ในบททั่วไป ซึ่งหลักนี้อยู่ภายใต้หลักรัฐธรรมนูญตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น และผลของหลัก Polluter Pays Principle ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ก็กำหนดไว้อย่างเป็นระบบกล่าวคือหลักการนี้จะอยู่ในประมวลกฎหมายเรื่องต่างๆ เช่น ดิน น้ำ อากาศ หรือของเสีย เป็นต้น และก่อให้เกิด

<sup>๑๓</sup> “Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.”

<sup>๑๔</sup> “3<sup>o</sup>) Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur”

๑. ความรับผิดทางปกครอง (Le responsable des atteintes à l'environnement en droit administratif) เช่นในมาตรา L. 512-6-1, L. 512-7-6 และ L. 512-12-1 เป็นต้น และมีแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'État) รองรับอย่างประจักษ์ชัด<sup>๑๕</sup>

๒. ความรับผิดทางแพ่ง (Le responsable des atteintes à l'environnement en droit civil) ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเล่ม 1 หมวดที่ 6 (Titre VI : Prévention et réparation de certains dommages causés à l'environnement) กำหนดรายละเอียดความรับผิดชอบทางแพ่งไว้ในมาตรา L 161-1 ถึงมาตรา L 161-5 เป็นต้น และกฎหมายดังกล่าวก็มีแนวคำพิพากษายืนยันผลบังคับใช้อย่างชัดเจน<sup>๒๐</sup> และ

๓. ความรับผิดทางอาญา (Le responsable des atteintes à l'environnement en droit pénal) ประมวลกฎหมายฉบับนี้กำหนดรายละเอียดความรับผิดทางอาญาไว้ในมาตรา R 514-4 และมาตรา R 216-7 มาตรา R. 226-14 มาตรา R 514-5 และมาตรา R.541-76 เป็นต้น กล่าวคือประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศสนอกจากวางรากฐานในหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและหลักนิติวิธีทางสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบแล้ว ยังสร้างระบบความรับผิดทั้งการปกครอง ทางแพ่งและทางอาญาได้อย่างได้สัดส่วนและเหมาะสม

การปรับวิธีพิจารณาคดีปกครองและวิธีพิจารณาความแพ่งให้เอื้อและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของคดีสิ่งแวดล้อม

จากที่กล่าวมาข้างต้นประเทศฝรั่งเศสได้วางรากฐานและหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเป็นระบบ เริ่มจากวางหลักประกันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในรูปของกฎบัตรสิ่งแวดล้อม และกำหนดกฎหมายสารบัญญัติอย่างครอบคลุม และเป็นระบบในรูปประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และถึงแม้ว่าระบบศาลคู่ของฝรั่งเศสจะเป็นระบบที่ดีและเหมาะสมในการวินิจฉัยคดีสิ่งแวดล้อมทั้งทางปกครอง ทางแพ่งและอาญาก็ตาม ประเทศฝรั่งเศสก็มีได้ละเลยต่อการปรับปรุงกฎหมายวิธีสบัญญัติ ให้เอื้อต่อการพิจารณาคดี

---

<sup>๑๕</sup> โปรดดู CE, 11 avril 1986, Ministre de l'environnement c/ Société des produits chimiques Ugine-Kuhlman ; CE, 17 novembre 2004, Société générale d'archives, 254514 ; CE, 10 janvier 2005, Sofiservice, 252307 ; CE, 1997, SCI Les Peupliers ; CE, ass., 8 juillet 2005, Société Alusuisse-Lonza-France, 247976

<sup>๒๐</sup> เช่น Cass civ.2, 23 septembre 2004, 03-13.160 ; CA Nancy, 2<sup>ème</sup> ch. civ., 12 juillet 2000; CA Rennes, 2<sup>ème</sup> ch. com., 13 février 2002 และ Cass civ. 2, 19 novembre 1986, 84-16379 เป็นต้น

สิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อน และจำเป็นต้องมีกลไกพิเศษบางอย่าง เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวก  
ยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเน้นหลักการป้องกัน และหลักการเฝ้าระวังเพื่อปกป้อง  
ผลประโยชน์มหาชน ดังนั้นน้ำหนักในการพัฒนากฎหมายจึงมักเน้นที่ระบบกฎหมายปกครอง  
ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยการปฏิรูปมาตรการก่อนคำพิพากษา<sup>๒๑</sup> (référé) กฎหมายลงวันที่ ๓๐  
มิถุนายน ๒๐๐๐<sup>๒๒</sup> และมีผลบังคับใช้รวมอยู่ในประมวลวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Code de justice  
administrative) ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๐๐๑ กฎหมายดังกล่าวถือเป็นการปฏิรูปกระบวนการก่อน  
คำพิพากษาสำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของ  
สังคม โดยเฉพาะเพื่อให้สามารถรับมือกับคดีสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการก่อนคำ  
พิพากษาในกรณีฉุกเฉินเฉพาะ

มาตรการก่อนคำพิพากษา (référé) นี้ เป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมทาง  
สิ่งแวดล้อม เช่น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการป้องกัน และหลักการเฝ้าระวัง โดยกฎหมาย  
สารบัญญัติอย่างเช่นประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส (Code de l'environnement) ก็ได้  
กำหนดมาตรการดังกล่าวไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา L 226-8 มาตรา L 514-1 มาตรา L 535-8  
และ มาตรา L 541-3 เป็นต้น

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส (Code de justice  
administrative : CJA) มาตรการก่อนคำพิพากษา (référé) ในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม  
แบ่งออกเป็นสามประเภทคือ

๑. มาตรการก่อนคำพิพากษาในกรณีฉุกเฉิน (Les référés d'urgence)<sup>๒๓</sup>
๒. มาตรการก่อนคำพิพากษาในกรณีปกติ (les référés ordinaires)<sup>๒๔</sup> และ
๓. มาตรการก่อนคำพิพากษาเฉพาะ (les référés spécifiques)<sup>๒๕</sup>

<sup>๒๑</sup> ผู้เขียนแปลคำว่า “Référé” ว่า “มาตรการก่อนคำพิพากษา” เนื่องจากต้องการให้ความ  
ความหมายที่กว้างกว่าคำว่า “วิธีการชั่วคราว”

<sup>๒๒</sup> la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 และ n° 2000-1115 du 22 novembre 2000

<sup>๒๓</sup> ประกอบด้วย 1. référé suspension (CJA มาตรา L 521-1) 2. référé sauvegarde ou  
liberté fondamentale (CJA มาตรา 521-2) และ 3. référé conservatoire ou mesures utiles (CJA  
มาตรา 521-3)

<sup>๒๔</sup> ประกอบด้วย 1. référé constat (CJA มาตรา R 531-1) 2. référé instruction (CJA ,  
ตรา R 531-1) และ 3. référé provision (CJA มาตรา R 541-1)

การปฏิรูปมาตรการก่อนคำพิพากษา (référé) สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสนับว่าเป็นตัวอย่างหนึ่ง ในการสร้างเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญอย่างมาก ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อันส่งผลให้ศาลปกครองของฝรั่งเศสมีแนวคำพิพากษามากมายเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าว<sup>๒๖</sup> และสามารถพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมให้บรรลุผลซึ่งก็คือ “ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม” ได้ในที่สุด

บทบาทของศาลยุติธรรมและศาลปกครองในกระบวนการสร้างความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

ตามที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมนั้น ส่งผลให้เกิดความรับผิดชอบอย่างครอบคลุมและเป็นระบบทั้งกฎหมายปกครอง กฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา และแม้ว่าในส่วนของกฎหมายปกครองจะมีบทบาทมากในการรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง สามารถปรับใช้หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมกับนิติกรรมทางปกครองได้โดยตรงประกอบกับกระบวนการในการรักษาความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมนั้นส่วนใหญ่จะเน้นหลักการป้องกัน และหลักการเฝ้าระวังซึ่งกลไกทางกฎหมายปกครองมีความเหมาะสมมากกว่า แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาจะไม่มีมีความสำคัญหรือมีบทบาทลดน้อยลงแต่อย่างใด

---

<sup>๒๕</sup> ประกอบด้วย 1. référé pécontractuel (CJA มาตรา L 551-1 และมาตรา L.551-2) 2. référé en matière fiscal (CJA มาตรา L 552-1) 3. référé en matière de communication audiovisuelle (CJA มาตรา R 553-1) 4. suspension sur déféré (CJA มาตรา L 554-1 – มาตรา L. 554-9) และ 5. suspension en matière d’urbanisme et de protection de la nature ou de l’environnement (CJA มาตรา L 554-10 – มาตรา L 554-12 และประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Code de l’environnement) มาตรา L.226-8 มาตรา L.514-1 มาตรา L.535-8 และมาตรา L.541-3)

<sup>๒๖</sup> โปรดดูคดีตัวอย่างของศาลปกครองฝรั่งเศส เช่น คดี C.E. 31 janvier 2001 « Asso. promouvoir » req. n°229 484, คดี C.E. 9 avril 2002 « AUBRY » req n°244 502, คดี C.E. 6 avril 2001 « France Télécom » req n°230 338 : exclusion temporaire de fonctions, คดี C.E. 2 mars 2001 « DAUPHINE » req n°230 798, คดี C.E. 18 mai 2001 « MEYET et BOUGET » req n°233 815, คดี C.E. 26 mars 1982 « Ministère de l’Intérieur c/Aboudou MZÉ » req n°34 200, คดี C.E. 28 mai 1984 « Mme DELANNAY » req n°49 099, และคดี C.E. 29 avril 2002 « Sté BAGGERBEDRIJF » req n°239 466 เป็นต้น

เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศในระบบศาลคู่คือมีศาลยุติธรรมและศาลปกครองซึ่งส่งผลให้ศาลทั้งสองสามารถรับมือกับคดีสิ่งแวดล้อมที่มีทั้งความรับผิดชอบทางแพ่งอาญา และปกครอง ได้อย่างเหมาะสมเพราะแต่ละศาลก็มีความเฉพาะทาง (Specialist) สามารถปรับวิธีพิจารณาคดีให้เข้ากับคดีสิ่งแวดล้อม ได้ดีกว่าประเทศที่เป็นระบบศาลเดี่ยว

กระบวนการจัดการความขัดกันของเขตอำนาจศาลของศาลปกครองและศาลยุติธรรม

โดยทั่วไปการพิจารณาว่าคดีสิ่งแวดล้อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด<sup>๒๗</sup> ในเบื้องต้นก็มักจะดูที่ตัวกฎหมายที่กำหนดไว้ก่อน ค่าเสียหายทางแพ่งที่มุ่งชดเชยระหว่างประชาชนมักจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลแพ่ง หากแต่เป็นค่าเสียหายระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชนก็มักจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ค่าเสียหายทางฝ่ายปกครองนั้นอาจมีความหมายกว้างกว่าหากพิจารณาจากหลักการป้องกัน (Principe de prévention) เนื่องจากค่าเสียหายทางแพ่งมุ่งชดเชยหลังจากที่ความผิดเกิด<sup>๒๘</sup> ศาลยุติธรรมจึงไม่สามารถออกมาตรการก่อนคำพิพากษา เพื่อป้องกันล่วงหน้าก่อนที่ความเสียหายจะเกิดได้ (Référé civil préventif)<sup>๒๙</sup> โดยเฉพาะมาตรการที่ต้องอาศัยฝ่ายปกครองในการดำเนินการ นอกจากนี้หลักในการพิจารณาของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflits) วางแนวว่าคดีปกครองมักเป็นคดีที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในคดี Pont de l' île de Ré<sup>๓๐</sup> หรือเป็นเรื่องการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ<sup>๓๑</sup> เป็นต้น

บทบาทของศาลแพ่งในการสร้างแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับ Toxic Tort

ศาลยุติธรรมของฝรั่งเศสมีบทบาทสำคัญในคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีละเมิดทางสารพิษ (Toxic Tort) ซึ่งมีความแตกต่างจากกฎหมายละเมิดโดยทั่วไป (Traditional Tort Law) โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการได้รับผลกระทบทางสุขภาพจากแร่ใยหิน (Asbestos) ที่ทำให้เกิดโรคมะเร็งชนิด Asbestosis หรือ Mesothelioma โดยกฎหมาย no. 2000-1257

<sup>๒๗</sup> โปรดดู François Ost, Serge Gutwirth, Quel avenir pour le droit de l'environnement?: actes du colloque organisé par le CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement – F.U.S.L.) et le CIRT (Centrum interactie recht en technologie – V.U.B.), Publications des Fac. St Louis, 1996

<sup>๒๘</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Code de procedure civile) มาตรา 145

<sup>๒๙</sup> โปรดดู Stéphanie Grayou, Essai sur le role des juges civils et administratifs dans la prevention des dommages, Parution : 2009

<sup>๓๐</sup> Tribunal des conflits, du 25 janvier 1988, 02518

<sup>๓๑</sup> Tribunal des conflits, du 22 juin 1992, 02675



ลงวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 2000 ได้มีการก่อตั้งกองทุนชดเชยความเสียหายจากแร่ใยหิน (Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)) โดยในปี 2008 มีผู้ฟ้องร้องเกี่ยวกับการละเมิดทางสารพิษเกี่ยวกับแร่ใยหิน (Asbestos) กว่า 15,000 ราย

