

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดี การบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย และต่างประเทศ

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

3.1 แนวทางการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป

ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

“คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ความรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่

เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องและคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด¹

กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย²

การพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง

(1) การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำความผิดกล่าวตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจได้รับผลจากการกระทำความผิดในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ก็ถือว่าเพียงพอที่จะพิจารณาและดำเนินการต่อไปได้แล้ว³

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

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

(ข) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศ หรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

¹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 1
วรรคสอง

² คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 1
วรรคสอง

³ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 2
วรรคหนึ่ง (1)

⁴ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 2
วรรคหนึ่ง (2)

(ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อคำขอหรือคำบังคับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลพึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน⁵

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

การพิจารณาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷

กรณีที่มีการยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลควรพิจารณาให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสาธารณะประกอบด้วยและโดยสถานะของผู้ขอซึ่งยื่นฟ้องเพื่อแก้ไขเยียวยาคดีสิ่งแวดล้อมหากต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลพึงถือว่าผู้ขอจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรตามมาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁸

⁵ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 2 บรรคหนึ่ง (2)

⁶ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 3 บรรคหนึ่ง

⁷ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 3 บรรคสอง

⁸ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 3 บรรคสาม

การกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลพึงพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ⁹

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่ศาลกำหนด ศาลพึงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ศาลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีไปติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งศาลและรายงานให้ศาลทราบเป็นระยะ เพื่อให้คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามีผล¹⁰

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลจากคู่กรณี ควรพิจารณา ดังนี้

(1) ศาลพึงวางแผนทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามรูปคดีโดยรวดเร็วและกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำคำให้การ พร้อมทั้งให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดี และในระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอื่นๆ ควบคู่กันไป รวมทั้งพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคหรือไม่ หากสมควรก็ให้พิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญไปด้วยในคราวเดียวกัน¹¹

(2) การพิจารณาดังพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลพึงคำนึงถึงความเป็นกลาง ความรู้ ประสบการณ์ และประวัติการทำงานของพยานผู้เชี่ยวชาญ ความเป็นที่ยอมรับของหลักการและทฤษฎีที่พยานผู้เชี่ยวชาญเสนอ รวมทั้งประโยชน์ส่วนได้เสียของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว¹²

(3) การพิจารณาคำขอขยายระยะเวลาทำคำให้การ ศาลพึงพิจารณาอนุญาตให้เท่าที่จำเป็น สำหรับกรณีที่มิใช่ข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน ให้ศาลพิจารณาขยายระยะเวลาทำคำให้การตามความเหมาะสม¹³

(4) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การต่อศาลแล้ว หากข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาได้แล้ว ศาลพึงส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบพร้อม

⁹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 4

¹⁰ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 5

¹¹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 6
วรรคหนึ่ง

¹² คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 6
วรรคสอง

¹³ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 7

ทั้งสรุปข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นเพื่อเตรียมจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป¹⁴

การแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหาย ศาลพึงพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

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

(2) กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลอาจกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต ศาลควรไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคำพิพากษาด้วย เช่น กรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษจากโรงสีหรือสารพิษอันตรายอื่นๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ ในกรณีที่ยังไม่มี การแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นแก่ศาลก็ได้ เช่น แพทย์เฉพาะทางด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น¹⁶

(3) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐาน ในเรื่องสาเหตุของการเกิดความเสียหาย มูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป¹⁷

(4) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านโดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียง อากาศ หรือของเสียอันตรายอื่นๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นต่อศาลในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น¹⁸

¹⁴ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 8

¹⁵ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (1)

¹⁶ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (2)

¹⁷ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (3)

¹⁸ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (4)

(5) กรณีที่ภายหลังจากการไต่สวนแล้วพบว่าความเสียหายมากกว่าที่ปรากฏในคำฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ¹⁹

การตรวจสอบสถานที่พิพาท ศาลพึงดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ก่อนออกไปตรวจสอบสถานที่ ศาลควรวางแผนการตรวจสอบสถานที่ให้ละเอียดรอบคอบ หากกรณีที่มีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ศาลควรพิจารณาแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าขึ้น ให้มีความเหมาะสมและมีเหตุผล โดยจะต้องระมัดระวังในการวางแผนเพื่อให้ผู้กรณีเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าศาลวางแผนไม่เป็นกลางหรือไม่ให้ความเสมอภาคแก่ผู้กรณี²⁰

(2) กรณีที่เห็นว่าในการตรวจสอบสถานที่อาจมีการเผชิญหน้าระหว่างผู้กรณีทั้งสอง ฝ่ายหรือบุคคลภายนอก จนอาจก่อให้เกิดความรุนแรงหรืออุปสรรคต่อการตรวจสอบสถานที่ ศาลควรสั่งให้สำนักงานศาลปกครองประสานขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เป็นการล่วงหน้า เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่ดังกล่าว²¹

(3) ก่อนตรวจสอบข้อเท็จจริงในสถานที่ ศาลควรแจ้งให้ผู้กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้นทราบว่า การตรวจสอบสถานที่เป็นการดำเนินการกระบวนพิจารณาของศาลขอให้ผู้กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้น อำนวยความสะดวกในการดำเนินการกระบวนพิจารณาของศาล หากผู้ใดกระทำการอันเป็นการขัดขวาง อาจมีความผิดตามกฎหมาย²²

(4) เมื่อสิ้นสุดการตรวจสอบสถานที่ดังกล่าวแล้ว ศาลควรจัดแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการของศาลและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้นไว้ในรายงานกระบวนพิจารณา²³

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

¹⁹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 9 (5)

²⁰ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 10 (1)

²¹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 10 (2)

²² คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 10 (3)

²³ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 10 (4)

²⁴ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 11

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

กรณีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี²⁶ นอกจากนี้ ศาลพึงพิจารณาว่าในการกำหนดค่าบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งควรต้องกำหนดให้ค่าบังคับนั้นมีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตหรือไม่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าว²⁷ กรณีที่เป็นการบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ศาลพึงกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมและระยะเวลาตามปกติในการปฏิบัติราชการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้²⁸

กรณีที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา หากความปรากฏต่อศาลในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดว่าข้อเท็จจริงตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้นั้นได้เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป ศาลพึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและอาจมี

²⁵ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 12 วรรคหนึ่ง

²⁶ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 12 วรรคสอง

²⁷ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 13 วรรคหนึ่ง

²⁸ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 13 วรรคสอง

คำพิพากษาในส่วนที่ได้มีการตั้งข้อสงสัยไว้ก็ได้²⁹ นอกจากนี้ที่กำหนดไว้ในคำแนะนำ ศาลพิงลดและเร่งรัดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาและงานธุรการคดี เพื่อให้คดีแล้วเสร็จโดยเร็ว³⁰

3.2 เขตอำนาจศาลปกครองคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

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

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

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

²⁹ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 14

³⁰ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ 15

บริเวณที่ตั้งสุสานและฌาปนสถานเป็นทางน้ำไหลผ่านไปสู่ชุมชน เมื่อมีการก่อสร้างเสร็จจะมีสิ่งปลูกสร้างแบบที่เรียบและมีกลิ่นเหม็น ซึ่งจะไหลไปรวมกับน้ำสู่แหล่งน้ำที่ชุมชนใช้ในการอุปโภค รวมถึงเลี้ยงสัตว์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว³¹

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

เรื่อง ห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงในพื้นที่บางแห่งเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ การประกอบอาชีพและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และประกาศดังกล่าวเป็นไปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2541

เรื่อง ห้ามมิให้ใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบกับเรือยนต์ทำการประมงในท้องที่จังหวัดปัตตานี เพียงแต่เพิ่มเติมแผนที่แนบท้าย กำหนดเขตห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนประกอบเรือยนต์ทำการประมงเท่านั้น ประกาศดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับอนุญาตใบอนุญาตให้ทำการประมงด้วยเครื่องมืออวนรุนในเขตจังหวัดปัตตานีได้รับความเดือดร้อน เพราะเป็นการห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนทำประมงโดยเด็ดขาด และประกาศดังกล่าวก็ขัดต่อมาตรา 29 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงขอให้ศาลเพิกถอนประกาศดังกล่าว³²

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

³¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 44/2550

³² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 341/2549

เสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีและชาวประมง ใน 3 จังหวัดที่กำหนด จึงขอให้ศาลเพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าว³³

กรณีฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรในพื้นที่อำเภอปากพนัง อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งทะเลและทำการประมงในบริเวณคลองถนนเขต ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่กรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการ โครงการชลประทานน้ำเค็มฯ โดยวางแผนถนนเขตทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบสี่คนไม่มีแหล่งน้ำที่จะใช้เลี้ยงกุ้ง ไม่มีที่ระบายน้ำทิ้งและไม่สามารถทำการประมงในคลองถนนเขตได้ จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับสภาพคลองถนนเขตให้เหมือนเดิม ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการถมคลองเพื่อสร้างคลองส่งน้ำดีในโครงการชลประทานน้ำเค็มเป็นการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง จึงต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 การที่กรมประมงไม่ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้³⁴

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

³³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 51/2547

³⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 334/2550

แก่พระภิกษุในการประกอบศาสนกิจ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้หยุดขุดดินเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว³⁵

