

**“ประสบการณ์ในการสร้างรูปแบบการพิจารณาพิเศษ
สำหรับคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสภาแห่งรัฐกรีซ”^๑**

นายเจษฎา พรไชยา^๒

โดย C. MENOUDAKOS รองประธานสภาแห่งรัฐกรีซ

๑. ความจำเป็นที่จะต้องมี “ตุลาการผู้มีความเชี่ยวชาญในกฎหมายสิ่งแวดล้อม”

ตลอดระยะเวลาสี่สิบปีที่ผ่านมา ขอบเขตของกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ถูกขยายออกไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของเรื่องในทางเทคนิคซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความรู้และเข้าใจอันเป็นพิเศษกว่าปกติ และเนื่องจากกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นมีจำนวนมาก อีกทั้งยังปรากฏอยู่ในรูปแบบหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายภายใน (รัฐบัญญัติ รัฐธรรมนูญ กฎกระทรวง) กฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรป (เฉพาะประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป) รวมทั้งสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ดังนั้น การตีความใช้กฎหมายและกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจึงจำเป็นต้องอาศัยเหตุผลในทางกฎหมายที่เหมาะสม

เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว ทำให้นักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีความคุ้นเคยกับลักษณะพิเศษเฉพาะตัวของกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักกฎหมายที่ทำหน้าที่เป็นตุลาการ จากเหตุผลดังกล่าวจึงมีความจำเป็นในการสร้างรูปแบบการพิจารณาพิเศษขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ความจำเป็นในการสร้างรูปแบบการพิจารณาพิเศษสำหรับคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้น มีความเชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาในเรื่องของการทำให้รูปแบบการพิจารณานั้นเป็นรูปแบบการพิจารณาที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัว ทั้งนี้ ลำพังแต่เพียงเหตุผลในเรื่องความสะดวกในทางปฏิบัติ ยังไม่อาจถือเป็นเหตุผลที่เพียงพอในการที่จะสร้างรูปแบบการพิจารณาพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาคดีในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ อีกทั้งความจำเป็นในการสร้างรูปแบบพิเศษเพื่อพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

^๑ ถอดความจาก « L'expérience pour la création d'une formation spécialisée sur le droit de l'environnement au sein du Conseil d'Etat Hellénique » par C. MENOUDAKOS, Vice-président du Conseil d'Etat Hellénique

^๒ น.บ. (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), น.ม. (กฎหมายมหาชน, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), D.E.A. Droit public général et droit de l'environnement (Université de Nantes), พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ ศูนย์ศึกษากฎหมายมหาชน สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

นั่นอาจเป็นความจำเป็นที่สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถถูกนำไปใช้ได้ทั้งในคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น การยอมรับในเบื้องต้นว่ารูปแบบการพิจารณาพิเศษสำหรับคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่จำเป็นจึงเป็นการนำไปสู่ประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ควรจะตั้งศาลพิเศษขึ้นมาใหม่เพื่อพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือควรจะตั้งเป็นแผนก (Section) หรือเป็นองค์คณะ (Chambre) พิเศษขึ้นในศาลที่มีอยู่แล้ว

๒. ประโยชน์ของการสร้างเขตอำนาจศาลในรูปแบบพิเศษ : กรณีตัวอย่างของสภาแห่งรัฐกรีซ

จากปัญหาที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าควรจะต้องตั้งศาลพิเศษขึ้นมาใหม่เพื่อพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือควรจะตั้งเป็นแผนก (Section) หรือเป็นองค์คณะ (Chambre) พิเศษขึ้นในศาลปกครองที่มีอยู่แล้วนั้น สภาแห่งรัฐกรีซได้เลือกที่จะตั้งแผนกพิเศษขึ้นมาในสภาแห่งรัฐเพื่อพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