ศาลฝรั่งเศสสามารถเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะมีการออกกฎหมายดังกล่าว กฎหมาย no. 2008-757 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2008 <sup>๓๒</sup> ยังได้สร้างระบบความรับผิดใหม่เรียกว่า “ค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม” (La responsabilité pour dommage écologique) ซึ่งระบบความรับผิดตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Le principe pollueur-payeur) ดังกล่าวนี้นี้มีความแตกต่างจากหลักความผิดทางแพ่งตามกฎหมายละเมิดหรือแม้แต่กฎหมายที่เกี่ยวกับละเมิดทางสารพิษ (Toxic Tort) ตรงที่ระบบเดิมเกี่ยวกับกฎหมายละเมิดนั้นมุ่งชดเชยความเสียหายให้กับบุคคลผู้เสียหาย หากแต่ระบบใหม่เรื่องค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนี้ มุ่งชดเชยความเสียหายให้กับสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ตามที่กำหนดรายละเอียดของความรับผิดทางสิ่งแวดล้อมไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Code de l'environnement) เล่ม ๑ หมวด ๖ (Titre VI : Prévention et réparation de certains dommages causés à l'environnement)

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะมีระบบค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมใหม่ดังกล่าว ศาลฝรั่งเศสได้พยายามใช้หลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและหลักนิติวิธีทางสิ่งแวดล้อมเพื่อประสานความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างน่าภาคภูมิใจ เช่นในคดีเรือ Erika อับปาง ศาลได้พิพากษาชดเชยค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมให้กับฝ่ายปกครองท้องถิ่นและองค์กรเอกชนทางสิ่งแวดล้อม<sup>๓๓</sup>

ข้อสังเกตสำหรับรูปแบบคลาสสิก (Classic Model)

๑. ดังตัวอย่างของประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า แม้ไม่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมเฉพาะ (Specialized Environmental Court) ก็มิได้เป็นอุปสรรคแต่อย่างใดในกระบวนการให้ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยใช้ระบบศาลคู่แบบเดิม

๒. ประเด็นสำคัญอยู่ที่การวางระบบหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ ระดับกฎหมาย สารบัญญัติและกฎหมายวิธีบัญญัติอย่างครอบคลุม ประกอบกับความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Expertist) ของตัวผู้พิพากษาอันจะส่งผลให้สามารถ

<sup>๓๒</sup> LOI n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement

<sup>๓๓</sup> Tribunal de Grande Instance of Paris (2008) Jugement, 28 Janvier 2008, no. 9934895010

พิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยสามารถใช้นิติวิธีทางสิ่งแวดล้อมได้ในที่สุด ดังตัวอย่างแนวคำพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมของทั้งสองประเทศตามที่ได้กล่าวมา

๓. ระบบศาลคู่อันประกอบด้วยศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ถือได้ว่าเป็นระบบที่ปรับให้เข้ากับคดีสิ่งแวดล้อมได้อย่างยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพมากกว่า และครอบคลุมมากกว่า เนื่องจากระบบนี้ศาลจะต้องมีความเชี่ยวชาญทั่วไป (Generalist) และความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialist) อย่างไรก็ดีในระบบศาลคู่นี้ ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับวิธีพิจารณาคดีของตนให้เหมาะสมกับลักษณะความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมทั้งในทางแพ่ง ทางปกครอง และทางอาญา

เยอรมัน<sup>๓๔</sup>

ประเทศเยอรมันเป็นประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย (Civil Law) มีรัฐธรรมนูญหลายลักษณะอักษรและเป็นระบบศาลคู่เช่นเดียวกับประเทศไทย แม้ว่าเยอรมันจะไม่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมเฉพาะ (Specialized Environmental Court) แต่เยอรมันกลับเป็นประเทศแรกที่เป็นบ้านเกิดของหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญหลักหนึ่งซึ่งก็คือ “หลักการเฝ้าระวัง” (Precautionary Principle) นอกจากนี้เยอรมันยังมีระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อม และระบบศาลของเยอรมันก็มีความรู้ความเข้าใจหลักนิติวิธีทางสิ่งแวดล้อม อันนำไปสู่การบรรลุซึ่งความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างประจักษ์ชัด โดยแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยังคงพัฒนาอยู่ในปัจจุบัน โดยกลไกของกระบวนการยุติธรรมเดิมที่มีอยู่เช่น ศาลปกครองและศาลแพ่งของเยอรมันที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970

ระบบกระบวนการยุติธรรมที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง (Specialist)

ระบบศาลคู่ของเยอรมัน ได้รับการยกย่องจากนักวิชาการด้านกฎหมายที่มีชื่อเสียงว่าเป็นระบบที่สร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยการมีศาลยุติธรรม (Generalist) และศาลปกครอง (Specialist) ทำให้แต่ละศาลสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มความสามารถ ดังที่ Prof. Daniel J. Meador กล่าวว่า

“ระบบศาลเยอรมันต่างจากระบบศาลในสหรัฐฯ ที่ศาลสูงสุดของสหรัฐฯ รับผิดชอบทุกเรื่องทั้งทางแพ่ง อาญา ปกครอง และรัฐธรรมนูญเบ็ดเสร็จภายใต้ศาลเดียวกัน แต่ของเยอรมันแยกออกเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้ระบบศาลของเยอรมันสามารถ

<sup>๓๔</sup> กฤษณะ ช่างกล่อม, เรื่องเดิม, หน้า ๘๕

สร้างความรู้ความสามารถเฉพาะทาง (Specialist) และสหรัฐฯ ก็มักศึกษาระบบศาลของเยอรมันในการแก้ปัญหาการบริหารกระบวนการยุติธรรมและปัญหาคดีค้างเป็นจำนวนมากของสหรัฐฯ”<sup>๓๕</sup>

โดยเฉพาะ “ระบบผู้นำเสนอความเห็นวิชาการ” (Rapporteur System) <sup>๓๖</sup> ของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันซึ่งช่วยส่งเสริมให้ศาลสามารถตัดสินคดีที่มีความซับซ้อนและต้องการความรู้ทางกฎหมายและเทคนิคเฉพาะทางได้อย่างยุติธรรม และเป็นการลดคดีค้างในศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ <sup>๓๗</sup>

นอกจากวิธีพิจารณาคดีเฉพาะของแต่ละศาลที่เอื้ออำนวยต่อการอำนวยความยุติธรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะทางได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ผู้พิพากษาเยอรมันก็ยังคงมีความเชี่ยวชาญเฉพาะสูงมากหากเทียบกับประเทศอื่นๆ ดังจะเห็นได้จากในศาลปกครองเยอรมันจะประกอบด้วยหลายองค์คณะที่เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งมิใช่จะมีเพียงความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะกฎหมายสิ่งแวดล้อมเท่านั้นหากแต่ยังมีความรู้ทางเทคนิคอีกด้วย จนอาจกล่าวได้ว่าระบบศาลเยอรมันรวมทั้งตัวผู้พิพากษาเป็นระบบที่อ่อนไหวต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม และมีความมุ่งมั่นในการสร้างกลไกในการผดุงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างมีพัฒนาการต่อเนื่องเสมอมา

ระบบความยุติธรรมทุกภาคส่วนช่วยสร้าง

ประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของเยอรมัน โดยเฉพาะหลักการเผื่อระวัง (Vorsorgeprinzip) หากพิจารณาถึงประวัติการเกิดของหลักกฎหมายดังกล่าวจะเห็นว่ามิใช่เฉพาะแต่นักกฎหมายหรือผู้พิพากษาเยอรมันที่มีความอ่อนไหวต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม

---

<sup>๓๕</sup> โปรดดู Daniel J. Meador, Appellate Subject Matter Organization: The German Design from an American Perspective, 5 Hastings Int'l & Comp. L. Rev. 27,31 (1981)

<sup>๓๖</sup> ระบบนี้มีความแตกต่างจากระบบ “ผู้พิพากษาผู้แถลงคดี” ของไทยอย่างมาก ตรงที่เยอรมันอยู่บนพื้นฐานของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางวิชาการในเรื่องนั้นๆ ทั้งจากภายในและภายนอก ซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าทางวิธีการบริหารระบบความยุติธรรม (Justice Administration) ที่อยู่บนพื้นฐานของความรอบคอบในการตัดสินคดีให้มีคุณภาพเหมาะสมเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี มิใช่จะให้ผู้พิพากษาซึ่งอาจไม่มีความรู้ในเรื่องที่มีความซับซ้อนตัดสินคดีบนพื้นฐานของ “ความรู้แบบทั่วไป” หรือความไม่เชี่ยวชาญเสมอไป

<sup>๓๗</sup> โปรดดู Mauro Cappelletti, The Judicial Process in Comparative Perspective, Oxford: Clarendon Press. 1989, pp. 1961-63 และ Donald P. Kommers, Judicial Politics in West Germany: A Study of the Federal Constitutional Court, Beverly Hills, California: Sage Publications Limited, 1976, p. 86

แต่เป็นการขับเคลื่อนจากทุกภาคส่วนของสังคมไม่ว่าจะเป็นประชาชน สื่อมวลชน องค์กรเอกชน (NGO) และนักการเมืองโดยเฉพาะพรรค Green ในขณะนั้น (ทศวรรษ 1970) เพื่อให้เกิดการปกป้องป่าดำ (Black Forest) ที่กำลังอยู่ในสภาวะวิกฤติ หลักการเฝ้าระวังจึงเป็นพัฒนาการการขับเคลื่อนจากภาคประชาชนส่งไม้ต่อให้ภาคการเมืองเพื่อบัญญัติเป็นกฎหมาย แล้วจึงส่งให้นักกฎหมายหรือผู้พิพากษาเพื่อทำให้ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ระบบการเมืองที่สนใจปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นจุดสำคัญอย่างยิ่งต่อพัฒนาการการสร้างกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของเยอรมันดังที่อดีตนายกรัฐมนตรีเยอรมัน RICHARD VON WEIZSÄCKER ได้เคยกล่าวไว้ในปี 1986 ว่า “หากเรารักษาสิ่งแวดล้อม สิ่งแวดล้อมก็จะรักษาเราให้มีชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข”<sup>๓๘</sup>

ศาลปกครองเยอรมันประกาศหลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

ดังที่ได้กล่าวมาหลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมนั้นมิได้พิจารณาเฉพาะแต่ผลประโยชน์ของมนุษย์เป็นหลัก (Anthropocentric) หากแต่พิจารณาถึงการรักษาคุณภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมและสรรพชีวิต (Ecocentric) ซึ่งรวมถึงจุลชีวะ (Bio-organism) ด้วย เพราะทุกสิ่งนั้นล้วนเกี่ยวเนื่องกัน ดังตัวอย่างที่ศาลปกครองในรัฐ Baden-Württemberg ได้พิจารณาคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองที่ห้ามคนลงเล่นน้ำในทะเลสาบแห่งหนึ่งในตอนกลางคืนเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งมีชีวิตขนาดเล็ก (Water Organism) ในทะเลสาบ โดยผู้ฟ้องอ้างว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ<sup>๓๙</sup> ว่าด้วยสิทธิในการพัฒนาตนเอง (Personal Development) ศาลปกครองได้วินิจฉัยว่าสิทธิส่วนบุคคลดังกล่าวมีข้อจำกัด เพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และการรักษาไว้ซึ่งสิ่งมีชีวิตขนาดเล็กในทะเลสาบก็ถือเป็นประโยชน์สาธารณะที่ได้รับความคุ้มครองจึงสามารถเป็นข้อจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องในเรื่องดังกล่าวได้<sup>๔๐</sup>

รากฐานความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ

ประเทศเยอรมันถือเป็นประเทศที่มีระบบหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่เป็นระบบแห่งหนึ่งของโลก และสามารถสะท้อนถึงหลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความแตกต่างจากหลักความยุติธรรมแบบเดิม (Traditional Justice) ได้อย่างกลมกลืนกัน เริ่มต้นจากกฎหมาย

<sup>๓๘</sup> Peter-Christoph Storm, German Environmental Law: Introduction, INTER NATIONS D-53175 Bonn, 2000, 2nd Ed., p. 7

<sup>๓๙</sup> paragraph 1 of Article 2 of the German constitution

<sup>๔๐</sup> VGH Mannheim, NVwZ 1988, 168.