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

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

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

³⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 241/2552

³⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 325/2549

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

กรณีฟ้องขอให้กรมควบคุมมลพิษดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ เช่น ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบจากตะกอนดินที่ลงน้ำบริเวณห้วยคลิตี้ปนเปื้อนสารตะกั่ว อันเนื่องจากบริษัท ต. ซึ่งขณะยื่นฟ้องถูกสั่งปิดโรงงานแล้วปล่อยทิ้งน้ำที่มีสารปนเปื้อนลงสู่ลำห้วยดังกล่าว ฟ้องว่ากรมควบคุมมลพิษ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย ไม่เข้าดำเนินการเพื่อกำจัดมลพิษและฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ไม่ควบคุม ตรวจสอบ เร่งรัดให้บริษัท ต. ดำเนินการดูแลหรือขุดลอกตะกอน เพื่อนำไปฝังกลบตามแผนการแก้ไขฟื้นฟูที่บริษัท ต. เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่กำหนดมาตรการหรือเงื่อนไขเพิ่มเติมให้บริษัท ต. ดำเนินการ และไม่นำมาตราที่เสนอไว้ในรายงานการศึกษาของต่างประเทศมาดำเนินการไม่นำข้อมูลหรือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเสนอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่เข้าดำเนินการฟื้นฟูแทนบริษัท ต. ไม่เรียกค่าใช้จ่ายจากบริษัท ต. ในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ไม่เรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย³⁸

กรณีฟ้องขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการสงวนรักษาซากฟอสซิลหอยขมที่บริเวณตำบลแม่เกาะ จังหวัดลำปาง เช่น คดีนี้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) ซึ่งได้รับสัมปทานทำเหมืองถ่านหินในบริเวณตำบลแม่เกาะ จังหวัดลำปาง เป็นระยะเวลา 25 ปี ได้ทำการเปิดหน้าดินเพื่อขุดถ่านหินถ่านในดิน และได้พบซากฟอสซิลหอยประเภทเจดีย์หรือหอยขมซึ่งมีอายุราว 13 ล้านปี แผ่กว้างคลุมพื้นที่จำนวน 43 ไร่ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2547 ให้กันพื้นที่ที่พบฟอสซิลออกจากแปลงประทานบัตร แต่ต่อมาได้มีการทบทวนมติดังกล่าวและมีมติเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2547 กำหนดพื้นที่อนุรักษ์ใหม่เป็น 52 ไร่ ชาวบ้านที่มีภูมิลำเนาอยู่บริเวณรอบเหมืองถ่านหินแม่เกาะเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีจะมีผลทำให้ซากฟอสซิลได้รับการอนุรักษ์เพียง 18 ไร่ เท่านั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อซากฟอสซิลและขัดต่อเจตนารมณ์เดิมของการอนุรักษ์ จึงฟ้องเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2547

³⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 79/2547

³⁸ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 637/2551

เพิกถอนประธานบัตร และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการใดๆ ในการสงวนรักษาแหล่ง หอยขมตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ พพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2530³⁹

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

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

³⁹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1203/2550

⁴⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 273/2549

⁴¹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 399/2550 และที่ 400/2550

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

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

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

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4)

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

⁴² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 144/2551

⁴³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 204/2552

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

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

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5)

⁴⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 79/2547

⁴⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2546

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

ที่ถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าวก็ตาม ก็มิได้มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องพิจารณาว่าอาคารและสิ่งก่อสร้างดังกล่าวเป็นสิ่งที่ล่งล้ำน้ำที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่เป็นสิ่งที่ล่งล้ำน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเกินกว่าขอบเขตที่ได้รับอนุญาตให้เสร็จสิ้นภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่รื้อถอนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ⁴⁶

3.3 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

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

- (1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน⁴⁷
- (2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁴⁸

⁴⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 236/2553

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 245 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 257 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(3) สิทธิชุมชน⁴⁹

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

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

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

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

กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่กำหนดให้ การขออนุญาตนำสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช่แล้วออกนอกโรงงาน ต้องให้ผู้ประกอบการยื่นขออนุญาตต่อการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือ

⁵¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 8 องค์การเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.๓๑

๑.๓๑

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

⁵² คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1763/2549

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

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

อย่างไรก็ตาม ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้นั้น ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องระบุไว้ในตัวคำสั่งถึงสิทธิ ในการอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งด้วย หากมีการฝ่าฝืนโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมิได้แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์

⁵³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2547

โต้แย้งและแจ้งกำหนดระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว จะมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนั้นเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งถ้าหากไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลายาวเกินกว่าหนึ่งปีให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

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

⁵⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 34/2551

ระยะเวลาการฟ้องคดี

(1) กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

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

(2) กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

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

⁵⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 256/2552

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

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

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

⁵⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 215/2552

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

(4) กรณีเป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 52 วรรคสอง

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

⁵⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสงขลา ที่ 16/2551

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

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

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

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

เขตอุทยานแห่งชาติเพื่อเก็บรังนกอีแอ่นและค่าตอบแทนจากรายได้ที่เก็บรังนกอีแอ่นได้จากเกาะในเขตอุทยานแห่งชาติได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ออกระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2532 โดยได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว และในข้อ 9 ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้อธิบดีกรมป่าไม้อาจกำหนดเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนการอนุญาตตามที่เห็นสมควรก็ได้ โดยให้ประกาศกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนแล้วแจ้งให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นทราบเป็นการล่วงหน้าก่อน แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกประกาศกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นเข้าไปในเขตอุทยานแห่งชาติ ฉบับลงวันที่ 7 ธันวาคม 2544 โดยไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีกครั้งหนึ่ง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพราะแม้ว่า ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นฯ จะได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว และข้อ 9 แห่งระเบียบดังกล่าวจะได้กำหนดให้อธิบดีกรมป่าไม้อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนการอนุญาตตามระเบียบนี้ตามที่เห็นสมควรได้ก็ตาม แต่ก็เพียงการอนุมัติการวางระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เท่านั้น มิใช่เป็นการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อนุมัติอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนตามอำเภอใจ เพราะสหกรณ์เป็นผู้ควบคุมอัตราค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนการได้รับอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการใดๆ เพื่อหาผลประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยต้องพิจารณาว่าอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดขึ้นนั้นว่ามีความเหมาะสมและเป็นสัดส่วนกับค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสภาพธรรมชาติเดิมที่อาจได้รับความเสียหายหรือเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการเข้าไปดำเนินกิจการเก็บรังนกของผู้รับสัมปทานเก็บรังนกและบิหารหรือไม่ และอัตราค่าตอบแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กำหนดขึ้นมีความเหมาะสมและเป็นสัดส่วนกับค่าใช้จ่ายในการลงทุนเพื่อให้รังนกอีแอ่นมาทำรังในเขตอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดูแลรักษามิให้ผู้อื่นมาเก็บรังนกหรือรบกวนการทำรังของนกอีแอ่นหรือไม่เท่านั้น⁵⁸

⁵⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 488/2553

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

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยนอกเขตเทศบาลในบริเวณพื้นที่ตำบลห้วยสัก อันเป็นพื้นที่นอกเขตเทศบาลเมืองเชียงราย ตามคำสั่งอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ และปัญหาสุขภาพอนามัยแก่ผู้ฟ้องคดี อีกทั้งยังเกิดปัญหาระบบน้ำใต้ดิน มีสภาพอากาศที่เป็นพิษ มีสารเคมีตกลงสู่แม่น้ำเป็นจำนวนมาก ผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านจึงทำหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ขอให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หยุดทิ้งขยะในบริเวณดังกล่าว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตรวจสอบกิจการดังกล่าวแล้วพบว่าการบริหารจัดการยังไม่ดีพอจึงสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินการแก้ไข และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผลปรากฏว่าการปนเปื้อนของน้ำเสียจากโครงการฝังกลบขยะยังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่อยู่ในระดับที่เป็นอันตรายต่อการใช้น้ำเพื่อการเกษตรและการอุปโภค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หยุดทำการทิ้งขยะและขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นำขยะมาทิ้งในบริเวณที่พิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกำจัดขยะมูลฝอยเป็นการดำเนินการควบคุมและกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลที่มีภาวะมลพิษซึ่งอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของราษฎรในบริเวณใกล้เคียง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยในพื้นที่ตำบลห้วยสักได้จะต้องได้รับความยินยอมจากสภาตำบลห้วยสักในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่ก่อน ตามมาตรา 57 ทวิ (2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และเมื่อขยะมูลฝอยนอกเขตเทศบาลภายในเขตพื้นที่

ของสภาตำบลห้วยสัก นั้น ไม่ปรากฏว่ามีการเรียกประชุมกรรมการสภาตำบลห้วยสักเพื่อพิจารณา ในกรณีที่นาย ท. ผู้เป็นเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่ตำบลห้วยสักเสนอขายที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อให้ทำปอทิ้งและกำจัดขยะมูลฝอยแล้วเพื่อให้ดำเนินกิจการกำจัดขยะมูลฝอยแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดำเนินกิจการกำจัดขยะมูลฝอยจึงเป็นการกระทำ ที่มีชอบด้วยกฎหมาย⁵⁹