สภาแห่งรัฐกรีซนั้นทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุด มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส แต่เดิมนั้น สภาแห่งรัฐกรีซแบ่งออกเป็นสี่แผนกคดี (Section) มากกว่าร้อยละเก้าสิบของคดีที่เข้าสู่การพิจารณาจะถูกตัดสินโดยแผนกคดีใดแผนกคดีหนึ่ง เว้นแต่ในคดีที่มีความสำคัญละเอียดอ่อนจะถูกส่งเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ (l'Assemblée) จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ จึงได้มีการตั้งแผนกคดีที่ห้าขึ้น^๓ โดยแผนกคดีที่ห้านี้มีหน้าที่ในการตัดสินคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมและผังเมือง นอกจากนี้ แผนกคดีที่ห้ายังมีหน้าที่ดูแลระบบงานของสภาแห่งรัฐ รวมทั้งมีหน้าที่ตรวจสอบร่างรัฐกฤษฎีกาที่มีลักษณะเป็นกฎอีกด้วย

เนื่องจากองค์ประกอบของแต่ละแผนกคดีในสภาแห่งรัฐค่อนข้างจะลงตัวแล้ว ดังนั้น การตั้งแผนกคดีที่ห้าขึ้นมาจึงทำให้ตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำแผนกคดีนี้ซึ่งมีจำนวนประมาณยี่สิบคนได้มีโอกาสทำความเข้าใจกับแนวคิดและลักษณะพิเศษเฉพาะของกฎหมายสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ตุลาการสามารถตีความใช้กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายภายใน สนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรป

สิบสองปี^๔ หลังจากที่ได้มีการตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมและผังเมืองขึ้นในสภาแห่งรัฐ แผนกคดีสิ่งแวดล้อมและผังเมืองได้มีคำวินิจฉัยที่มีผลเป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยการนำวิธีการตีความแบบก้าวหน้ามาใช้ ซึ่งมีอยู่บ่อยครั้งที่ตุลาการได้มีโอกาสวางหลักกฎหมายที่สำคัญอันเป็นแนวทางใน

^๓ ปัจจุบันมีหกแผนกคดี

^๔ บทความนี้เขียนขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๑

การพิจารณาวินิจฉัยคดีต่อไป และเพื่อรักษาความมีประสิทธิภาพของตัวบทกฎหมาย แผนกคดีที่ห้า ยังได้สร้างคลังแสงทางกฎหมายซึ่งถูกนำมาใช้ในการตัดสินคดีในรูปแบบของกฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (règle générale positif) แม้ว่าในบางครั้งความเข้มข้นของหลักการในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะมีมากจนทำให้ตุลาการต้องมีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกโครงการของรัฐหรือเอกชนที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและส่งผลกระทบต่อรัฐบาลก็ตาม แต่โดยทั่วไปแล้ว ผลงานของแผนกคดีสิ่งแวดล้อมก็ยังคงถือว่าเป็นผลงานในทางบวก

โดยส่วนใหญ่ของคดีที่ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐ คำวินิจฉัยของตุลาการในแผนกคดีสิ่งแวดล้อมที่ได้ตัดสินคดีในชั้นต้นมักจะได้รับการยืนยันจากที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในสภาแห่งรัฐ คำวินิจฉัยเหล่านี้ถือเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศกรีซทั้งในส่วนของ การบังคับใช้และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแง่มุมในทางวิทยาศาสตร์ซึ่งแต่เดิมนั้นขาดหายไปจากกระบวนการพิจารณา

นอกจากนั้น คำวินิจฉัยของแผนกคดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมยังก่อให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอีกหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อไปนี้ได้แก่ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของคำวินิจฉัยของแผนกคดีสิ่งแวดล้อมที่มีต่อรัฐสภา

ก) เรื่องของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญกรีซ ค.ศ. ๑๙๗๕ โดยมาตรา ๒๔ แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ และวัฒนธรรมถือเป็นหน้าที่ของรัฐ ในการคุ้มครองดังกล่าวรัฐมีหน้าที่ผูกพันที่จะใช้มาตรการพิเศษใดๆทั้งในทางป้องกันหรือป้องปราม” อย่างไรก็ตาม หลักการตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นหลักที่กว้างและไม่ชัดเจน ดังนั้นตุลาการในแผนกคดีสิ่งแวดล้อมจึงได้พยายามทำให้หลักการทางรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยตุลาการในแผนกคดีสิ่งแวดล้อมได้พัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวโดยอาศัยการตีความแบบเป็นพลวัตและสร้างสรรค์ ในกรณีนี้แผนกคดีสิ่งแวดล้อมโดยที่ประชุมใหญ่ได้วินิจฉัยว่า มาตรา ๒๔ แห่งรัฐธรรมนูญได้นำหลักการเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ ดังนั้นหลักการในเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงมีค่าเป็นกฎเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญ และต่อมาเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ก็ได้มีการเพิ่มเติมหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๔ แห่งรัฐธรรมนูญ

ข) ในรัฐธรรมนูญกรีซฉบับก่อน ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองป่าและพื้นที่ที่เป็นป่า บทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการตีความอย่างมากเนื่องจากไม่มีคำนิยามของคำว่า “ป่าหรือพื้นที่ที่เป็นป่า” ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติใดๆ ดังนั้น แผนกคดีที่ห้าแห่งสภาแห่งรัฐจึงได้ให้คำจำกัดความของคำดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัย และต่อมาคำวินิจฉัยดังกล่าวก็ได้รับการยืนยันจากที่ประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐ แต่เนื่องจากคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ขัดกับคำวินิจฉัยของศาลฎีกา คดีดังกล่าวจึงถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลพิเศษคดีชั้นต้น (la Cour Spéciale Supérieure) ซึ่งต่อมาศาลพิเศษคดีชั้นต้นก็ได้

ตัดสินยืนยันตามคำวินิจฉัยของแผนกคดีที่ห้าของสภาแห่งรัฐ จนกระทั่งได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ก็ได้มีการนำคำจำกัดความที่แผนกคดีที่ห้าได้เคยให้ไว้ในคำวินิจฉัยไปใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญ

ค) แผนกคดีที่ห้าได้นำกฎหมายภายในและกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปมาใช้ในการพิจารณารายงานผลการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นมาตรการในเชิงป้องกันความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม คำวินิจฉัยของแผนกคดีที่ห้าค่อนข้างจะเข้มงวดทั้งในเนื้อหาและกระบวนการในการพิจารณารายงานผลการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่มีการเสนอรายงานผลการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประกอบการขออนุญาตจัดทำโครงการต่าง ๆ ในขณะที่เดียวกันแผนกคดีสิ่งแวดล้อมก็ได้บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องแจ้งให้ประชาชนทราบถึงสถานการณ์ต่าง ๆ ในเรื่องสิ่งแวดล้อมอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่าแนวทางในการแก้ปัญหาที่เกิดจากคำวินิจฉัยนี้ได้นำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ง) แม้ว่าคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้จะนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในหลายกรณี แต่ก็ยังคงมีบางกรณีที่มีการแก้ไขกฎหมายนั้นก่อให้เกิดผลในทางตรงกันข้าม อย่างไรก็ตาม อธิปไตยของคำวินิจฉัยของแผนกคดีที่ห้าที่มีต่อรัฐสภานั้นก็ยังคงมีลักษณะเป็นเชิงบวกในภาพรวม

๓. บทสรุป

กฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นมีแง่มุมและลักษณะที่พิเศษแตกต่างกฎหมายทั่วไป ดังนั้น นักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายดังกล่าวเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจำต้องมีความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอต่อการที่จะเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องมีความเชี่ยวชาญ ซึ่งอาจจะต้องมีหลักสูตรพิเศษในการอบรมบุคลากรที่จัดขึ้นในศาลเองหรือในโรงเรียนตุลาการแล้วแต่กรณี