รัฐธรรมนูญของเยอรมัน (Grundgesetz-GG) ที่กำหนดแนวนโยบายของรัฐ (Staatszielbestimmung) ในมาตรา 20 (a) เรื่องการคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นพื้นฐานของชีวิต กำหนดว่า “รัฐจะต้องคุ้มครองธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นพื้นฐานแห่งชีวิต โดยการบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมและหลักกฎหมาย โดยฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ซึ่งจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญนี้ โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อกันรุ่นต่อๆ ไป (Future Generations)”<sup>๔๑</sup> ซึ่งนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่สะท้อนหลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี และเป็นพื้นฐานของการปรับใช้หลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมต่างๆ ได้อย่างเป็นระบบ

อำนาจบังคับของกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน

แม้ว่ามาตรา 20 (a) ดังกล่าวจะอยู่ในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐก็ตามแต่บทบัญญัตินี้ก็กำหนดหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความคุ้มครอง (Schutzauftrag)<sup>๔๒</sup> ซึ่งรวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยเฉพาะฝ่ายปกครองที่จะต้องใช้บทบัญญัตินี้เพื่อตีความกฎหมายลำดับรองต่างๆ รวมถึงการออกช่องว่างกฎหมายต่างๆด้วย<sup>๔๓</sup> และการใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจดำเนินการทางปกครองต่างๆ ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้มาตรา 20 (a) นี้ยังเป็นการวางหลักข้อสันนิษฐานในการกระทำของฝ่ายปกครองที่จะต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเสมอแม้ว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ก็ตาม<sup>๔๔</sup>

<sup>๔๑</sup> โปรดคู K. Waechter, unveltschutz als Staatsziel, NuR 1996, M. Kloepfer, Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20a GG, 1996 และ D. Murswiek, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG), NVwZ 1996

<sup>๔๒</sup> โปรดคู Claus-Willhelm Canaris, Grundrechte Und Privatrecht, Walter de Gruyler, Berlin, 1998 และ Josef Franz Lindner, Europaisches Vertragsrecht: Neu Bearneitete Auflage, De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags, Berlin, 2006

<sup>๔๓</sup> ต่างจากกรณีของศาลไทยที่มักอ้างเหตุผลว่าเนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังไม่มีความหมายลำดับรองรองรับ ศาลจึงไม่รับฟังการกล่าวอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่คู่ความกล่าวอ้าง

<sup>๔๔</sup> E. Riedel (1999): Rechtliche Optimierungsgebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln, in: VVdStRL 58, 1996

การละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 20 (a) จะส่งผลให้เกิดกระบวนการโต้แย้ง (Einwendungsverfahren) ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้มีแนวคำพิพากษา<sup>๔๕</sup> รวมทั้งหลักการตามมาตรา 20 (a) นี้ อาจมีผลจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง (Eingriffsverbote)<sup>๔๖</sup> เช่น สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในการประกอบอาชีพ เป็นต้น<sup>๔๗</sup>

หลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

จากหลักการพื้นฐานที่กฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมันในการคุ้มครองในมาตรา 20 (a) นี้ส่งผลให้หลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของเยอรมันมีหลักสำคัญดังตัวอย่างต่อไปนี้

๑. หลักการเฝ้าระวัง (Vorsorgeprinzip/Precautionary Principle)
๒. หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Verursacherprinzip/Polluter Pays Principle) และ
๓. หลักความร่วมมือ (Kooperationsprinzip/Cooperation)

หลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญทางนิติวิธี และหลักกฎหมายเบื้องหลังที่เป็นพลังบังคับ (Internal Force of Law) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน เช่น Federal Immission Control Act (2002), Federal Act on Nature Conservation and Landscape Management (2010), Water Resources Act (2010), Closed Substance Cycle and Waste Management Act (2011), Town and Country Planning Act (2008), Federal Soil Conservation Act (1998), Federal Hunting Act (1976), และ Animal Protection Act (2006) and the Gene Technology Act (1993) เป็นต้น

ขั้นตอนกระบวนการทางปกครองตามหลักความยุติธรรมทางปกครอง

นอกจากกฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว เยอรมันยังแบ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมออกเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นขั้นตอนกระบวนการทางปกครองตามหลักความ

<sup>๔๕</sup> BverfGE 49, 89, at 182., BVerfGE 77, 170, at 214 et seq.; 79, 174, at 202., BVerfGE 49, 89, at 140 et seq

<sup>๔๖</sup> โปรดดู Josef Franz Lindner, Theorie der Grundrechtsdogmatik, Mohr Seibek Tübingen, 2005

<sup>๔๗</sup> ในเรื่องนี้ควรศึกษาคำพิพากษาเปรียบเทียบในเรื่องความมีผลของรัฐธรรมนูญต่อการใช้และการตีความของศาล โดยเฉพาะคดีแพ่ง ที่แนวคำพิพากษาส่วนใหญ่เห็นว่าแม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะยังไม่มีความหมายรองรับ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มีผลถึงการใช้และการตีความของศาลนี้ให้สอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้ โดยศาลไม่อาจปฏิเสธความยุติธรรมได้

ยุติธรรมทางปกครอง เช่น Environmental Impact Assessment Act (1990), Environmental Audit Act (2002), Environmental information Act (2004) และ Environment Legal Remedies Act (2006) เป็นต้น

กระบวนการสร้างความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของเยอรมันมิได้เน้นที่การจัดระบบกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมเพียงเท่านั้น หากแต่ให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ โดยฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝ่ายปกครองแบ่งออกเป็นสามระดับ (Three Tiered System)

๑.ระดับสหพันธรัฐ ได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อมของสหพันธรัฐ (Bundesministerium für Umweltschutz) และหน่วยงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (Umweltbundesamt) เป็นหลัก

๒. ระดับเขตการปกครอง ได้แก่ ฝ่ายบริหารเขตปกครอง (Regierungsbezirke) และ

๓.ระดับท้องถิ่น (Kreise)

ซึ่งทั้งสามระดับล้วนมีส่วนสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของเยอรมันอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพตามหลักปรัชญาและหลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่เน้นการป้องกัน และการเฝ้าระวังล่วงหน้าโดยฝ่ายปกครอง (Preventive Laws) มากกว่ากระบวนการทางกฎหมายแพ่งและอาญาที่เน้นการเยียวยาและการลงโทษหลังจากที่ความผิดเกิด

ลักษณะเด่นของระบบความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของเยอรมัน

๑. ระบบความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของเยอรมันเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ หลักการเฝ้าระวัง (Vorsorgeprinzip)<sup>๔๘</sup> ซึ่งหลักกฎหมายนี้เป็นหลักกฎหมายที่มีการกล่าวถึงเป็นครั้งแรกที่ประเทศเยอรมัน และได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ ทั่วโลกว่าเป็นหลักนิติธรรมพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายนี้จึงถือ

---

<sup>๔๘</sup> โปรดดู E. Riedel, Paradigmenwechsel im internationalen Umweltrecht, 1997; S. Marr/A. Schwemer, The Precautionary Principle in German Environmental Law, The Yearbook of European Environmental Law, 2003, Vol. 3; C. Calliess, Zur Maßstabswirkung des Vorsorgeprinzips im Recht, Verw Arch 2003; C. Calliess, Rechtsstaat und Umwelstaat, 2001; U. Di Fabio, Voraussetzungen und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, 1997; และ G. Lübke-Wolff, Präventiver Umweltschutz-Auftrag und Grenzen des Vorsorgeprinzips im deutschen und im europäischen Recht, 1998

เป็นหัวใจของหลักกฎหมายปกครองเยอรมันที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม<sup>๔๘</sup> หลักการเฝ้าระวังนี้เป็นหลักกฎหมายที่สืบเนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของเยอรมันมาตรา 20 (a) GG หลักกฎหมายนี้มีบทบาทอย่างมากในกรณีที่มีความเสี่ยงทางสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นมีความไม่แน่นอน (Non Lique) หรือมีคำอธิบายทางวิทยาศาสตร์เห็นแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองจะต้องใช้หลักนี้ประกอบการตัดสินใจดังหลักที่ว่า “In Dubio Pro Securitat” หากมีข้อสงสัยทางวิทยาศาสตร์ให้ถือความปลอดภัยไว้ก่อนเสมอ หลักนี้จึงมีบทบาทในกฎหมายปกครองของเยอรมันในทุกขั้นตอน ผลทางกฎหมาย (Juristic Effect) ของหลักนี้คือจะเกิดข้อสันนิษฐานที่ไม่เด็ดขาดเกี่ยวกับอันตราย (widerlegbare Gefährlichkeitsvermutung)<sup>๔๙</sup> และหลักการการพิสูจน์ (Reverse the Burden of Proof) ผู้ที่ก่อความเสี่ยง (verantwortlicher Störer)<sup>๕๐</sup> และนอกจากนั้นหลักกฎหมายนี้ยังส่งผลทางกฎหมายอีกประการหนึ่งคือ อำนาจฟ้อง (Locus Stand) ตามกฎหมายการเฝ้าระวังยังขยายให้กับบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบทางอ้อม จากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการฟ้องโต้แย้ง<sup>๕๑</sup>

หลักการเฝ้าระวังของเยอรมันนี้จึงถือเป็นหลักพื้นฐานทางนิติวิธีในบทบาททั่วไป (Erstes Buch Umweltgesetzbuch – UGB I: Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht)<sup>๕๒</sup> ของร่างประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน (Umweltgesetzbuch, UGB) และนอกจากนั้น หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการเฝ้าระวังนี้ยังเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สำคัญต่างๆ ของเยอรมันดังนี้

<sup>๔๘</sup> หลักการเฝ้าระวัง (Vorsorgeprinzip/Precautionary Principle) มีความแตกต่างจากหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอีกหลักหนึ่งคือหลักการป้องกัน (Gefahrenabwehr/Preventive Principle) โปรดดู R. Wahl/I. Appel, Prävention und Vorsorge: Von der Staatsaufgabe zur rechtlichen Ausgestaltung, in: Wahl (ed.), Prävention und Vorsorge – Von der Staatsaufgabe zu den verwaltungsrechtlichen Instrumenten, 1995

<sup>๔๙</sup> โปรดดูกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของเยอรมัน (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) มาตรา 86 และ มาตรา 108 (1) 1

<sup>๕๐</sup> โปรดดู E. Rehvinder, Grenzen und Chancen einer ökologischen Umorientierung des Rechts, 1989 และ A. Teich, Gefahr – Risiko – Restrisiko. Das Vorsorgeprinzip am Beispiel des Immissionsschutzrechts, 1989

<sup>๕๑</sup> Marr/A. Schwemer, The Precautionary Principle in German Environmental Law, The Yearbook of European Environmental Law, 2003, Vol. 3 และ K. Ladeur, Risikowissen und Risikoentscheidung, KritV 1991

<sup>๕๒</sup> เที่ยบเคียงได้กับนิติวิธีตามมาตรา 4 ของประมวลแพ่งและพาณิชย์ของไทย



๑. มาตรา 1, 4 (1) 1 และ 5 (1) Nr. 2 ของกฎหมายควบคุมมลพิษ (Bundesimmissionsschutzgesetz-BImSchG)
๒. มาตรา 7 (2) Nr. 3 ของกฎหมายพลังงานปรมาณู (Atomgesetz-AtG)
๓. มาตรา 1 (1) Nr. 1 ของกฎหมายเทคโนโลยีพันธุกรรม (Gentechnikgesetz – GenTG)
๔. มาตรา 1 ของกฎหมายประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung-UVPG)
๕. กฎหมายคุ้มครองสุขภาพของผู้บริโภค (Lebens-und Futtermittelgesetzbuch)
๖. มาตรา 1 และ 7 ของกฎหมายเคมีภัณฑ์ (Chemi-kaliengestz-ChemG)
๗. มาตรา 6 (3) ของกฎหมายความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม (Umwelthaftungsgesetz-UmweltHG)
๘. มาตรา 1 (a) และ 1 (a) 1 ของกฎหมายน้ำ (Wasser-haushaltsgesetz-WHG)
๙. มาตรา 4 (1) และ 22 ของกฎหมายเกี่ยวกับขยะ (Kreislaufwirtschaftsund Abfallgesetz-KrW-/AbfG)
๑๐. มาตรา 7 ของกฎหมายคุ้มครองดิน (Bundesboden-schutzgesetz-BbodSchG)
๑๑. มาตรา 13 และ 14 ของกฎหมายอนุรักษ์ธรรมชาติ (Bundesnaturschutzgesetz-BNatSchG)

จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักการเฝ้าระวังของเยอรมันเป็นหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อม และเป็นเครื่องมือทางนิติวิธีที่ศาลปกครองเยอรมันใช้เป็นเครื่องมือนำไปสู่เป้าหมายคือ “ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม” ในบริบทที่ศาลปกครองเยอรมันต้องตัดสินคดีสิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อน และต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนในเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ หลักกฎหมายนี้จึงเป็นหลักการพื้นฐานหนึ่งของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เน้นการป้องกันมากกว่าการเยียวยาและมีผลต่อกระบวนการทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเกือบทุกขั้นตอน และศาลปกครองเยอรมันก็สามารถพัฒนาแนวคำพิพากษา<sup>๕๔</sup> ในการปรับให้หลักการเฝ้าระวังนี้อย่างมีพัฒนาการต่อเนื่อง และมีความสอดคล้องกัน อันถือเป็นลักษณะเด่นของกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของเยอรมัน

---

<sup>๕๔</sup> ตัวอย่างแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดของเยอรมันเกี่ยวกับหลักการเฝ้าระวัง (Vorsorgeprinzip) เช่น คดี Stade: BVerwGE 61, 256, 264, คดี Whyll: BVerwGE 72, 300, คดี Mülheim-Kärlich: BVerwGE 92, 185 และคดี Krümmel: BVerwGE 101, 347 เป็นต้น

๒. โทษทางปกครองกึ่งอาญาตามกฎหมายความผิดทางปกครองของเยอรมัน (Ordnungswidrigkeiten-gesetz) <sup>๕๕</sup> เนื่องจากประเทศเยอรมันเป็นประเทศที่ยึดถือหลัก “Societas Delinquere non Protest” อย่างเคร่งครัดหรือหลักที่ว่านิติบุคคลไม่สามารถกระทำความผิดทางอาญาได้ และเนื่องจากผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่จะเป็นนิติบุคคล หรือโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ การลงโทษทางอาญาสำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายอาญาจึงมีอุปสรรคจากหลักกฎหมายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีในทางกฎหมายปกครองเยอรมันสามารถลงโทษปรับในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิด โดยค่าปรับทางปกครองกึ่งอาญานี้เรียกว่า Geldbuße ซึ่งอาจลงโทษปรับนิติบุคคลได้สูงถึง 1 ล้านยูโร <sup>๕๖</sup>