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

กรณีฟ้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศให้ท้องที่ตำบลมาบตาพุด และบริเวณใกล้เคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ เมื่อปรากฏว่าสถานการณ์คุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ คุณภาพน้ำผิวดิน คุณภาพน้ำทะเล การจัดการน้ำเสียชุมชน คุณภาพน้ำบาดาลและน้ำบ่อดินใน พื้นที่พิพาทยังไม่มีสภาพดีขึ้น ประกอบกับรายงานการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่าปัญหามลพิษกลับมีมากขึ้นกว่าเดิม จึงสมควรที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) หาก มิได้มีการดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

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

⁵⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 356/2550

อุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ประชุมผู้ประกอบการในพื้นที่เพื่อรับทราบข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการประกาศเขตควบคุมมลพิษ แต่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย แม้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะได้เสนอให้ประกาศกำหนดท้องที่เขตตำบลมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง เป็นเขตควบคุมมลพิษ แต่ก็ไม่มีการประกาศดังกล่าวอีก เพียงแต่ในการประชุมเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2550 ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการ 2 ชุด เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหามลพิษทั้งระบบ ซึ่งถ้าไม่สามารถแก้ไขได้ก็จะพิจารณาประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ แสดงให้เห็นว่าเหตุสำคัญที่ไม่มีการประกาศเขตควบคุมมลพิษน่าจะมาจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยเนื่องจากเกรงเสียภาพลักษณ์ว่าเป็นผู้ก่อมลพิษ ประกอบกับรายได้ในการประกอบการของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยมาจากผู้ประกอบการในพื้นที่ จึงทำให้ไม่มีการประกาศเขตควบคุมมลพิษ อย่างไรก็ดี แม้จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 คณะ แต่สถานการณ์คุณภาพอากาศ คุณภาพน้ำ คุณภาพน้ำผิวดิน คุณภาพน้ำทะเล การจัดการน้ำเสียชุมชน คุณภาพน้ำบาดาลและน้ำบ่อตื้นในพื้นที่มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียงก็ยังไม่มีความดีขึ้น ประกอบกับรายงานการศึกษาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่าปัญหามลพิษกลับมีมากขึ้นกว่าเดิม จึงสมควรที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะประกาศให้ท้องที่เขตเทศบาลเมืองมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁶⁰

กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหรือไม่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น กรณีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ในฐานะหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำขออนุญาตเข้าดำเนินกิจการเหมืองแร่ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 กำหนดให้การปฏิบัติราชการทุกขั้นตอนตามที่จำเป็นและสมควรตั้งแต่วันรับคำขออนุญาตจนถึงแจ้งผลให้ประชาชนผู้รับคำขอทราบไปแล้วเสร็จภายใน 90 วัน ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความสะดวกของประชาชน ความประหยัด และผลประโยชน์ของรัฐควบคู่กัน หากมีการพิจารณาคำขออนุญาตล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร แต่อย่างไรก็ตาม หากการขออนุญาตเป็นเรื่องที่มีผลกระทบกับทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญหลายอย่าง หน่วยงานทางปกครองจึงพิจารณาคำขอโดยได้หารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายหลายหน่วยงานก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอโดยใช้ระยะเวลาในการพิจารณาเกินกว่าเวลาตามที่

⁶⁰ คำพิพากษาศาลปกครองระยองที่ 32/2552

กฎหมายกำหนด แต่กรณีดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร แต่หลังจากที่หน่วยงานทางปกครองได้รับคำตอบในข้อหาหรือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่กลับใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคำขอนานถึง 23 เดือนเศษ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร⁶¹

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

กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น กรณีฟ้องขอให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชพิจารณาคำขออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการเหมืองแร่

การชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น จะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและค่าเสียหายนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริงด้วย อาทิเช่น ความเสียหายจากการที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากประทานบัตรในการประกอบอาชีพ แต่ถ้าเป็นความเสียหายที่เกิดจากการคาดคะเนของผู้ฟ้องคดีเองไม่ถือเป็นความเสียหายที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด⁶²

กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นการกระทำละเมิด เช่น กรณีฟ้องขอให้เทศบาลเมืองเชียงรายหยุดทำการทิ้งขยะนอกเขตพื้นที่ตำบลห้วยสัก การที่เทศบาลเมืองเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ในฐานะหน่วยงานทางปกครองดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดพร้อมทั้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการตรวจสอบคุณสมบัติของน้ำในบริเวณที่มีการร้องเรียนอันเป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญ และปัญหาอื่นๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตจนหมดสิ้นไปแล้ว การกระทำความดังกล่าวจึงไม่ใช่เป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขในสภาพแวดล้อมที่ดีที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงแต่อย่างใด

⁶¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 317/2553

⁶² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 317/2553

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

นอกจากนี้ ยังมีหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ดังจะได้ศึกษาต่อไป⁶⁴ นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2544 ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้

⁶³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 356/2550

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

หลักการพัฒนายั่งยืน (Principles of Sustainable Development) เน้นการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่มีผลในทางลบต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไป ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สำคัญ ดังนี้

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

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

⁶⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 592/2552

ใกล้เคียง จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ⁶⁶

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

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

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

⁶⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 204/2552

⁶⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 341/2549

หรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไป ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และในเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลปากน้ำแหลมสิงห์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการชดเชยและถมดิน พ.ศ. 2544 ข้อ 8 กำหนดให้ผู้ชดเชยดินต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนหากเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลและสภาพแวดล้อม จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าหากเกิดความเดือดร้อนเสียหายจากการชดเชย ผู้ฟ้องคดีต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง อันส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณเขาชะหาน ซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพเลี้ยงกุ้งจนไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ ตลอดจนผลกระทบต่อแหล่งน้ำอุปโภคบริโภคของประชาชนในบริเวณนั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้อำนาจตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการชดเชยและถมดิน พ.ศ. 2543 ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการชดเชย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย⁶⁸

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

เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานปรมานูเพื่อสันติ) ละเลยการปฏิบัติหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พลังงานปรมานู การเก็บรักษาวัสดุแก๊สมันตรังสี และการจัดการแก๊สมันตรังสีให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้และประชาชนเป็นเหตุให้มีการนำเครื่องฉายรังสีไปเก็บไว้ในที่ที่ไม่ได้รับอนุญาตจนกระทั่งมีคนร้ายลักไป การแพร่กระจายของแก๊สมันตรังสีจึงเป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองคน และจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนดังกล่าว โดยในเรื่องค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินนั้น ศาลกำหนดให้ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคน ส่วนค่าเสียหายที่ไม่เป็นตัวเงิน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีอาการปวดศีรษะมาก คลื่นไส้ อาเจียน อ่อนเพลีย ผอมว้าง เกิดเลือดดำ ไครโมโซมผิดปกติ ไชกระดูกฝ่อ จึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งแพทย์ เช่น ดื่มน้ำสะอาด รับประทานอาหารประเภทผัก ผลไม้ และผลไม้สด บางราย

⁶⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 241/2552

ห้ามแปร่งฟัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย จึงกำหนดค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ตามมาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁶⁹

ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีเป็นความเสียหายโดยตรงจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกคำสั่งระงับการปล่อยน้ำเสียของผู้ประกอบกิจการเพาะเลี้ยงลูกไร ทำให้น้ำเสียไหลท่วมที่สวนของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้พืชสวนของผู้ฟ้องคดีเสียหาย แม้ความเสียหายจะเกิดจากการกระทำของผู้อื่นร่วมอยู่ด้วย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องรับผิดชอบในส่วนของตน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันได้แก่ ค่าเสียหายจากการรบกวนทำคันดินสำหรับกั้นน้ำและทำสันดินเพื่อการเพาะปลูก ค่าเสียหายจากการใช้รถไถปรับแต่งที่สวน และใช้รถไถตีพรวนดิน ค่าเสียหายจากการใช้คนงานในการปลูกชะอม และค่าเสียหายจากการขาดรายได้ในการตัดชะอมไปขาย⁷⁰

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

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

⁶⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 415/2550

⁷⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 357/2552

เกี่ยวข้องจะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของบุคคลในชุมชนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องให้บุคคลในชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว และให้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการ ในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น หรือในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้อง ก็จะต้องดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของบุคคลในชุมชนท้องถิ่น และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สมควรแก่กรณี⁷¹

สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคหนึ่ง และวรรคสองบัญญัติรับรองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง การที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวนี้ ไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ เพราะโดยหลักการใช้และการตีความตามกฎหมาย เจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จะมีผลตามที่บัญญัติโดยทันที ไม่ว่าจะมิบบทบัญญัติให้ต้องมีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จึงต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ทั้งหลายที่กำหนดไว้ และการบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย ดังนั้น โครงการหรือกิจกรรมใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกไปอนุญาตให้ดำเนินการ หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ จนกว่าจะดำเนินการ ตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เสียก่อน โดยเริ่มจากการที่จะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และจะต้องจัดให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนด้าน

⁷¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 334/2550

สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือ
ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบด้วย⁷²

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

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

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

⁷² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 592/2552

⁷³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 592/2552

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

หลักแห่งความใกล้ชิด (Proximity Principle) หลักแห่งความใกล้ชิดเป็นหลักที่เน้นว่าการกำจัดของเสียต้องได้รับการจัดการยังสถานที่ใกล้แหล่งผลิตของเสียนั้นมากที่สุด เพราะการเคลื่อนย้ายของเสียจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่สำคัญวางหลักดังกล่าวไว้ ดังนี้

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

⁷⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 79/2547

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

หลักกาวัวลิตีการนำคดีมาฟ้อง (The Doctrine of Locus Standi) หลักอำนาจฟ้องเป็นหลักสำคัญเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล โดยอาจไม่จำเป็นต้องเป็นนิติบุคคลก็ได้ เพียงแต่ต้องแสดงให้ศาลเห็นถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี อันเป็นส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นแน่นอน และเกี่ยวเนื่องกับประเด็นแห่งคดี โดยศาลปกครองจะพิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในลักษณะกว้าง คือความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางทรัพย์สิน ทางจิตใจ และความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอาจไม่จำเป็นต้องเป็นการเฉพาะตัว อาจเป็นส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชุมชน หรือประโยชน์สาธารณะก็ได้ ซึ่งศาลปกครองศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่สำคัญวางหลักไว้ดังกล่าว ดังนี้

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

ประเด็นที่เป็นปัญหาที่พบในประเทศไทย คือ การบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น การบังคับคดีโดยการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยเงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินกรณีกระทำละเมิดผู้เสียหาย นั้น ส่วนมากหน่วยงานทางปกครองจะมีเงินงบประมาณใน

⁷⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 558/2551

⁷⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2552

การจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแน่นอน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการทางด้านเบิกจ่ายงบประมาณมีขั้นตอนที่ยุ่งยากหลายประการ ดังนั้น จึงเกิดปัญหาความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณ ส่วนกรณีการบังคับคดีโดยการสั่งให้เอกชนชดใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน กรณีกระทำละเมิดผู้เสียหายนั้น อาจเกิดประเด็นที่เป็นปัญหาทางการบังคับคดี คือ หากเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายประสบปัญหาถูกฟ้องร้องล้มละลาย หรือไม่มีเงินหรือทรัพย์สินจ่ายให้แก่ผู้เสียหาย ก็จะบังคับคดีได้ยาก แต่หากเอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายมีเงินหรือทรัพย์สินจ่ายให้แก่ผู้เสียหาย ก็จะเป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐ และทำให้เอกชนผู้ก่อให้เกิดความเสียหายรู้สึกถึงความรับผิดชอบของการกระทำของตนที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหาย

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

3.5 กฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยและเยียวยาค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยและต่างประเทศ

3.5.1 กฎหมายเกี่ยวกับการชดเชยและเยียวยาค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังจะได้ศึกษาหลักการดังกล่าวต่อไปนี้⁷⁷ บุคคลที่

⁷⁷ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ. สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด

ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดชอบที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีการกระทำละเมิด หากไม่แล้วก็ต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

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

ค่าสินไหมทดแทนตามบทบัญญัติมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁷⁸ ได้กำหนดให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนกันโดยวิธีใดและเป็นจำนวนเท่าใด ให้พิจารณาตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ส่วนวรรคสองเป็นการอธิบายว่าค่าสินไหมทดแทนได้แก่อะไรบ้าง

เมื่อมีการกระทำอันเป็นละเมิด และผู้ทำละเมิดจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ไหนเพียงใดนั้น จะนำบทบัญญัติมาตรา 222⁷⁹ อันเป็นบทบัญญัติทั่วไปในลักษณะนี้มาใช้บังคับแก่นั้นอันเกิดจากมูลละเมิดมิได้ เพราะหนี้ละเมิดนั้นความเสียหายเกิดขึ้นแล้วจึงเกิดหนี้ การชำระหนี้ละเมิดก็คือ การเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมเท่าที่จะทำได้ จึงไม่อาจคาดหมายหรือหยั่งรู้ผลแห่งความเสียหายเหมือนการผิดสัญญา ซึ่งคู่กรณีสามารถรู้ได้ถึงความเสียหายอันอาจจะเกิดขึ้นเมื่อมีการผิดสัญญาไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ ดังนั้น ความรับผิดชอบหนี้ละเมิดจึงไม่ถูกจำกัดแคบเหมือนอย่างหนี้ผิดสัญญา ผู้ทำละเมิดจึงอาจต้องรับผิดชอบโดยตรงอันเกิดจากการละเมิดของตน แม้ตนจะไม่อาจคาดหมายได้ ความรับผิดชอบหนี้ละเมิด จึงต้องอาศัยหลักทฤษฎี

⁷⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย

⁷⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 222 การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้

เจ้าหนี้จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แม้กระทั่งเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษหากว่าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้คาดเห็น หรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว

ผลโดยตรงหรือทฤษฎีเงื่อนไขมากกว่าหลักทฤษฎีผลธรรมดา และศาลมีบทบาทสำคัญในการกำหนดความรับผิดชอบเหตุการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดเป็นเกณฑ์⁸⁰

ส่วนมาตรา 438 วรรคสองเป็นการอธิบายว่าค่าสินไหมทดแทนจะมีกี่ประเภทและมีความหมายกว้างหรือแคบกว่า “ค่าเสียหาย” อาจศึกษาความหมายได้ ดังนี้

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

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

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

3) ศาสตราจารย์ ดร. วารีนาสกุล ได้อธิบายความหมายของ “ค่าสินไหมทดแทน” ว่า เมื่อบุคคลใดก่อความเสียหายให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้และความเสียหาย

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

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

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

ที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์กับการกระทำและการงดเว้นการกระทำที่เกิดขึ้น ก็ย่อมเป็นการชอบธรรมที่จะต้องชดใช้ความเสียหายดังกล่าวและทำขวัญให้แก่ผู้เสียหายนั้น กฎหมายจึงบังคับว่าบุคคลนั้นจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย⁸³

4) ศาสตราจารย์ สักดิ์ สนองชาติ ได้อธิบายความหมาย “ค่าสินไหมทดแทน” ว่าคือการชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยการคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียหายไปหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นรวมทั้งค่าเสียหายอย่างใดๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้⁸⁴

อาจสรุปได้ว่า ค่าสินไหมทดแทน คือ การชดใช้ความเสียหายแก่ผู้เสียหายเพื่อเยียวยาให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมเหมือนเมื่อยังไม่มีการกระทำละเมิด ส่วนจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใดนั้น ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด และค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย ตามบทบัญญัติมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดจะมีความหมายกว้างครอบคลุมถึงค่าเสียหายด้วย

ประเภทของค่าสินไหมทดแทน

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

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

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

⁸⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 447 บุคคลใดทำให้เขาต้องเสียหายแก่ชื่อเสียง เมื่อผู้ต้องเสียหายร้องขอ ศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นจัดการตามควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหายหรือทั้งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้

ค่าเสียหายได้ นอกจากนี้ ยังมีมาตรา 446⁸⁶ ในกรณีที่มีการทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย อนามัย หรือเสรีภาพ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ ดังนั้น คำว่า “ได้แก่” ตามมาตรา 438 วรรคสอง จึงมีความหมายเป็นเพียง “ตัวอย่าง” ของค่าสินไหมทดแทน หรือ “หมายความรวมถึง” เท่านั้น โดยไม่จำกัดว่าการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจะมีได้เพียง 3 ประการ เท่านั้น

การชดเชยเยียวยาความเสียหายมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น ในกรณีความเสียหายเกิดต่อทรัพย์สินการเยียวยาก็คือ ทำให้ทรัพย์สินนั้นอยู่ในสภาพเดิมเท่าที่จะทำได้ กล่าวคือ ถ้ายังอยู่ในวิสัยจะคืนได้ก็ต้องคืนทรัพย์สิน ถ้าคืนไม่ได้ก็ต้องใช้ราคาทรัพย์สิน ถ้าผู้เสียหายได้รับความเสียหายอย่างอื่นอีกก็มีสิทธิจะได้รับการชดเชยเยียวยาซึ่งเป็น “ค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ก่อขึ้น” นั้นเอง เช่น ทรัพย์สินที่ใช้เป็นเครื่องมือทำมาหากินได้รับความเสียหาย เจ้าของทรัพย์สินย่อมเรียกค่าเสียหายจากการขาดรายได้เพราะไม่มีทรัพย์สินเป็นเครื่องมือทำมาหากินได้⁸⁷

โดยสรุป ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อาจแบ่งได้ ดังนี้
การคืนทรัพย์สินหรือการใช้ราคาทรัพย์สิน⁸⁸

การคืนทรัพย์สินตามมาตรา 439 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลผู้จำต้องคืนทรัพย์สินอันผู้อื่นต้องเสียไปเพราะละเมิดแห่งตนนั้น ยังต้องรับผิดชอบตลอดถึงการที่ทรัพย์สินนั้นทำลายลงโดยอุบัติเหตุ หรือการคืนทรัพย์สินตกเป็นพันวิสัยเพราะเหตุอย่างอื่นโดยอุบัติเหตุ หรือทรัพย์สินนั้นเสื่อมเสียลงโดยอุบัติเหตุด้วย เว้นแต่เมื่อการที่ทรัพย์สินนั้นทำลาย หรือตกเป็นพันวิสัยจะคืนหรือเสื่อมเสียนั้นถึงแม้ว่าจะมิได้มีการทำละเมิด ก็คงจะต้องตกไปเป็นอย่งนั้นอยู่เอง” นั้นเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับการเอาทรัพย์สินไปโดยไม่มีอำนาจและครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่โดยละเมิด ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบแม้ทรัพย์สินนั้นจะถูกทำลายโดยอุบัติเหตุ หรือคืนทรัพย์สินนั้นไม่ได้

⁸⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 446 ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ผู้ต้องเสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ สิทธิเรียกร้องอันนี้ไม่โอนกันได้ และไม่ตกสืบไปถึงทายาท เว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญา หรือได้เริ่มฟ้องคดีตามสิทธินั้นแล้ว

อนึ่ง หญิงที่ต้องเสียหาย เพราะผู้ใดทำผิดอาญาเป็นทุรศีลธรรมแก่ตนก็ย่อมมีสิทธิเรียกร้องทำนองเดียวกันนี้

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

⁸⁸ แหล่งเดิม. (น. 197-199).