๓. กฎหมายสิ่งแวดล้อมของเยอรมันอยู่บนพื้นฐานของการสร้างคุณภาพของหลักความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมทางปกครอง ทางแพ่งและทางอาญาอย่างเป็นระบบ กล่าวคือแม้ว่าโดยหลักความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมจะเป็นเรื่องทางมหาชน แต่บุคคลก็สามารถเรียกค่าเสียหายทางแพ่งได้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง (Bürgerliches Gesetzbuch : BGB) มาตรา 906 หรือตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม (Umwelthaftungs-gesetz) ซึ่งวางหลักความรับผิดชอบต่อความเสียหายบุคคล (Civil Claim) จากความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมและเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) และต่อมาเพื่อให้เป็นไปตาม European Environmental Damage Directive <sup>๕๗</sup> เยอรมันได้ออกกฎหมายว่าด้วยค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม (Umweltschadens-gesetz 2007) เพื่อชดเชยค่าเสียหายและเยียวยาสิ่งแวดล้อม (มากกว่าบุคคล) โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ (Public Claim) จึงมีผลเป็นการขยายอำนาจฟ้องเนื่องจากกระทบถึงประโยชน์สาธารณะ องค์กรเอกชนจึงมีอำนาจฟ้องฝ่ายปกครองและขอให้มีคำสั่งเพื่อเยียวยาสิ่งแวดล้อมได้ควบคู่ไปกับการเรียกค่าเสียหายดังกล่าวกฎหมายปกครองทางสิ่งแวดล้อมก็กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่เยียวยาหรือ Cleanup สิ่งแวดล้อม โดยสามารถทำสัญญาทางปกครอง (offentlichrechtlicher Vertrag) เช่นตามกฎหมายคุ้มครองดินกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถทำสัญญาเยียวยาสิ่งแวดล้อม (Sanierungsvertrag) กับผู้ที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าว

<sup>๕๕</sup> โปรดดู Joachim Bohnert, Ordnungswidrigkeitenrecht, Beck C. H. (2008); Uwe Thieß, Ordnungswidrigkeitenrecht, Luchterhand (Hermann) 2001; และ Michael G. Faure and Prof.Dr. Günter Heine, Criminal Enforcement of Environmental Law in the European Union, METRO 2000

<sup>๕๖</sup> โปรดดูมาตรา 30 วรรค 2 ประกอบกับมาตรา 17 วรรค 1 และ 4 ของ Ordnungswidrigkeitengesetz

<sup>๕๗</sup> 2004/35/EC

รวมทั้งให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะสอบสวนเพื่อประเมินอันตรายที่เกี่ยวข้อง (Gefährdungsabschätzung) หรือฝ่ายปกครองอาจสั่งให้บุคคลที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายคุ้มครองดินให้ทำการสอบสวนเพื่อทำการกำหนดประเภทและมาตรการที่จำเป็น (Sanierungsuntersuchung) หรือเพื่อเสนอแผนการเยียวยา (Sanierungsplan)

๔. หลักการสืบหานิติบุคคลผู้อยู่เบื้องหลัง (Corporate Veil Piercing/Durchgriffshaftung)<sup>๕๘</sup>

ในคดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ผู้ก่อมลพิษมักเป็นนิติบุคคลหรืออุตสาหกรรมการที่จะนำนิติบุคคลมารับผิดชอบคดีแพ่ง อาญา หรือปกครอง นั้น อาจทำได้ยากยิ่ง เนื่องจากมีวิธีหลบเลี่ยงทางกฎหมายต่างๆ ทำให้นิติบุคคลผู้ที่อยู่เบื้องหลังไม่ต้องรับผิดชอบ เนื่องจากหลักกฎหมายนิติบุคคลเห็นว่าแต่ละนิติบุคคลมีหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นเอกเทศไม่เกี่ยวข้องกัน จึงเป็นที่มาของหลักการสืบหานิติบุคคลผู้อยู่เบื้องหลัง (Durchgriffshaftung)<sup>๕๙</sup> นับว่าเป็นการปฏิรูปหลักความรับผิดชอบของนิติบุคคลหรือกลุ่มนิติบุคคล (Konzernhaftung) ตามกฎหมายหุ้นส่วนบริษัทของเยอรมัน ซึ่งตามกฎหมายคุ้มครองคุณภาพดินของเยอรมัน (Bundes-Bodenschutzgesetz:BBodSchG) ศาลเยอรมันสามารถหาผู้รับผิดชอบในกรณีก่อให้เกิดการปนเปื้อนพื้นดินโดยสาวลึกไปมากกว่านิติบุคคลที่ปรากฏชื่อ ซึ่งอาจเป็นบริษัทแม่หรือบริษัทที่อยู่เบื้องหลังนิติบุคคลที่ปรากฏชื่อ<sup>๖๐</sup> โดยดูจากความสัมพันธ์ทางนิติบัญญัติโดยมีสัญญาระหว่างกัน (Vertragskonzern) ซึ่งอาจเป็นในรูปของสัญญาควบคุม

<sup>๕๘</sup> ประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องนี้คือศาลเยอรมันมีความเข้าใจหลักนิติวิธี (Juristic Method) เพื่อใช้และตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือประมวลกฎหมายเพื่อให้เกิดความยุติธรรมอันเป็นเป้าหมายของกฎหมายเช่นเดียวกับ “ร่างกายและวิญญาณ” โดยสามารถพัฒนาหลักกฎหมายเอาผิดนิติบุคคลผู้อยู่เบื้องหลังได้บนพื้นฐานของหลักสุจริต (Treu und Glauben/Good Faith) จนมักกล่าวว่า “ด้วยความรู้ในเรื่องนิติวิธีหรือความเป็นวิทยาศาสตร์ของกฎหมาย (Juristic Method/Legal Science/Rechtswissenschaft) ที่ลึกซึ้งของผู้พิพากษาและนิติศาสตร์เยอรมัน ส่งผลให้ศาลเยอรมันไม่เคยจ้านต่อความอยุติธรรมไม่ว่าสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษาเยอรมันยังคงสร้างความรู้ให้โลกได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และสร้างศรัทธาให้เกิดในจิตใจของประชาชนชาวเยอรมันได้อยู่เสมอ (Finally justice is always prevailed.)”

<sup>๕๙</sup> โปรดดู Kolks Lars, Die Durchgriffshaftung im deutschen und kanadischen Recht der Kapitalgesellschaften, Peter Lang (August 1, 2004); Ulrich Höhberger, Durchgriffshaftung und Durchgriff bei der GmbH und der GmbH & Co KG, Utz, 1999

<sup>๖๐</sup> โปรดดู Reh binder, Eckard (1969) Konzernausßenrecht und allgemeines privatrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung nach deutschem und amerikanischen Recht. Bad Homburg: Gehlen.

การบริหารงานของบริษัท (Beherrschungsvertrag) ระหว่างบริษัทผู้อยู่เบื้องหลังและบริษัทที่ปรากฏชื่อ หรืออาจดูจากความสัมพันธ์ทางพฤตินัย หรือ De Facto (qualifiziert-faktischer Konzern) เป็นต้น <sup>๖๑</sup>

สวีเดน <sup>๖๒</sup>

ประเทศสวีเดนเป็นประเทศที่มีระบบศาลคู่กล่าวคือมีระบบศาลยุติธรรมสูงสุดและศาลปกครองสูงสุดมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 และเป็นประเทศหนึ่งที่มีพัฒนาการเกี่ยวกับหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมมาอย่างยาวนาน โดยเป็นประเทศแรกๆ ที่มีการพัฒนาหลักการเฝ้าระวัง (Precautionary Principle) รวมทั้งมีการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบและเป็นประเทศที่มีการจัดตั้งศาลน้ำ (Water Court) มาอย่างยาวนาน

หลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของสวีเดน

รัฐธรรมนูญของสวีเดนในส่วนที่เรียกว่า Instruments of Government วางหลักเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งจะส่งผลให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่ดีกับคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต (Future Generation) <sup>๖๓</sup> และวางหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีสุขภาพที่ดี (Rights to Healthy) <sup>๖๔</sup> นอกจากนี้สวีเดนยังได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1999 ซึ่งประมวลกฎหมายฉบับนี้ประกอบไปด้วยความรับผิดชอบทางแพ่ง ความรับผิดชอบทางอาญาและความรับผิดชอบทางปกครองอย่างเป็นระบบ <sup>๖๕</sup> โดยที่ประมวลกฎหมายของสวีเดนวางหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ เช่น

๑. หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)
๒. หลัก Polluter Pays Principle
๓. หลักการเฝ้าระวัง (Precautionary Principle)
๔. หลักการป้องกัน (Preventive Principle) และ

---

<sup>๖๑</sup> โปรดดูคดีตัวอย่าง เช่น คดี Autokran: 95 BGHZ 330 (1985) และคดี Tiefbau: 107 BGHZ 7 (1989) เป็นต้น

<sup>๖๒</sup> กฤษณะ ช่างกล่อม, เรื่องเดิม, หน้า ๖๕

<sup>๖๓</sup> Regeringsformen [RF] [Constitution] (Swed.)

<sup>๖๔</sup> Regeringsformen [RF] [Constitution] 1:2 (Swed.)

<sup>๖๕</sup> Miljöbalk [MB] [Environmental Code] (Swed.)

๕. หลักภาระการพิสูจน์ (Burden of Prove) เป็นต้น <sup>๖๖</sup>

โดยหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับนิติวิธีทางสิ่งแวดล้อมในการใช้และตีความรวมถึงการอุดช่องว่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของศาล เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้ในที่สุด

ศาลสิ่งแวดล้อมของสวีเดน

ศาลสิ่งแวดล้อมของสวีเดนจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1999 เพื่อแทนที่ศาลน้ำ (Water Court) ที่มีมาตั้งแต่อดีต ศาลสิ่งแวดล้อมของสวีเดนประกอบด้วยศาลชั้นต้น ๕ ศาลกระจายตามภูมิภาค และศาลสิ่งแวดล้อมสูงสุด ๑ ศาลตั้งกักอยู่ในศาลอุทธรณ์

๑. องค์ประกอบของผู้พิพากษา

ศาลสิ่งแวดล้อมชั้นต้นของสวีเดนประกอบด้วยผู้พิพากษา ๔ ท่าน หนึ่งท่านที่เป็นนักกฎหมาย อีกหนึ่งท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม และอีกสองท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญทั่วไป ผู้พิพากษาสิ่งแวดล้อม (Environmental Judge) ทั้งสี่ท่านมีความเท่าเทียมกันในการตัดสินใจ

๒. เขตอำนาจศาล

โดยศาลชั้นต้นมีเขตอำนาจศาลทั้งที่เกี่ยวกับกฎหมายแพ่งและกฎหมายปกครอง (ไม่รวมคดีอาญา) ดังนี้ <sup>๖๗</sup>

๒.๑ การอนุญาตสำหรับกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

๒.๒ การอนุญาตสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับน้ำรวมถึงการสร้างเขื่อนพลังน้ำหรืออ่างเก็บกักน้ำ

๒.๓ ค่าเสียหายหรือค่าชดเชยที่เกี่ยวข้อง

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างศาลสิ่งแวดล้อมศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

อย่างไรก็ดีสำหรับกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับการผังเมืองจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ไม่สามารถมาฟ้องที่ศาลสิ่งแวดล้อมได้ และสำหรับเรื่องการเมืองในส่วนที่เป็นรายละเอียดอาจต้องอุทธรณ์ไปยังรัฐบาลก่อนที่จะขึ้นศาลปกครองสูงสุดต่อไป <sup>๖๘</sup>

<sup>๖๖</sup> โปรดดู Ministry of the Environment, The Swedish Environmental Code (2000), <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/05/49/6736cf92.pdf>

<sup>๖๗</sup> โปรดดู Water Law (1983:291) (Swed.), available at <http://www.ielrc.org/content/e8301.pdf>

<sup>๖๘</sup> ในปี ค.ศ.2010 ศาลสิ่งแวดล้อมของสวีเดนจะเปลี่ยนชื่อเป็นศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน (Land and Environmental Court) โดยจะมีการขยายเขตอำนาจศาลให้เป็นระบบมากขึ้น

คำตัดสินของศาลสิ่งแวดล้อมชั้นต้นทั้งห้าแห่งสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ด้านสิ่งแวดล้อมได้ โดยศาลอุทธรณ์ด้านสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เป็นนักกฎหมายสี่ท่าน ซึ่งผู้พิพากษาท่านใดท่านหนึ่งอาจถูกแทนที่โดยผู้พิพากษาผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคเฉพาะหากมีความจำเป็นศาลอุทธรณ์ด้านสิ่งแวดล้อมถือเป็นศาลสูงสุด ในกรณีการอุทธรณ์คำตัดสินของคณะกรรมการภูมิภาคหรือท้องถิ่น แต่ศาลสูงสุดของสวีเดน (Supreme Court of Sweden) จะเป็นศาลสิ่งแวดล้อมสูงสุดในกรณีที่คดีเริ่มต้นที่ศาลสิ่งแวดล้อมชั้นต้น

#### ข้อสังเกต

๑. ประเทศสวีเดนเป็นประเทศหนึ่งที่มีการพัฒนาองค์ความรู้ด้านหลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของหลักรัฐธรรมนูญในเรื่องของกระบวนการสร้างความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมให้กับคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นต่อไป (Future Generation) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) หลัก Polluter Pays principle หรือหลักการเฝ้าระวัง (Precautionary Principle) เป็นต้น หลักกฎหมายดังกล่าวถือเป็นรากฐานในการสร้างความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม และเป็นเหตุผลเบื้องหลังกฎหมายลักษณะอักษรที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็คือประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสวีเดนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องพัฒนาการของความรู้ดังกล่าวจึงส่งผลให้ศาลของสวีเดนไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง ศาลสิ่งแวดล้อม หรือศาลแพ่งสามารถเข้าใจในนิติวิธีทางสิ่งแวดล้อมเพื่อให้บรรลุถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นระบบ

๒. ศาลสิ่งแวดล้อมของสวีเดนเป็นศาลที่อยู่ในประเทศที่มีศาลระบบคู่ การจัดเขตอำนาจศาลให้มีความเหมาะสมจึงมีความจำเป็นเพื่อป้องกันการสับสน ดังเช่นศาลสิ่งแวดล้อมมีเขตอำนาจศาลบางเรื่องเกี่ยวกับคดีปกครองและคดีแพ่ง ในขณะที่ศาลปกครองของสวีเดนก็มีอำนาจในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับผังเมือง เช่นกัน รวมทั้งเรื่องบางเรื่องศาลสิ่งแวดล้อมต้องส่งเรื่องอุทธรณ์ไปยังรัฐบาลก่อนที่จะขึ้นศาลปกครองสูงสุด สิ่งเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดความสับสนต่างๆ ที่สวีเดนก็แบ่งแยกศาลปกครองออกจากศาลแพ่งอย่างเป็นระบบอยู่แล้ว

#### ฟินแลนด์<sup>๖๕</sup>

ระบบกฎหมายของประเทศฟินแลนด์เป็นระบบซีวิลลอว์หรือระบบประมวลกฎหมายมีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับของประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฟินแลนด์เป็นระบบศาลคู่ (Dualistic Court System) โดยให้ศาลยุติธรรมรับผิดชอบ

<sup>๖๕</sup> กฤษณะ ช่างกล่อม, เรื่องเดิม, หน้า ๖๘

คดีแพ่งและคดีอาญา<sup>๓๐</sup> ส่วนศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยศาลปกครองภาคและศาลปกครองสูงสุด  
รับผิดชอบคดีปกครอง<sup>๓๑</sup>

หลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อมบนพื้นฐานของกฎหมายมหาชน

รัฐธรรมนูญของฟินแลนด์วางหลักสำคัญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม “ทุกคนมีความผิดชอบ  
ในการรักษาไว้ซึ่งธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งสิ่งแวดล้อมและมรดก  
ของชาติ”<sup>๓๒</sup> โดยลักษณะพื้นฐานกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นกฎหมายมหาชน (Public Law) เป็น  
ส่วนใหญ่ ศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของฟินแลนด์  
แม้ว่าโดยหลักทั่วไปศาลแพ่งจะเป็นผู้ตัดสินเรื่องค่าเสียหายทางแพ่ง แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีมลพิษ  
ทางน้ำที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาค่าเสียหายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

พัฒนาการของศาลสิ่งแวดล้อมฟินแลนด์

เดิมฟินแลนด์มีศาลปกครองเฉพาะทางเกี่ยวกับที่ดิน (Land Court) และศาลน้ำ  
แต่ปัจจุบันไม่มีศาลดังกล่าวแล้ว ฟินแลนด์เคยพิจารณาเรื่องการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมเฉพาะชั้น  
(Specialized Environmental Court) แต่ก็เห็นว่าไม่มีความจำเป็นเนื่องจากระบบการแบ่ง  
ศาลยุติธรรม และศาลปกครองในระบบศาลคู่เป็นระบบที่ดีและมีประสิทธิภาพ และคดีสิ่งแวดล้อม  
ส่วนใหญ่ก็เป็นคดีปกครองอยู่แล้ว ประกอบกับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นมีจำนวนมาก  
ถึง 40% ของคดีปกครองทั้งหมด ฟินแลนด์จึงได้มอบหมายให้ศาลปกครองภาคที่ชื่อว่า Vaasa  
Administrative Court เป็นศาลปกครองที่รับผิดชอบคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครอง  
สิ่งแวดล้อมและกฎหมายเกี่ยวกับน้ำ<sup>๓๓</sup> ของทั่วประเทศ<sup>๓๔</sup> โดยศาลแห่งนี้ประกอบด้วย  
ผู้พิพากษาประจำทั้งที่เป็นนักกฎหมายและผู้พิพากษาประจำที่เป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษ<sup>๓๕</sup> โดย  
คำพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมของศาล Vaasa นี้สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด

องค์ประกอบของผู้พิพากษาของศาลสิ่งแวดล้อม

<sup>๓๐</sup> Judicial System in Finland, Finnish Courts, <http://www.oikeus.fi/8854.htm>

<sup>๓๑</sup> Judicial System in Finland, Administrative Courts, <http://www.oikeus.fi/17598.htm>

<sup>๓๒</sup> Suomen perustuslaki [Constitution] (Fin.)

<sup>๓๓</sup> Environmental Protection Act และ Water Act

<sup>๓๔</sup> แต่ Vaasa Administrative Court ก็ยังรับผิดชอบคดีปกครองทั่วไปด้วยเช่นกัน

<sup>๓๕</sup> Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions  
of the European Union, National Administrative Courts and Community Environment Law,  
FINLAND 7 (2008)

เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมถือเป็นคดีที่มีความซับซ้อนและมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ทั้งทางด้านเทคนิค เศรษฐศาสตร์และสิ่งแวดล้อม ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองสูงสุดจะประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เป็นนักกฎหมาย 5 ท่านและผู้เชี่ยวชาญอีกสองท่านซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักวิทยาศาสตร์ที่มีชื่อเสียงของประเทศ ผู้พิพากษาผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครองสูงสุดแตกต่างจากศาล Vaasa ตรงที่ว่าทำงานไม่เต็มเวลา (Part Time Expert) แต่ก็ถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจคดีและมีความรับผิดชอบเท่ากับผู้พิพากษาที่เป็นนักกฎหมาย<sup>๓๖</sup>

ข้อสังเกต

ศาลสิ่งแวดล้อมของฟินแลนด์เป็นศาลสิ่งแวดล้อมที่ได้ให้น้ำหนักกับคดีทางปกครอง และอาจรวมเขตอำนาจศาลในทางแพ่งบางเรื่องให้อยู่ภายใต้ศาลสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ส่งผลให้ไม่เกิดความสับสนในความสัมพันธ์ระหว่างศาลยุติธรรมและศาลสิ่งแวดล้อมทางปกครอง

๑. ศาลปกครองของฟินแลนด์เป็นศาลปกครองที่จัดอยู่ในประเภท “การตัดสินคดีปกครองแบบก้าวหน้า” (Reformatory Type of Review) กล่าวคือนอกจากศาลปกครองจะมีอำนาจระงับหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองของฟินแลนด์ยังมีอำนาจแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองดังกล่าวบนพื้นฐานของกฎหมายได้ด้วย<sup>๓๗</sup> ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติสำคัญของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม

๒. เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญให้หลักประกันสิทธิทางสิ่งแวดล้อมไว้ กฎหมายสิ่งแวดล้อมและศาลปกครองของฟินแลนด์จึงเปิดกว้างให้มีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) ทางสิ่งแวดล้อมกับองค์กรเอกชน (Non Governmental Organization: NGO) เช่น ให้ NGO สามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองได้ เป็นต้น ซึ่งองค์กรเอกชนมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการพัฒนาความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและมีผลเป็นการปฏิรูประบบยุติธรรมให้เหมาะสมกับสภาพการณ์มากยิ่งขึ้น<sup>๓๘</sup>

<sup>๓๖</sup> The Supreme Administrative Court of Finland Annual Report 2003 12 (Supreme Administrative Court Publications, 2004) available at [www.kho.fi/en/uploads/5zmqamjg1lgnye.pdf](http://www.kho.fi/en/uploads/5zmqamjg1lgnye.pdf)

<sup>๓๗</sup> Ahti Rihto, The Supreme Administrative Court of Finland, Review of Administrative Decisions of the Government by Administrative Courts and Tribunals 10-11 (2010)

<sup>๓๘</sup> Jonas Ebbesson, Access to justice in Environmental matters in the EU, 2002, p.



ศาลปกครองฟินแลนด์เป็นตัวอย่างของศาลที่ใช้หลักนิติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว (Injunctions) ให้ผู้ก่อมลพิษที่ทำผิดกฎหมายทำการฟื้นฟู (Cleanup) สิ่งแวดล้อมตามหลักความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Liability) ก่อนที่จะเรียกค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม (Natural Resources Damages) นอกจากนี้ศาลปกครองอาจเรียกเก็บค่าปรับแบบมีเงื่อนไขและกำหนดกรอบเวลาในการเยียวยาความเสียหายอย่างชัดเจน

### การพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลไทย

#### ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อม<sup>๑๕</sup>

มีลักษณะเป็นคดีละเมิดที่มีการกระทำของบุคคลซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมกระทบถึงสิทธิของผู้อื่น ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไปหลายประการ

๑. เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนตัวของผู้ใดผู้หนึ่ง โดยเฉพาะ ทั้งไม่ใช่ทรัพย์สินของโจทก์ผู้ฟ้องคดี เช่น ปัญหามลภาวะในอากาศ ในน้ำ พื้นดิน หรือป่าเสื่อมโทรมเดิมคดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่เป็นคดีที่เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคล ไม่ว่าชีวิต ร่างกาย อนามัย จิตใจ หรือความเดือดร้อนรำคาญ แต่เมื่อมนุษย์มีการพัฒนาทางสังคมและวิชาการได้ตระหนักถึงความสำคัญของธรรมชาติ จึงมุ่งให้ความคุ้มครองเยียวยาทรัพยากรธรรมชาติอย่างจริงจัง เพื่อสภาพแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิม

๒. มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคมจำนวนมาก เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ผู้ได้รับผลกระทบเป็นกลุ่มบุคคลที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่มีการทำลายสภาพธรรมชาติและสภาวะสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษในดิน ขยะมูลฝอย และมลพิษอื่นๆ เป็นต้น

๓. ใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหาย เนื่องจากสารเคมี สารพิษและวัตถุจากกระบวนการอุตสาหกรรมค่อยๆ สะสมในร่างกาย

๔. ใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย เนื่องจากต้องใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์

<sup>๑๕</sup> วรานุช ภูวรักษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๕

ลักษณะของคดีอาญาสิ่งแวดล้อม<sup>๔๐</sup>

การกระทำความผิดทางอาญาต่อสิ่งแวดล้อมมีลักษณะแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป เพราะไม่ได้กระทำความผิดเพื่อประสงค์ต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นโดยตรง หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นการกระทำที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำที่มีลักษณะรุนแรง แต่ผลของการกระทำความผิดต่อสิ่งแวดล้อมกลับส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก และยังสร้างความเสียหายต่อระบบนิเวศโดยรวมอีกด้วย มิใช่ความผิดที่กระทบกระเทือนต่อเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นความผิดที่กระทบต่อสาธารณะชนหรือประโยชน์สาธารณะ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นความผิดอาญาที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐ ถือเป็นอาชญากรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Ecology Crime) เมื่อมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายได้วางมาตรการลงโทษทางอาญาไว้ตามความหนักเบาของการกระทำความผิด

ปัญหาการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมของไทย

การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมแก่สังคมส่วนรวม อาจเป็นการกระทำผิดทั้งกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญาและกฎหมายปกครอง แต่ในการกระทำอันเดียวกันจะต้องฟ้องร้องในหลายศาล เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ มีบทบัญญัติทั้งโทษทางอาญาและความรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง ซึ่งการฟ้องร้องต้องแยกฟ้องเป็นคดีอาญาและเป็นคดีแพ่งต่างหากจากกันคนละคดี เนื่องจากไม่ใช่คดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา โจทก์จึงไม่อาจมีค่าของส่วนแพ่งเข้ามาในคดีอาญา การนำพยานเข้าสืบและการรับฟังพยานหลักฐานก็ต้องแยกพิจารณาเป็นคนละส่วนคนละคดีกัน ทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงเดียวกัน พยานหลักฐานชุดเดียวกันซึ่งพยานอาจต้องมาเบิกความเรื่องเดียวกันต่อศาลหลายครั้งในศาลแต่ละคดี

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นของสังคมส่วนรวม แต่เมื่อมีคนมาทำลายประชาชนคนใดคนหนึ่งในสังคมซึ่งไม่ได้รับผลกระทบต่อเสียหายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินโดยตรง ก็ไม่อาจเป็นโจทก์ฟ้องเพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นได้ เพราะถือว่าไม่ใช่ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือต้องใช้สิทธิทางศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ และไม่ใช่ผู้เสียหายทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑ (๔)

<sup>๔๐</sup> มนุพงษ์ รุจิกัณหา บทบาทของผู้พิพากษาศาลฎีกาในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม, ศึกษาเฉพาะคดีอาญา, หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ ๑๔ วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๕๗

ในการทำคำฟ้องทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาต้องบรรยายฟ้องโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง และการกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าจำเลยได้กระทำผิด ข้อเท็จจริงและรายละเอียดที่เกี่ยวกับเวลาและสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำนั้นๆ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๘(๕) มิฉะนั้นอาจถูกยกฟ้องเพราะเหตุฟ้องเคลือบคลุม การพิจารณาก็ต้องเคร่งครัดจำกัดเฉพาะประเด็นในคำคู่ความซึ่งอาจไม่ครอบคลุมครบถ้วนในการแก้ไขเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นๆ ต่อสังคมส่วนรวมอย่างรอบด้านและยั่งยืน