เพราะพันวิสัยโดยมิใช่ความผิดของผู้ทำละเมิด หากเป็นกรณีทำละเมิดโดยการทำลายทรัพย์สินนั้นทันที กรณีจะเป็นไปตามบทบัญญัติทั่วไปในมาตรา 438

การคืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินนี้ต้องเป็นไปตามลำดับ คือ หากสามารถคืนทรัพย์สินได้ต้องให้คืนทรัพย์สินก่อน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเลือกขอใช้ราคาทั้งที่ยังสามารถคืนทรัพย์สินได้หาได้ไม่ ที่มีปัญหาได้แย้งในชั้นศาลบ่อยๆ คือ เรื่องผิดสัญญาซื้อขายที่ดิน แม้ไม่ใช่ละเมิด แต่ก็พอเทียบเคียงในเรื่องนี้ได้ คือ ตอนที่การซื้อขายที่ดินเพื่อปลูก ราคาที่ดินสูงขึ้นเรื่อยๆ ผู้ขายผิดสัญญาไม่ยอมโอน ผู้ซื้อฟ้องศาล ในที่สุดศาลพิพากษาให้ผู้ขายโอนที่ดิน หากโอนไม่ได้ให้ใช้ราคา ผู้ขายไม่ยอมโอนที่ดินให้ จะขอให้ราคาแทน แต่ผู้ซื้อไม่ยอม ในกรณีนี้ก็ต้องบังคับคดีให้โอนที่ดินเพราะยังสามารถโอนได้ แต่กลับกันพอภาวะเศรษฐกิจตกต่ำราคาที่ดินตกลงไปมากกว่าราคาที่ดินที่ศาลพิพากษาให้ใช้แทน สูงกว่าราคาในขณะบังคับคดี ผู้ซื้อจะไม่ยอมรับโอนที่ดินแต่จะขอให้ใช้ราคาแทนไม่ได้ ในกรณีทำละเมิดโดยรู้ไม่ไปจากโรงเรียน เจ้าของฟ้องเรียกค่าเสียหายอย่างเดียวโดยไม่ขอให้คืนไม่ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 691/2490) เพราะเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายที่ทำให้โรงเรียนเสียหาย มิได้ฟ้องเรียกเอาไม่คืน⁸⁹

กรณีทรัพย์สินถูกทำลายลงโดยอุบัติเหตุ นั้น หมายความว่า ความเสียหายเกิดขึ้นเพราะเหตุการณ์ที่อุบัติขึ้นโดยมิใช่ความผิดของผู้ทำละเมิด เช่น เารถของเขาไปโดยละเมิดแล้วมีผู้อื่นขับรถมาชนเสียหายทั้งคันใช้การไม่ได้อีกต่อไป หรือกรณีคืนทรัพย์สินไม่ได้เพราะเหตุอื่น เช่น ทรัพย์สินถูกทำลายโดยภัยธรรมชาติ ถูกขโมยไป หรือสูญหายโดยไม่สามารถนำกลับคืนมาได้ จึงพันวิสัยที่จะคืนได้หรือทรัพย์สินถูกทำให้เสื่อมเสียก็ยังไม่ถึงขนาดถูกทำลายหมด แต่เสียหายไปโดยอุบัติเหตุ ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบ กรณีดังกล่าวมานี้ เมื่อไม่สามารถคืนทรัพย์สินที่เอาไปโดยละเมิดให้แก่ผู้เสียหายได้ก็ต้องชดใช้ราคาทรัพย์สินแทน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า แม้ไม่มีการเอาทรัพย์สินไปโดยละเมิด ก็ยังคงต้องถูกทำลาย หรือพันวิสัยที่จะคืนได้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1090/2518 กรณีจำเลยลักไม้ของโจทก์ไป โดยศาลลงโทษจำเลยแล้ว แต่ไม้ของกลางซึ่งอยู่ที่สถานีตำรวจได้ถูกไฟไหม้หมด กรณีดังกล่าวถือว่าจำเลยทำละเมิดตั้งแต่วันที่ลักไม้ เมื่อจำเลยพิสูจน์ไม่ได้ว่าถึงตนจะไม่ลักไม้ก็ต้องเสียหายอยู่ดี จำเลยจึงต้องรับผิดชอบ⁹⁰

กรณีมีข้อพิจารณาว่าโจทก์ผู้เสียหายจำเป็นต้องเรียกให้จำเลยผู้ทำละเมิดชดใช้ความเสียหายตามลำดับชั้นในมาตรา 438 วรรคสอง หรือไม่ กล่าวคือ ต้องให้คืนทรัพย์สินก่อน ถ้าคืนไม่ได้จึงจะขอให้ใช้ราคาและค่าเสียหายหรือหากโจทก์ไม่ต้องการได้ทรัพย์สินคืน จะขอให้จำเลยใช้

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

⁹⁰ คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ละเมิด (น. 190). เล่มเดิม.

ราคาทรัพย์สินโดยที่จำเลยยังอยู่ในวิสัยที่จะส่งมอบทรัพย์สินได้เพราะตัวทรัพย์สินมิได้ถูกทำลายหรือเสียหายได้หรือไม่ รองศาสตราจารย์สุหม ศุภนิคย์ เห็นว่า โจทก์ไม่มีสิทธิเรียกให้จำเลยชดเชยราคาคืนในกรณีที่ยังอาจเรียกให้คืนทรัพย์สินได้ เว้นไว้แต่ทรัพย์สินนั้นจะเสื่อมสลาย สูญหาย หรือทำลายไปแล้ว ทั้งนี้ เพราะเจ้าหนี้ไม่มีสิทธิจะเลือกเอาได้ เนื่องจากความเสียหายเกิดต่อทรัพย์สิน การเยียวยาก็คือการทำให้ทรัพย์สินกลับคืนสู่สภาพปกติถ้ายังอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ โดยโจทก์อาจเรียกค่าเสียหายอย่างใดๆ ตามที่โจทก์นำสืบได้ แต่การที่จะให้สิทธิโจทก์เลือกเอาได้จะเป็นการเปิดโอกาสให้โจทก์โดยไม่มีเหตุผลทางกฎหมายมาสนับสนุน แม้ว่ามาตรา 438 วรรคสอง จะมีได้บัญญัติเป็นเชิงบังคับโจทก์ผู้เสียหายให้ต้องเรียกตามขั้นตอนก็จริง แต่โจทก์ควรจะได้รับสิทธิเยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิมให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ หลังจากนั้นจึงจะเปิดโอกาสให้ชดเชยกันเป็นอย่างอื่นเช่นให้ใช้ราคา เป็นต้น⁹¹

การชดเชยค่าเสียหายอย่างอื่น

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

นอกจากการคืนทรัพย์สิน การใช้ราคาทรัพย์สิน และการใช้ค่าเสียหาย ซึ่งโดยปกติย่อมชดเชยกันเป็นเงินนั้น ไม่ใช่จะต้องชดเชยค่าเสียหายด้วยเงินเสมอไป เนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจศาลสามารถวินิจฉัยเยียวยาความเสียหายได้กว้างขวางกว่าวิธีการข้างต้น เช่น กรณีที่เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียง แม้ว่าจำเลยจะชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินให้โจทก์แล้วแต่ชื่อเสียงของโจทก์

⁹¹ แหล่งเดิม. (น. 189-190).

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

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

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

บทบัญญัติมาตรา 447 ให้อำนาจศาลใช้เมื่อโจทก์ร้องขอให้มีการจัดการแก้ไขให้ความเสียหายต่อชื่อเสียงกลับคืนดี ไม่ว่าจะโดยวิธีใด เช่น ให้โฆษณาแก้ไขข้อความที่ไม่จริงนั้นให้ถูกต้องโดยวิธีการและโดยใช้สื่อโฆษณาอย่างเดียวกันกับที่จำเลยใช้ทำละเมิดต่อโจทก์ เป็นต้นว่าลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันทุกฉบับเป็นเวลา 30 วันโดยให้จำเลยเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด โจทก์ต้องขอมาในคำฟ้องว่าประสงค์จะให้ศาลสั่งตามมาตรา 447 นี้มีจะนั้นศาลจะสั่งโดยพลการมิได้ เนื่องจากศาลจะไม่พิพากษาเกินคำขอหรือคำฟ้องของโจทก์

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

หลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทน⁹⁵

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

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

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

การกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษ กรณีนี้เป็นผลมาจากการกระทำละเมิดที่มีลักษณะหรือมีพฤติการณ์ร้ายแรงออกอาจ ทำทายนานจากกฎหมายของบ้านเมือง ศาลจึงใช้ดุลยพินิจกำหนดค่าเสียหายให้มากกว่าความเป็นจริง หรือสูงกว่าปกติ เพื่อเป็นการลงโทษผู้ทำละเมิดได้ ซึ่งศาลในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา มีการใช้ดุลยพินิจกำหนดค่าเสียหายเป็นการลงโทษหรือในเชิงลงโทษสูงมาก