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน คู่ความจะใช้หลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยละเมิดและศาลจะรับฟังพยานหลักฐานตามระบบกล่าวหาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งทำให้มีความได้เปรียบตามภาระการพิสูจน์ประเด็นข้อพิพาทในคดีและอาจมีประเด็นทางวิทยาศาสตร์ด้านเทคโนโลยีที่ต้องฟังความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง และขั้นตอนการพิจารณาคดีนับแต่เริ่มฟ้องจนถึงวันพิพากษตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งต้องใช้เวลานานพอสมควร ซึ่งอาจไม่ทันกับการหยุดยั้งและแก้ไขความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและส่งผลให้ค่าเสียหายในวันที่ศาลมีคำพิพากษาอาจมีมากกว่าค่าเสียหายในวันที่ยื่นฟ้อง แม้ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะมีวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา แต่ก็มีข้อจำกัดเพียงให้หยุดการกระทำบางอย่างที่ถูกฟ้องร้อง ซึ่งอาจไม่ทันการต่อการป้องกันเยียวยาหรือรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงด้วยผลของการกระทำที่ผ่านมา

ผลคำพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันจะผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ ซึ่งโดยลักษณะคดีสิ่งแวดล้อมจะเป็นภัยสาธารณะที่กระทบต่อสังคมประชาชนจำนวนมาก แต่หากบุคคลใดที่ไม่ได้ฟ้องคดีก็ไม่อาจได้รับการเยียวยาและไม่อาจบังคับให้ผู้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมแก้ไขฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมให้คืนสภาพเดิมได้ หรือปัญหาสิ่งแวดล้อมบางเรื่องอาจต้องแก้ไขโดยคำสั่งทางปกครองที่อนุญาตเกี่ยวกับกิจการที่เป็นต้นเหตุของการก่อมลพิษหรือการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการควบคุมกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งคำพิพากษาคดีแพ่งไม่อาจพิจารณาในประเด็นทางปกครองได้

## บทที่ ๔

### การจัดตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

#### รูปแบบการจัดตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อม<sup>๑</sup>

๑. ศาลเฉพาะทางหรือศาลชำนาญพิเศษ (Specialized Environmental Court) หมายถึงศาลคดีสิ่งแวดล้อมที่มีตุลาการเป็นอิสระ

๒. ไทรับูนัล (Tribunal) เป็นรูปแบบหนึ่งของศาลเฉพาะทางในกลุ่มประเทศคอมมอนลอร์ เป็นหน่วยงานที่สังกัดอยู่ในฝ่ายบริหาร เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร

๓. แผนกคดีสิ่งแวดล้อม (Green Bench) เป็นการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในระบบศาลเดิม เช่น ประเทศไทย

๔. รูปแบบอื่นๆ เช่น Umwelt Senat ของออสเตรีย หรือในกรณีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้น เช่น ประเทศญี่ปุ่นจัดตั้ง Nation Environmental Dispute Coordination Commission เพื่อทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม หรือ Nation Environmental Dispute Resolution Commission ของประเทศเกาหลีใต้

สภาพการณ์การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย<sup>๒</sup>

#### ๑. การจัดตั้งแผนกสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรม

ในปัจจุบัน ศาลยุติธรรมได้เลือกแนวทางการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในแบบ Green Bench คือจัดตั้งเป็นแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในระบบศาลเดิม โดยในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ศาลฎีกาได้มีคำสั่งศาลฎีกาที่ ๓๐/๒๕๔๘ จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (ภายใน) ในศาลฎีกาโดยแผนกชำนาญพิเศษดังกล่าวประกอบด้วยประธานแผนกฯ เลขานุการแผนกฯ และองค์คณะผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม จำนวน ๘ คน แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกามีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา โดยมีอำนาจในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และคำวินิจฉัยชี้ขาดในคดีสิ่งแวดล้อมทุกเรื่องจะเข้า

<sup>๑</sup> กฤษฎณะ ช่างกล่อม, เรื่องเดิม, หน้า ๓๐

<sup>๒</sup> กฤษฎณะ ช่างกล่อม, เรื่องเดิม, หน้า ๓๔

ผู้พิจารณาของที่ประชุมแผนกคดีสิ่งแวดล้อมอีกด้วย และต่อมาได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ ถึงภาค ๕ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมที่ขึ้นสู่ชั้นศาลอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕

## ๒. การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม ศาลปกครองสูงสุดก็เล็งกระบวนการให้ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมแบบ Green Bench หรือจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม โดยศาลปกครองสูงสุดได้ออกประกาศสองฉบับ ได้แก่ “ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่องการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น” และ “ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด” ประกาศทั้งสองฉบับลงวันที่ ๒๕ มิ.ย. ๒๕๕๔ ให้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นและในศาลปกครองสูงสุด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาและดำเนินการทั้งปวงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด โดยให้มีบุคลากรหัวหน้าแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นและในศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบงานของแผนก

ข้อขัดข้องและอุปสรรคในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

อุปสรรคในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรมประกอบด้วย

๑. ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษจำเลยสถานเบา หรือรอการลงโทษ ทำให้จำเลยไม่สำนึกในการกระทำของตนเองว่าผลการกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบสิ่งแวดล้อม

๒. ความรู้ความเข้าใจของผู้พิพากษาที่มีต่อหลักการสิทธิในสิ่งแวดล้อม

๓. ปัญหาข้อขัดข้องในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม มีปัญหาหลายประการ คือ

๓.๑ ความสับสนในเรื่องเขตศาล กฎหมายสิ่งแวดล้อมบางฉบับมีโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา ผู้ได้รับผลกระทบจึงอาจนำคดีมาสู่ศาลแพ่งหรือศาลอาญา หากผู้เสียหายไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองผู้เสียหายก็อาจนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้ และถ้ามีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับคดีแรงงานก็อาจฟ้องคดีต่อศาลแรงงานได้ คดีสิ่งแวดล้อมจึงกระจุกกระจายอยู่ในหลายศาล อาจทำให้ผู้เสียหายเกิดความสับสน และระบบการพิจารณาคดีและวิธีการดำเนินคดีในศาลแต่ละศาลยังแตกต่างกันด้วย

๓.๒ อำนาจฟ้อง ปัญหาว่าการกระทำเพียงใดเป็นการโต้แย้งสิทธิในคดีมลพิษจากสิ่งแวดล้อมเนื่องจากความเสียหายมิได้เกิดให้พบเห็นได้ในทันทีทันใด หรือบางกรณีประชาชนเห็นว่าความเสียหายใกล้จะเกิดขึ้นกับตนเองแล้วก็ยังไม่สามารถชี้สิทธิทางศาล เพราะความเสียหายยังไม่เกิดขึ้น มีหลายกรณีที่โจทก์ถูกตัดฟ้องเนื่องจากบรรยายฟ้องไม่ครบถ้วน ศาลมักตีความเคร่งครัดเกินไปไม่เหมาะสมกับคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะพิเศษ นอกจากนี้เหตุฟ้องคดี

(Grounding to Sue) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้ผู้ที่จะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้จะต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรง ทำให้ผู้ที่มีความประสงค์จะปกป้องรักษาทรัพย์สินหรือสิทธิและสิ่งแวดลอมที่ถูกทำลายไม่มีสิทธิฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหาย

๓.๓ ภาระการพิสูจน์ การฟ้องเป็นคดีละเมิด ภาระพิสูจน์จะตกแก่โจทก์ผู้ฟ้องคดี แต่หากฟ้องตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๘๖ โจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่สืบให้เห็นว่าจำเลยเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเพียงพอแล้ว อย่างไรก็ตามการพิสูจน์ (Causation) ในคดีสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นเรื่องยาก เนื่องจากต้องอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์ พยานเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญและมีหลักทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีประกอบ ยากต่อผู้พิพากษาซึ่งจะชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของโจทก์และจำเลย

๓.๔ ระยะเวลาในการดำเนินคดี ยุ่งยากซับซ้อน เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดี ทำให้เสียหายความเสียหายได้ไม่ทันทั่วถึง หากปล่อยไว้นานความเสียหายยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น

๓.๕ ค่าเสียหายใช้หลักความรับผิดชอบในทางแพ่ง การใช้ดุลพินิจในการพิพากษา ค่าเสียหายคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง การกำหนดค่าเสียหายค่อนข้างยาก ความเสียหายที่เกิดขึ้นยังไม่สามารถคิดคำนวณเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนได้ ต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษของพยานผู้เชี่ยวชาญ จึงสามารถกำหนดค่าเสียหายได้ บางครั้งกลายเป็นการเรียกค่าเสียหายที่ไม่ชัดเจน นิยามและความหมายของคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

#### ๑. ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔ ให้ความหมาย สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่างๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่อยู่รอบๆ มนุษย์

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕ บัญญัติว่า “สิ่งแวดล้อม หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดโดยธรรมชาติแต่ตั้งศาลฎีกาที่ ๓๐/๒๕๔๗ เรื่องการตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม(ภายใน) ในศาลฎีกา และกำหนดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของแผนกคดีสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดความหมายคดีสิ่งแวดล้อมไว้ว่า คือ คดีอาญาและคดีแพ่งที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านมลพิษ

คำแนะนำของประธานศาลฎีกา เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดความหมายของคดีแพ่งสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อ ๑.ว่าหมายถึง

(๑) คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ

(๒) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน

(๓) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป

(๔) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือสิทธิใดๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ จึงกล่าวได้ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสถานะแวดล้อมรอบตัวเราซึ่งรวมถึงสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิตทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม ไม่ว่าจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งควรได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อปกป้องผลกระทบจากการถูกทำลาย

กฎหมายสิ่งแวดล้อม ( Environmental Law ) คือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเรื่องสาธารณสุขและธรรมชาติ รวมทั้งสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือกฎหมายที่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือหรือมาตรการในการป้องกัน แก้ไข บรรเทาเยียวยา หรือลงโทษ ผลการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือคุกคามต่อสิ่งแวดล้อมสาธารณสุขและความปลอดภัยแก่บุคคลและทรัพย์สิน รวมถึงการใช้และบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย

คดีสิ่งแวดล้อม หมายถึง คดีอาญา คดีแพ่งและคดีปกครองที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านมลพิษละสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น”

## ๒. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

ศาลฎีกาแผนกคดีสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม คดีสิ่งแวดล้อม หมายถึง คดีอาญาและคดีแพ่งที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ รวมทั้งคดีที่ประธานศาลฎีกาเห็นสมควรกำหนดให้เป็นคดีสิ่งแวดล้อม ตามคำสั่งศาลฎีกาที่ ๓๐/๒๕๔๗

๑. กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านมลพิษนั้นมีทั้งหมด ๒๔ ฉบับ ดังต่อไปนี้

(๑.๑) พระราชบัญญัติรักษาคลองรัตนโกสินทรศก ๑๒๑ (พ.ศ.๒๔๔๕)

(๑.๒) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔

(๑.๓) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔

- (๑.๔) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๓
- (๑.๕) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.๒๕๓๕
- (๑.๖) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.๒๕๑๐
- (๑.๗) พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔
- (๑.๘) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.๒๔๕๖
- (๑.๙) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.๒๔๘๕
- (๑.๑๐) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.๒๕๒๐
- (๑.๑๑) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.๒๔๙๐
- (๑.๑๒) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.๒๕๔๓
- (๑.๑๓) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ.๒๕๓๕

๒. กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ

- (๒.๑) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘ (๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๔)
- (๒.๒) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.๒๕๔๒
- (๒.๓) พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ.๒๕๐๔
- (๒.๔) พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.๒๕๓๐
- (๒.๕) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕
- (๒.๖) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕
- (๒.๗) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๒๒
- (๒.๘) พระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๓
- (๒.๙) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย  
ของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๓๕
- (๒.๑๐) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕
- (๒.๑๑) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

๒๕๓๕

คดีสิ่งแวดล้อม (ในส่วนของคดีแพ่ง)

๑. คดีแพ่งที่มีข้อพิพาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑.๑ กฎหมายว่าด้วยละเมิด

๑) ความรับผิดชอบละเมิดที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม  
มาตรา ๔๒๐ (ยกเว้น คดีอุบัติเหตุ สิ่งปลูกสร้างและละเมิดทั่วไป)



๒) การใช้สิทธิเกินส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา

๔๒๑

๓) ความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินอันตราย มาตรา ๔๓๗

๑.๒ กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน

๑) การก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ มาตรา ๑๓๓๗

๒) การเก็บกักและระบายน้ำระหว่างที่ดินข้างเคียง มาตรา ๑๓๓๘,

๑๓๔๐

๓) การป้องกันการรั่วซึมของน้ำและสิ่งโสโครก มาตรา ๑๓๔๒

๔) การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ที่ดินติดทางน้ำ มาตรา ๑๓๕๕

๒. คดีแพ่งที่มีข้อพิพาทตามกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านมลพิษตามพระราชบัญญัติรวม ๒๔ ฉบับ เช่น

๒.๑ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.๒๕๓๕

๑) ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ มาตรา ๘๖

๒) ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ มาตรา ๘๗

๒.๒ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.๒๕๓๕

๑) ชื่อระวางของผู้ผลิต ผู้นำเข้า ขนส่งและมีไว้ในครอบครอง มาตรา

๕๕-๖๒

๒) ความเสียหายจากวัตถุอันตรายซึ่งอยู่ในความครอบครอง มาตรา ๖๓

๓) ความรับผิดชอบต่อผู้รับมอบวัตถุอันตราย มาตรา ๖๔

๔) ความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากการทำละเมิดของผู้อื่น มาตรา ๖๔

๕) การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยรัฐ มาตรา ๖๕

การจัดตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อม

๑. การแก้ไขเฉพาะหน้าในขณะยังใช้กฎหมายปัจจุบัน<sup>๗</sup>

๑.๑ ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมปัจจุบันยังต้องอาศัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลัก จากการศึกษาพบว่ายังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมเพราะทำให้เกิดปัญหาและข้อขัดข้องในการดำเนินคดีหลายประการ ควรมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมแยกต่างหาก เพื่อให้การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดการระงับการพิสูจน์ในคดีสิ่งแวดล้อมควรเป็นไปในแนวทางเดียวกันไม่ว่าจะฟ้องโดยอาศัยกฎหมายฉบับใด โดยถือหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด

<sup>๗</sup> วรานุช ภูวรักษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑

(Strict Liability) และ โจทก์นำสืบให้ศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นและตนได้รับความเสียหายก็พอแล้ว

๑.๒ ควรจัดให้มีเจ้าพนักงานคดีคอยให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฟ้องคดีทำนองเดียวกับคดีผู้บริโภค หรือคดีแรงงาน

๑.๓ มีการจัดทำประกาศหรือออกเอกสารแผ่นพับระบุคำแนะนำสำหรับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมด้วยตนเองแก่ประชาชนทั่วไป

๑.๔ ควรเร่งรัดให้มีการพัฒนาบุคลากรศาล ด้วยการจัดอบรมความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อมแก่ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น และจัดหลักสูตรอบรมแก่ผู้พิพากษาอย่างต่อเนื่องทั่วถึง

๑.๕ การจัดทำคู่มือและคำแนะนำในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมให้แก่ผู้พิพากษาทั่วประเทศในประเด็นต่างๆ เช่น ประเภทคดีสิ่งแวดล้อม สิทธิในการฟ้องคดี ผู้เสียหาย ภาระการพิสูจน์ การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล วิธีการคุ้มครองชั่วคราว การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน แนวทางการใช้ดุลพินิจในการลงโทษหรือกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นต้น

๑.๖ ในศาลชั้นต้นควรมีการแยกสำนวนคดีอาญาสิ่งแวดล้อมออกจากคดีอาญาทั่วไป ตั้งแต่แรกเริ่มฟ้องคดีโดยแบ่งแยกประเภทคดีโดยอาศัยหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับการแบ่งแยกประเภทคดีตามคำสั่งศาลฎีกา

๑.๗ ควรมีแนวทางในการใช้ดุลพินิจลงโทษจำเลยในคดีอาญาสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม โดยให้ความสำคัญกับผลของการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศถือเป็นเรื่องร้ายแรง

๑.๘ กำหนดให้ศาลชั้นต้นมีองค์คณะรับผิดชอบดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมแยกต่างหาก เพื่อจะได้ผู้พิพากษาที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ย่อมมีความเข้าใจแนวคิดและหลักเกณฑ์ปฏิบัติในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่พิเศษแยกต่างหากจากคดีอาญาและคดีแพ่งทั่วไป ซึ่งจะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมสะดวก รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาจะประสบปัญหาและข้อขัดข้องหลายประการดังที่ได้ศึกษามาในข้างต้น แต่เมื่อพิจารณาแนวทางการพิจารณาคดีและหลักกฎหมายที่ศาลนำมาใช้บังคับระยะหลัง รวมทั้งคำแนะนำประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาการอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรม ที่ได้พยายามแก้ไขปัญหาและให้ความสำคัญกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดมา ทั้งนี้ก็เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมต่อประชาชนเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปและให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

## ๒. การแก้ไขที่ยั่งยืน โดยออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อม

เพื่อแก้ปัญหาดังที่กล่าวมา ผู้เขียนขอเสนอให้ตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นศาลชำนาญการพิเศษเฉพาะทาง โดยตราเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งทางแพ่งทางอาญา และทางปกครอง โดยเขตพื้นที่ครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร มีการพัฒนาบุคลากรทั้งตุลาการและธุรการให้มีความรู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม และจัดให้มีผู้พิพากษาสมทบศาลคดีสิ่งแวดล้อมที่ขึ้นทะเบียนไว้สำหรับให้ความเห็นในด้านต่างๆ เกี่ยวกับการแก้ไขเยียวยาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน ให้มีกฎหมายวิธีพิจารณาความเฉพาะสำหรับคดีสิ่งแวดล้อมที่ยืดหยุ่นไม่เคร่งครัดในกระบวนการพิจารณาจนเกินไป และเปิดกว้างให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิยื่นคำฟ้องหรือร้องขอต่อศาลคดีสิ่งแวดล้อมให้มีคำวินิจฉัยในสถานการณ์ที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ มีมาตรการบังคับคดีที่สามารถบังคับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติการที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม และให้ศาลคดีสิ่งแวดล้อมสามารถมีคำวินิจฉัยที่นอกเหนือไปจากคำขอของโจทก์ในคดีได้ แต่ทั้งนี้ยังคงต้องอยู่ในประเด็นการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นๆ

การมีศาลคดีสิ่งแวดล้อมที่มีบุคลากรที่มีความรู้ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม และมีวิธีพิจารณาคดีที่สะดวกรวดเร็วเอื้อต่อการแก้ไขเยียวยาและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืนย่อมส่งผลต่อสังคมชุมชนให้มีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดี

## บทที่ ๕

### สรุป และข้อเสนอแนะ

#### สรุป

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนับเป็นปัญหาใหญ่และเป็นปัญหาของโลก เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น เทคโนโลยีต่างๆมีการพัฒนาเพิ่มขึ้น ท่ามกลางการพัฒนาที่เร่งรีบทำให้มนุษย์ละเลยการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ทำให้ต้องเผชิญกับความสูญเสียและปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยากที่จะแก้ไขได้ ซึ่งสิ่งแวดล้อมนั้นมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตเป็นอย่างมาก ความเสียหายที่เกิดแก่ธรรมชาติโดยตรงย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและการดำเนินชีวิตของมนุษย์ด้วย ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนในเรื่องปัญหาสุขภาพอนามัยและความไม่ปลอดภัยในชีวิตและร่างกายในลักษณะต่างๆ ประเทศไทยยังไม่มีศาลคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น การฟ้องร้องเริ่มต้นคดีจึงยังคงกระจัดกระจายไปยังศาลต่างๆที่มีเขตอำนาจ ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาเป็นไปโดยล่าช้า สร้างภาระให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นอย่างมาก การอำนวยความสะดวกไม่อาจเกิดขึ้นได้ในจุดเดียว ดังนั้นหากได้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลชั้นต้น อันเป็นการรวมคดีสิ่งแวดล้อมทั้งหมดเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว และมีวิธีพิจารณาคดีที่เอื้ออำนวยต่อการหยุดยั้งการทำลายสภาพแวดล้อมและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็ว มีแนวทางการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลที่แก้ปัญหาได้ครอบคลุมเป็นไปอย่างมีเอกภาพ รวมถึงมีมาตรการที่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ทั้งส่วนบุคคลและส่วนรวม ก็จะสามารแก้ไขปัญหาล้อมที่ผลกระทบต่อสังคมชุมชนในส่วนรวมได้อย่างยั่งยืน

#### รูปแบบการจัดตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อม

๑. ศาลเฉพาะทางหรือศาลชำนาญพิเศษ (Specialized Environmental Court) หมายถึงศาลคดีสิ่งแวดล้อมที่มีตุลาการเป็นอิสระ

๒. ไทร์บูนัล (Tribunal) เป็นรูปแบบหนึ่งของศาลเฉพาะทางในกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ เป็นหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในฝ่ายบริหาร เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร

๓. แพนกคดีสิ่งแวดล้อม (Green Bench) เป็นการจัดตั้งแพนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในระบบศาลเดิม เช่น ประเทศไทย

๔. รูปแบบอื่นๆ เช่น Umwelt Senat ของออสเตรีย หรือในกรณีการจัดตั้ง คณะกรรมการเพื่อพิจารณาค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเท่านั้น เช่น ประเทศญี่ปุ่นจัดตั้ง Nation Environmental Dispute Coordination Commission เพื่อทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับ ค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม หรือ Nation Environmental Dispute Resolution Commission ของ ประเทศเกาหลีใต้

#### ปัญหาการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลไทย

การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล ในปัจจุบันยังใช้ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่งเป็นหลักในการพิจารณาคดีเช่นเดียวกับคดีสามัญทั่วไป ซึ่งยังไม่ เอื้อต่อการป้องกัน แก้ไข เยียวยาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และปัญหาข้อพิพาทเดียวกันอาจมีประเด็น ความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญาและทางปกครอง ซึ่งต้องยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณา หลายศาล ไม่สะดวกแก่ผู้เกี่ยวข้องที่ต้องนำสืบพยานเดียวกันข้อเท็จจริงเดียวกันไปสืบหลายครั้ง ในหลายศาล จึงเห็นสมควรให้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อมและกฎหมายวิธี พิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมได้ทั้งทางแพ่ง ทางอาญาและ ทางปกครอง และเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม ตลอดจนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและ ภาคเอกชน เข้ามีส่วนร่วมระดมสมองในคดี ตามหลักแนวคิดทฤษฎีทางสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ศาลคดี สิ่งแวดล้อมใช้พิจารณาพิพากษาคดี และให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลคดีสิ่งแวดล้อมมีผลผูกพัน ทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีให้ยั่งยืนตลอดไป

#### ข้อเสนอแนะ

ในสังคมปัจจุบันที่การประกอบกิจการขนาดใหญ่ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม โรงกลั่นน้ำมัน การผลิตกระแสไฟฟ้า ฯลฯ มีเทคโนโลยีที่อาจกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจ เกิดข้อพิพาทที่ต้องใช้กระบวนการยุติธรรมในการยุติปัญหาข้อพิพาท แต่กฎหมายปัจจุบันยังไม่เอื้อ ต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในการป้องกัน การแก้ไขฟื้นฟู การชดเชยเยียวยาและรักษา สภาพแวดล้อมไว้ให้ยั่งยืน จึงสมควรแก้ไขระบบกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ดังนี้

๑. ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น โดยมีกฎหมายวิธี พิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ มีลักษณะเป็นศาลชำนาญพิเศษ ให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี สิ่งแวดล้อมทั้งคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครอง เพื่อให้ปัญหาข้อพิพาทเรื่องเดียวกันได้รับการ พิจารณาในศาลเดียวกัน ใช้พยานหลักฐานชุดเดียวกัน ซึ่งจะไม่มีปัญหาคำพิพากษาขัดกันศาล ต่างกัน ทั้งเป็นการสะดวกแก่ประชาชนที่จำเป็นต้องใช้บริการด้านกระบวนการยุติธรรมชั้นศาล

๒. เรื่องอำนาจฟ้อง กำหนดให้ภาคประชาสังคมผู้มีส่วนได้เสียในสิ่งแวดล้อมในทุกมิติ มีอำนาจฟ้องผู้ก่อมลพิษ อันเป็นการให้ประชาสังคมทุกภาคส่วนช่วยกันเฝ้าระวังป้องกันรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืน โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน(Public Participation) และหลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน (Intergeneration Equity) ให้และผู้ประกอบกิจการที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งอาจกระทบสิ่งแวดล้อมมีอำนาจร้องขอต่อศาลคดีสิ่งแวดล้อมให้เรียกหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง รวมถึงภาคประชาสังคมและชุมชนที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันพิจารณาถึงผลดีผลเสียในการดำเนินการ ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) หลักการเฝ้าระวัง (Precautionary Principle) และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

๓. กำหนดให้ศาลคดีสิ่งแวดล้อมมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นๆ เข้ามาเป็นคู่ความในคดี โดยต้องจัดให้มีการประชุมผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อหาสาเหตุของปัญหาและแนวทางแก้ไขที่ยั่งยืน ตามหลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Decent or Healthful Environment) หลักทรัพย์สินสิทธิและสิทธิชุมชน (Property Right & Right of Indigenous People and Local Communities) หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน(Intergeneration Equity)

๔. องค์คณะผู้พิพากษาในศาลคดีสิ่งแวดล้อมชั้นต้น ประกอบด้วยผู้พิพากษา ๒ คน และผู้พิพากษาสมทบซึ่งมีความรู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์หรือเทคโนโลยีอีก ๒ คน ซึ่งเป็นองค์คณะที่มีลักษณะรูปแบบเดียวกับศาลชำนาญพิเศษอื่นๆ ในศาลยุติธรรม

๕. การอุทธรณ์ ให้คู่ความหรือผู้มีส่วนได้เสียต่อสิ่งแวดล้อมนั้นๆ ในทุกมิติมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลคดีสิ่งแวดล้อมชั้นต้นไปยังศาลอุทธรณ์ได้ คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

๖. ผลคำพิพากษาและคำสั่งของศาลคดีสิ่งแวดล้อม ให้ผูกพันภาคประชาสังคมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็คู่ความในคดีมาแต่เดิมหรือไม่ บุคคลทุกคนในสังคมชุมชนมีสิทธิยกคำพิพากษาขึ้นกล่าวอ้างถึงสิทธิและหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ และหากมีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป ภาคประชาสังคมทุกฝ่ายก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลคดีสิ่งแวดล้อมชั้นต้นให้เรียกผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาร่วมกันพิจารณาข้อเท็จจริงใหม่ เพื่อให้ศาลคดีสิ่งแวดล้อมชั้นต้นมีคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมได้

๗. การบังคับคดี ให้ถือว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีสิ่งแวดล้อมผูกพันภาคประชาสังคมและทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลฯ กำหนด หากผู้ใดฝ่าฝืน ภาคประชาสังคมชุมชนทุกฝ่ายย่อมมีสิทธิร้องขอให้บังคับคดีกับผู้ฝ่าฝืนคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลคดีสิ่งแวดล้อมได้

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

กฤษณะ ช่างกล่อม. “การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกับปัญหากระบวนการยุติธรรมไทย”. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๖.