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

1) กรณีผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหาย หมายความว่า การกระทำละเมิดโดยผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย ซึ่งผู้เสียหายอาจมีส่วนผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เช่น โจทก์ดำจำเลยและบิดามารดาจำเลย จำเลยจึงใช้ขวานทำร้ายโจทก์ หรือจำเลยขับรถชนตัวทางขวาคิดถูกจรรยาจร แต่โจทก์ก็ขับแข่งซ้ายเกิดชนกัน เมื่อเหตุที่เกิดขึ้นเป็นเพราะผู้เสียหายมีส่วนผิดอยู่ด้วย ศาลจึงอาจใช้ดุลยพินิจกำหนดค่าเสียหายให้ต่ำกว่าความเสียหายที่แท้จริงได้ เช่น ในคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยกรณีรถชนกัน จำเลยฟ้องแย้ง ศาลฟังว่าโจทก์ประมาทไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน แม้ว่าโจทก์จะเสียหายมากกว่า ศาลก็อาจให้ค่าเสียหายเป็นพับแถมกันได้

⁹⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 442 ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ต้องเสียหายประกอบด้วยไซ้ ท่านให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา 223 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

⁹⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 223 ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไซ้ ท่านว่าหนี้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ ข้อสำคัญก็คือว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร

วิธีเดียวกันนี้ท่านให้ใช้แม้ทั้งที่ความผิดของฝ่ายผู้เสียหายจะมีแต่เพียงละเลย ไม่เตือนลูกหนี้ให้รู้สึกถึงอันตรายแห่งการเสียหายอันเป็นอย่างร้ายแรงผิดปกติ ซึ่งลูกหนี้ไม่รู้หรือไม่อาจจะรู้ได้ หรือเพียงแต่ละเลยไม่บำบัดปัดป้อง หรือบรรเทาความเสียหายนั้นด้วย อนึ่ง บทบัญญัติแห่งมาตรา 220 นั้น ท่านให้นำมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

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

2) กรณีที่ผู้เสียหายละเลยไม่บำบัดปัดป้องหรือบรรเทาความเสียหาย หมายถึง กรณีที่เมื่อเกิดความเสียหายจากการกระทำละเมิดขึ้นแล้ว และฝ่ายผู้เสียหายอาจบรรเทาความเสียหายได้ แต่ไม่ดำเนินการเพื่อบรรเทาความเสียหายดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ศาลอาจจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายน้อยลงได้ เช่น จำเลยขับรถไปชนรถของโจทก์ที่บรรทุกน้ำตาลทราย เป็นเหตุให้กระสอบน้ำตาลทรายตกลงไปกองอยู่ข้างทาง ซึ่งโจทก์น่าจะรีบขนกระสอบน้ำตาลทรายออกไปเก็บไว้แต่ก็ไม่ขน โดยปล่อยทิ้งไว้ข้างทาง ต่อมา เกิดฝนตกทำให้น้ำตาลละลาย ทั้งนี้ แม้ว่าความเสียหายที่เกิดจากน้ำตาลละลายเนื่องจากถูกฝนจะเกิดจากการกระทำละเมิดของจำเลย ซึ่งจำเลยต้องรับผิดชอบ แต่เมื่อโจทก์สามารถบรรเทาความเสียหายนั้นได้ โดยขนน้ำตาลทรายหลบไปอยู่ที่ไม่เปียกชื้นแต่ไม่ได้ทำ ศาลจึงอาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้น้อยลงไปได้

การกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณ เป็นการใช้ดุลยพินิจของศาลกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณ อันเป็นบททั่วไปตามมาตรา 438 ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแต่โจทก์นำสืบค่าเสียหายไม่ได้ หรือกรณีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเฉพาะเรื่องตามประเภทความเสียหาย อันมิใช่ตัวเงิน ตามมาตรา 446 และมาตรา 447 เช่น กรณีที่สวนผลไม้ของโจทก์ถูกทำละเมิดเนื่องจากการทำลายท่อระบายน้ำ ทำให้น้ำน้ำเค็มเข้าสวนเป็นเหตุให้ต้นผลไม้ตายทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย แต่โจทก์นำสืบถึงความเสียหายไม่ได้ว่าต้นไม้อะต้นใดในป่านั้นจะเกิดดอกผลเท่าไร กรณีดังกล่าวศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายให้ตามสมควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา 438 ได้ หรือกรณีความเสียหายที่ไม่อาจกำหนดเป็นราคาเงินได้ ศาลก็ต้องใช้วิธีกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณการ อาทิ ความเสียหายเกี่ยวกับกรณีใบหน้าเสียโฉม ร่างกายพิการต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ ศาลก็ต้องใช้การประมาณการว่าสมควรกำหนดค่าเสียหายให้มากน้อยเพียงใด โดยต้องดูที่ฐานะและสภาพสังคมของผู้เสียหายด้วย

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติมาตรา 444⁹⁸ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลมีดุลยพินิจกำหนดค่าเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัย อันผู้เสียหายได้ใช้จ่ายไป ค่าเสียความสามารถประกอบการทำงานสิ้นเชิงหรือ

⁹⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 444 ในกรณีทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้น ผู้เสียหายชอบที่จะได้ชดใช้ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป และค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบการทำงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน ทั้งในเวลาปัจจุบันนั้น และในเวลาอนาคตด้วย

ถ้าในเวลาพิพากษาคดี เป็นพันวิสัยจะยังรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้น ได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้

บางส่วนทั้งในปัจจุบันและอนาคต และพรรคสองซึ่งได้บัญญัติให้ศาลสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาภายในระยะเวลาไม่เกินสองปี ในกรณีเป็นพันวิสัยที่จะหยั่งรู้ความเสียหายที่แท้จริง

มีข้อสังเกตว่า ระยะเวลาที่ศาลสงวนสิทธิการแก้ไขคำพิพากษาไว้เพียงระยะเวลาไม่เกินสองปีนั้น หากเป็นกรณีที่พันวิสัยที่ศาลไม่อาจหยั่งรู้ได้ว่าความเสียหายที่แท้จริงมีเพียงใด เช่น ในคดีที่ผู้เสียหายได้รับสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์-60 ศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 446 และได้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนของการรักษาพยาบาลในอนาคตไว้เพียงไม่เกินสองปี ตามมาตรา 444 นั้น ระยะเวลาเพียงสองปีอาจน้อยเกินไปที่จะพิสูจน์ค่าเสียหายในอนาคตได้ ทั้งนี้ ความเสียหายจากคดีดังกล่าวซึ่งเป็นคดีปกครองเกี่ยวเนื่องกับคดีสิ่งแวดล้อม ผู้เขียนเห็นว่าจะสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาไว้ไม่เกินสิบปี ตามอายุความทางแพ่งอย่างยาวที่สุด จึงจะเป็นธรรมกับผู้เสียหายซึ่งมีภาระในการพิสูจน์ความเสียหายที่ยุ้งยากเนื่องจากจะต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญที่ให้ความเห็นต่อศาล⁹⁹

3.5.2 สหรัฐอเมริกา

(1) กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

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

⁹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545 และศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 415/2550

¹⁰⁰ เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องแนวทางใหม่ในการพัฒนาระบบการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม. โดย นาขวินัย เรืองศรี, 2552.

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

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

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

(2) ค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

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

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

¹⁰¹ ค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา. สืบค้น 5 พฤษภาคม 2558, จาก

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

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

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

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

มาตรา 104 ของ CERCLA ได้อนุญาตให้รัฐบาลมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการดำเนินการกับบุคคลทั้ง 4 ประเภดังกล่าว ว่าให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการจัดมลพิษในพื้นที่เองหรือรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองและฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายในการจัดมลพิษจากเจ้าของทรัพย์สินนั้น¹⁰²

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

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

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

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

¹⁰⁴ ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การศึกษาแบบมีส่วนร่วมเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ.” โดย โสภณ ตะติไชดิพันธ์, 2551, 7. น. 15

ศาลถือว่ามิได้บัญญัติเกี่ยวกับการเยียวยาสำหรับความเสียหายของบุคคลหรือสำหรับการสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากการปล่อยวัตถุที่มีอันตราย¹⁰⁵

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

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

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

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

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

3.5.3 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

(1) กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

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

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

น้ำที่สูงสุดตามใบอนุญาตของตน กฎหมายของสหพันธ์รัฐว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ (Bundesnaturschutzgesetz : BNatSchG) ได้รับการแก้ไขปรับปรุงอย่างมากในปี ค.ศ. 2009 โดยให้การคุ้มครองสัตว์ พืช และภูมิทัศน์ ในอดีตกฎหมายฉบับนี้มุ่งจะคุ้มครองแต่สิ่งมีชีวิตที่ใกล้จะสูญพันธุ์เท่านั้นแต่ปัจจุบันมีวัตถุประสงค์คุ้มครองธรรมชาติทั้งองค์ภาพ สัตว์ พืช และภูมิทัศน์ กฎหมายการจัดการขยะ (Abfallbeseitigungsgesetz หรือ Abfallgesetz : AbfG) มีวัตถุประสงค์เน้นในการป้องกันการเกิดขยะ การนำวัสดุมาเปลี่ยนให้กลายเป็นวัสดุที่นำกลับมาใช้ได้ และการนำวัสดุกลับมาใช้ใหม่ ซึ่งครอบคลุมถึงขยะในความหมายดั้งเดิม รวมถึงสารตกค้างและสิ่งตกค้างจากการผลิตของโรงงานและครัวเรือน โดยเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ผลิตขยะ และกำหนดรูปแบบการจัดการขยะของเอกชนโดยบัญญัติให้มีระบบการขออนุญาตสำหรับโรงงานจัดการและกำจัดขยะทุกประเภท การจัดการกับขยะอันตรายได้จัดให้มีระบบการควบคุมบังคับให้มีการทำเอกสารบันทึกและควบคุมของแหล่งกำเนิด การขนส่งและปลายทางของขยะอันตรายด้วย นอกจากนี้ ยังให้อำนาจรัฐบาลในการตรากฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงและลดการผลิตขยะ การนำวัสดุที่ใช้แล้วกลับมาใช้ใหม่และเปลี่ยนให้กลายเป็นวัสดุที่นำกลับมาใช้ได้ อีก เช่น บรรจุภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ต่างๆ ผลของกฎหมายทำให้บริษัทได้ลดการผลิต บรรจุภัณฑ์และจัดทำระบบการจัดเก็บของตนเองขึ้นมา

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

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

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

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

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

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

ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ภาษีน้ำเสีย ภาษีตามกฎหมายคุ้มครองธรรมชาติ ภาษีป่า
ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำ ภาษีขยะทั้งในส่วนการจัดเก็บและการกำจัด ภาษีน้ำมันตะกั่ว ภาษี
ยานพาหนะใหญ่และภาษีการปล่อยของเสีย เป็นต้น

ส่วนในแง่ของกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยศาล อาจพิจารณาได้ ดังนี้

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

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

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

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

ส่วนการฟ้องคดีแบบกลุ่มทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น การอ้างสิทธิเฉพาะตัวที่ได้รับ ความเสียหายในการฟ้องคดีเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 42 วรรค 2 VwGO ดังนี้ หลักการฟ้องคดีได้ เป็นการทั่วไปจึงถูกยกเว้นในกรณีนี้ การฟ้องคดีได้เป็นการทั่วไป หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปซึ่งมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อร้องขอให้มีการ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของรัฐ สำหรับ กฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น การฟ้องคดีแบบกลุ่มโดยผู้ฟ้องเป็นสมาพันธ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งไม่ได้ถูกละเมิดสิทธิโดยตรงจะสามารถเรียกร้องสิทธิให้แก่ผู้อื่นได้หรือไม่ นั้น รัฐต่างๆ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้กำหนดให้มีการฟ้องคดีแบบกลุ่มโดยสมาพันธ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่างๆ มีการปฏิรูปกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเยอรมันในปี ค.ศ. 2002 ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดการฟ้องแบบกลุ่มไว้ในกฎหมายระดับสหพันธ์ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม สมาพันธ์สิ่งแวดล้อมต่างๆ ยังไม่สามารถที่จะฟ้องร้องคดีเองได้ มีเพียงสิทธิในการให้คำแนะนำและชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้กระทำการใดๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอันเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ ระบบดังกล่าวได้ถูกเปลี่ยนแปลงอีกครั้งเมื่อแนวทางปฏิบัติว่าด้วยเรื่องความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปได้ให้ผู้มีส่วนได้เสียและองค์กรทางสิ่งแวดล้อมสามารถดำเนินการยื่นขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการในกรณีที่มีการทำความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้และสามารถทำการฟ้องร้องได้หากเจ้าหน้าที่เพิกเฉยต่อการร้องขอนั้นๆ

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

แข่งขันทางการค้า เนื่องจากการดำเนินคดีแบบกลุ่มมีข้อดี คือ เป็นกระบวนการดำเนินคดีที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชน เนื่องจากเป็นวิธีการที่สามารถคุ้มครองผู้เสียหายจำนวนมากได้ในการดำเนินคดีเพียงครั้งเดียว และสามารถอำนวยความสะดวกให้ผู้เสียหายที่ไม่มีความสามารถฟ้องคดีเพื่อเยียวยาความเสียหายด้วยตนเองได้ หรือผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจำนวนเพียงเล็กน้อย เช่น คดีที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหาย การดำเนินคดีแบบกลุ่มจึงเป็นมาตรการที่สร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้เป็นอย่างดี ประกอบกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นวิธีการที่ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และยังช่วยหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในการฟ้องคดีและป้องกันความขัดแย้งกันของคำพิพากษา ตลอดจนเป็นมาตรการในการลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาลได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่ง

(2) ค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีหลักเกณฑ์ในการเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมดังจะกล่าวต่อไป¹⁰⁹ กฎหมายเยอรมันได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง และไม่ได้กำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damages) ไว้ เนื่องจากหลักกฎหมายดังกล่าว ถือเป็นการลงโทษ จึงเหมาะที่จะใช้กับผู้กระทำผิดในทางกฎหมายอาญา ทั้งนี้ ระบบกฎหมายอาญากับกฎหมายแพ่งของประเทศเยอรมันมีการแบ่งแยกจากกันโดยเด็ดขาด

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

¹⁰⁹ ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ. สรุปหลักกฎหมายและแนวทางการคำนวณค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด

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

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

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

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

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

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

เนื่องจากเป็นเรื่องนโยบายและไม่รับกับสถานะในทางการคลังของทั้งสหพันธ์และมลรัฐต่างๆ ที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ภารกิจในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐจึงคงตกอยู่กับศาล และ นักนิติศาสตร์ฝ่ายดำต่อไป

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

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

¹¹⁴ มาตรา 34 กฎหมายพื้นฐานฯ “ในกรณีที่บุคคลใดใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนที่ตนได้รับมอบหมายไปละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม โดยหลักแล้วให้ความรับผิดนั้นตกเป็นของรัฐหรือองค์การที่บุคคลผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ให้ ทั้งนี้ โดยสงวนสิทธิในการไล่เบี้ยไว้หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อำนาจอศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไล่เบี้ยจะถูกตัดทอนไม่ได้”

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

ขอบเขตของค่าทดแทนความเสียหายและผู้มีหน้าที่ชดใช้ค่าทดแทน¹¹⁵

รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษเฉพาะความเสียหายที่คิดเป็นเงินได้เท่านั้น เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปเนื่องจากไม่สามารถทำงานได้ เงินค่าจ้างงานศพ ไม่ครอบคลุมถึงค่าเสียหายในทางจิตใจ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายขยายสิทธิเรียกร้องของบุคคลที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษให้ครอบคลุมถึงค่าความเสียหายทางจิตใจด้วยก็ได้ ในกรณีที่ผู้เสียหายมีส่วนผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ค่าทดแทนความเสียหายย่อมลดลงตามส่วน ส่วนผู้ที่มีหน้าที่ชดใช้ค่าทดแทนความเสียหาย ได้แก่ นิติบุคคลมหาชนที่ได้รับประโยชน์จากการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน ในกรณีที่ไม่มีนิติบุคคลมหาชนใดได้ประโยชน์จากการกระทำความผิดดังกล่าว เช่น กรณีที่บังคับให้มีการฉีควัคซีน นิติบุคคลมหาชนที่จะต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมได้แก่นิติบุคคลที่ปฏิบัติการนั้น

ความสัมพันธ์กับความรับผิดในลักษณะอื่นและศาลที่มีเขตอำนาจ¹¹⁶

ความสัมพันธ์กับความรับผิดในลักษณะอื่น ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติความรับผิดอันเกิดจากการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดซึ่งไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินไว้โดยเฉพาะ เช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากการบังคับใช้มาตรการทางอาญา ค.ศ. 1911

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

¹¹⁶ แหล่งเดิม. (น.136-137).

(Gesetz über die Entschädigung für Strafverfolgungsmaßnahmen vom 8.3.1971) ย่อมถือว่าบทกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะ และไม่ให้นำหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ได้อธิบายทั้งหมดนี้มาใช้บังคับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐกรณีใช้อำนาจมหาชนล่วงล้ำเข้าไปกระทบกับสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินนี้ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไปใช้อุดช่องว่างกรณีไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะเอาไว้ นอกจากนี้ สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบสำหรับความเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินนี้ยังถือว่าเป็นสิทธิเรียกร้อง “สำรอง” ต่อสิทธิเรียกร้องอย่างอื่นที่กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องชดเชยค่าทดแทนความเสียหายอยู่แล้ว ถึงแม้ว่าสิทธิเรียกร้องนั้นจะไม่ถือว่าเป็นสิทธิเรียกร้องจากหลักการทั่วไปที่รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากการใช้อำนาจมหาชนล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินก็ตาม สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบชดเชยค่าทดแทนความเสียหายจากการใช้อำนาจมหาชนล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินกับสิทธิเรียกร้องจากกรณีข้าราชการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้น อยู่ในลักษณะที่เท่าเทียมกัน หมายความว่า ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะเลือกใช้สิทธิเรียกร้องกรณีใดก็ได้ หากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐครบเงื่อนไขความรับผิดทั้งสองประเภท ความแตกต่างที่สำคัญอยู่ที่อายุความฟ้องคดี การฟ้องคดีให้รัฐรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติมีอายุความสามปีนับแต่ผู้เสียหายรู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ในขณะที่การฟ้องคดีให้รัฐรับผิดชอบชดเชยค่าทดแทนความเสียหาย สำหรับการใช้อำนาจมหาชนล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สินมีอายุความสามสิบปี

ศาลที่มีเขตอำนาจ ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทกรณีเอกชนใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบชดเชยค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนแล้วล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน ได้แก่ ศาลยุติธรรม

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

¹¹⁷ แหล่งเดิม. (น. 88-89).

ประมาณเงินเลื้อ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายในส่วนนี้ การพิจารณาองค์ประกอบหรือเงื่อนไขความรับผิดชอบจึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าข้าราชการกระทำ ละเมิดต่อหน้าที่ราชการโดยเจตนาหรือประมาณเงินเลื้อหรือไม่ ถ้าไม่ปรากฏว่ามีเจตนาหรือ ประมาณเงินเลื้อ ย่อมไม่ถือว่ามีความรับผิดชอบทางละเมิด

การกระทำโดยเจตนา ได้แก่ การกระทำที่ข้าราชการผู้กระทำรู้ว่าตนละเมิดหน้าที่ ราชการ ในกรณีที่ผู้กระทำไม่รู้ว่าตนกระทำการละเมิดหน้าที่ราชการย่อมไม่ถือว่าข้าราชการผู้นั้น กระทำโดยเจตนา แต่อาจจะเป็นการกระทำโดยประมาณเงินเลื้อ

การกระทำโดยประมาณเงินเลื้อ ได้แก่ การกระทำที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัย และพฤติการณ์ที่ข้าราชการโดยเกณฑ์เฉลี่ยจะต้องใช้ความระมัดระวัง เกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา ว่าข้าราชการกระทำการละเมิดหน้าที่โดยประมาณหรือไม่ นั้น ไม่ได้ใช้เกณฑ์ความระมัดระวังของ บุคคลธรรมดาทั่วไป แต่ใช้เกณฑ์โดยเฉลี่ยของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่นั้นหากใช้เกณฑ์โดย เฉลี่ยของบุคคลทั่วไป การกระทำอันเป็นละเมิดหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นอาจจะไม่ถือว่าเป็นการ กระทำโดยประมาณ ซึ่งจะทำให้เอกชนไม่ได้รับความคุ้มครองได้ดีเท่าที่ควร นอกจากนี้ ศาล ยุติธรรมยังเห็นว่าในการฟ้องคดีโจทก์ไม่จำเป็นต้องระบุชื่อของข้าราชการที่ได้กระทำโดย ประมาณ เพียงแต่ชี้ให้เห็นว่าข้าราชการของหน่วยงานใดกระทำการละเมิดหน้าที่โดยประมาณเป็น เหตุให้เกิดความเสียหายก็พอแล้ว โดยคำพิพากษาเช่นนี้ศาลยุติธรรมได้พัฒนาหลักเกณฑ์ว่าด้วย ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองไปในทิศทางของหลัก “ความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐ” มาก ยิ่งขึ้น แม้ว่าโดยกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังต้องถือว่าความรับผิดชอบของรัฐเป็นความรับผิดชอบโดย อ้อมอยู่ก็ตาม

3.5.4 ญี่ปุ่น

(1) กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่หลายฉบับด้วยกัน¹¹⁸ แบ่งออกเป็น นโยบายด้านต่างๆ 9 นโยบาย ดังนี้

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9) ด้านอาชญากรรมทางสิ่งแวดล้อม มีกฎหมายว่าด้วยการลงโทษทางอาญาต่อการกระทำที่ทำให้เกิดมลพิษ (Pollution Crimes Punishment Law)

จะเห็นได้ว่าญี่ปุ่นเองซึ่งเป็นประเทศที่มีศักยภาพสูงในการอุตสาหกรรมมีกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับด้วยกันซึ่งเป็นกฎหมายเทคนิคในการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุมเช่นเดียวกันกับสหรัฐอเมริกาและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

นอกจากนี้ กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญดังนี้¹¹⁹

1. ประมวลกฎหมายแพ่ง

มาตรา 709 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความเสียหายจากการกระทำละเมิดซึ่งกำหนดว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำการอันเป็นการกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น หรือประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายคุ้มครอง ผู้นั้นจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ส่วนมาตรา 719 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้กระทำละเมิดร่วมกันซึ่งกำหนดว่า “หากบุคคลมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไปมีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ผู้กระทำละเมิดแต่ละคนต้องร่วมกันรับผิดชอบในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายดังกล่าว และให้นำความข้างต้นไปใช้ หากไม่ปรากฏแน่ชัดว่า บุคคลใดเป็นผู้กระทำละเมิด ทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย” และวรรคต่อมากำหนดให้ใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการทำความผิด หากพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้กระทำละเมิดร่วม

2. กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ (Air Pollution Control Law)

มาตรา 25 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความรับผิดโดยเด็ดขาด (Absolute Liability) องค์กรผู้ประกอบการธุรกิจต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่บุคคลได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือสุขภาพอนามัยจากการแพร่กระจายของก๊าซ (รวมไปถึงการฟุ้งกระจาย ซึ่งต่อไปจะเรียกชื่ออย่างเดียวกัน หากมีการนำคำดังกล่าวไปใช้ในหมวดนี้) ซึ่งเป็นสารที่

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

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

3. กฎหมายว่าด้วยการชดเชยความเสียหายโดยรัฐ (State Redress Law)

มาตรา 1 (1) กำหนดให้รัฐหรือองค์การปกครองจะต้องชดเชยค่าเสียหายกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งโดยใช้อำนาจของรัฐบาลหรือองค์การปกครองใดๆ กระทำการในหน้าที่อันทำให้เกิดความเสียหายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อบุคคลอื่นทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา

4. กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (The Basic Environment Law)

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

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

เกิดจากการร่วมรับภาระจากประชาชนส่วนใหญ่อย่างชัดเจนและด้วยความสมัครใจ และเพื่อให้การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมสามารถป้องกันได้ล่วงหน้าด้วยความรู้ทางวิทยาศาสตร์”

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

5. กฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษทางน้ำ (Water Pollution Control Law)

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

มาตรา 29 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ต่อกฎระเบียบ ซึ่งกำหนดว่า “ตามบทบัญญัติในกฎหมายนี้ไม่นำไปใช้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการควบคุมที่จำเป็นในกรณีดังต่อไปนี้ (1) กรณีที่เกี่ยวกับสภาพมลภาวะทางน้ำ

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

6. กฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง (Administrative Case Litigation Law)¹²⁰

มาตรา 3 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ทางปกครอง ซึ่งกำหนดว่า “คดีอุทธรณ์ทางปกครองในกฎหมายนี้ หมายถึง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ประชาชนได้แย้งการใช้อำนาจมหาชนของหน่วยงานทางปกครอง

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

“การฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยทางปกครอง” ในกฎหมายนี้ หมายถึง คดีพิพาทเพื่อขอให้เพิกถอนผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยของหน่วยงานทางปกครองใดๆ (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า คำวินิจฉัยทางปกครอง) ภายหลังที่ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้น หรือยื่นคำร้องขอให้พิจารณาใหม่อีกครั้งต่อหน่วยงานทางปกครองนั้น (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าการขอให้พิจารณาใหม่)”

ส่วนมาตรา 9 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับผู้มีสิทธิในการฟ้องคดี ซึ่งกำหนดว่า “การฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองหรือคำวินิจฉัยทางปกครอง (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “การฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอน”) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้นั้นจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางกฎหมายอันเนื่องมาจากการกระทำหรือคำวินิจฉัยทางปกครองดังกล่าว (รวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้เสียตามกฎหมายซึ่งได้รับการเยียวยาจากการเพิกถอนการกระทำหรือคำวินิจฉัยทางปกครองนั้นแล้ว แม้ว่าภายหลังผลของการกระทำหรือคำวินิจฉัยทางปกครองนั้นจะสิ้นสุดไป เนื่องจากพ้นระยะเวลาบังคับใช้หรือโดยเหตุผลอื่นก็ตาม)

¹²⁰ การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิของธรรมชาติในประเทศญี่ปุ่น (น. 124). เล่มเดิม.

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

(2) ค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น

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

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

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

ส่วนคดีที่ฟ้องร้องเกี่ยวกับความเสียหายในทรัพยากรธรรมชาติในประเทศญี่ปุ่นนั้น กรณีที่มีการทำลายสิ่งแวดล้อม เช่น การตัดไม้ทำลายป่า หรือทำลายสิ่งแวดล้อมใดก็ตาม รัฐก็จะออกคำสั่งให้ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม การกระทำผิดกฎหมาย เช่น มีการทำให้น้ำใต้ดินปนเปื้อน รัฐก็

จะมีคำสั่งให้พยายามฟื้นฟู แต่หากว่าผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายไม่ทำการฟื้นฟู รัฐก็จะเข้าไปดำเนินการแทน และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐเข้าไปทำแทนก็จะไปเก็บจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น เป็นค่าใช้จ่ายที่บังคับเก็บ และเก็บในภายหลังค่าใช้จ่ายที่ใช้ออกไป ซึ่งก็ไม่น่าจะแน่นอนว่าจะเท่ากับความเสียหายจากธรรมชาติที่เสียไป¹²²

ประเทศญี่ปุ่นมีคดีเกี่ยวกับมลพิษที่ถือว่าเป็นคดีสำคัญ จำนวน 4¹²³ คดี ดังนี้

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

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

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

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

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

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