กอบกุล ราชะนาคร, “พัฒนาการหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน”. เอกสารทางวิชาการ,

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๕.

ชวัลกานต์ เกราะแก้ว. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดี

เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์,

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๕๒.

มนตรี ศรีเอี่ยมสะอาด. “การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม”. เอกสารการวิจัย, วิทยาลัย

การยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๕๐.

มนูพงศ์ รุจิกันหะ. “บทบาทของผู้พิพากษาศาลฎีกาในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม : ศึกษา

เฉพาะคดีอาญา”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๕๓.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, คณะนิติศาสตร์. “เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม”.

หน่วยที่ ๑-๓. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๓.

วรานูช ภูวรักษ์. “ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น”. เอกสารการวิจัย, สถาบันพัฒนา

ข้าราชการศาลยุติธรรม, ๒๕๕๕.

วิจัยและพัฒนาศักดิ์, สถาบัน. “การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นภัยต่อสาธารณะกับมาตรการ

ทางอาญา”. ๓ กันยายน ๒๕๕๖.

### กฎหมาย

#### กฎหมายไทย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา

กฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายประเทศเยอรมนี

Animal Protection Act (2006)

Closed Substance Cycle and Waste Management Act (2011)

Federal Act on Nature Conservation and Landscape Management (2010)

Federal Hunting Act (1976)

Federal Immission Control Act (2002)

Federal Soil Conservation Act (1998)

Town and Country Planning Act (2008)

Water Ressources Act (2010)

กฎหมายประเทศฝรั่งเศส

Code de l'urbanisme

Code de l'environnement

Code de justice administrative



## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ

นายปิติ นาคะภักดี

วัน เดือน ปีเกิด

๕ เมษายน ๒๕๐๖

การศึกษา

ปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ ๒) มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา  
หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บยส.รุ่นที่ ๑๕)

ประวัติการทำงาน

ปี ๒๕๓๒ ผู้ช่วยผู้พิพากษา ร.ที่ ๒๕

ปี ๒๕๓๕ ผู้พิพากษาศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช

ปี ๒๕๓๘ ผู้พิพากษาศาลจังหวัดสงขลา

ปี ๒๕๔๒ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลฯ ช่วยทำงานฯ ศาลจังหวัดสระบุรี

ปี ๒๕๔๕ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดศรีสะเกษ

ปี ๒๕๔๗ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดนครสวรรค์

ปี ๒๕๔๘ ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดนครสวรรค์

ปี ๒๕๔๙ เลขานุการศาลอุทธรณ์ภาค ๘

ปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลฎีกา อารกกลาง

ปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔ กรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.)

ปี ๒๕๕๔ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๕ (เชียงใหม่)

ปี ๒๕๕๕ - ปัจจุบัน (๒๕๕๘) ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๑

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกระบวนการยุติธรรมในชั้นศาล

ผู้วิจัย นายปิติ นาคะภักดี หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

ตำแหน่ง ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการกระทำของมนุษย์จึงเป็นปัญหาระดับสากลที่นำไปสู่ความขัดแย้งในรูปของคดีสิ่งแวดล้อมที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ การดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นที่จะต้องมิกฎหมายและกระบวนการพิจารณาที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม เพื่อสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม เพื่อเยียวยาและรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้คงไว้ตลอดไป

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันนับเป็นปัญหาใหญ่และเป็นปัญหาของโลก เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น เทคโนโลยีต่างๆมีการพัฒนามากขึ้น ท่ามกลางการพัฒนาที่เร่งรีบทำให้มนุษย์ละเลยการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม ทำให้ต้องเผชิญกับความสูญเสียและปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยากที่จะแก้ไขได้ ซึ่งสิ่งแวดล้อมนั้นมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตเป็นอย่างมาก ความเสียหายที่เกิดแก่ธรรมชาติโดยตรง ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและการดำเนินชีวิตของมนุษย์ด้วย ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนในเรื่องปัญหาสุขภาพอนามัยและความไม่ปลอดภัยในชีวิตและร่างกายในลักษณะต่างๆ เช่น อาการเจ็บป่วยของคนงานจากสารพิษในโรงงานอุตสาหกรรม การเป็นโรคมะเร็งของประชาชนในเมืองเนื่องจากอากาศเสียหรือน้ำเสีย เป็นต้น นอกจากนี้ทรัพยากรธรรมชาติยังเป็นต้นกำเนิดของปัจจัยสี่ เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคอีกด้วย แต่ในปัจจุบันโลกของเราเริ่มประสบวิกฤตการณ์ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น เช่น ปัญหาชั้นบรรยากาศของโลกถูกทำลาย ปัญหาอากาศวิปริตแปรปรวน คลื่นอากาศร้อน เหตุการณ์น้ำท่วม เป็นต้นซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนมีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจึงเป็นปัญหาของชาติที่นำไปสู่ความขัดแย้งในรูปของคดีสิ่งแวดล้อม เช่น คดีเกี่ยวกับอากาศเป็นพิษและเสียงเป็นพิษ คดีป่าไม้ คดีเกี่ยวกับการใช้พลังงานน้ำและการสร้างเขื่อน คดีเกี่ยวกับการจัดผังเมืองผิดพลาด หรือคดีที่การทำเหมืองแร่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน เป็นต้นซึ่งคดีเหล่านี้ล้วนมีแนวโน้มการเกิดที่สูงขึ้นเรื่อยๆ การดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นที่จะต้องมิกฎหมายและกระบวนการพิจารณาที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม เพื่อสร้างความยุติธรรมด้าน

สิ่งแวดล้อมให้เหมาะสม มิเช่นนั้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีการดำเนินชีวิตของมนุษย์ทำให้ต้องเผชิญกับหายนะที่ยากที่จะแก้ไขได้

ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมนั้นก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมไทยมาโดยตลอด เนื่องจากกลไกในกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ ไม่อาจจัดการความขัดแย้งเหล่านี้ได้ ในหลายกรณี การเรียกร้องความยุติธรรมมักกระทำบนท้องถนน ทำให้ข้อพิพาทไม่ได้ถูกระงับโดยองค์กรที่มีความเหมาะสม ประชาชนจึงไม่เชื่อมั่นในความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ การจะสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมได้นั้น จึงจำเป็นอย่างยี่งที่จะต้องมีการพัฒนาระบบคดีสิ่งแวดล้อมและผลักดันให้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย แม้ในปัจจุบันจะได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ภาคต่างๆก็ตาม แต่ก็ยังใช้วิธีพิจารณาแบบคดีสามัญเช่นคดีแพ่งคดีอาญาทั่วไป ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะจุดที่ปลายเหตุ ไม่อาจบูรณาการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมได้อย่างยั่งยืน เพราะไม่ครอบคลุมและรวดเร็วตามหลักการที่ควรจะเป็น กล่าวคือ ในการเริ่มต้นฟ้องคดีนั้น มีศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีหลายศาล เช่น กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งนั้นจะต้องฟ้องต่อศาลแพ่ง แต่หากต้องการฟ้องให้มีการลงโทษทางอาญาคด้วย ก็จะต้องฟ้องต่อศาลอาญา หรือ กรณีที่ต้องการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบนั้น ก็จะต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลปกครองอีก อำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมมีเพียงการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ส่วนคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่นการอนุญาตให้เปิดหรือปิดโรงงานอุตสาหกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ยังคงเป็นอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงจะเห็นได้ว่าการเริ่มต้นดำเนินคดีทางสิ่งแวดล้อมในคดีหนึ่งนั้นจะต้องแยกตามข้อหาที่ฟ้องร้องไปตามเขตอำนาจศาล เช่นการฟ้องขอให้โรงงานอุตสาหกรรมหยุดการปล่อยน้ำเสียลงลำน้ำสาธารณะและขอให้โรงงานดังกล่าวมีมาตรการบำบัดน้ำเสียในระดับที่ปลอดภัยก่อนปล่อยน้ำลงลำน้ำสาธารณะ ซึ่งอาจมีการพิจารณาบททวนคำสั่งทางปกครองที่อนุญาตให้เปิดโรงงานดังกล่าว อาจมีการดำเนินคดีอาญาต่อโรงงานดังกล่าวรวมทั้งผู้บริหาร โรงงานและอาจมีการเรียกร้องทางแพ่งของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากน้ำเสียที่ปล่อยจากโรงงานดังกล่าว อีกทั้งคำพิพากษาในคดีหนึ่งนั้นจะผูกพันเฉพาะผู้ที่เป็นคู่ความ ซึ่งขัดกับสภาพของคดีสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะความเสียหายที่กระทบต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก ดังนั้นแล้ววิธีพิจารณาคดีปกติจึงอาจไม่เอื้ออำนวยความยุติธรรมได้เท่าที่ควร หากเปรียบเทียบกับในต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าหลายๆประเทศได้พยายามปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้น และมีความพยายามจัดตั้งศาล

สิ่งแวดล้อมขึ้น เช่น มีศาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Court) ศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อม (Land and Environment Court) ศาลผังเมืองและสิ่งแวดล้อม (Planning and Environment Court) เป็นต้น<sup>๑</sup>

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าประเทศไทยยังไม่มีศาลคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น การฟ้องร้องเริ่มต้นคดีจึงยังคงกระจายไปยังศาลต่างๆ ที่มีเขตอำนาจ ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาเป็นไปโดยล่าช้า สร้างภาระให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นอย่างมาก การอำนวยความสะดวกไม่อาจเบ็ดเสร็จได้ในจุดเดียว ดังนั้นหากได้มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมชั้นในศาลชั้นต้น อันเป็นการรวมคดีสิ่งแวดล้อมทั้งหมดเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว และมีวิธีพิจารณาคดีที่เอื้ออำนวยต่อการหยุดยั้งการทำลายสภาพแวดล้อมและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็ว มีแนวทางการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลที่แก้ปัญหาได้ครอบคลุมเป็นไปอย่างมีเอกภาพ รวมถึงมีมาตรการที่สามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทั้งส่วนบุคคลและส่วนรวม ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาลingkunganที่มีผลกระทบต่อสังคมชุมชนในส่วนรวมได้อย่างยั่งยืน

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิดและทฤษฎีในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม
๒. เพื่อศึกษาปัญหาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย
๓. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการยุติธรรมและวิธีพิจารณาคดีในการยุติปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน
๔. เพื่อปรับปรุงแก้ไขกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมให้เบ็ดเสร็จในชั้นตอนเดียว สะดวกและรวดเร็วเพื่อการอำนวยความสะดวกทางสิ่งแวดล้อม
๕. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมและการกำหนดโครงสร้างตลอดจนวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อการฟื้นฟูและรักษาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

## ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยนี้จะมุ่งศึกษาถึงกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย โดยศึกษาถึงเขตอำนาจศาลและวิธีพิจารณาคดีในศาลต่างๆ รวมถึงมาตรการในการลงโทษและการบังคับคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้จะศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศสวีเดน และประเทศฟินแลนด์ เพื่อวิเคราะห์

---

<sup>๑</sup> ดร.สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, ศาลสิ่งแวดล้อม : กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม, ยุติธรรมปริทัศน์ (มิถุนายน, ๒๕๕๐)

หาแนวทางในการปรับเปลี่ยนกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของศาลในการพิจารณาคดี  
สิ่งแวดล้อมตลอดจนศึกษาหามาตรการแก้ไขฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมต่อประเทศไทย

### วิธีดำเนินการวิจัย

ในการดำเนินการวิจัยนี้จะเป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร  
เน้นการศึกษารวบรวมข้อมูล วิเคราะห์รูปแบบ กระบวนพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลไทย  
เปรียบเทียบกับกระบวนพิจารณาในต่างประเทศ ทั้งนี้จะศึกษากฎหมายต่างประเทศ คำพิพากษาของ  
ศาลและคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ ตำราทางกฎหมาย ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะ  
ได้มาจากการค้นคว้าและนำเอาข้อมูลทางเอกสารมาวิเคราะห์และหาข้อสรุป

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ได้ทราบความหมายและคำจำกัดความของคดีสิ่งแวดล้อม
๒. ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี ของการดำเนินกระบวนพิจารณาและวิธีพิจารณาคดี  
สิ่งแวดล้อมในศาลไทยและต่างประเทศ
๓. ได้ทราบถึงขอบเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย  
และต่างประเทศ
๔. ได้ทราบถึงมาตรการในการลงโทษทางอาญา การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบและ  
วิธีการแก้ไขฟื้นฟูตลอดจนการรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืน