

ข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม
เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการ



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2562

**The Administrative Court Reservation in Environment Case for the
Compensation of the Future Pollution – Relate Body Injuring**

Mr. Chenwit Sanmuang

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law


SukhothaiThammathirat Open University

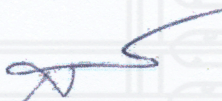
2019

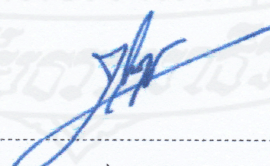
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม
ชื่อและนามสกุล	นายเจนวิทย์ แสนเมือง
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2563

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)


.....
(รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ข้อเสนอในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการ

ผู้ศึกษา นายเจนวิทย์ แสนเมือง **รหัสนักศึกษา** 2564001432 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ้อคำ **ปีการศึกษา** 2562

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เปรียบเทียบแนวคิด ทฤษฎีและหลักการสำคัญที่ใช้กำหนดข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการของประเทศไทย และต่างประเทศ (2) วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการกำหนดข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษ ซึ่งยังไม่ปรากฏอาการของประเทศไทย และ (3) เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือแนวคิด ทฤษฎีที่ใช้กำหนดข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการของประเทศไทย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิจัยเอกสาร ซึ่งได้ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมจากบทบัญญัติของกฎหมาย เอกสารวิชาการ บทความทางวิชาการ ตำราวิชาการ วิทยานิพนธ์ คำสั่งคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษา พบว่า (1) แนวคิด ทฤษฎีและหลักการสำคัญที่ใช้กำหนดข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษ ซึ่งยังไม่ปรากฏอาการของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายได้อย่างเหมาะสม ไม่สอดคล้องและเท่าทันกับสถานการณ์ในปัจจุบันเมื่อเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีแนวคิด ทฤษฎีความรับผิดชอบเคร่งครัด มีการบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายไว้อย่างชัดเจน โดยต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น ถึงแม้มิได้กระทำการโดยจงใจ หรือเกิดจากการประมาทเลินเล่อก็ตาม (2) ในประเทศไทย ศาลปกครองยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ จึงต้องนำหลักกฎหมายละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองยังคงเป็นไปตามหลักกฎหมายละเมิด จึงไม่สามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ ผู้เสียหายได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม (3) ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแยกต่างหาก จากวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป ส่วนการกำหนดค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายทางร่างกาย ซึ่งยังไม่ปรากฏอาการ ศาลปกครองควรนำ ทฤษฎีความน่าจะเป็นมาปรับใช้ควบคู่กับทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด และให้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายไว้ให้ชัดเจนแยกออกมาจากวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป ส่วนการตั้งข้อสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษา ให้ศาลปกครองมีอำนาจที่จะกล่าวในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่ายังสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดตามรูปคดี ทั้งนี้ ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

คำสำคัญ ข้อสงวน การแก้ไขคำพิพากษา คดีปกครอง สิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง

Independent Study title: The Administrative Court Reservation in Environment Case for the Compensation of the Future Pollution – Relate Body Injuring

Author: Mr. Chenwit Sanmuang; **ID:** 2564001432; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Paninee Gitpokha, Assistant Professor; **Academic year:** 2019

Abstract

The objectives of this independent study are (1) to compare the significant concepts, theories, and principles applied for determining the reservation in revision of the Administrative Court's judgments in the environmental cases on the inapparent physical damages from the pollutions of Thailand and foreign countries, (2) to analyze the problems and obstacles in determining the reservation in revision of the Administrative Court's judgments in the environmental cases on the inapparent physical damages from the pollutions of Thailand, and (3) to suggest the revision guideline for laws or concepts and theories applied for determining the reservation in revision of the Administrative Court's judgments in the environmental cases on the inapparent physical damages from the pollutions of Thailand.

This independent study is a qualitative research using Documentary Research Method. The study and research were conducted and collected from the positive laws, academic papers, academic articles, academic textbooks, dissertations, the Administrative Court's orders and judgments, as well as relevant documents.

The finding from the study indicated as follows: (1) the significant concepts, theories, and principles applied for determining the reservation in revision of the Administrative Court's judgments in the environmental cases on the inapparent physical damages from the pollutions of Thailand have not yet been efficient due to failure to appropriately protect and remedy the damage to the victims, and inconsistency and not keeping abreast of the current situations when compared with those in Japan countries where there have been the concepts and theories of the strict liability, and the legislation of rules and procedures for determining the clear indemnities or damages under the requirement of responsibility on the occurred effects even though the act is whatever unintentionally performed or arisen from negligence, (2) there have not been any legislations of the Administrative Court in Thailand on the administrative procedure particularly relating to environment. Therefore, the jurisprudence of violation pursuant to the Civil and Commercial Code shall be adopted as the criteria of determining damages or indemnities in the administrative cases relating to the environment. The reservation in revision of the Administrative Court's judgments has still been complied with the jurisprudence of violation, and therefore, the victims have been unable to be appropriately and fairly remedied, (3) in the opinion of the researcher, there should be the administrative procedure particularly relating to environment to be severed from the general administrative procedure. In part of the determination of inapparent physical indemnities or damages, the Administrative Court should apply the theory of probability together with the theory of strict liability, and the rules and procedures for determining indemnities or damages should be clearly and severally legislated from the general administrative procedure. In part of establishing the reservation in revision of the judgments, the Administrative Court has power to state in its judgment or order that it shall be reserved to revise the judgment or order within the period specified by the Court according to the case not exceeding ten years from the date of which the Court has delivered the judgement or order.

Keywords: Reservation, Revision of the Judgements, Administrative Cases, Environment, Administrative Court

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลุล่วงได้หากปราศจากความกรุณาของท่านรองศาสตราจารย์ภานิ กิจพ่อคำ ที่ท่านรับเป็นประธานกรรมการการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ และท่านอาจารย์ รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่ท่านได้รับเป็นกรรมการการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ รวมถึงท่านรองศาสตราจารย์ ดร. กฤติธิดา เกิดลาภผล ซึ่งท่านอาจารย์ทั้งสามได้ให้คำแนะนำที่มีประโยชน์มีคุณค่าในการจัดทำรายงานการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านรองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่คอยติดตามการศึกษาและให้คำแนะนำมาโดยตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนศึกษา และรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลุล่วงได้โดยหากปราศจากความกรุณาจากคุณพ่อวิจิต และคุณแม่คำพลัด แสนเมือง ที่ท่านคอยสนับสนุนทุนการศึกษาตลอดจนจบหลักสูตร คอยดูแลเอาใจใส่ และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนจนผู้เขียนจัดทำรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อคุณแม่ และบรรดาคณาจารย์ทั้งหลายเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอขอบคุณพี่ ๆ เพื่อนๆ และน้องๆ นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชากฎหมายมหาชน ทุกคนที่คอยช่วยเหลือ และให้กำลังใจซึ่งกันและกันตลอดมา ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชที่อำนวยความสะดวกและประสานงานต่างๆ ให้ด้วยความเอาใจใส่ ขอขอบคุณพี่ๆ น้องๆ สำนักงานศาลปกครองขอนแก่น ที่ให้การสนับสนุนช่วยค้นหาข้อมูลและเอกสารที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้เขียน

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ขอขอบคุณคนรัก และญาติพี่น้องของผู้เขียน ซึ่งให้การสนับสนุนเรื่องการศึกษา และให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี

หากรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะมีส่วนดีอยู่บ้างผู้เขียนขอยกให้แก่ อาจารย์ผู้ให้ความรู้แก่ผู้เขียน บิดา มารดา สำหรับข้อบกพร่องของรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

เจนวิทย์ แสนเมือง

กันยายน 2563

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3. ขอบเขตการวิจัย	4
4. ระเบียบวิธีการวิจัย	4
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	6
1. ลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง	6
2. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม	9
2.1 ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม	9
2.2 ทฤษฎีความรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบ ในคดีสิ่งแวดล้อม	14
3 คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	
3.1 ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	18
3.2 ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง	20
3.3 การพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้อง คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง	22
3.4 ระบบการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง ของต่างประเทศ และของไทย	26
บทที่ 3 หลักการและเหตุผลในการตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษา ของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม	28
1. การเยียวยาความเสียหายทางร่างกายจากมลพิษสิ่งแวดล้อมในระบบ กฎหมายต่างประเทศ	28

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.1 การเยียวยาความเสียหายในประเทศญี่ปุ่น.....	28
1.2 การเยียวยาความเสียหายในสหรัฐอเมริกา.....	32
2. การเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายไทย.....	35
2.1 การเยียวยาความเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	35
2.2 การเยียวยาความเสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535.....	36
2.3 การเยียวยาความเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	39
2.4 การเยียวยาความเสียหายตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551.....	43
3.5 ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ.	46
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับเกี่ยวกับการตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษา ของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม.....	48
1. ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ศาลใช้ยังเป็นทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผล (ชดใช้ค่าเสียหายตามที่เกิดจริงโดยเห็นประจักษ์ หรือสามารถพิสูจน์ได้).....	48
1.1 คำพิพากษาศาลปกครอง ศาลาศีษาคดีสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ – 60.....	49
1.2 คำพิพากษาศาลฎีกา ศาลาศีษาคดีสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ – 60.....	51
1.3 คำพิพากษาศาลฎีกา ศาลาศีษาคดีสารตะกั่วล้าห้วยคลิตี้.....	54
2. ปัญหาเกี่ยวกับการที่ศาลปกครองไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	56
3. ปัญหาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนทางร่างกายซึ่งยังไม่ปรากฏอาการ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.....	61
4. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครอง.....	65
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	71
1. บทสรุป	71
2. ข้อเสนอแนะ	74
บรรณานุกรม	77

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก	80
ก พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	81
ข ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543	93
ค คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	98
ง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ.	105
ประวัติผู้ศึกษา	111



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ทั้งที่เกิดจากมลพิษสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น และที่เกิดจากโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมต่างๆ มุ่งเน้นการตัดวงจรและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) จนทำให้เกิดการสูญเสียความสมดุลของสิ่งแวดล้อมไป¹ อีกทั้งยังก่อให้เกิดมลพิษด้านต่างๆ ซึ่งการเกิดมลพิษนั้นนับวันแต่จะมีความรุนแรงและสร้างความเสียหายอย่างมหาศาลจนยากที่จะประเมินค่าได้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ (Ecosystem) ต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในสังคมเป็นอย่างมาก เมื่อเกิดความเสียหายดังกล่าวขึ้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายอาจนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและออกคำสั่งบังคับได้เฉพาะสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้แม้จะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรงก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นไว้เฉพาะในคดีสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองจึงต้องอาศัยหลักกฎหมายละเมิดตามมาตรา 420 มาตรา 438 และมาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเป็นฐานในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยค่าเสียหายที่ศาลปกครองกำหนดให้นั้นเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงและสามารถพิสูจน์ได้ ณ ขณะ

¹ ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์, ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อระบบโลก, (พิมพ์ครั้งที่ 11), กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2542, น. 268.

วันฟ้องคดีและอย่างช้าสุดในวันที่ศาลมีคำพิพากษาเท่านั้น และมาตรา 444 วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าในเวลาพิพากษาคดีเป็นพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้นได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้” การที่ศาลปกครองไม่มีวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ทำให้คดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองต้องนำหลักกฎหมายแพ่งมาใช้ในการพิจารณากำหนดค่าเสียหายเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนและการเยียวยาความเสียหายตามสมควรและพฤติการณ์แห่งละเมิดนั้นตามมาตรา 438 จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นศาลปกครองมีอำนาจในการตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาได้ไม่เกินสองปีเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเยียวยานั้นก็ยังไม่ครอบคลุมถึงความเดือดร้อนหรือเสียหายที่แท้จริงของผู้ได้รับความเสียหาย กล่าวคือ ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษมีเหตุผลทางวิชาการยืนยันว่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนในอนาคตในลักษณะพิเศษ แต่บางครั้งความเสียหายอาจใช้เวลานานจึงจะปรากฏอาการหรือแสดงอาการออกมาทางกายภาพ และบางกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นอาจต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญจากสาขาวิชาพิสูจน์ความเสียหายที่ยังไม่ปรากฏอาการ และความเล็งภัยที่สืบเนื่องต่อไปในอนาคตด้วย² เช่น คดีผู้ที่ได้รับอันตรายจากสารกัมมันตรังสีโคบอลต์ - 60 ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 415/2550 ซึ่งแม้คดีดังกล่าวศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่ารักษาพยาบาลในอนาคตที่จะต้องติดตามผลการตรวจเลือด โครโมโซม ดีเอ็นเอ และบาดแผลของผู้ฟ้องคดีเพื่อกำหนดค่ารักษาพยาบาลในอนาคตอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปี นับแต่วันที่มิคำพิพากษา ตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่การกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานการเยียวยาความเสียหายตามสภาพแห่งความเสียหายที่ปรากฏขึ้นจริงและเท่าที่พิสูจน์ได้บนพื้นฐานของหลักการเยียวยาความเสียหายและจำกัดช่วงเวลาเพียงสองปีเท่านั้น แต่แท้จริงแล้วความเดือดร้อนเสียหายทางร่างกายของผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการเยียวยาได้อย่างแท้จริง เนื่องจากความเสียหายจากการได้รับสารเคมีหรือมลพิษบางอย่างยังไม่ปรากฏอาการหรือแสดงอาการออกมาทางร่างกายภายในระยะเวลาสองปีตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้ในคำพิพากษาดังกล่าว

ปัจจุบันมีแนวคิด ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. โดยที่มาตรา 41 บัญญัติว่า กรณีที่ทำให้ความเสียหายเกิดขึ้นแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยและในเวลาพิพากษาคดีเป็นการพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้นมีแท้จริงเพียงใด ศาลอาจกล่าว

² พินิจ นิติวิทยาเทพ, “มาตรการเยียวยาความเสียหายต่อบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อม,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, น. 9.

ในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นอีกภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยกำหนดให้จำเลยวางหลักประกันความเสียหายที่อาจจะมีขึ้นในอนาคตตามจำนวนที่เห็นสมควรกำหนดก็ได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่ก่อนการแก้ไขต้องให้โอกาสคู่ความอีกฝ่ายที่จะคัดค้าน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว การที่ศาลปกครองนำบทบัญญัติตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเป็นฐานในการตั้งข้อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาเพื่อเยียวยาความเสียหายนั้นยังไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นกับร่างกายของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับสารพิษหรือมลพิษนั้นยังไม่ปรากฏอาการออกมาทันทีในวันที่ศาลมีคำพิพากษา หรือภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษานั้น ดังนั้น การที่ศาลปกครองนำหลักการเยียวยาความเสียหายตามหลักละเมิดแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย หรืออนามัยของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับผลกระทบจากการได้รับมลพิษเข้าสู่ร่างกายยังไม่อาจเยียวยาผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง และการที่ศาลปกครองไม่มีบทกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ยังเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของศาลในการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี และจะส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีมากขึ้นหากปรากฏในเวลาต่อมาภายหลังจากระยะเวลาที่เกินสองปีตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาไปแล้ว ความเสียหายจากมลพิษที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้นได้ปรากฏอาการป่วยทางร่างกายออกมา ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น ผู้ฟ้องคดีนั้นจะยังมีสิทธินำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากมูลละเมิดเดิมได้อีกหรือไม่ และเป็นการสร้างภาระในการต่อสู้คดีในศาลปกครอง ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษ ซึ่งยังไม่ปรากฏอาการ โดยศึกษาวิเคราะห์จากหลักกฎหมายปัจจุบันและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลมีอำนาจตั้งข้อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายทางร่างกายจากมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการได้ตามรูปคดี ได้อย่างเหมาะสมเป็นธรรม และสอดคล้องกับความเสียหายที่แท้จริงมากที่สุด

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการสำคัญของการกำหนดข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการของต่างประเทศ

2.2 ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการสำคัญของการกำหนดข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษ ซึ่งยังไม่ปรากฏอาการในประเทศไทย

2.3 วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการกำหนดข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการ

2.4 เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือแนวทฤษฎีที่ใช้กำหนดข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการขอ

3. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการตั้งข้อสงวนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมจากบทบัญญัติของกฎหมาย เอกสารวิชาการ บทความทางวิชาการ ตำราวิชาการ วิทยานิพนธ์ คำสั่ง คำพิพากษาของศาลปกครอง ชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด และคำพิพากษาของศาลยุติธรรม รวมทั้งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี และหลักการสำคัญของการกำหนดข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษ ซึ่งยังไม่ปรากฏอาการของต่างประเทศ

5.2 ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี และหลักการสำคัญของการกำหนดข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษ ซึ่งยังไม่ปรากฏอาการของประเทศไทย

5.3 เพื่อทราบสาเหตุของปัญหาอุปสรรคในการกำหนดข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษ ซึ่งยังไม่ปรากฏอาการ

5.4 เพื่อนำหลักการและแนวคิดที่ได้จากการศึกษาไปใช้ในการเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือแนวทฤษฎีที่ใช้กำหนดข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการขอ



บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเกี่ยวกับการตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม มีแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่สำคัญและเกี่ยวข้องหลายประการ ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอรายละเอียดในบทนี้ โดยแยกเป็นทฤษฎีที่สำคัญคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลักษณะของคดีปกครองทั่วไป ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อม ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และคำพิพากษาของศาลปกครอง

โดยที่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ถือเป็น การดำเนินกระบวนการที่แตกต่างออกไปจากคดีปกครองประเภทอื่นๆ ตั้งแต่ในชั้นรับคำฟ้อง การจ่ายสำนวน การตรวจพิจารณาขององค์คณะ การตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริง การกำหนดประเด็นแห่งคดี การทำคำพิพากษา การกำหนดค่าบังคับ และการบังคับคดี ทั้งนี้ เพราะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะมีความสลับซับซ้อนของข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นเรื่องเทคนิควิชาการและข้อกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงกันเป็นอันมาก และเกือบทั้งหมดมักจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ด้วย และผลของคำสั่ง หรือคำพิพากษาของศาลจะส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชน และการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

1. ลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ข้อ 197 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ คดีปกครองจึงต้องมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

2.1 คู่กรณี คู่กรณีในคดีต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน

2.1.1 หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐและให้หมายความรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ตามคํานิยามดังกล่าว หน่วยงานทางปกครอง อาจแยกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) ส่วนราชการ ได้แก่

(1) ราชการส่วนกลาง เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงและกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

(2) ราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2) รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

3) หน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงานอื่นของรัฐแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ

4) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น

(1) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง ได้แก่ องค์การเอกชนที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมวินัยในการประกอบวิชาชีพ โดยได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องเพื่อออกกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ รับผิดชอบ และพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เช่น สภานายความ ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 สภาวิศวกร ตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 เป็นต้น

(2) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ได้แก่ หน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการมอบหมายให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะอาจทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ กระทำในรูปของสัญญา ได้แก่ สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ สัญญาจ้างเอกชนจัดทำบริการสาธารณะสัญญาร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

2.1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

1) “**เจ้าหน้าที่ของรัฐ**” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการ หรือบุคคล ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)³

2.2 ลักษณะข้อพิพาทคดีปกครอง ต้องเป็นข้อพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือปฏิบัติทางปกครองหรือหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่เช่นว่านั้นล่าช้าเกินสมควร หรือสัญญาทางปกครอง กล่าวโดยสรุป ข้อพิพาทมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายแสดงเจตนาหรือสั่งการที่มีผลก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” (กฎและคำสั่งทางปกครอง) และสัญญาทางปกครองรวมทั้งการกระทำที่ไม่ใช่การแสดงเจตนาหรือสั่งการแต่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่อาจมีผลทางกฎหมายเรียกว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง”

โดยที่คดีพิพาทเกี่ยวกับคดีปกครองทั่วไปได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองดังนี้

2.2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

³ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

2.2.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

2.2.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

2.2.5 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

2.2.6 คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง⁴

2.3 ผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสียหายต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.4 จำนวนผู้ได้รับผลกระทบต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย⁵ เฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม

2.1 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม

2.1.1 ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยได้บัญญัติความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁶ ดังนี้

มาตรา 4 บัญญัติว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า “สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้น โดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น”

⁴ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁵ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 4, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน 2535): 1.

ความหมายของสิ่งแวดล้อมดังกล่าวจึงมีลักษณะกว้างขวางครอบคลุมไปทุกด้านที่รวมเอาทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบๆ ตัวมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรม คือ สิ่งที่สามารถสัมผัสได้ และนามธรรมคือสิ่งที่สัมผัสไม่ได้ เช่น วัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ และเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลเกี่ยวข้องกับมนุษย์โดยตรงและทางอ้อม และยังเป็นปัจจัยที่ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกัน และกัน ผลกระทบจากปัจจัยหนึ่งจึงมีส่วนเสริมสร้างหรือทำลายอีกส่วนหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁷

จากความหมายของสิ่งแวดล้อมที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น “คดีสิ่งแวดล้อม (Environmental Cases)” จึงหมายถึง คดีแพ่งหรือคดีอาญาที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งการกระทำ ความผิดในลักษณะเช่นนี้มีความคล้ายคลึงกับการกระทำละเมิด กล่าวคือ มีการกระทำของบุคคล เป็นองค์ประกอบสำคัญในการทำความผิด และเมื่อเกิดคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น กฎหมายที่จะต้องนำมาพิจารณาตัดสินคดี ได้แก่ กฎหมายสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะมีเพียงใดและได้แก่กฎหมายฉบับใดบ้างนั้นไม่อาจจะพิจารณาจากชื่อของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว คงจะต้องพิจารณาในรายละเอียดและเนื้อหาของกฎหมายแต่ละฉบับ เพราะไม่อาจแบ่งแยกได้ชัดเจนว่า กฎหมายในลักษณะใดเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่พอที่จะให้คำจำกัดความได้ว่า “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” (Environmental Law) คือ กฎหมายที่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือ หรือ มาตรการในการป้องกัน แก้ไข บรรเทา ลงโทษ หรือเยียวยาผลจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือคุกคามต่อสิ่งแวดล้อม สาธารณสุขและความปลอดภัยแก่บุคคลและทรัพย์สิน รวมถึงการใช้ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย ดังนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีจำนวนมากและกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป อีกทั้งไม่อาจหมายถึงเฉพาะกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นเฉพาะเรื่องเท่านั้น และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งนับเป็นกฎหมายพื้นฐานทั่วไปก็ยังมีบทบัญญัติที่คุ้มครองในเรื่องดังกล่าวอยู่เช่นกัน

ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...⁸ ได้ให้นิยามความหมายของคดีสิ่งแวดล้อมไว้ว่า

⁷ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, “การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม”, กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2538, น. 15.

⁸ คณะกรรมาธิการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสภาปฏิรูปแห่งชาติ, “เรื่องการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...,” ห้องสมุดสำนักงานศาลปกครอง, https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/Draft-EnviProcedureLaw_COJ.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2562.

“คดีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า

(ก) คดีแพ่งที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ อันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ

(2) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นการกระทำเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน

(3) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายไป

(4) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือสิทธิใดๆ ของโจทก์อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ

(5) คดีแพ่งที่อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติ หรือประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ มลพิษ ศิลปกรรม หรือผังเมือง... (ยังไม่ประกาศใช้)

ศาลยุติธรรมได้มีคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม โดยได้ให้ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อมไว้ ดังนี้

“คดีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า

(1) คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ อันเนื่องมาจากการทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ

(2) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นการกระทำเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน

(3) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายไป

(4) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายสุขภาพอนามัย หรือสิทธิใดๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อ หรือต้องรับผิดชอบ

⁹ คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม, ข้อ 1, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 30 ก (29 เมษายน 2554): น. 47.

ศาลปกครองได้มีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม¹⁰ โดยได้ให้ความหมายคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ดังนี้

“คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่ารวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าคดีสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม โดยสภาพแล้วจะมีความพิเศษแตกต่างจากคดีทั่วไป โดยมีความยุ่งยาก ซับซ้อนและลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ ความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนเข้าร่วมกันมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ใช้เวลาในการปรากฏความเสียหายนาน ต้องใช้พยานผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย และต้องมีมาตรการแก้ไขเยียวยาที่ทันต่อสถานการณ์

2.1.2 ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อม¹¹

คดีสิ่งแวดล้อม โดยสภาพแล้วมีความพิเศษแตกต่างจากคดีความทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะของมูลคดีและผลที่เกิดขึ้น กล่าวคือ คดีสิ่งแวดล้อมเกิดจากการกระทำใดๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม และคดีสิ่งแวดล้อมมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และมีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะ ดังนี้

1) มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก

¹⁰ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, ข้อ 1, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอน 54 ก (4 กรกฎาคม 2554): 18.

¹¹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม,” (ม.ป.พ.), 20. อ้างถึงใน ชวัลกานต์ เกราะแก้ว, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552, น. 40-44.

เมื่อเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยส่วนใหญ่ความเสียหายนั้น จะแพร่กระจายเป็นวงกว้าง ซึ่งจะมีผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือผลกระทบตามมาเป็นจำนวนมาก อาจเป็นประชาชนภายในชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัด บางกรณีอาจแผ่ขยายไปยัง ประเทศเพื่อนบ้าน เช่น โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำลำคลอง โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ หรือกรณีกลุ่มควันไฟที่เกิดจากเหตุไฟป่า เป็นต้น

2) ใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหาย

บางกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคลอันเนื่องมาจากสารเคมี สารพิษ หรือวัตถุใดในกระบวนการอุตสาหกรรมมิได้เกิดขึ้นทันทีทันใด แต่ต้องอาศัยระยะเวลาการสะสมของสารนั้นในร่างกาย หรืออาจจะต้องมีปริมาณการสะสมของสารจำนวนหนึ่งจึงจะแสดงปฏิกิริยาต่อร่างกายของมนุษย์ ในกรณีเช่นนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการพิจารณาคดีของศาลก็คือ การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างสารเคมีกับความเสียหายต่อสุขภาพร่างกายของโจทก์ เพราะบางครั้งผลเสียหายอาจเกิดขึ้นหลังจากคดีเสร็จสิ้นไปแล้วเป็นเวลานาน ซึ่งจะมีผลกระทบในเรื่องการกำหนดค่าเสียหาย หรืออายุความฟ้องร้องคดี เป็นต้น

3) ต้องใช้พยานผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย

เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในการพิสูจน์ตามภาระการพิสูจน์บางประการ เช่น การพิสูจน์ถึงสารเคมี หรือสารพิษบางชนิดที่มีความสลับซับซ้อนทางวิทยาศาสตร์ ทางเทคโนโลยี ทางการแพทย์ ซึ่งในปัจจุบันได้วิวัฒนาการก้าวหน้าไปอย่างมาก บางกรณีจะต้องนำข้อมูลทางเคมีหรือชีววิทยามาประกอบการพิจารณาเพื่อที่จะทำให้ทราบถึงผลกระทบที่จะออกมาในรูปแบบต่างๆ รวมถึงความเป็นไปได้ของความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งต้องใช้เทคนิค และหลักวิชาการเข้ามาวิเคราะห์ นอกจากนี้พยานหลักฐานที่ผู้เสียหายได้มาหลังจากที่ได้รับผลร้ายแล้วอาจเปลี่ยนแปลงหรือสภาวะไป ทำให้พยานหลักฐานนั้นไม่น่าเชื่อถือและไม่อาจบ่งชี้ถึงการกระทำของผู้กระทำความผิดได้ คดีสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นต้องใช้พยานผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากพยานผู้เชี่ยวชาญจะเป็นผู้ให้ข้อมูลที่ถูกต้องต่อศาลในเรื่องผลของการตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การแพทย์ หรือทางวิชาการอื่นๆ เป็นต้น สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่บุคคลธรรมดาทั่วไปไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่สามารถให้ความเห็นได้

2.2 ทฤษฎีความรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบในคดีสิ่งแวดล้อม

คำสินไหมทดแทนถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ต้องเสียหายจากการกระทำละเมิด ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเกิดแก่ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินของผู้เสียหาย ผู้เสียหายย่อมสามารถเรียกร้องคำสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดได้ โดยปัจจุบัน

กฎหมายไทยยึดหลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริง เพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมได้มากที่สุด เมื่อมีการละเมิดเกิดขึ้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลอื่นแล้ว ผู้กระทำละเมิดหรือผู้ต้องรับผิดชอบเพื่อละเมิดย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยหนี้อันเกิดจากมูลละเมิดนี้ถือเป็นหนี้ตามกฎหมายที่เกิดเป็นหนี้ขึ้นทันทีที่มีการละเมิด ผู้กระทำละเมิดหรือผู้ต้องรับผิดชอบเพื่อละเมิดตกเป็นผู้ผิดนัดทันทีนับแต่วันที่มีการละเมิด ผู้เสียหายจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้กระทำละเมิดหรือผู้ต้องรับผิดชอบเพื่อละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ทันทีนับแต่นั้น โดยมีทฤษฎีที่สำคัญ ดังนี้

2.2.1 ทฤษฎีผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

ด้วยความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีทำให้มีการใช้ทรัพยากรประเภทต่างๆ อย่างฟุ่มเฟือย โดยมีความคิดพิสดารว่าทรัพยากรต่างๆ มีเหลือเฟือ จะใช้เท่าไรก็ไม่หมดสิ้น ประกอบกับความคิดทางเศรษฐศาสตร์แต่เดิมที่ว่า ต้องใช้ทรัพยากรให้ได้ผลตอบแทนมากที่สุด (Maximize Profit) โดยให้มีต้นทุนค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด (Minimize Cost) ได้ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมากมายโดยปราศจากความสนใจที่จะรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากโรงงานต่างๆ ได้ปล่อยของเสียจากกระบวนการผลิต โดยมิได้มีการควบคุมปริมาณมลพิษเสียก่อน ผลก็คือ สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงไปเรื่อยๆ ทั้งนี้ เนื่องมาจากผู้ผลิตพยายามลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำที่สุด จนขาดความรับผิดชอบต่อมลพิษที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม แต่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัด หากยังมีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่รอบคอบดังที่เคยทำมาในอดีตหรือแม้แต่ในปัจจุบัน ในอนาคตอันไม่ไกลนี้สิ่งแวดล้อมจะเสื่อมโทรม สารพิษจะกระจายไปทั่วและทรัพยากรจะร่อยหรอลงตามลำดับ¹² โดยหลักการนี้มุ่งหวังที่จะผลักภาระให้ผู้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิ่งแวดล้อมจะไม่เสียหาย เมื่อมาพิจารณาในเชิงปฏิบัติจะเห็นว่าหลักการดังกล่าวมีทางเลือกอยู่สองประการด้วยกัน ดังนี้ ทางเลือกที่หนึ่ง คือ ปล่อยให้เกิดความเสียหายก่อนแล้วจึงแก้ไข โดยการชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งวิธีการนี้เรียกว่า การชดเชย (compensation) ส่วนทางเลือกที่สอง คือ การควบคุมเสียแต่แรกมิให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าการป้องกันหรือควบคุมไม่ให้เกิดความเสียหายดังกล่าว ย่อมต้องมีการใช้จ่ายไปจำนวนหนึ่ง ในกรณีนี้ผู้ก่อความเสียหายอาจจะไม่แบกภาระแต่ฝ่ายเดียว แต่ผลภาระบางส่วนให้แก่ผู้บริโภคโดยการ

¹² มณิสรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา, “การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, น. 26.

เพิ่มราคาสินค้าให้สูงขึ้น ราคาส่วนที่เพิ่มขึ้นนั้นก็คือ ต้นทุนส่วนหนึ่งของการป้องกันคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

ในปัจจุบันประเทศไทยได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนของการจัดการมลพิษที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีบทบัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมมีหน้าที่ต้องติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย ของเสีย และน้ำเสีย และในพื้นที่ ซึ่งมีการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องส่งน้ำเสียไปรับการบำบัดในระบบบำบัดรวม โดยต้องเสียค่าบริการ เป็นต้น

2.2.2 ทฤษฎีสติธิในสิ่งแวดล้อม (The Environmental Right Theory)

ทฤษฎีนี้มีหลักเกณฑ์สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์และระบบนิเวศ ซึ่งบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะรักษาสิ่งแวดล้อมและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อการดำรงอยู่ของชีวิต เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกทำลายเนื่องจากมลพิษ บุคคลที่ได้รับผลกระทบนั้นก็สามารถบังคับตามวัตถุประสงค์แห่งสิทธินี้ได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าได้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้คนนั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่¹³ ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ได้รับการรับรองยืนยันให้ปรากฏในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

2.2.3 ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด (Theory of Strict Liability)¹⁴

ในการพิสูจน์ความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีความแตกต่างจากความเสียหายในเรื่องอื่นๆ กล่าวคือ จะมีผู้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก อีกทั้งเป็นความเสียหายที่เกิดจากการสะสมของมลพิษซึ่งต้องใช้เวลาอันยาวนานกว่าจะพิสูจน์ถึงความเสียหายได้อย่างชัดเจน ยกเว้นความเสียหายจากผลกระทบของมลพิษอย่างเฉียบพลัน และทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัดอาจสรุปได้ว่า หากบุคคลใดกระทำการหรือประกอบกิจการใดอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย หากความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้อื่น บุคคลนั้นต้องรับผิดในผลที่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าในการกระทำหรือประกอบกิจการ

¹³ ดนัยศ ศรลัมพ์, “ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525, น. 135. อ้างถึงใน ปิ่นมณี คชสิทธิ์, “ปัญหาในการนำหลักการของมาตรา 44 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2560, น. 19.

¹⁴ ประพจน์ คล้ายสุวรรณ, การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, 31.

ดังกล่าว บุคคลผู้กระทำการจะได้จัดให้มีการป้องกันภัยอันตรายไว้แล้ว และมีได้กระทำการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นแต่ประการใดก็ตาม เพราะถือเป็นหน้าที่โดยเคร่งครัด ซึ่งผู้กระทำได้ระวังและป้องกันมิให้ผู้อื่นได้รับอันตรายจากการกระทำของตน หรือบริวารของตน ผู้กระทำดังกล่าวจึงต้องรับผิดชอบ ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยก็มีการนำหลักนี้ มาใช้แล้วโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535

2.2.4 ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation Theory)¹⁵

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นอันเป็นมูลให้เกิดการฟ้องร้องกัน และเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลแล้ว ศาลจำเป็นต้องพิจารณาจากการกระทำกับความเสียหาย ว่ามีความสัมพันธ์กันหรือไม่ กล่าวคือ ถ้าหากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำและความเสียหาย นั้นเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน ผู้กระทำจำต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

นักนิติศาสตร์มีความเห็นในเรื่องทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผลอยู่หลายประการ แต่ตามแนวคิดของนักนิติศาสตร์ชาวเยอรมันได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่อง นี้เป็นทฤษฎีสำคัญ 2 ทฤษฎีด้วยกัน¹⁶ คือ

1) ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ หรือทฤษฎีเงื่อนไข (l'equivalence des conditions, les conditions sine qua non) ทฤษฎีนี้ถือหลักว่า หากปรากฏว่าไม่มีการกระทำดังที่ ถูกกล่าวหาแล้ว ผลจะไม่เกิดขึ้นเช่นนั้น แม้ผลอันหนึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากหลายๆ ประการ ถ้าการกระทำ ของจำเลยเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดผลอันนั้นขึ้น จำเลยต้องรับผิดชอบหรืออาจกล่าวในรูปเงื่อนไขได้ว่าการกระทำของจำเลยเป็นเงื่อนไขให้ผลเกิดขึ้น ซึ่งถ้าไม่มีการกระทำของจำเลยผลนั้นก็ จะไม่เกิดขึ้น แสดงว่าผลเกิดขึ้นเพราะการกระทำของจำเลย จำเลยจึงต้องรับผิดชอบ จะเห็นได้ว่าทฤษฎีนี้ยึดหลักเกณฑ์ ในเรื่องกฎธรรมชาติเป็นข้อใหญ่และถือว่าเหตุทุกๆ เหตุทำให้เกิดผลขึ้นได้

2) ทฤษฎีมูลเหตุที่เหมาะสม (Causation Adequate) ทฤษฎีนี้ถือว่าในบรรดา เหตุทั้งหลายที่ก่อให้เกิดผลขึ้นในแง่ความรับผิดชอบของผู้กระทำการใดๆ แล้ว เฉพาะแต่เหตุที่ตามปกติ ย่อมก่อให้เกิดผลเช่นนั้นเท่านั้นที่ผู้กระทำการนั้นต้องรับผิดชอบ ถ้าหากเป็นผลที่เกิดขึ้น โดยไม่อาจ

¹⁵ กมลทิพย์ คติการ, *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ 11, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543, น. 332.

¹⁶ จี๊ด เศรษฐบุตร, *หลักกฎหมายแห่งลักษณะละเมิด*, (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523, 89.

คาดคิดได้ว่าจะเกิดด้วยเหตุเป็นความบังเอิญหรือความไม่ปกติของเหตุการณ์แล้ว ผู้กระทำก็ไม่ต้องรับผิดชอบในผลความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเพราะผลนั้นไกลเกินกว่าเหตุ

2.2.5 ทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Theory)¹⁷

การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลอีกแนวหนึ่งที่เกิดจากการตระหนักว่า การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในคดีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษหรือวัตถุมีพิษมีความยากลำบากเพราะมีปัญหาเรื่องความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ คือ การนำทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Theory) ซึ่งทฤษฎีความน่าจะเป็นนี้มาจากหลักทางคณิตศาสตร์ซึ่งได้มีการนำมาประยุกต์ใช้ในหลายเรื่อง รวมทั้งในทางนิติศาสตร์นั้นได้มีการนำเอาทฤษฎีความน่าจะเป็นมาใช้ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมด้วย ทฤษฎีนี้มีแนวคิดว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น “น่าจะเกิดจากการกระทำของจำเลย” หรือ “มีโอกาสที่จะเป็นไปได้ว่า ความเสียหายนั้นน่าจะเกิดจากการกระทำของจำเลย” หรือไม่ ถ้าโจทก์ผู้กล่าวอ้างเพียงแต่พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าความเสียหายที่ตนได้รับน่าที่จะเกิดจากการกระทำของจำเลยหรือมีโอกาสที่จะเป็นไปได้ว่า ความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลยเพียงเท่านั้น ภาระหน้าที่ในการนำสืบก็จะโอนไปยังจำเลยที่จะต้องเป็นผู้พิสูจน์หักล้างข้อกล่าวอ้างของโจทก์ กล่าวคือ โจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ให้ได้ความแน่ชัดว่าความเสียหายที่โจทก์ได้รับนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลย เช่น คดีสำคัญของประเทศญี่ปุ่น คดี Itai-Itai คดี Niigata and Kumamoto (หรือคดี Minamata Disease) ซึ่งศาลแห่งประเทศญี่ปุ่นได้นำเอาทฤษฎีความน่าจะเป็นมาวิเคราะห์ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลด้วย ซึ่งในคดีดังกล่าวศาลได้ตัดสินว่า โจทก์สามารถแสดงให้เห็นถึงการกระทำของจำเลยมีโอกาสก่อให้เกิดเชื้อโรคและการแพร่กระจายของเชื้อโรค ซึ่งถือว่าน่าจะเพียงพอในการพิสูจน์แล้ว และการพิสูจน์ในองค์ประกอบดังกล่าวนี้ทำให้การปฏิเสธข้อสันนิษฐานดังกล่าวโอนไปยังจำเลยที่จะต้องรับภาระในการพิสูจน์แสดงให้ศาลเห็นว่า การกระทำดังกล่าวไม่ใช่แหล่งกำเนิดของตัวแพร่กระจายของเชื้อโรค เมื่อศาลอาศัยทฤษฎีดังกล่าว ศาลจึงสามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรมได้

¹⁷ กมลทิพย์ คดีการ, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529, 47. อ้างถึง ใน *ปัญหาพร โภศกคดีวงศ์, ความรับผิดชอบแห่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, น. 47-48.

3. คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

3.1 ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ว่า ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน¹⁸

ตามมาตรา 197 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹⁹ ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งได้แก่ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดไว้ในข้อ 1 ว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความรวมถึงคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครอง หรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย²⁰

¹⁸ มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

¹⁹ มาตรา 223 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

²⁰ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, *แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: ประชาชน, 2557, หน้า 125.

ดังนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าว การจะพิจารณาว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมคดีใด เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ โดยทั่วไปจึงมีข้อพิจารณาที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคู่กรณีในคดี กล่าวคือ คู่พิพาทในคดีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประการที่สอง ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของข้อพิพาท กล่าวคือ ต้องเป็นข้อพิพาท อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง

จากลักษณะคดีปกครองทั่วไป ประกอบกับลักษณะคดีสิ่งแวดล้อมข้างต้น จึงอาจสรุป ลักษณะหรือองค์ประกอบของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ดังนี้

1) คู่กรณี ต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเท่านั้น

2) ลักษณะข้อพิพาท เป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว

3) ผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสียหาย อาจจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อม จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4) จำนวนผู้ได้รับผลกระทบมาก ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนอกจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังหมายรวมถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อมด้วย เช่น ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณแม่น้ำที่มีผู้ปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำนั้น ซึ่งมีจำนวนที่ไม่อาจกำหนดได้แน่นอน

5) การพิสูจน์ความเสียหายต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์

3.2 ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²¹ แล้ว จะเห็นได้ว่าคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง อาจแบ่งออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้

²¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวอาจจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือจะเป็นการกระทำอื่นใด เช่น โดยไม่มีอำนาจ โดยไม่สุจริต หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เป็นต้น อันเป็นกรณีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ต่อผู้ฟ้องคดี

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่มีกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม แต่มิได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นตาม (1) หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตาม (2)

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม การพิจารณาว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองมีข้อสังเกต ดังนี้

(1) คู่สัญญายอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ

(2) สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด คดีพิพาทลักษณะนี้ เช่น คดีที่หน่วยงานทางปกครองร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำลำน้ำ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2546 เป็นต้น²²

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง กฎหมายที่มีบทบัญญัติลักษณะนี้ เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีบทบัญญัติให้เจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นต้น²³

3.3 การพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง

การพิจารณาถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง²⁴ นั้น นอกจากการพิจารณาหลักเกณฑ์ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ยังต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งข้อ 3²⁵ ของคำแนะนำดังกล่าว กำหนดให้การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น

²² ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 63.

²³ ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, “เรื่องเดิม”, หน้า 64.

²⁴ สำนักงานศาลปกครอง, ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2554.

²⁵ ข้อ 3 แห่งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กำหนดว่า “ผู้เสียหายเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยไม่ต้องรอให้ตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการกระทำที่เป็นเหตุในการฟ้องคดีนั้นก่อน ทั้งนี้ อาจพิจารณาจากสิทธิที่ถูกกระทบกระเทือน ได้แก่ สิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม รวมทั้งการพิจารณาความสัมพันธ์ขององค์กรเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม และองค์กรในลักษณะอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันด้วย”

ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้างโดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาแนว คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมาเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้อง คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อาจแยกประเภทของผู้เดือดร้อนหรือเสียหายตามลักษณะตัวบุคคล ได้ 3 ประเภทที่สำคัญ ดังนี้

1) บุคคลธรรมดา การพิจารณาถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิ ฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น โดยหลักแล้วจะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบ โดยตรงจากการดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือมีส่วนได้เสียในคดีในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม

2) นิติบุคคล หรือองค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้แก่ สมาคม สหภาพ สหกรณ์

3) คณะบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ซึ่งคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลไม่มีฐานะเป็นทั้ง บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล จึงไม่มีกฎหมายรับรองให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล แต่เนื่องจากลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมักปรากฏความเดือดร้อน เสียหายเป็นวงกว้างและอาจมีผลกระทบต่อเนื่องไปในอนาคต ดังนั้น การปล่อยให้เป็นที่ของ หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขปัญหาและการพิจารณาถึงความสามารถตามกฎหมายของบุคคล ธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ ย่อมเป็นการตัดโอกาส คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีเป้าหมายในการทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในการปกป้อง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในกรณีของสิทธิชุมชน เช่น ตัวอย่างคดี กรณี การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของคณะบุคคลในกรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุด²⁶ ได้วินิจฉัยไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกลุ่มภาคประชาชนโดยใช้ชื่อว่า “กลุ่มศรีทวารวดี” กลุ่มของผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่กรมศิลปากรมีคำสั่งอนุญาตให้เทศบาลนครนครปฐมก่อสร้าง อาคารสำนักงานเทศบาลนครนครปฐมหลังใหม่บนพื้นที่พระราชวังปฐมนครเดิม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เคย ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารสำนักงานหลังเดิมมาแล้ว และอยู่ใกล้บริเวณองค์พระปฐมเจดีย์ ซึ่งเป็นโบราณสถานสำคัญ เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้า ประวัติศาสตร์และโบราณคดี รวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี

²⁶ คำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่ 247/2552

ของจังหวัดนครปฐม และสร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนาและเป็นแหล่งเรียนรู้ การรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายๆ คน ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 64 วรรคหนึ่ง มาตรา 66 มาตรา 67 วรรคหนึ่ง และมาตรา 67 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ปัจจุบันถูกยกเลิกแล้ว) จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิของประชาชนที่รวมกันเป็นกลุ่มและดำเนินชีวิตร่วมกันภายใต้แผนการปกครองที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยหมายรวมทั้งชุมชนทั่วไป ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในฐานะที่เป็นหมู่คณะที่ดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันและเป็นที่รับรู้สาธารณชนในลักษณะที่ได้รับการยอมรับว่ามีตัวตนและมีความสามารถมีสิทธิในทางใดทางหนึ่ง²⁷ ซึ่งสิทธิที่เป็นใจกลางของสิทธิชุมชน คือ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมและได้ประโยชน์จากการจัดการสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นปัจจัยที่กระทบต่อส่วนได้เสียเกี่ยวกับตัวตนหรือชุมชน²⁸ โดยมีผู้ทรงสิทธิชุมชน ได้แก่ บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน และชุมชนเองในฐานะที่เป็นหน่วยสังคม

และนอกจากนี้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 25 กำหนดว่า ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่าศาลปกครองไทยใช้หลักการฟ้องคดีโดยผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ซึ่งสามารถแบ่งผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างและผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

บทบัญญัติในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 วางหลักเกณฑ์ของผู้มีส่วนได้เสียไว้อย่างกว้าง โดยผู้ที่มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง คือ “ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดย

²⁷ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพฯ: มิตเตอร์ก๊อปปี (ประเทศไทย), 2550, หน้า 53-54.

²⁸ กิตติศักดิ์ ปรกติ, “เรื่องเดิม”, หน้า 101.

มีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า ในคดีปกครองได้กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดี กว้างกว่าในคดีแพ่ง โดยผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อน หรือเสียหายโดยไม่จำเป็นต้องรอให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุดังกล่าวก่อน ก็สามารถมีสิทธิในการฟ้องคดีได้ เพราะความมุ่งหมายในคดีปกครองมุ่งที่จะตรวจสอบการกระทำ ของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ขณะเดียวกันก็มุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของปัจเจก บุคคลจากการกระทำของฝ่ายปกครองอีกด้วย

โดยหากพิจารณาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างในคดีปกครองสามารถฟ้องร้องต่อศาล ปกครอง ได้แก่ คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) โดยต้องเป็นคดีพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาล เพิกถอนการกระทำทางปกครอง ได้แก่ กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใด ที่กระทำ ลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่มีอำนาจ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ฯลฯ ซึ่งมีลักษณะเป็นการ ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นที่สิทธิของตนต้องถูกโต้แย้ง หรือไม่ต้องรอให้ตนต้องได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นก่อนนอกจากนี้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ยัง กำหนดให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

2) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

เป็นหลักการเช่นเดียวกับหลักการโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง มาตรา 55 กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีปกครองในกรณีนี้จะต้องถูกโต้แย้งสิทธิโดยการกระทำทาง ละเมิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นข้อโต้แย้งสิทธิตามสัญญาทางปกครอง เท่านั้น โดยเป็นคดีประเภทที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราช บัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ เป็นคดีละเมิดทางปกครอง และคดีพิพาท เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกโต้แย้ง หรือมีการโต้แย้ง สิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม²⁹ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

²⁹ สำนักงานศาลปกครอง, ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ: พี.เพรส, . 2554.

องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชนหรือหมู่คณะอื่นด้วย ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายที่ชัดเจนของศาลปกครองในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม โดยต้องการให้นำหลัก ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างมาใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันยังคำนึงถึงประเภทผู้ฟ้องคดีที่มีลักษณะกว้างขวางและสอดคล้องกับบทบัญญัติ ของกฎหมายต่างๆ ด้วย

3.4 ระบบการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง

ศาลปกครองมีรากฐานมาจากการทำงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งนอกจาก เป็นคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและร่างกฎหมายแล้ว ยังมีหน้าที่ใน การพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองด้วย เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ ของทางราชการ โดยได้ใช้ระบบ “ร้องทุกข์” ที่ประชาชนมีสิทธิเสนอเรื่องราวความเดือดร้อนของ ตนให้ “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยก่อนเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป โดยระบบ “ร้องทุกข์” นั้น ได้แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการ จัดตั้งหรือพัฒนาระบบการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองว่าต้องการให้เป็นอีกระบบหนึ่ง แยก ต่างหากจากศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลหลักในคดีทั่วไป

แม้ว่าการจัดตั้งศาลปกครองจะเกิดขึ้น โดยมีการบัญญัติให้มีศาลปกครองไว้ใน รัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2517 แล้วก็ตาม แต่ในช่วงเวลานั้นก็ยังไม่มียุติธรรม ที่แน่นอนว่าควรจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในระบบใด อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2538 รัฐสภาได้แก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2535 ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยศาลปกครองไว้ในมาตรา 195 - มาตรา 195 เบญจ โดยกำหนดให้จัดตั้งศาล ปกครองใน “ระบบศาลคู่” แยกออกจากศาลยุติธรรม และเมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองและประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 ก็ได้ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่แยกออกจากศาล ยุติธรรมเช่นเดียวกัน และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาใน “ระบบไต่สวน” ซึ่งศาล ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางกำกับควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาของกลุ่มความ แต่เป็นผู้มี บทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณารวมทั้งการตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีภายใต้ หลักการฟังความสองฝ่าย

กระบวนการพิจารณาใน “ระบบไต่สวน” มีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ ประการแรก การดำเนินกระบวนการพิจารณาถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของศาล ประการที่สอง คู่ความทั้งหมดในคดีรวมทั้งจำเลยเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการค้นหาความจริง และประการที่สาม ข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การพิพากษาของศาล ไม่จำกัดแต่เฉพาะที่เสนอ โดยคู่ความในคดีเท่านั้น โดยจะเห็นได้ว่า “ระบบไต่สวน” นี้ให้บทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ ซึ่งในคดีปกครอง อันเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่ความที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน หากจะนำหลักการ “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้ใดนำสืบ” หรือ “ระบบกล่าวหา” มาใช้อย่างในวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ก็จะไม่สอดคล้องกับลักษณะข้อพิพาทในคดีปกครอง และจะเป็นอุปสรรคต่อการพิสูจน์ความจริงในคดี และเนื่องจากว่าศาลปกครองไม่ได้มีเพียงบทบาทในการคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองเท่านั้น หากแต่ยังมีบทบาทในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ (Trustee of Public Interest) อีกด้วย ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยจึงใช้ระบบไต่สวนเพื่อให้ศาลปกครองสามารถรวบรวมข้อเท็จจริงแห่งคดี และพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุด และอย่างรอบด้านมากที่สุด อันทำให้ศาลปกครองสามารถพิพากษาคดีปกครองได้อย่างยุติธรรม กล่าวคือ ก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

และภายหลังจากที่ศาลปกครองได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ได้มีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ซึ่งเมื่อพิจารณาคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีหลักการสำคัญคือให้นำระบบไต่สวนมาใช้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างหลากหลาย ตั้งแต่ขั้นตอนการตรวจรับคำฟ้องจนถึงการมีคำพิพากษา รวมทั้ง กรณีที่ศาลมีการตั้งข้อสงวนในคำพิพากษา ตามที่ข้อ 14 กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา หากความปรากฏต่อศาลในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดว่าข้อเท็จจริงตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้นั้นได้เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป ศาลพึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่อง ดังกล่าวให้ชัดเจนและอาจมีคำพิพากษาในส่วนที่ได้มีการตั้งข้อสงวนไว้ก็ได้ จึงเห็นได้ว่า ระบบการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง มุ่งเน้นถึงความสำคัญของระบบไต่สวน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและประโยชน์สูงสุดกับปัญหาสิ่งแวดล้อม

บทที่ 3

หลักการตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครอง ในคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ และของประเทศไทย รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. การเยียวยาความเสียหายทางร่างกายจากมลพิษสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมาย ต่างประเทศ

ในสถานการณ์ปัจจุบันทั่วโลกประสบปัญหาเกี่ยวกับมลพิษสิ่งแวดล้อมที่มีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ จนหลายประเทศทั่วโลกจำเป็นต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงหลักกฎหมายภายในประเทศของตนให้มีความยุติธรรมและสามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนภายในประเทศได้อย่างแท้จริง ซึ่งในรายงานการศึกษานี้ทำการศึกษาประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่เกี่ยวข้อง คดีตัวอย่าง และคำตัดสินของศาลที่น่าสนใจ เพื่อประกอบการศึกษาให้มีความเข้าใจในหลักกฎหมายต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

1.1 การเยียวยาความเสียหายในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีประวัติศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจไม่ต่างไปจากประเทศไทยในปัจจุบัน กล่าวคือ ในอดีตประเทศญี่ปุ่นเคยเป็นประเทศเกษตรกรรมมาก่อน และต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง รัฐบาลญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจใหม่ด้วยการมุ่งพัฒนาความเจริญเติบโตด้านอุตสาหกรรม โดยไม่ได้คำนึงถึงผลที่ตามมากับกระบวนการผลิตหรือมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งปัญหามลพิษจากการส่งเสริมอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นที่เป็นปัญหาแรกที่ทำให้ทั่วโลกทราบว่า ประเทศญี่ปุ่นได้เผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอย่างร้ายแรงจากกิจการอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 17 และที่ 18 คือ ปัญหามลพิษจากเหมืองแร่ทองแดงอะชิโอะ (The Ashio Copper Mine)³⁰

³⁰ สุเมณี ชัยยะศิริสุวรรณ, คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, น. 19.

และนอกจากปัญหา Ashio Copper Mine แล้วยังมีคดีปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่มีการฟ้องร้องต่อศาลอีก 4 คดี ที่นับว่าเป็นคดีประวัติศาสตร์ของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลอันเกิดจากปัญหามลพิษจากน้ำ ดิน อากาศ ตลอดจนแนวทางในการพิจารณาคดีของศาลที่ยอมรับความจริงของพิษภัยที่เกิดขึ้นมากกว่าจะพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย คือ

1.1.1 คดีอิตะ-อิตะ (The Itai-Itai Case 1950)

คดีนี้แสดงถึงมลพิษที่มากับดินจากการปล่อยน้ำทิ้งที่ยังไม่ผ่านการปรับสภาพจากโรงงาน ซึ่งในน้ำทิ้งนี้มีธาตุโลหะหนักปนอยู่ เช่น แคดเมียม สังกะสี ตะกั่ว และทองแดง เมื่อโรงงานปล่อยน้ำทิ้งออกมาสู่ไร่นาโดยตรง ทำให้โลหะหนักเหล่านี้สะสมอยู่ในผลิตผลการเกษตรไม่ว่าจะรับประทานข้าว ถั่วเหลือง ผักโขม ในต้นปี ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา ชาวบ้านที่ต้องทำไร่นา และแช่ในน้ำที่มีสารพิษปะปนอยู่และยังได้รับการสะสมสารพิษนี้ไว้ในร่างกายจากการรับประทานผลิตผลเหล่านั้นต่างเกิดอาการปวดในกระดูกมากถึงขนาดต้องร้องว่า “Itai-Itai” (ไอ้ยเจ็บๆ) หรือ “Ouch-Ouch” จนเสียชีวิต

เมื่อมีการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาล โดยปกติแล้วตามกฎหมายผู้ฟ้องคดีจะต้องพิสูจน์ความเสียหายให้ศาลเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายกับผล ซึ่งความเสียหายนั้นเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้เห็นได้ชัด แต่ในคดีนี้ศาลกลับพิจารณาโดยไม่ได้คำนึงถึงตัวบทกฎหมาย แต่กลับพิจารณาตามความเป็นจริงอันเป็นผลดีต่อผู้ฟ้องคดี ศาลได้วางหลักเกณฑ์การปรับเปลี่ยนภาระการพิสูจน์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลว่า ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างมลพิษกับโรคที่เกิดขึ้นจนกระทั่งปราศจากข้อสงสัย เพียงแต่พิสูจน์ว่ามีการเกิดของโรคในหมู่ประชากรที่เกี่ยวข้องกับการระบายมลพิษนั้นก็พอ คดีนี้จึงเป็นแนวปฏิบัติสำหรับคดีเกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่ศาลจะถือเป็นแนวทางในการพิจารณาคดีต่อไป

คดีนิอิกาทะและคามาโมโต มินามาตะ (The Niigata and Kumamoto Minamata Case) ค.ศ. 1953-1970 เป็นคดีสองคดีที่เกิดขึ้นในเมืองนิอิกาทะและเมืองคามาโมโต ที่ชาวบ้านได้รับมลพิษที่มากับน้ำเหมือนกัน มีอาการเช่นกัน ชาวบ้านที่รับประทานอาหารทะเล เช่น ปลา ปลาหมึก หอย สาหร่ายทะเล ที่เป็นพาหะที่นำเอาสารปรอทที่อยู่ในทะเลจากการปล่อยน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรม สารปรอทนี้เมื่อสะสมในร่างกายมากเข้าจะทำลายระบบประสาท ทำให้เกิดการชัก กระตุก สั่น เต้นอย่างรุนแรงอยู่ตลอดเวลา ทรงตัวไม่ได้ สมองพิการ แขนขาลีบพิการ หน้าตาบิดเบี้ยว พูดไม่ได้ ตาค้าง ไม่มีความรู้สึก แม่ที่ตั้งครรภ์สารปรอทจะสะสมในมดลูกและทำลายทารกในมดลูก ทำให้ตายหรือเกิดมาก็เป็นโรคมินามาตะและอายุสั้น สำหรับโรงงานที่เป็นแหล่งปล่อยสารปรอทลงสู่อ่าวมินามาตะ คือ โรงงานชิสโซ (Chisso Corporation) ซึ่งเป็นโรงงานที่ผลิตสารเคมีที่ใหญ่ที่สุดแห่ง

หนึ่งของประเทศญี่ปุ่น ส่วนโรงงานที่ปล่อยสารปรอทลงสู่แม่น้ำอะกาโน (Agano River) เมืองนิกิตะ คือ โรงงาน โชวะเดนโก (Showa Denko)

เมื่อมีการฟ้องร้องคดีต่อศาล คดีทั้งสองคดีนี้แม้จะมีรายละเอียดในการฟ้องร้องและการพิจารณาคดีแตกต่างกัน แต่ผลของคำพิพากษาที่ประกาศออกมาเหมือนกัน คือ ให้โรงงานทั้งสองจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายและทายาทของผู้เสียหายที่ถึงแก่ความตายด้วยโรคนี้ และก็เช่นเดียวกับคดีโอไต-โอไต คือ ศาลไม่ได้เคร่งครัดต่อกระบวนการวิธีพิจารณาคดีตามกฎหมาย ที่จะต้องให้ผู้ฟ้องคดี (ผู้กล่าวอ้าง) พิสูจน์ความเสียหายให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหาย และเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าศาลยึดถือแนวทางการพิจารณาคดีตามคดีโอไต-โอไต³¹

1.1.2 คดียกโคชิ (Yokkaichi Air Pollution Case 1967)³²

เป็นคดีมลพิษทางอากาศจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่ปล่อยออกมาจากโรงงาน 6 โรงงาน และมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาศัยในเมืองนั้นจนเกิดโรคทางเดินหายใจ เช่น โรคหืด หอบอย่างรุนแรง ทางเดินหายใจเรื้อรัง

เมื่อคดีนี้ขึ้นสู่ศาล ศาลได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับการคาดหมายล่วงหน้า อย่างเช่นวิญญูชนมาปรับใช้กับคดีนี้ โดยศาลพิจารณาเห็นว่า การที่จะให้บริษัทจำเลยที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากร่วมกันรับผิดชอบในคดีนี้ โดยถือว่าจำเลยเหล่านี้ควรที่จะคาดหมายล่วงหน้าได้ว่าการปล่อยทิ้งก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และของเสียจากโรงงานของจำเลยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ ศาลได้ตัดสินคดีเป็นบรรทัดฐานเดียวกันให้โรงงานของจำเลยรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้โจทก์ทั้งหมด

จากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลและโรงงานอุตสาหกรรมยอมรับให้มีกฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (The Pollution Related Health Damage Compensation Law, Law No.111) ขึ้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1973 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1974 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยและชีวิต จากมลพิษที่เกิดจากอากาศและน้ำในเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการจัดให้มีโครงการบางประเภทที่จำเป็นเพื่อการฟื้นฟูสุขภาพของผู้ป่วย และการสังคนสงเคราะห์ โดยมีรัฐบาลทำหน้าที่ดำเนินการบริหารโรงงานอุตสาหกรรมเป็น

³¹ “เรื่องเดียวกัน”, 22.

³² Gresser, Fujikura, and Morishima, “Environmental Law in Japan,” (U.S.A.: The Alpine Press, Inc., 1981), 105-124. อ้างถึงใน สุเมณี ชัยยะศิริสุวรรณ, คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, วิทยานพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, น. 22-23.

ฝ่ายจ่ายค่าทดแทน โดยมีหลักการของกฎหมาย คือ การรวบรวมเงินจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าสะสมเป็นกองทุนทดแทนตามอัตราส่วนของมลพิษที่โรงงานปล่อยออกมา (Polluters Pay Principle) โดยมีเงินสมทบบางส่วนจากฝ่ายรัฐบาล และกฎหมายนี้กำหนดให้มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมมีเพียง 2 ประเภท คือ มลพิษทางอากาศและมลพิษทางน้ำ ดังนั้น พื้นที่ที่เป็นเขตกำหนดตามกฎหมาย จึงแยกเป็น 2 ประเภท³³ คือ

พื้นที่ประเภทที่ 1 หมายถึง พื้นที่ที่มีมลพิษทางอากาศซึ่งเกิดจากการประกอบกิจการธุรกิจอุตสาหกรรม หรือจากการทำกิจกรรมอื่นของประชาชน และที่ซึ่งโรคอันเกิดจากมลพิษทางอากาศปรากฏอยู่ โดยพื้นที่นี้พิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับมลพิษทางอากาศ โดยใช้วิธีการทางระบาดวิทยา (Epidemiology) โดยมีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ควบคุมมลพิษจากสิ่งแวดล้อมกลางเป็นผู้กำหนด พื้นที่นี้กำหนดไว้ 41 แห่ง ซึ่งทั้ง 41 แห่งนี้เป็นเขตอุตสาหกรรมหนาแน่นทั้งสิ้น

พื้นที่ประเภทที่ 2 หมายถึง พื้นที่ที่เกิดปัญหามลพิษทางน้ำ เนื่องจากโรคที่เกิดขึ้นนั้นจะเกิดจากสาเหตุที่มาจากมลพิษอย่างเห็นได้ชัดและแน่นอน โดยจะพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับสาเหตุที่ทำให้เกิดโรคนั้น กฎหมายกำหนดไว้ 3 โรค คือ โรคมินามาตะ โรคอิไต-อิไต และโรคเรื้อรังที่เกิดจากพิษสารหนู พื้นที่ประเภทที่ 2 นี้ได้แก่ เมืองนิโอกาตะ คุมะโมโตะ โทยามา ชิเมน คาโกชิม่า มียาซากิ และอ่าวมินามาตะ

กล่าวโดยสรุป ศาลของประเทศญี่ปุ่นได้ใช้ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดมาใช้ในการพิจารณาคำหนดความรับผิดชอบเพื่อการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย โดยมีวิธีการที่นำมาใช้ประกอบกับทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด คือ วิธีการทางระบาดวิทยา (Epidemiological Analysis) อันเป็นวิธีการที่ให้ผลในการคุ้มครองผู้เสียหายได้อย่างมาก เพราะแม้ว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดผลเสียหายนั้นจะเป็นเพียงหนึ่งในจำนวนหลายๆ สาเหตุ ก็ถือว่าเพียงพอแล้วที่จะต้องรับผิดชอบ ดังนั้น ในทางปฏิบัติที่มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย The Pollution Related Health Damage Compensation Law, Law No.111 ค.ศ. 1973 ผู้เสียหายจึงได้รับการคุ้มครองมากขึ้น เมื่อได้รับการตรวจและรับรองจากแพทย์ว่าป่วยเป็นโรคที่เกิดเพราะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในเขตลแวกนั้นจริง หากมีอาการป่วยจริงแล้วก็ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ต้องผ่าน

³³ “เรื่องเดียวกัน”, 24-25.

กระบวนการทางศาล เพราะหากฟ้องร้องคดีต่อศาลแล้ว ศาลก็ไม่ต้องเสียเวลาพิจารณากันอีกว่ามีสาเหตุอื่นๆ อีกหรือไม่ที่ทำให้เกิดความเจ็บป่วยหรือความเสียหายเช่นนั้น³⁴

อย่างไรก็ตาม กฎหมายค่าทดแทนสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย (Pollution Related Health Damage Compensation Law) มีผลบังคับใช้มานานถึง 14 ปี จึงมีการปรับปรุงแก้ไขใหม่ ซึ่งลักษณะของกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเยียวยา (Womedy) ไม่ใช่กฎหมายป้องกันหรือแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง เมื่อผู้เสียหายได้รับการเยียวยาด้วยเงินจำนวนมากกับการรักษาพยาบาลเป็นระยะเวลาอันพอสมควรจึงน่าที่จะหาย หรือบรรเทาลงไปได้แล้ว และในขณะที่ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมก็ไม่ได้นิ่งเฉย มีการพยายามนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการกำจัดปัญหามลพิษจากซัลเฟอร์ไดออกไซด์เพื่อลดรายจ่ายที่จะต้องจ่ายเงินสมทบกองทุน ซึ่งในที่สุดฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมได้ประกาศยืนยันว่าไม่มีมลพิษจากซัลเฟอร์ไดออกไซด์อีกต่อไปแล้ว จึงเป็นเวลาที่เหมาะสมที่จะได้แก้ไขกฎหมายดังกล่าว ในขณะที่รัฐบาลก็เห็นด้วยว่าการเยียวยาควรยุติลงได้แล้ว และควรหันมาป้องกัน แก้ไข และปรับปรุงสภาพแวดล้อม ตลอดจนการจัดสวัสดิการต่างๆ เช่น การปลูกต้นไม้ริมทาง การสร้างสระว่ายน้ำ การจัดให้มีแพทย์พยาบาลประจำสระว่ายน้ำ เป็นต้น ค่าใช้จ่ายเหล่านี้รัฐบาลไม่สามารถที่จะจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดินได้ จำต้องพึ่งพาฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม และโดยที่ฝ่ายอุตสาหกรรมก็ทนต่อภาระของการจ่ายค่าทดแทนไม่ไหวจึงมีการเจรจาทกลงกับรัฐบาล โดยให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวด้วยการยกเลิกเขต 41 เขตที่เป็นพื้นที่อากาศเป็นพิษ และฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมยินยอมที่จะจ่ายเงินสมทบกองทุนใหม่ที่รัฐบาลมุ่งหวังที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ดอกผลในการป้องกัน แก้ไข ปรับปรุงสภาพแวดล้อม และการจัดสวัสดิการดังกล่าวฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมยินยอมที่จะจ่ายเงินสมทบกองทุนในอัตรา 8:1 ตามสัดส่วนของกฎหมายเดิม ซึ่งการเจรจาทกลงก็ได้ผ่านพ้นไปด้วยดี ยังผลให้กฎหมายค่าทดแทนได้แก้ไขใหม่ด้วยการยกเลิกเขต 41 เขตดังกล่าว กฎหมายฉบับใหม่นี้มีผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา³⁵

³⁴ สุเมณี ชัยยะศิริสุวรรณ, คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม:ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, น. 30-31.

³⁵ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, ค่าทดแทนความเสียหายจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม, ศาลปกครอง, จาก <http://www.library.coj.go.th/Book/446691?c=2113115895>, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2562.

1.2 การเยียวยาความเสียหายในสหรัฐอเมริกา³⁶

เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1980 รัฐสภาสหรัฐอเมริกาใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act : CERCLA) หรือ Superfund Law เพื่อต้องการแก้ไขปัญหา มลภาวะจากวัตถุมีพิษ สารอันตรายหรือของเสียอันตรายซึ่งสะสมกักขังอยู่ในพื้นที่แหล่งอุตสาหกรรม ต่างๆ ทั่วสหรัฐอเมริกา อันเป็นผลพวงมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมของประเทศในอดีตที่ผ่านมา ประกอบกับเกิดเหตุการณ์โศกนาฏกรรมทางสิ่งแวดล้อมขึ้นที่บริเวณชุมชน Love Canal ใกล้น้ำตกใน แอการา มลรัฐนิวยอร์ก ซึ่งเคยใช้เป็นที่หลุมฝังกลบขยะชุมชนและสารเคมีจากโรงงาน อุตสาหกรรมมากกว่าสองทศวรรษ ที่ดินผืนนี้ได้มีการซื้อขายเปลี่ยนมือเรื่อยมา ในปี ค.ศ. 1953 บริษัท Hooker Chemical ซื้อที่ดินเพื่อตั้ง โรงงานแล้วขายให้แก่ทางการและได้พัฒนาจนกลายเป็น ที่ตั้งหมู่บ้าน ต่อมาสารพิษที่ถมและฝังไว้รั่วไหลสู่แหล่งชุมชน ชาวบ้านเจ็บป่วยโดยมีอาการ ผิดปกติอย่างไม่ทราบสาเหตุ เช่น แผลพุพองและเกิดอาการของ โรคมะเร็งมากขึ้น จนกระทั่งเดือน สิงหาคม ปี ค.ศ. 1978 รัฐบาลกลางสหรัฐได้ประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อันตรายและมีคำสั่ง ให้อพยพชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านดังกล่าวจำนวนกว่า 1,000 ครอบครัว รวมทั้งโรงเรียนออกไป และได้ทุ่มเทเงินงบประมาณจำนวนมหาศาลทำการชำระล้างเพื่อทำความสะอาดและฟื้นฟูบริเวณ ดังกล่าว จนเป็นที่มาของการจัดตั้งกองทุนทางสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า Superfund ตามกฎหมายว่าด้วย การกำหนดความรับผิดชอบ ค่าทดแทน และความรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม (The Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act, 1980 หรือ CERCLA) ขึ้นในปี ค.ศ. 1980 กฎหมายฉบับนี้เป็น เครื่องมือสำคัญของรัฐบาลกลางและมลรัฐต่างๆ ในการดำเนินการขจัด บำบัด และฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อน สารพิษหรือวัตถุมีพิษที่หลงเหลืออยู่ทุกแห่งในอดีตของสหรัฐอเมริกา ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ได้มีการ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย CERCLA หลายครั้ง โดยกฎหมาย Superfund Amendment and Reauthorization Act (SARA) กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดไว้ทั้งมาตรการทางการบริหารและการควบคุมในการทดแทน ความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษ

ในส่วนการฟ้องเรียกค่าเสียหายซึ่งเกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้บุคคลได้รับบาดเจ็บหรือตาย หรือทรัพย์สินเสียหาย อันเนื่องมาจากความประมาท หรือการ กระทำหรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาอยู่ใน เขตอำนาจพิจารณาของศาล United States Court of Federal Claims ซึ่งมีฐานในการพิจารณา

³⁶ สุเมณี ชัยยะศิริสุวรรณ, คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, น. 31.

ภายใต้กฎหมาย The Federal Tort Claims Act, 1946 (FTCA) มาตรา 1346 (b) โดยมีหลักเกณฑ์ว่าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ รวมทั้งการละเว้นการกระทำ จะต้องยื่นฟ้องรัฐบาลให้รับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น

คดี Sindell V. Abbt Laboratories³⁷ เป็นคดีที่ไต่รับการพิจารณาในศาลสูงมลรัฐแคลิฟอร์เนียมีข้อเท็จจริงในคดีนี้ว่าโจทก์เป็นสตรีที่ยังเยาว์วัยได้รับอันตรายจาก DES ในระหว่างที่โจทก์อยู่ในครรภ์มารดา โดยโจทก์มาทราบภายหลังว่าการบริโภคยาดังกล่าวในหญิงมีครรภ์มีโอกาสทำให้บุตรที่คลอดมาเกิดเป็น โรคมะเร็งบางชนิดได้ และโจทก์ได้ป่วยเป็นมะเร็ง แต่โจทก์ไม่สามารถระบุได้ว่าบริษัทผลิตยาประเภทนี้ซึ่งมีอยู่หลายบริษัทนั้น บริษัทใดเป็นผู้ผลิตยา DES ที่มารดาโจทก์บริโภคเข้าไป โจทก์จึงฟ้องร้องให้บริษัทใหญ่ๆ ที่ผลิตยานี้ 6 - 7 บริษัทในจำนวนบริษัทผู้ผลิตยาประเภทนี้นับได้ 200 - 300 บริษัท ซึ่งบริษัทใหญ่ 6 - 7 บริษัท นี้เป็นผู้ผลิตยา DES ประมาณ 90 % ของยาที่ออกสู่ท้องตลาด คดีนี้สร้างความหนักใจให้กับศาล เพราะคดีนี้มีจำเลยส่วนหนึ่งที่อาจเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ไม่ได้ถูกฟ้องร้องด้วยเพราะฉะนั้น ถ้าจะให้จำเลยที่ถูกฟ้องร้องแต่ละคนหรือคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบในความเสียหายที่โจทก์ได้รับโดยสิ้นเชิงก็ดูจะไม่เป็นธรรม เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงให้เห็นว่าการเป็นเช่นนั้น ศาลจึงได้นำทฤษฎี “ความรับผิดชอบเนื่องจากการมีส่วนแบ่งการตลาด” (Market Share liability) มาปรับใช้ซึ่งภายใต้ทฤษฎีนี้จำเลยแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบเท่าที่ตนมีส่วนร่วมในการผลิตสินค้าออกขายหรือจำหน่ายในท้องตลาด เว้นแต่จำเลยจะสามารถพิสูจน์ว่าสินค้าของตนไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่โจทก์ได้รับ แต่ศาลก็ให้ข้อคิดเห็นว่าทฤษฎีนี้จะนำมาใช้ได้เหมาะสมกับคดีที่มาสู่ศาลที่จำเลยมีการร่วมกันทางการตลาดมากพอสมควร (Substantial Share) แต่ศาลก็ไม่ได้บอกว่าจะต้องมีการผลิตสินค้าออกสู่ตลาดมากเท่าใดจึงจะเพียงพอที่จะถือว่าเป็นกรณีที่มีส่วนร่วมทางการตลาดมากพอสมควร ซึ่งคดีนี้เท่ากับรับรองว่าหลักการเฉลี่ยความรับผิดชอบอยู่บนพื้นฐานเรื่องความเสี่ยงภัยที่โจทก์ได้รับจากจำเลยแต่ละคน เมื่อสาเหตุของการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายไม่อาจระบุได้แน่นอน

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนาแนวคิดในการพิจารณาการเจ็บป่วยและการเสียหายสำหรับการได้รับสารพิษแต่ยังไม่ปรากฏอาการจากสารพิษ (Post-Exposure, Pre - Symptom) ดังเช่น คดี Ferrara V. Gulluchio (1958) ซึ่งในคดีนี้โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเป็นผลมาจากการที่โจทก์ต้องทนทุกข์ทรมานด้านจิตใจจากความกังวลว่าจะเป็น โรคมะเร็ง ภายหลังจากนายเอกซเรย์ที่ไม่จำเป็น แม้ว่าจะยังไม่ปรากฏอาการของโรคมะเร็งทางกายภาพ โดยศาลเห็นว่าโจทก์มีสาเหตุ และ

³⁷ “เรื่องเดียวกัน”, น. 36.

มีเหตุผลต่อการเกรงกลัวโรคที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือเรียกว่า ความหวาดกลัวโรคมะเร็ง (Cancerphobia) จึงพิพากษาให้โจทก์ได้รับค่าเสียหาย

คดี Ayers V. Township of Jackson ซึ่งในคดีนี้ศาลมีคำพิพากษาให้โจทก์ได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับการตรวจรักษาในอนาคตจากการที่โจทก์ได้รับสารพิษจากการดื่มน้ำในชุมชน แม้ว่าอาการของโรคมะเร็งจะยังไม่แสดงออกมา โดยศาลวินิจฉัยว่ากฎหมายละเมิดสามารถนำมาบังคับใช้กับกรณีผู้ที่ได้รับสารพิษ แต่ยังไม่แสดงอาการในการเรียกร้องค่าตรวจรักษาที่มีเหตุผล (reasonable medical surveillance cost) และเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะในการเฝ้าระวังและตรวจรักษาโรคแต่เนิ่นๆ³⁸

3.2 การเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายไทย

ความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนกว่าคดีละเมิดทั่วไป กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อภัยอันตรายต่อมนุษย์ในลักษณะที่รีบด่วนหรือมีการทำลายอย่างเฉียบพลัน (acute environmental disruption) หรืออุบัติภัยที่รุนแรง (catastrophes) และยากต่อการพิสูจน์ทราบแหล่งที่มาของการกระทำให้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษว่ามาจากแหล่งใด แต่การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมปัจจุบันกลับใช้หลักกฎหมายละเมิดทั่วไปมาบังคับใช้ เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นแม่บทของกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากหลักกฎหมายละเมิดทั่วไป เพียงแต่บัญญัติหลักเรื่องความรับผิดชอบ (strict liability) โดยผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์การกระทำเกี่ยวกับการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อเหตุละเมิดเท่านั้น³⁹ ส่วนหลักเกณฑ์อื่นๆ ยังคงบังคับใช้หลักกฎหมายละเมิดทั่วไปอยู่เช่นเดิม ซึ่งมีปัญหาว่า บทบัญญัติเรื่องละเมิดที่มีอยู่เหมาะสมเพียงพอที่จะนำมาใช้กับมาตรการเยียวยาความเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับสภาพแห่งคดีในปัจจุบันได้เพียงใด เพื่อนำไปสู่ประเด็นการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายทางร่างกายซึ่งยังไม่ปรากฏอาการในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในบทต่อไป

³⁸“เรื่องเดียวกัน”, น. 38.

³⁹ พินิจ นิติวิทยาเทพ, มาตรการเยียวยาความเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, น. 8.

3.2.1 การเยียวยาความเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

มาตรา 438 บัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหาย ต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใดๆ อันได้ก่อขึ้นนั้นด้วย

สำหรับบทบัญญัติในวรรคหนึ่งตามมาตรา 438 นั้น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนถือเป็นดุลพินิจของศาล กล่าวคือ ศาลเป็นผู้กำหนดว่าการใช้ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้สถานใดหรือวิธีการใดนั่นเอง การที่ศาลจะกำหนดให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยวิธีการใดนั้นขึ้นอยู่กับพฤติการณ์ในแต่ละคดี นอกจากนี้ ศาลยังมีดุลพินิจในการกำหนดว่า จะให้ผู้ทำละเมิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด อย่างไรก็ตาม การที่ศาลจะพิจารณาพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดเพื่ออาศัยเป็นเครื่องกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้น โจทก์ก็ยังมีหน้าที่นำสืบถึงข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาแห่งการกระทำอันเป็นละเมิด และความเสียหายที่โจทก์ได้รับ

มาตรา 444 บัญญัติว่า ในกรณีทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้น ผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้ชดใช้ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป และค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบการงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน ทั้งในเวลาปัจจุบันนั้นและในเวลาอนาคตด้วย

ถ้าในเวลาพิพากษาคดี เป็นพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้น ได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้

โดยที่โครงสร้างของความรับผิดชอบละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นอาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 4 ส่วน คือ (1) องค์ประกอบ (2) ความผิดกฎหมาย (3) ความผิด และ (4) ผลแห่งการกระทำละเมิด ซึ่งการกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้นเป็นไปตามมาตรา 438 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่วางหลักทั่วไปในการกำหนดค่าเสียหายนั้น กำหนดให้การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดที่เกิดกับทรัพย์สิน ถ้าสามารถคืนทรัพย์สินที่ผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดในสภาพคงเดิมได้จะต้องคืนทรัพย์สินนั้นให้ผู้เสียหาย แต่ถ้าไม่สามารถคืนได้ก็ต้องใช้ราคาทรัพย์สินนั้นเพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนใกล้เคียงฐานะเดิมมากที่สุด นอกจากนี้ในความเสียหาย

ประการอื่นๆ นอกจากความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สิน เช่น ความเสียหายแก่จิตใจ ชื่อเสียง ผลประโยชน์ และกำไรที่ควรได้รับก็อาจบังคับให้ผู้ทละเมิดชดใช้ค่าเสียหายเป็นตัวเงินได้⁴⁰ แต่คดีสิ่งแวดล้อมนั้นมีความเสียหายบางลักษณะที่ผู้เสียหายไม่อาจหยั่งรู้ค่าเสียหายที่ตนได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดได้ว่าเป็นเท่าใด เช่นความเสียหายจากมลพิษที่สะสมอยู่ในร่างกาย หรือกระแสน้ำของน้ำเสีย ซึ่งผู้เสียหายไม่อาจหยั่งรู้ค่าเสียหายได้ว่าความเสียหายที่ตนได้รับ จะประมาณการเป็นค่าเสียหายได้เท่าใด และการที่ได้รับสารเคมีหรือมลพิษนั้นจะปรากฏอาการออกมาเมื่อใด ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาจนกว่าความเสียหายนั้นจะปรากฏอาการออกมาทางร่างกาย ความเสียหายในลักษณะเช่นนี้เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อม และความเสียหายเช่นนี้เป็นความเสียหายที่ไม่อาจหยั่งรู้ได้ ณ วันที่ศาลมีคำพิพากษา และแม้ว่าศาลจะพิพากษาสงวนสิทธิเพื่อแก้ไขคำพิพากษาแล้วสองปีก็ตาม ระยะเวลาสองปีดังกล่าวอาจไม่เพียงพอและเหมาะสมได้ เพราะสภาพของความเสียหายที่ไม่ปรากฏอาการดังกล่าวนี้ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทางการแพทย์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการแพทย์มาตรวจพิสูจน์ความเสียหายของความเสียหายที่ได้รับจากผู้เสียหายเสียก่อน ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลานานจากความเจ็บป่วยในการสะสมมลพิษในร่างกาย ผู้เสียหายบางลักษณะต้องติดตามเฝ้าระวังความเสี่ยงภัยของโรคอยู่ตลอดเวลา ระยะเวลาจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งที่จะพิสูจน์การหยั่งทราบของอาการที่เป็นความเสียหายได้ว่า ควรจะใช้ค่าเสียหายในการรักษาเป็นเท่าใด มีตัวแปรและปัจจัยใดเป็นค่าใช้จ่ายที่จะกำหนดเป็นค่ารักษาออกมาเป็นตัวเงินสำหรับค่าเสียหายได้

3.2.2 การเยียวยาความเสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁴¹

การชดใช้ค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เพื่อเป็นหลักประกันในการรับรองสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเสียหายในกรณีดังกล่าวให้ได้รับการชดใช้

⁴⁰ ปิ่นมณี คชสิทธิ์, ปัญหาในการนำหลักการของมาตรา 44 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, น. 49.

⁴¹ ไชยเดช เหมะรัชตะ, “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 แนวคิดและหลักการใหม่ทางกฎหมาย, *วารสารอัยการ*, 16(183), (พฤษภาคม 2535), 22-25 อ้างถึงใน *สุมนี ชัยยะศิริสุวรรณ*, “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2549, น. 48.

ค่าเสียหายไว้เป็นกรณีพิเศษแยกต่างหากจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังเช่นมาตรา 6 (2) บัญญัติว่าบุคคลอาจมีสิทธิได้รับชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการ หรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มาตรา 96 วางหลักว่าผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ จนเป็นเหตุทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น รวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย มาตรา 97 บัญญัติว่า ผู้ใดกระทำ หรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถจำแนกสิทธิในการได้รับการชดใช้ค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2534 ออกเป็น 2 กรณี คือ

1) สิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากภาคเอกชน

การรับรองสิทธิดังกล่าวนี้เป็นไปตามมาตรา 96 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้มีการนำเอาข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย มาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อม โดยวางหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 96 ว่า ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นที่มาของการกระจายมลพิษ ไม่ว่าจะทำให้กระจายเพราะการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้น ค่าเสียหายที่จะต้องชดใช้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 96 ได้แก่ ค่าใช้จ่ายใดๆ ที่ต้องใช้จ่ายไปเพื่อทดแทนความเสียหาย และค่าใช้จ่ายใดๆ เพื่อแก้ไขความเสียหายที่อาจแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิมมากที่สุด เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าซ่อมแซมทรัพย์สิน ค่าขาดรายได้ ค่าขาดอุปการะ รวมทั้งค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้น ซึ่งจากบทบัญญัติในมาตรา 96 ย่อมเป็นที่มาแห่งสิทธิของหน่วยราชการในการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อมลพิษได้โดยตรง

นอกจากนี้ยังมีการวางหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 97 ว่า ผู้ใดกระทำ หรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้อง

รับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพย์สินที่ถูกลักพาตัว สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น เพื่อรับรองสิทธิของหน่วยราชการในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายตามมูลค่าของทรัพย์สินที่สูญหายไปกับผู้กระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน

2) สิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนจากภาครัฐ

การรับรองสิทธิดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 6 (2) โดยให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย ซึ่งได้รับความเสียหายจากอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษอันมีเหตุมาจากกิจการหรือโครงการที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต่อศาลปกครอง แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษรับผิดชอบในจำนวนค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้น

(2) กรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือภาวะมลพิษที่เกิดจากกิจการหรือโครงการที่ริเริ่ม สนับสนุน หรือดำเนินการโดยส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจฟ้องร้องเรียกให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของกิจการหรือโครงการนั้นรับผิดชอบในจำนวนค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ได้รับความเสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจะสามารถอ้างสิทธิตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังกล่าวข้างต้น ในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ก็ตาม แต่การอ้างสิทธิดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

3.2.3 การเยียวยาความเสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁴²

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองใน 2 ลักษณะ คือ ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง โดยในที่นี้จะขอกกล่าวถึงแต่เฉพาะความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองเท่านั้น ซึ่งคดีละเมิดที่จะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ส่วนการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีอื่นนอกจากที่กล่าวข้างต้นนี้ ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้จะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคดีสิ่งแวดล้อม จึงสามารถเลือกที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อศาลปกครองเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3)⁴³ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จากการที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยได้มีแนวโน้มความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ศาลปกครองได้มีการจัดตั้ง

⁴² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 และมาตรา 72, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 98 ก (26 กันยายน 2560): น. 5, 22.

⁴³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้น และได้มีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2554⁴⁴ โดยเหตุที่มีการออกคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดนี้เนื่องจากการที่ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณชนและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวม สมควรให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ สังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีอย่างมีประสิทธิภาพ ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 6 (5) และ (6) ของระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริการงานศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ออกคำแนะนำฉบับนี้สำหรับการกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษานั้น คำแนะนำฉบับนี้ได้กำหนดให้ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่างๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคน เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าจัดมลพิษ ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย และกรณีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวตามความเหมาะสมแก่กรณี โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรายงานฉบับนี้ ดังนี้

ข้อ 2 กำหนดว่า ในการพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลพึงพิจารณาดังนี้...

(2) การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป คำขอและค่าบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายดังนี้

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการ

⁴⁴ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, ข้อ 2 ข้อ 12 และ ข้อ 14, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก (4 กรกฎาคม 2554): 18 และ 22.

ประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

(ข) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศ หรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

(ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

ข้อ 12 กำหนดว่า การกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษา ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่างๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าขจัดมลพิษ ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย

กรณีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี

ข้อ 14 กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา หากความปรากฏต่อศาลในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดว่าข้อเท็จจริงตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้นั้นได้เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป ศาลพึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและอาจมีคำพิพากษาในส่วนที่ได้มีการตั้งข้อสงวนไว้ก็ได้

ส่วนศาลยุติธรรมได้มีคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม⁴⁵ โดยประธานศาลฎีกาได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชธรรมนูญศาลยุติธรรมซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชธรรมนูญศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ออกคำแนะนำในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรายงานฉบับนี้ ดังนี้

ข้อ 4 กำหนดว่า คดีสิ่งแวดล้อมตามข้อ 1 (3) ที่ต้องใช้เวลาในการแสดงความเสียหาย หากตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเชื่อได้ว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นในอนาคต โจทก์อาจขอให้จำเลยระงับการกระทำใดๆ เพื่อป้องกันความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติหรือมลพิษที่จะเกิดขึ้นก็ได้

⁴⁵ คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม, ข้อ 4 และข้อ 5, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 30 ก (29 เมษายน 2554): 48.

ข้อ 5 กำหนดว่า คดีสิ่งแวดล้อมตามข้อ 1 (4) ที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขณะที่ยื่นฟ้อง โจทก์ได้รับสารพิษเข้าสู่ร่างกายแล้วแม้จะยังไม่ปรากฏอาการที่ผิดปกติใดๆ ก็ตาม พึงพิจารณาว่าโจทก์อาจเรียกร้องค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วย หรือขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการกระทำใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของโจทก์

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นผู้ศึกษาเห็นว่า ประธานศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งได้แนะนำให้ศาลกำหนดค่าเสียหายในอนาคตได้ อีกทั้งให้ศาลมีอำนาจตั้งข้อสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาได้ หากความปรากฏต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนสิทธิไว้ นั้นมีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป แต่อย่างไรก็ตาม คำแนะนำดังกล่าวไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมายเป็นเหตุทำให้ศาลปกครองไม่กล้าที่จะนำมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ส่วนคำแนะนำของประธานศาลฎีกาแม้จะได้มีคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม แต่หาได้ครอบคลุมการเยียวยาความเสียหายให้แก่โจทก์ซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการ ณ วันที่ศาลได้มีคำพิพากษา ดังนั้น ไม่ว่าจะศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมจึงต้องอาศัยบทกฎหมายตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งไม่เป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ได้อย่างแท้จริง

3.2.4 การเยียวยาความเสียหายตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551⁴⁶ มีเหตุผลหลักในการประกาศใช้เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่มักตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบผู้ประกอบการธุรกิจและขาดอำนาจต่อรองให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับให้เป็นไปได้ด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรม โดยได้กำหนดให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภคให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค และขณะเดียวกันเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการธุรกิจหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพของสินค้าและบริการให้ดียิ่งขึ้น

คดีผู้บริโภคที่ทำให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยบางคดีผู้บริโภคจำเป็นต้องยื่นฟ้อง โดยยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่ามีความเสียหายที่แท้จริงเพียงใด

⁴⁶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 40, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 38 ก (28 กุมภาพันธ์ 2551): น. 43.

จึงต้องให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่กำหนดวิธีการให้สอดคล้องกับลักษณะดังกล่าวด้วย พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค พ.ศ. 2551 มาตรา 40 บัญญัติว่า ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยและในเวลาพิพากษาคดีเป็นการพ้นวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่า ความเสียหายนั้นมีแท้จริงเพียงใด ศาลอาจกล่าวในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นอีกภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่ก่อนการแก้ไขต้องให้ออกาสคู่ความอีกฝ่ายที่จะคัดค้าน

ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นคดีที่ผู้บริ โภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทน ผู้บริ โภคเป็น โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ประกอบธุรกิจ และศาลพิพากษาให้โจทก์ชนะคดีโดยให้อำนาจศาลที่จะกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นอีกภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดได้ด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว โดยอาจเป็นความเสียหายที่เกิดจากการใช้สินค้าหรือได้รับบริการหรือเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และความเสียหายดังกล่าวต้องเกิดแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยไม่ใช่อันตรายถึงชีวิตหรือเกิดแก่ทรัพย์สินและอันตรายแก่จิตใจอาจจัดได้ว่าเป็นอันตรายแก่ร่างกายเช่นกัน การที่ต้องให้อำนาจศาลในการสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งเนื่องมาจากเป็นการพ้นวิสัยที่จะหยั่งรู้ถึงความเสียหายที่แท้จริงว่ามีเพียงใด ในเวลาที่ศาลมีคำพิพากษาซึ่งเป็นความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ผู้บริ โภคได้รับการรักษาร่างกายเสียค่าใช้จ่ายไปจำนวนหนึ่งที่แน่นอนไปแล้ว แต่ในอนาคตจะต้องได้รับการรักษาอีกโดยการผ่าตัดซ้ำหลายครั้ง เป็นต้น ศาลจะมีคำพิพากษากำหนดจำนวนค่าเสียหายไว้และกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งด้วยว่า ศาลสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งในส่วนนั้นในภายหลังได้ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดซึ่งต้องไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง⁴⁷

ผลของการที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยสงวนสิทธิไว้ดังกล่าวโจทก์ หรือจำเลยย่อมมีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งในส่วนนั้นได้ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดหากปรากฏว่าความเสียหายที่แท้จริงที่เกิดขึ้นไม่สอดคล้องกับคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิมโดยยื่นคำร้องต่อศาลนั้นตามมาตรา 7 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ก่อนที่ศาลจะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งต้องให้ออกาสคู่ความอีกฝ่ายที่จะคัดค้านด้วยเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา มิใช่ศาลทำไปโดยลำพังเพียงฝ่ายเดียว การขอแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งตามที่ศาลได้สงวนสิทธิไว้ที่ต้องขอภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดและสามารถขอได้หลายครั้งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

⁴⁷ ไพโรจน์ วายุภาพ, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริ โภค, (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร, 2559, น. 164-165.

การที่ศาลมีคำสั่งแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามมิให้ศาลแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งตามมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และไม่เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามมาตรา 144 (1) แต่อย่างใด

ตามบทบัญญัติดังกล่าวมีคดีตัวอย่างของคดีผู้บริโภคที่สำคัญซึ่งผู้บริโภคฟ้องผู้ประกอบการรายใหญ่เป็นคดีเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของตน ซึ่งยังมีผู้บริโภคอีกจำนวนมากที่ตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบถูกละเมิดสิทธิและถูกเอาเปรียบ แต่อาจด้วยความไม่รู้ถึงสิทธิในการเรียกร้องตามกฎหมายของตนหรือเกรงว่าจะเกิดภาระในการดำเนินคดีที่ลำบากยุ่งยากทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม โดยที่คดีนี้⁴⁸ ผู้เสียหายเป็นนักศึกษาซึ่งทำงานพิเศษเป็นพนักงานเสิร์ฟอยู่ที่ร้านอาหารในจังหวัดขอนแก่นได้รับบาดเจ็บจากการที่ขวดแก้วที่ใช้บรรจุน้ำอัดลมระเบิดขณะกำลังหยิบขวดน้ำอัดลมส่งให้ลูกค้า และเศษแก้วได้กระเด็นพุ่งเข้าใส่ใบหน้าทำให้เลนส์ตาซ้ายแตกและสูญเสียความสามารถในการมองเห็น และคู่มือไม่สามารถใกล้เคียงตกลงกันได้ผู้เสียหายจึงได้มีการยื่นฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากบริษัทเสริมสุข จำกัด (มหาชน) ต่อศาลแพ่งเป็นคดีผู้บริโภค ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่าสินค้าน้ำอัดลมของบริษัทดังกล่าวเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย คือ เป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และในทางคดีผู้ประกอบการไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าสินค้าน้ำอัดลมไม่ได้เป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย โดยเป็นการนำสืบให้เห็นเพียงว่าขั้นตอนการผลิตของบริษัทมีขั้นตอนอย่างไร มีการตรวจสอบก่อนที่จะจัดจำหน่ายให้แก่ลูกค้าอย่างไรเท่านั้น ผู้ประกอบการจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่เป็นผู้เสียหาย ศาลแพ่งจึงพิพากษาให้บริษัทเสริมสุข จำกัด (มหาชน) ชำระเงินจำนวน 1,410,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ 18 พฤษภาคม 2555 ซึ่งเป็นวันเกิดเหตุเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้บริโภคที่เป็นผู้เสียหาย รวมทั้งชำระค่าสูญเสียความสามารถในการประกอบอาชีพเป็นเงิน 900,000 บาท และให้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาเกี่ยวกับค่าเสียหายที่เป็นค่าสูญเสียความสามารถในการประกอบอาชีพ ค่ารักษาพยาบาลในอนาคตไว้จนกว่าการรักษาจะเสร็จสิ้นแต่ไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่คำพิพากษา ทั้งนี้ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551⁴⁹

⁴⁸ คำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ ผบ. 1500/2558 คดีหมายเลขแดงที่ ผบ. 520/2560

⁴⁹ ธนกฤต วรธนัชชากุล, เจาะข้อกฎหมายคดีตัวอย่างสินค้าไม่ปลอดภัย เมื่อขวดน้ำอัดลมระเบิด,

จากคดีดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีผู้บริ โภคที่เป็นคดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 โดยความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 นั้น ใช้หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) บังคับกับผู้ประกอบการ ซึ่งมีลักษณะที่ว่าในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ถึงแม้ผู้ประกอบการจะไม่ตั้งใจและไม่ประมาทเลินเล่อก็ต้องรับผิด โดยผู้บริโภคเป็นผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการดังกล่าว อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยหากพิสูจน์หักล้างได้ว่า สินค้าชิ้นนั้นไม่ได้เป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัยหรือผู้เสียหายรู้อยู่แล้วว่าเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือความเสียหายเกิดขึ้นจากการที่ผู้เสียหายใช้หรือเก็บรักษาสินค้าไม่ถูกต้อง ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และนอกจากนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ที่ให้ศาลมีอำนาจสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งได้มีหลักการทำนองเดียวกับมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่มาตรา 444 วรรคสอง ให้กำหนดระยะเวลาที่ศาลจะสงวนสิทธิไว้ได้เพียงไม่เกินสองปี

3.3.5 ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...

โดยที่คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีอาญา และคดีแพ่งโดยทั่วไป ซึ่งหากได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาซึ่งมีความรู้และเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมโดยมีบุคคลภายนอกซึ่งมีความรู้และความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมพิจารณาและพิพากษาคดีด้วย จะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมยิ่งขึ้น สมควรจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ โดยมีวิธีพิจารณาคดีเป็นพิเศษ เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและเที่ยงธรรมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁵⁰ โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรายงานฉบับนี้ ดังนี้

⁵⁰ คณะกรรมาธิการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสภาปฏิรูปแห่งชาติ, “เรื่อง การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...” ห้องสมุดสำนักงานศาลปกครอง, จาก https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/Draft-EnviProcedureLaw_COJ.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2562.

มาตรา 41 บัญญัติว่า กรณีที่ทำให้ความเสียหายเกิดขึ้นแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยและในเวลาพิพาทคดีเป็นการพ้นวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ความเสียหายนั้นมีแท้จริงเพียงใด ศาลอาจกล่าวในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นอีกภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยกำหนดให้จำเลยวางหลักประกันความเสียหายที่อาจจะมีขึ้นในอนาคตตามจำนวนที่เห็นสมควรกำหนดก็ได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแต่ก่อนการแก้ไขต้องให้อีกโอกาสคู่ความอีกฝ่ายที่จะคัดค้าน (ปัจจุบันยังไม่ประกาศใช้)

จากบทบัญญัติดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า ศาลได้มีการยอมรับว่าความเสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อม ณ วันที่ผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล และ ณ วันที่ศาลมีคำพิพากษานั้น อาการป่วยจากการสะสมมลพิษยังไม่ปรากฏออกมาทางร่างกาย ซึ่งการบัญญัติกฎหมายเพื่อเยียวยาความเสียหายดังกล่าวมีความสอดคล้องตามหลักความเป็นจริงมากขึ้น ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำไปวิเคราะห์ปัญหาและหาแนวทางแก้ไขในบทต่อไป



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับเกี่ยวกับการตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษา ของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาความเสียหายทางร่างกายจากมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของไทยในบทที่ 2 เป็นการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายของต่างประเทศและไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว และมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการเยียวยาความเสียหายในปัจจุบันอย่างไร โดยในบทนี้จะศึกษาถึงปัญหาการใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายทางร่างกายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่ามีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่อย่างไรในเชิงวิเคราะห์ปัญหา และศาลไทยมีแนวทางการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร เพื่อนำประเด็นที่วิเคราะห์ได้จากปัญหาดังกล่าวไปเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมายต่อไป ซึ่งจากการศึกษาได้พบปัญหาเกี่ยวกับการที่ศาลปกครองไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนทางร่างกายซึ่งยังไม่ปรากฏอาการ และปัญหาในการตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยมีประเด็นข้อพิจารณาในรายละเอียดดังนี้

4.1 ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ศาลใช้ยังเป็นทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (ชดใช้ค่าเสียหายตามที่เกิดจริงโดยเห็นประจักษ์ หรือสามารถพิสูจน์ได้)

จากการศึกษาคดีสิ่งแวดล้อม ศาลมักพิจารณาความเสียหายและกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือ โจทก์โดยอาศัยหลักกฎหมายแพ่งทั่วไป โดยใช้ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (ชดใช้ค่าเสียหายตามที่เกิดจริงโดยเห็นประจักษ์ หรือสามารถพิสูจน์ได้) พิจารณาตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด และเท่าที่ผู้ฟ้องคดีหรือ โจทก์จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นได้เกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยจริง แต่โดยที่คดีสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนในความเสียหายที่บางกรณีความเสียหายจากการสะสมมลพิษยังไม่ปรากฏอาการออกมาทางกายภาพ ประกอบกับบทกฎหมายให้ศาลมีอำนาจในการตั้งข้อสงวนไว้ ซึ่งสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาได้ไม่เกินสองปี ตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ผู้ศึกษาจึงได้รวบรวมแนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องมาประกอบการวิเคราะห์ในบทนี้ ดังนี้

4.1.1 ศึกษาคำพิพากษาศาลปกครอง คดีสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60

คดีของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1820/2545⁵¹ ผู้ฟ้องคดี ทั้งสิบสองคนฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเว้นไม่ดำเนินการตรวจสอบควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับการ จัดเก็บเครื่องฉายรังสีโคบอลต์ - 60 ซึ่งบรรจุสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60 ให้ถูกต้องปลอดภัย ตามหน้าที่ที่กำหนดในกฎกระทรวงเป็นเหตุให้มีผู้นำชิ้นส่วนดังกล่าวมาขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 9 และที่ 10 ซึ่งได้นำชิ้นส่วนดังกล่าวกลับไปยังที่พัก และได้ร่วมกับผู้ฟ้องคดีที่ 11 พยายาม แยกชิ้นส่วนดังกล่าว ทำให้ได้รับสารกัมมันตภาพรังสีที่รั่วไหลออกมาจากชิ้นส่วน ดังกล่าว และเกิดอาการเจ็บป่วย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ 9 ได้นำชิ้นส่วนดังกล่าวไปขายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ที่ 2 สามียของผู้ฟ้องคดีที่ 2 และลูกจ้างได้ตัดแยกแท่งตะกั่วที่ห่อหุ้มสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60 ออกจากกันทำให้สารกัมมันตภาพรังสีแพร่ออกมาในปริมาณสูง ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 ที่ 7 ถึง ที่ 12 เจ็บป่วยจากการได้รับสารกัมมันตภาพรังสี บิดาของผู้ฟ้องคดีที่ 3 และบุตรของผู้ฟ้องคดีที่ 5 และผู้ฟ้องคดีที่ 6 ถึงแก่ความตายเนื่องจากได้รับรังสีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองคนได้ยื่นคำร้อง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองคน ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนพร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสิบสองคนนับแต่วันทำละเมิดจนกว่าจะชำระเสร็จ หรือรับผิดชอบการรักษาพยาบาลของผู้ฟ้องคดี ที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 และที่ 7 ถึงที่ 12 ที่ต้องรักษาตัวอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะมีสุขภาพอนามัยเป็นปกติ พร้อมค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)⁵² พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระ ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองคนพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2543 เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จภายในกำหนด 30 วัน และให้สงวนสิทธิ ที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่ารักษาพยาบาลในอนาคตที่จะต้องติดตามผลการตรวจเลือด โครโมโซม ดีเอ็นเอ และบาดแผลของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 และที่ 7 ถึงที่ 12 เพื่อกำหนดค่ารักษาพยาบาล ในอนาคตอีกภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และ พณิชย์ นับแต่วันที่มีคำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองคนอุทธรณ์คำพิพากษา ในระหว่างการพิจารณาของ ศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองคนยื่นคำร้องขอถอนอุทธรณ์ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองคนถอนอุทธรณ์

⁵¹ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1820/2545

⁵² คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1820/2545

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 และที่ 7 ถึงที่ 12 ยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครอง ชำระข้อพิพาทคดีเพิ่มเติมในส่วนของการรักษาพยาบาลในอนาคตกตามคำพิพากษาดังกล่าว เป็นค่า รักษาพยาบาลในอนาคตกบางส่วนที่เกิดขึ้นภายหลังที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาของผู้ฟ้องคดีแต่ละ รายรวมเป็นเงิน 58,758.37 บาท และเป็นค่ารักษาพยาบาลในอนาคตกที่เกิดขึ้นจากการเฝ้าระวังและ รักษาพยาบาลในอนาคตก เป็นค่าใช้จ่ายในการตรวจเฝ้าระวังอาการเจ็บป่วยของผู้ฟ้องคดี แต่ละรายรวมกันเป็นเงิน 2,120,550 บาท ค่าขยายหลอดเลือดของผู้ฟ้องคดีที่ 9 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 11 รวมกันเป็นเงิน 55,845 บาท และค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยเป็น โรคมะเร็งจำนวนตาม ความเสี่ยงของผู้ฟ้องคดีแต่ละรายรวมกันเป็นเงิน 1,478,367 บาท รวมเป็นค่ารักษาพยาบาล ในอนาคตกทั้งสิ้น 3,713,520.30 บาท

ศาลปกครองชั้นต้นได้แสวงหาข้อเท็จจริงจากนายแพทย์วชิรัชย์ บุญพัฒน์พงศ์ แพทย์ผู้ตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีที่ 9 ถึงที่ 11 ซึ่งแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีที่ 9 ถึงที่ 11 จะต้องได้รับการตรวจติดตามผล ทุกๆ 3 เดือน อย่างน้อย 5 ปี นับแต่วันเกิดเหตุ เพื่อเฝ้าระวังบาดแผลใหม่และผลข้างเคียง และต้องได้รับ ยาขยายหลอดเลือดติดต่อกันเป็นระยะเวลา 3 ปี เพื่อลดอาการเส้นเลือดตีบจากการ ได้รับรังสี แพทย์หญิง วารุณี จินารัตน์ แพทย์ผู้ตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 และที่ 7 ถึงที่ 12 ซึ่งแจ้งว่า ผลการตรวจ โครโมโซมของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 และที่ 7 ถึงที่ 10 ผิดปกติแต่ไม่สามารถบ่งชี้ว่าจะเกิดโรคใดได้ และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจะต้องตรวจติดตามสุขภาพและตรวจทางห้องปฏิบัติการ (เลือด) ทุก 6 เดือน และต้องตรวจโครโมโซมปีละ 1 ครั้ง ไปตลอดชีวิต โดยเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจโครโมโซมครั้ง ละประมาณ 2,000 บาท ส่วนค่าใช้จ่ายในการตรวจทางห้องปฏิบัติการ (เลือด) ครั้งละประมาณ 1,200 บาท ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวมิใช่ผู้ป่วยเนื่องจากหายแล้ว แต่อยู่ในกรณีที่จะต้องตรวจเฝ้าระวังอาการเจ็บป่วย เท่านั้น ในการตรวจเฝ้าระวังอาการเจ็บป่วยเป็นเวลา 10 ปี หรือตลอดชีวิตเพื่อเป็นบทเรียนการศึกษา ในอนาคตกและหากมีผลกระทบอย่างใดจะได้ทำการรักษาได้รวดเร็วขึ้น และคลินิกพร้อมมิตรซึ่งแจ้ง ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 9 และที่ 10 ได้มาทำแผลที่มือทั้งสองข้างจริง และเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2547 ศาลแพ่งได้มี คำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ 816/2544 คดีหมายเลขแดงที่ 1269/2547 ให้บริษัท กมลสุโกศล อี เล็คทริก จำกัด จำกัดที่ 1 ชำระค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เกี่ยวกับค่าเดินทางภายหลังวันฟ้องคดีให้แก่ ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 ที่ 7 ถึงที่ 10 โดยกำหนดให้ปีละ 2,000 บาท รวม 10 ปี เป็นเงิน 20,000 บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 11 กำหนดให้ปีละ 5,000 บาท รวม 10 ปี เป็นเงิน 50,000 บาท และพิพากษา ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 9 ได้รับชดเชยค่าเสียหายในส่วนค่ารักษาพยาบาลและค่าเดินทางไปรักษาที่คลินิก พร้อมมิตรแล้ว ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 12 ศาลแพ่งมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว จึงพิพากษายกคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าคนในส่วนค่ารักษาพยาบาลในอนาคตกที่จะต้องติดตามผล การตรวจเลือด โครโมโซม ดีเอ็นเอ และบาดแผลของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 และที่ 7 ถึงที่ 12 ผู้ฟ้องคดี

ทั้งแก่นักอนุรักษ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่าไม่คิดใจคำรักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นภายหลังศาลมีคำพิพากษา แต่ผู้ขอคำรักษาพยาบาลในอนาคตเป็นค่าตรวจติดตามผลการตรวจเลือดและโครโมโซม และคำรักษาพยาบาลเมื่อป่วยเป็นมะเร็งคำนวณตามความเสี่ยง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำรักษาพยาบาลในอนาคตที่ศาลปกครองจะแก้ไขให้ได้ ต้องเป็นค่าใช้จ่ายที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษากำหนดให้แล้ว แต่มีข้อมูลเพิ่มเติมและมีความจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เพิ่มขึ้น ศาลปกครองจึงจะกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมได้ภายในสองปี เมื่อค่าเสียหายตามคำขอในคำอุทธรณ์อ้างว่าเป็นคำรักษาพยาบาลในอนาคตของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าคนดังกล่าวเป็นคำรักษาพยาบาลในอนาคตที่กล่าวอ้างขึ้นมาใหม่ไม่มีฐานค่าเสียหายที่ศาลปกครองได้กำหนดไว้เดิม โดยศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาถึงที่สุด ในคดีเดิมไม่กำหนดคำรักษาพยาบาลในส่วนนี้ให้ คำรักษาพยาบาลในอนาคตในส่วนนี้จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองจะกำหนดให้ได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 ที่ 7 ถึงที่ 12 ในส่วนของคำรักษาพยาบาลในอนาคตจึงชอบแล้ว พิพากษาขึ้น⁵³

ตามแนวคำพิพากษาในคดีนี้ ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า ค่าเสียหายในอนาคตจากการสะสมมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการ ณ ปัจจุบัน และไม่อาจหยั่งรู้ได้ว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่นั้น หากผู้ฟ้องคดีเรียกร้องเพิ่มเติมในภายหลัง ศาลก็อาจกำหนดให้ได้ตามที่ขอ แต่หากมีการขยายระยะเวลาสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาไว้ภายใน 10 ปี ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ความเห็นไว้ว่า อาการป่วยและโรคที่เกิดจากการได้รับสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์-60 จะต้องตรวจเฝ้าระวังอาการเจ็บป่วย และในการตรวจเฝ้าระวังอาการเจ็บป่วยต้องใช้ระยะเวลา 10 ปี หรือตลอดชีวิต ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นภายในเวลาที่ศาลตั้งข้อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษา ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีก็จะได้รับการเยียวยาได้อย่างเป็นธรรมมากขึ้น และศาลมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้จากรายงานความเห็นของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ และแพทย์ผู้ทำการรักษาอยู่แล้ว และกรณีดังกล่าวมีความสอดคล้องกับทฤษฎีความน่าจะเป็น และทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลที่เกิดขึ้น

4.1.2 คำพิพากษาศาลฎีกา ศึกษาคดีสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60

กรณีความเสียหายเนื่องจากสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60 นอกเหนือจาก ความรับผิดชอบปกครองของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ในคดีของศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 1820/2545 ตามที่กล่าวในข้อ 4.1.1 แล้ว ผู้ได้รับความเสียหายจากการรั่วไหลของสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60 ในกรณีดังกล่าว ยังได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องเอกชนเป็นจำเลยในคดี

⁵³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.415/2550

แพ่งต่อศาลยุติธรรม เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายอีกด้วย โดยศาลแพ่งวินิจฉัยว่า เครื่องฉายรังสีโคบอลต์ - 60 เครื่องเกิดเหตุมีสารกัมมันตรังสีบรรจุอยู่ใน หากรั่วไหลออกมาจากสิ่งห่อหุ้มจะก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลอื่น ประกอบกับพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 4 บัญญัติให้วัตถุกัมมันตรังสีเป็นวัตถุอันตรายอย่างหนึ่งด้วย จึงถือได้ว่าเครื่องฉายรังสีโคบอลต์ - 60 เป็นทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ จำเลยที่ 1 เป็นเจ้าของผู้ครอบครองเครื่องฉายรังสีโคบอลต์ - 60 เป็นทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ ซึ่งต้องมีความรู้ความชำนาญในการใช้และจัดเก็บโดยเฉพาะ แต่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรทั้งที่ ประกอบอาชีพค้าขายเครื่องฉายรังสีดังกล่าว จนเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับอันตรายแก่กายและถึงแก่ความตาย จึงถือได้ว่าจำเลยที่ 1 ได้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบความเสียหายอันเกิดจากเครื่องฉายรังสีโคบอลต์ - 60 ต่อโจทก์ที่ 1 ถึงที่ 4 และโจทก์ที่ 6 ถึงที่ 11 ซึ่งโจทก์ที่ 1 ที่ 3 ที่ 6 ถึงที่ 11 ต้องใช้เวลาในการตรวจและติดตามผลในอนาคต 10 ปี เนื่องจากมีโอกาสที่จะเป็นมะเร็งมากกว่าบุคคลทั่วไป แต่ไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าโจทก์จะเป็นโรค ดังกล่าวหรือไม่ และพันวิสัยที่จะทราบว่าความเสียหายมีเพียงใด จึงสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาภายในกำหนดเวลา 2 ปี ตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิพากษาให้จำเลยที่ 1 ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ที่ 1 ถึงที่ 4 ที่ 6 ถึงที่ 11 รวม 640,276 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2543 จนกว่าจะชำระเสร็จ ยกฟ้องคดีหมายเลขคำที่ 529/2544 ของศาลแขวงพระโขนง⁵⁴

ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า จำเลยที่ 1 นำเครื่องฉายกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60 มาเก็บไว้ในที่ดินของจำเลยที่ 2 เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ไม่มีผู้ดูแล รั่วสักระยะอยู่ในสภาพเสียหายไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ถือว่าจำเลยที่ 1 ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการจัดเก็บ จำเลยที่ 1 กับจำเลยที่ 2 แม้เป็นนิติบุคคลในเครือเดียวกันแต่ต่างเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกัน ความรับผิดชอบแยกจากกัน จำเลยที่ 1 นำเครื่องฉายกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60 ไปเก็บไว้ในที่ดินจำเลยที่ 2 ยังไม่อาจถือได้ว่าจำเลยที่ 2 เป็นผู้ครอบครองเครื่องฉายกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60 จำเลยที่ 3 กับที่ 4 เป็นเพียงกรรมการของจำเลยที่ 1 กับที่ 2 กระทำการแทนในฐานะกรรมการจึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบส่วนตัว โจทก์ที่ 4 กับโจทก์ที่ 5 เป็นสามีภริยากัน ศาลชั้นต้นกำหนดให้ค่าขาดไร้อุปกรณ์ รวมกันปีละ 36,000 บาท รวม 20 ปี เป็นเงิน 720,000 บาท นับว่าเหมาะสมแล้ว ที่ศาลชั้นต้นให้จำเลยที่ 1 ต้องรับผิดชอบเพิ่มอีก 110,000 บาท ศาลอุทธรณ์ไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษาให้ยกฟ้องโจทก์ที่ 4 นอกจากที่แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น⁵⁵

⁵⁴ คำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ 1269/2547

⁵⁵ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขแดงที่ 11713-11714/2551

ศาลฎีกามีประเด็นวินิจฉัย ดังนี้ (1) ประเด็นโจทก์กระทำละเมิดต่อจำเลยที่ 1 หรือไม่ วินิจฉัยว่า จำเลยที่ 1 มีความผิดฐานมีเครื่องฉายรังสีโคบอลต์ - 60 ไว้ในครอบครอง โดยไม่ได้รับอนุญาต อันสื่อแสดงว่าจำเลยที่ 1 ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งตามทางนำสืบของจำเลยที่ 1 ก็ปรากฏว่าจำเลยที่ 1 มิได้เก็บรักษาวัตถุอันตรายให้มีความมั่นคง รัดกุม ป้องกันมิให้เกิดอันตรายแตกต่างจากการเก็บรักษาโดยทั่วไป การที่โจทก์ที่ 1 รับซื้อแท่งสแตนเลสซึ่งภายในบรรจุวัสดุกัมมันตรังสีโคบอลต์ - 60 แม้จะฟังได้ว่าโจทก์ที่ 1 ขาดความระมัดระวังไปบ้าง แต่ไม่ถึงขนาดเป็นการรับซื้อไว้โดยประมาทเลินเล่อ โจทก์ที่ 1 และที่ 9 ถึงที่ 11 ไม่ได้กระทำละเมิดต่อจำเลยที่ 1 ที่ศาลอุทธรณ์พิพากษาในส่วนอุทธรณ์ของจำเลยที่ 1 นั้นชอบแล้ว ศาลฎีกาเห็นพ้องด้วย (2) ประเด็นจำเลยที่ 1 กระทำการละเมิดต่อโจทก์หรือไม่ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2504 ออกตามความในพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 กำหนดให้ผู้ครอบครองวัสดุกัมมันตรังสีว่า ต้องมีผู้รับผิดชอบทางเทคนิค มีสถานที่จัดเก็บ มีการติดเครื่องหมายแสดงบริเวณรังสี เป็นต้น แต่การจัดเก็บของจำเลยที่ 1 ไม่ปรากฏว่าได้จัดเก็บตามกฎกระทรวงและคำแนะนำของสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติแต่อย่างใด จึงถือว่าจำเลยที่ 1 ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อวัสดุกัมมันตรังสีถูกคนร้ายลักลอบไปและก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกายของโจทก์ การกระทำของจำเลยที่ 1 จึงเป็นละเมิด ฎีกาของจำเลยที่ 1 ฟังไม่ขึ้น (3) ประเด็นค่าเสียหายของโจทก์สมควรกำหนดให้หรือไม่ เพียงไร วินิจฉัยว่า แม้คำพิพากษาของศาลปกครองกลางจะไม่ผูกพันคดีนี้ก็ตาม แต่ก็ถือเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นจากการนำสืบของกลุ่มความโดยชอบ ศาลสามารถนำมาประกอบในการกำหนดค่าเสียหายให้แก่โจทก์ เพื่อให้สอดคล้องกับความเสียหายที่โจทก์แต่ละคนจะได้รับ การที่ศาลอุทธรณ์ได้กำหนดให้โจทก์ได้รับค่าเสียหายเพิ่มขึ้นจากที่โจทก์ได้รับจากศาลปกครองกลางและไม่กำหนดค่าเสียหายให้แก่โจทก์ที่ 4 อีกนั้น ศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยและให้เหตุผลไว้โดยละเอียด เห็นว่าศาลอุทธรณ์กำหนดค่าเสียหายแก่โจทก์ได้เหมาะสมแล้ว พิพากษายืน ค่าฤชาธรรมเนียมชั้นฎีกาทั้งสองสำนวนให้เป็นพับ⁵⁶

ตามแนวคำพิพากษาในคดีนี้ ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า การที่ศาลแพ่งได้มีคำพิพากษาให้จำเลยที่ 1 ชำระค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เกี่ยวกับค่าเดินทางภายหลังวันฟ้องคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 ที่ 7 ถึงที่ 10 เป็นเวลา 10 ปี เป็นเงิน 20,000 บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 11 เป็นเวลา 10 ปี เป็นเงิน 50,000 บาท นั้น แสดงให้เห็นว่า ศาลคาดการณ์ว่าการสะสมมลพิษในร่างกายของโจทก์อาจจะปรากฏอาการออกมาภายใน 10 ปี ซึ่งจะต้องทำการตรวจติดตามเพื่อทำการรักษา แต่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายให้ศาลตั้งข้อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษา

⁵⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15476-15477/2558

ได้เพียง 2 ปี เท่านั้น ศาลจึงมีอาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่เป็นจำนวนเงินให้แก่โจทก์ที่ได้รับ ความเสียหายทางร่างกายได้อีก แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของศาลมีความเป็นธรรม มากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด ตามที่ได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น

4.1.3 คำพิพากษาศาลฎีกา ศึกษาคดีสารตะกั่วล้าห้วยคลิตี้

บริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งได้รับสัมปทานเหมืองตะกั่วปล่อยน้ำในบ่อกักเก็บแร่สารตะกั่วลงสู่ล้าห้วยคลิตี้ ซึ่งถือเป็นผู้ก่อมลพิษ แม้ว่าโรงงาน ปล่อยสารตะกั่วจะปิดกิจการไปแล้ว แต่ผลกระทบที่ชาวบ้านได้รับจากสารตะกั่วในน้ำยังมีผลอยู่ โดยคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดกับสุขภาพของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายในการ รักษาพยาบาลก่อนฟ้องคดี และค่ารักษาพยาบาลต่อเนื่อง รวมถึงค่าเสียหายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งสัตว์เลี้ยงตาย และค่าเสียประโยชน์ในการใช้ประโยชน์จากน้ำ โดยศาลอุทธรณ์ภาค 7 (แผนก คดีสิ่งแวดล้อม)⁵⁷ ได้มีคำพิพากษาคัดสินให้บริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ผู้ก่อมลพิษต้องชดใช้เงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง 8 คนเป็นจำนวนเงิน 29,551,000 บาท จากนั้น ชาวบ้านจำนวน 151 รายจึงยื่นฟ้องบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ผู้ก่อมลพิษ เพิ่มเติมอีก และในปี 2554 ศาลอุทธรณ์ภาค 7 (แผนกคดีสิ่งแวดล้อม)⁵⁸ ก็ได้พิพากษาให้บริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด และกรรมการบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด จ่ายเงินค่าเสียหายจำนวน 36,050,000 บาท ในฐานะเป็นผู้ก่อมลพิษ นอกจากจะฟ้องเรียก ค่าเสียหายแล้ว ในคำขอท้ายฟ้องชาวบ้านขอให้บริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ฟื้นฟูล้าห้วยคลิตี้ และให้เอาสารตะกั่วออกให้หมด เพราะเหตุว่าผู้ที่ปล่อยมลพิษควรมีส่วน รับผิดชอบกรณีดังกล่าว แต่ศาลเห็นว่าเรื่องสิทธิชุมชนยังไม่มีความหมายออกมารองรับให้ฟ้องคดี เพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมได้ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานโดยตรงที่จะต้องฟื้นฟูแก้ไขหรือมีหน้าที่ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลฎีกาที่⁵⁹ วินิจฉัยว่า จำเลยทั้งสองไม่มีพยานนำสืบหักล้างว่า อาการป่วยของโจทก์ทั้งแปดมิได้เกิดจากการรับสารตะกั่วเข้าสู่ร่างกาย ดังนั้น ปริมาณสารตะกั่ว ในร่างกายของโจทก์ทั้งแปดจึงเป็นอันตรายแก่ร่างกายและสุขภาพอนามัยของโจทก์ทั้งแปด ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า โจทก์ทั้งแปดป่วยเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของสารตะกั่วจาก โรงแต่งแร่ของจำเลยที่ 1 เป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ร่างกายและสุขภาพอนามัย จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็น ผู้ดำเนินกิจการแต่งแร่ดังกล่าว จึงเป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ มีหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหม

⁵⁷ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขแดงที่ 1290/2553

⁵⁸ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขแดงที่ 3426/2554

⁵⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15219/2558

ทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่โจทก์ทั้งแปด ไม่ว่าจำเลยที่ 1 จะกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จำเลยที่ 2 เป็นหนึ่งในกรรมการของจำเลยที่ 1 มีอำนาจลงลายมือชื่อผูกพันจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 2 จึงมีฐานะเป็นผู้ดูแลกิจการของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษจึงต้องร่วมรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่โจทก์ทั้งแปด ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เห็นสมควรกำหนดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลให้โจทก์ทั้งแปดก่อนฟ้อง เป็นเงินคนละ 100,000 บาท ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลต่อเนื่องจนกว่าจะลดปริมาณสารตะกั่วในร่างกายให้อยู่ในระดับที่จะไม่เกิดพิษต่อโจทก์ทั้งแปดภายในเวลา 2 ปี เป็นเงินคนละ 50,000 บาท ค่าที่ต้องเสียความสามารถและโอกาสในการทำงานอย่างสิ้นเชิงหรือบางส่วนทั้งในปัจจุบันและอนาคต ค่าเสื่อมสุขภาพอนามัย และค่าขาดประโยชน์ในการใช้น้ำอุปโภคบริโภค ขาดแหล่งอาหาร ขาดประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากลำห้วยคลิตี้ รวมเป็นเงินที่โจทก์ทั้งแปดได้รับทั้งสิ้น 20,200,000 บาท ส่วนประเด็นมีเหตุที่จะสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ศาลฎีกาเห็นว่า ข้อเท็จจริงได้ความว่า อาการเจ็บป่วยของโจทก์ทั้งแปดเกิดจากการได้รับสารพิษตะกั่วสะสมต้องใช้เวลาในการติดตาม ไม่อาจชี้ชัดได้ว่าจะหายเป็นปกติเมื่อใด ประกอบกับโจทก์ยังดำรงชีวิตอยู่บริเวณลำห้วยคลิตี้ที่ปนเปื้อนสารตะกั่วและยังไม่ได้รับการฟื้นฟูอย่างจริงจัง ย่อมส่งผลกระทบต่อการรักษาอาการเจ็บป่วยของโจทก์ จึงเป็นการพ้นวิสัยหยั่งรู้ถึงความเสียหายที่แท้จริงมีเพียงใด เห็นว่า มีเหตุสมควรที่จะสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาในส่วนนี้ไว้เป็นเวลา 2 ปี

พิพากษาแก้เป็นว่า ให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระเงินแก่โจทก์ที่ 1 ที่ 3 ที่ 4 และที่ 6 เป็นเงินคนละ 2,150,000 บาท โจทก์ที่ 2 และที่ 7 เป็นเงินคนละ 2,650,000 บาท และโจทก์ที่ 5 และที่ 8 เป็นเงินคนละ 3,150,000 บาท ให้จำเลยทั้งสองแก้ไขฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ด้วยค่าใช้จ่ายของจำเลยทั้งสองจนกว่าลำห้วยคลิตี้จะกลับมามีสภาพที่สามารถใช้อุปโภคบริโภคได้ตามมาตรฐานของทางราชการ และให้สงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อร่างกายหรืออนามัยและค่าเสียหายเพื่อการเสียความสามารถประกอบการงานของโจทก์ทั้งแปดภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาศาลฎีกาให้คู่ความฟัง นอกจากนี้ที่แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 7

คดีนี้ ผู้ศึกษาพบว่า โจทก์ได้นำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากถูกละเมิดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ⁶⁰ และก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของชุมชนคดีที่ต่าง และมีภาระค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหารทดแทนอาหารที่เคยมีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีฟื้นฟูค่าเสียหายคดีและให้ชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่มีภาระเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหารแต่ละเดือน โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่ได้รับความเสียหายทางร่างกายจากการได้รับมลพิษสารตะกั่ว⁶¹ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อโจทก์นำคดีมาฟ้องต่อศาลแพ่งและศาลเห็นว่าอาการเจ็บป่วยของโจทก์เกิดจากการได้รับสารพิษตะกั่วสะสมและต้องใช้เวลาในการติดตาม จึงสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาในส่วนนี้ไว้เป็นเวลา 2 ปี ผู้ศึกษาเห็นว่า ผลกระทบที่โจทก์ได้รับจากการสะสมมลพิษสารตะกั่วจากค่าเสียหายคดีอาจจะปรากฏอาการออกมาทางร่างกายหลังระยะเวลาเกิน 2 ปี ตามที่ศาลตั้งข้อสงวนสิทธิดังกล่าวไว้ ซึ่งโจทก์จะไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เนื่องมาจากข้อจำกัดของกฎหมายซึ่งไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่แท้จริงกับสภาพสังคมปัจจุบัน ถึงแม้ในคดีนี้ศาลได้นำทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมและทฤษฎีผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาประกอบการพิจารณาพิพากษาดำเนินแล้วก็ตาม

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการที่ศาลปกครองไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

จากการศึกษา พบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีแนวทางในการพิจารณาคดีของศาลที่ยอมรับความจริงของพิษภัยที่เกิดขึ้นมากกว่าจะพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย เช่น คดีอิโต-อิโต เมื่อมีการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาล โดยปกติแล้วตามกฎหมายผู้ฟ้องคดีจะต้องพิสูจน์ความเสียหายให้ศาลเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายกับผล ซึ่งความเสียหายนั้นเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้เห็นได้ชัด แต่ในคดีนี้ศาลกลับพิจารณาโดยไม่ได้คำนึงถึงตัวบทกฎหมาย แต่กลับพิจารณาตามความเป็นจริงอันเป็นผลดีต่อผู้ฟ้องคดีและศาลได้วางหลักเกณฑ์การพิจารณาพิสูจน์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลว่าผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างมลพิษกับโรคที่เกิดขึ้นจนกระทั่งปราศจากข้อสงสัยเพียงแต่พิสูจน์ว่ามีการเกิดของโรคในหมู่ประชากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษนั้นก็พอ คดีนี้จึงเป็นแนวปฏิบัติสำหรับคดีเกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่ศาลจะถือเป็นแนวทางในการพิจารณา

⁶⁰ ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม (The Environmental Right Theory)

⁶¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.743/2555

คดีต่อไป และคดีนี้อีกาตะและคามาโมโต มินามาตะ ศาลก็ไม่ได้เคร่งครัดต่อกระบวนการวิธีพิจารณาคดีตามกฎหมายที่จะต้องให้ผู้ฟ้องคดีพิสูจน์ความเสียหายให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหาย และเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ศาลยึดแนวทางการพิจารณาคดีตามคดีโอโต-โอโต ส่วนคดียกโคชิ ศาลได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการคาดหมายล่วงหน้าอย่างเช่นวิญญูชนมาปรับใช้กับคดีนี้ และศาลได้ตัดสินคดีเป็นบรรทัดฐานเดียวกันให้โรงงานของจำเลยรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้โจทก์ทั้งหมด จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลและโรงงานอุตสาหกรรมยอมรับให้มีกฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (The Pollution Related Health Damage Compensation Law, Law No.111) ขึ้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1973 โดยมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1974 ซึ่งกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิต จากมลพิษที่เกิดจากอากาศและน้ำในเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการจัดให้มีโครงการบางประเภทที่จำเป็นเพื่อการฟื้นฟูสุขภาพของผู้ป่วยและการสังคมนาเคราะห์ เป็นต้น ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับแนวทางการวินิจฉัยคดีของศาลญี่ปุ่นที่มุ่งเน้นเยียวยาความเสียหายที่แท้จริงให้แก่ผู้เสียหายโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามพยานหลักฐานในคดีมากกว่า การเคร่งครัดกับบทกฎหมายที่มีอยู่อย่างจำกัด

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1980 รัฐสภาสหรัฐ ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิด การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act : CERCLA) หรือ Superfund Law เพื่อต้องการแก้ไขปัญหามลภาวะจากวัตถุมีพิษ สารอันตรายหรือของเสียอันตราย ซึ่งสะสมค้างอยู่ในพื้นที่แหล่งอุตสาหกรรมต่างๆ ทั่วสหรัฐอเมริกา อันเป็นผลพวงมาจากการปฏิบัติอุตสาหกรรมของประเทศในอดีตที่ผ่านมา ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย CERCLA หลายครั้ง โดยกฎหมาย Superfund Amendment and Reauthorization Act (SARA) เป็นกฎหมายที่กำหนดไว้ทั้งมาตรการทางการบริหารและการควบคุมในการทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนาแนวคิดในการพิจารณาการเจ็บป่วยและการเยียวยาสำหรับการได้รับสารพิษแต่ยังไม่ปรากฏอาการจากสารพิษ เช่น คดี Ferrara V. Gulluchio โดยศาลเห็นว่าโจทก์มีสาเหตุและมีเหตุผลต่อการเกรงกลัวโรคที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือเรียกว่า ความหวาดกลัวโรคมะเร็ง (Cancerphobia) จึงพิพากษาให้โจทก์ได้รับค่าเสียหาย และคดี Ayers V. Township of Jackson ศาลวินิจฉัยว่ากฎหมายละเมิดสามารถนำมาบังคับใช้กับกรณีผู้ที่ได้รับสารพิษ แต่ยังไม่แสดงอาการในการเรียกร้องค่าตรวจรักษาที่มีเหตุผล และเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะในการเฝ้าระวังและตรวจรักษาโรคแต่เนิ่นๆ ซึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีศาลสหรัฐอเมริกาได้นำหลักตามทฤษฎีเชิงลงโทษมาใช้กับผู้ก่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมด้วย

สำหรับประเทศไทย นับตั้งแต่ศาลปกครองได้เปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2554 ศาลปกครองได้นำพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาใช้ในการพิจารณาคดีพิพาทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้การนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่สามารถเยียวยาความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ พระราชบัญญัติ ดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองในการกำหนดค่าเสียหายให้ครอบคลุมถึงค่าเสียหายต่างๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หรือค่าใช้จ่ายในการตรวจติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้องคดี ค่าเสียหายในอนาคต ตลอดจนการตั้งข้อสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพาทฯ เป็นต้น ดังนั้น การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดค่าบังคับในคำพิพาทฯ ให้ครอบคลุมถึงความเสียหายดังกล่าวด้วย และนอกจากนี้ในประเด็นเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย และอนามัยที่ยังไม่ปรากฏอาการอย่างชัดเจน มักเป็นความเสี่ยงในอนาคตที่จะเกิดโรค ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเสียหาย แต่ยังไม่ปรากฏอาการอาจไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหาย แม้ว่าจะมีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นถึงโอกาสที่จะเกิดโรคในอนาคต ดังเช่น คดีสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60 (คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ.415/2550) ก็ตาม เนื่องจากศาลปกครองจะพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงหรือตามควรแก่พฤติการณ์ ตามมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามความเสียหายเท่าที่พิสูจน์ได้จริง หรือเท่าที่มีพยานหลักฐานเพียงพอประกอบกับมีกฎหมายรับรองให้อำนาจเท่านั้น แต่ในส่วนของค่าเสียหายบางอย่าง เช่น ค่าเสียหายเชิงลงโทษ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ตลอดจนการตั้งข้อสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพาทฯ ของศาลยังไม่มียกเว้นในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองไว้ ทั้งที่ค่าเสียหายเหล่านี้มีอยู่จริง แต่เนื่องจากค่าเสียหายต่างๆ เหล่านี้เป็นค่าเสียหายที่ไม่มีพยานหลักฐานที่แน่นอนชัดเจน ศาลปกครองจึงไม่สามารถคิดคำนวณค่าเสียหายได้ว่าจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสมและเป็นธรรม ทำให้การเยียวยาความเสียหายทางร่างกายศาลปกครองจะคำนวณเป็นตัวเงินเท่าที่ปรากฏอาการออกมา ณ วันที่ศาลมีคำพิพาทฯ เท่านั้น และจากการศึกษาพบว่า มาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลปกครองกำหนดค่าบังคับในกรณีที่สิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อร่างกาย อนามัย ค่าใช้จ่ายในการ

รักษาพยาบาล หรือค่าใช้จ่ายในการตรวจติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้องคดี ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ตลอดจนการตั้งข้อสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาของศาล เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้จึงมีบทบัญญัติแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 วรรคสอง กำหนดให้ในกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่เนื่องจากคดีปกครองเป็นคดีที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเห็นได้จากวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวน ดังนั้น การที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับจึงยังไม่สอดคล้องกับการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และนอกจากนี้ แม้ศาลปกครองได้มีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554 ก็ตาม คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวก็เป็นเพียงหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีและหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายไว้อย่างกว้างๆ ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางไว้ให้ศาลปกครองสามารถใช้ได้ แต่แท้จริงแล้วคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมาย ศาลปกครองจึงไม่ได้ดำเนินการตามคำแนะนำดังกล่าวได้อย่างแท้จริง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ากรณีที่ศาลปกครองไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะนั้น ทำให้ศาลปกครองจำต้องนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลปกครองนำมาใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ที่ใช้ในคดีระหว่างเอกชนด้วยกันซึ่งมีสถานะเท่าเทียมกัน แต่โดยที่คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากและความเสียหายที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชาชน ตลอดจนระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ และเป็นคดีที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐฝ่ายหนึ่งซึ่งมีอำนาจหรือสถานะที่สูงกว่าเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง การที่ศาลปกครองนำเอาเฉพาะหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ จึงขัดกับทฤษฎีที่ควรใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น ทฤษฎีผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Theory of Strict Liability) ทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Theory) เป็นต้น การที่ศาลปกครองนำหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้จึงยังไม่สามารถเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย

ให้กับผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มุ่งใช้บังคับกับกรณีคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน คู่กรณีอยู่ในสถานะเท่าเทียมกัน และการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมุ่งเฉพาะให้คู่กรณีกลับคืนสู่ฐานะเดิม แต่ข้อพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่จะมีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี สถานะของคู่กรณีไม่ได้เท่าเทียมกัน ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) การสืบพยานหลักฐานมุ่งเน้นการแสวงหาความจริงโดยแท้ ไม่ได้จำกัดการพิสูจน์อยู่ที่การนำเสนอพยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น และนอกจากนี้ เมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองโดยปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการได้รับมลพิษเข้าสู่ร่างกายแต่ยังไม่ปรากฏอาการ หากใช้หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำสืบให้ได้ว่าตนได้รับมลพิษชนิดใดชนิดหนึ่งเข้าสู่ร่างกายและจะส่งผลกระทบต่อระบบการทำงานของร่างกายอย่างไร ในลักษณะใด และต้องเข้ารับการรักษาตัวเป็นระยะเวลาานานเท่าใด จึงยากต่อการพิสูจน์ อีกทั้งยังมีภาระค่าใช้จ่ายที่สูงอันเป็นการสร้างภาระให้กับผู้ฟ้องคดีในการพิสูจน์ว่าความเสียหายจะมีหรือเกิดขึ้นอย่างไร เช่น คดีสารตะกั่วลำห้วยคลิตี้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15219/2558 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.743/2555) ศาลปกครองจึงมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องนำสืบพยานหลักฐานดังกล่าวโดยใช้ระบบไต่สวน เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความคุ้มครองและเป็นธรรมอย่างแท้จริง อีกทั้งการกำหนดค่าบังคับในการทำคำพิพากษาต้องเป็นไปตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากกรณีข้างต้นผู้ศึกษาเห็นว่า ค่าบังคับดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงความเสียหายในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมลพิษทางร่างกายแต่ยังไม่ปรากฏอาการ ณ วันที่ศาลมีคำพิพากษา ทำให้คำพิพากษาของศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมในการพิจารณาคดี กล่าวคือ ผลแห่งคำพิพากษาไม่อาจเยียวยาผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเสียหายได้อย่างแท้จริง เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้นอกเหนือจากการนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ ดังนั้น การที่ศาลปกครองไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเสียหายไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่ตนได้รับอย่างแท้จริง และยังเป็นการจัดกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลปกครองที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรวม คำพิพากษาคำสั่งจึงต้องเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง ผู้ศึกษาเห็นว่า การนำวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีอยู่ในปัจจุบันและการนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้ในการพิจารณา

พิพาทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นยังขัดกับหลักความยุติธรรม รวมทั้งไม่เป็นการแก้ไข
เยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่คู่กรณีได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

4.3 ปัญหาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนทางร่างกายซึ่งยังไม่ปรากฏอาการในคดี ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การฟ้องเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบใช้
ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทาง
ปกครองซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น
หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า
เกินสมควรเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นผลทำให้ผู้เสียหายจากมลพิษ
สิ่งแวดล้อมสามารถใช้สิทธิทางศาล โดยอาศัยมูลคดีเดียวกัน ได้ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม
กล่าวคือ การฟ้องเรียกร้องให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษรับผิดชอบใช้
ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพ
อนามัย หรือทรัพย์สินให้แก่ตนตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายต่อศาลยุติธรรม ตามมาตรา 96
แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบกับมาตรา 420
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครอง หรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุม โครงการ
หรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรรับผิดชอบใช้
ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ
อนามัย หรือทรัพย์สินให้แก่ตนต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีปัญหาว່ว่าศาลปกครองใช้หลักเกณฑ์
ตามกฎหมายใดในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีลักษณะดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองมีฐานในการพิจารณาเรื่องความรับผิด
ทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับ
ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่พระราชบัญญัติ ดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่อง
การกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้อง
รับผิดชอบใช้ไว้เป็นการเฉพาะ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายไว้เป็นการเฉพาะเช่นกัน ประกอบ
กับกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 96 ก็ไม่ได้ระบุไว้โดยเฉพาะว่าค่าเสียหายคืออะไรบ้าง ศาลปกครองจึงต้องนำมาตรา 438 มาตรา 443 มาตรา 444 และมาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักละเมิด มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาโดยอนุโลม และแนวทางปฏิบัติปรากฏว่าศาลปกครองได้พิจารณากำหนด จำนวนค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตาม ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation Principle) กล่าวคือ ค่าสินไหมทดแทน จะต้องเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดและค่าเสียหายนั้นจะต้อง มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง และศาลปกครองจะเยียวยา ความเสียหายให้แก่เฉพาะกรณีและผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเกิดขึ้นแล้วและเป็นความเสียหายที่มี ความแน่นอนชัดเจนแล้วเท่านั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับมลพิษที่รั่วไหลหรือแพร่กระจายสะสมอยู่ใน ร่างกายแต่ยังไม่ปรากฏอาการออกมา ณ วันที่ศาลมีคำพิพากษา ไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิทางศาลต่อศาลปกครอง และนอกจากนี้ ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลปกครองจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยา ความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ไม่เต็มจำนวนตามที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจริง เนื่องจาก โดยหลักการแล้วเมื่อมีการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษสิ่งแวดล้อมจนเป็นเหตุทำให้ ผู้ใดได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหายแล้ว ผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องคดีจะต้องไปใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเอกชน ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้น ทั้งหมด ฉะนั้น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้จึงเป็นเพียงมาตรการอื่นเพื่อเยียวยา ความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้กลับคืนสู่สถานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมให้มากที่สุดเท่าที่ จะทำได้

ผู้ศึกษาเห็นว่า การเยียวยาความเสียหายตามลักษณะดังกล่าวไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ ของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและไม่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่ง อาจมีค่าเสียหายในอนาคตที่ไม่อาจหยั่งรู้และประเมินได้ในขณะฟ้องคดี เช่น กรณีคดีสาร กัมมันตภาพรังสี โคบอลต์ - 60 ซึ่งศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1820/2545) ได้วินิจฉัยว่า การแพร่กระจายของรังสีแกมมาจากสารโคบอลต์ - 60 เป็นเหตุทำให้ ผู้เสียหายบางรายเสียชีวิตและผู้ฟ้องคดีบางรายมีอาการอ่อนเพลีย ไช้กระดูกฝ่อ จำนวนเม็ดเลือดขาวต่ำ มีความผิดปกติของโครโมโซมและบางรายมีโอกาสเกิดมะเร็งผิวหนังบริเวณปลายมือได้มากกว่าปกติ โดยมีระยะเวลาติดตามผลประมาณ 10 ปี ผู้ฟ้องคดีบางรายซึ่งเป็นหญิงต้องตัดสินใจทำแท้งและยุติการ ตั้งครรภ์เนื่องจากทารกในครรภ์ได้รับรังสีซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อทารก ศาลปกครองกลาง จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนค่าเสียหายอย่างอื่น อันมิใช่

ตัวเงินของผู้ฟ้องคดี แพทย์ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นว่าแม้จะไม่มีอาการผิดปกติแต่ก็ต้องเฝ้าติดตาม เป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินตามมาตรา 446 แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย สำหรับค่ารักษาพยาบาลในอนาคต แพทย์ ผู้ทำการรักษาได้ชี้แจงว่าเห็นควรติดตามผลเลือดและโครโมโซมต่อไปไม่น้อยกว่า 10 ปี ซึ่งไม่อาจ ทราบได้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีอาการป่วยในอนาคตหรือไม่ ศาลจึงไม่กำหนดค่าความเสียหายในส่วนนี้ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ศาลสงวนซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนนี้อีกภายในระยะเวลาไม่เกินสอง ปี นับแต่วันที่มิคำพิพากษา ตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ จากกรณีศึกษาคดีสารตะกั่วล้าห้วยคลิตี้ที่มีการฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทั้งในศาลปกครอง และ ในศาลยุติธรรม แต่ในศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.743/2555) ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายทางร่างกาย ผู้ศึกษาจึงจะได้วิเคราะห์เฉพาะส่วนที่ฟ้องคดีในศาลแพ่ง (คำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ 1267/2547) โดยศาลแพ่งได้กำหนดค่าเสียหายที่จำเลย จะต้องรับผิดชอบ คือ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเดินทางไปรักษาที่โรงพยาบาล ค่าเดินทางภายหลังวันฟ้องคดี เพื่อไปพบแพทย์เพื่อตรวจดูอาการ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ค่าปลงศพ และค่าอุปการะเลี้ยงดู ส่วนศาลอุทธรณ์ภาค 7 (คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขแดง ที่ 3426/2554) พิพากษาให้จำเลยรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย คือ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลก่อนฟ้อง ค่ารักษาพยาบาลต่อเนื่องจนกว่าจะลดปริมาณของสารตะกั่วในร่างกายให้อยู่ในระดับที่จะไม่เกิดพิษ ต่อจิตใจภายในระยะเวลาสองปี ค่าที่ต้องเสียความสามารถและ โอกาสที่ต้องทำงานอย่างสิ้นเชิงหรือ บางส่วนทั้งในปัจจุบันและอนาคต ค่าเสื่อมสุขภาพอนามัย และการที่ได้รับทุกขเวทนาทางด้าน จิตใจและสูญเสียอวัยวะ คุณภาพชีวิต โอกาสที่จะพัฒนาตนอย่างมีศักดิ์ศรีและความสามารถที่จะ สืบพันธุ์ได้ ค่าขาดประโยชน์ในการใช้น้ำอุปโภคบริโภค ขาดแหล่งอาหาร ขาดประโยชน์ในการใช้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากล้าห้วยคลิตี้

จากกรณีศึกษาดังกล่าวเห็นว่า ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมทั้งในศาลปกครองและศาลยุติธรรมนั้น ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามหลัก กฎหมายละเมิด ตามมาตรา 438 มาตรา 443 และมาตรา 444 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ซึ่งค่าสินไหมทดแทนตามหลักกฎหมายละเมิดนี้จะตั้งอยู่บนหลักการเยียวยาที่ต้องจ่าย ไปจริง ซึ่งในการพิจารณาคดีการนำสืบถึงค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ ส่วนใหญ่ผู้ฟ้องคดีหรือ โจทก์จะต้องมีเอกสารทางการเงิน เช่น ใบเสร็จในการรักษาพยาบาล ค่ายา ค่าใช้จ่ายจำเป็นอื่นๆ เพื่อมาแสดงต่อศาลว่าได้ใช้จ่ายในการรักษาตัวเองไปเป็นจำนวนเท่าใด ถึงแม้ตามมาตรา 446 กำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหายต่อร่างกายหรืออนามัยมีสิทธิเรียกร้องเอาค่าเสียหายอย่างอื่น อันมิใช่ตัวเงินด้วย เช่น กรณีคดีสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60 ที่ผู้เสียหายได้รับอันตราย

จากการรั่วไหลของรังสีโคบอลต์ - 60 ศาลได้กำหนดให้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินแก่โจทก์แต่ละคนในคดีนี้ ซึ่งมีอาการกลุ่มเม็ดเลือดและโครโมโซมผิดปกติ และต้องรับการตรวจรักษาอย่างต่อเนื่องอีก 10 ปี ศาลปกครองกลางกำหนดค่าเสียหายส่วนนี้ให้จำนวน 100,000 บาท เป็นต้น ซึ่งจากกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ผู้ก่อมลพิษก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายของผู้ที่ได้รับความเสียหาย เมื่อผู้เสียหายใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายดังกล่าว ศาลยังคงกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริงตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ตามมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครอง กิติ หรือศาลยุติธรรม กิติ ต่างก็กำหนดค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ น้อยมาก หากเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติและแก่ชีวิตของประชาชนโดยรวม และจากการศึกษาพบว่า ตามหลักกฎหมายของต่างประเทศ มีหลักการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) ซึ่งเป็นหลักการที่ศาลสามารถสั่งให้ผู้ก่อมลพิษจ่ายค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้ อันเป็นหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดหลักการนี้ไว้ โดยคดีละเมิดสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา ศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษในความหมายของการลงโทษหรือโทษที่สมควรจะได้รับตอบแทน อันเป็นการป้องกันหรือยับยั้งการกระทำซ้ำอีก แต่ค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของไทยยังไม่มีให้นำหลักการในเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้แต่อย่างใด และในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากการศึกษาเห็นได้ว่า มีลักษณะคดีที่แตกต่างจากคดีละเมิดทั่วไป หากยังคงใช้หลักกฎหมายในลักษณะละเมิดทั่วไปมาใช้บังคับ ผู้ศึกษาเห็นว่าอาจจะยังไม่เหมาะสมและเป็นธรรมในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ก่อมลพิษ ซึ่งลักษณะของค่าเสียหายเชิงลงโทษจะมีลักษณะที่จะทำให้ผู้ก่อมลพิษจะต้องชดใช้ค่าเสียหายเพื่อเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษนั้นด้วย หากศาลปกครองมีการนำหลักการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษดังที่มีในประเทศสหรัฐอเมริกาหรือแม้กระทั่งในการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษในคดีผู้บริโภคของประเทศไทยมาปรับใช้กับการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ประกอบกับนำทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Theory) ที่ใช้ในประเทศญี่ปุ่นตามตัวอย่างคดีโอโต-โอโต และคดีคุมาโมโต มินามาตะ ที่ศาลได้วางหลักไว้ว่า ภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างมลพิษกับโรคที่เกิดขึ้น จนกระทั่งปราศจากข้อสงสัย เพียงแต่พิสูจน์ว่ามีการเกิดโรคที่เกี่ยวข้องกับการได้รับมลพิษนั้นก็เพียงพอแล้ว มาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมควบคู่กับทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) แทนการใช้ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผล (Causation Theory) ผู้ศึกษาเห็นว่า จะเป็นมาตรการทางกฎหมายมาตรการหนึ่งที่จะช่วยบรรเทา

ความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งในตัวของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายและทรัพย์สินสาธารณะซึ่งจะเป็นการลดภาระการพิสูจน์ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นของผู้ฟ้องคดี ทั้งยังอาจเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษรายอื่นให้มีความระมัดระวังในการประกอบการเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นและสิ่งแวดล้อมต่อไป อีกทั้งจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการคุ้มครอง และศาลปกครองสามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อมที่ยังไม่ปรากฏอาการ ได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครอง

การกำหนดค่าเสียหายในอนาคตหรือการสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาดมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 444 วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าในเวลาพิพากษาคดี เป็นพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้น ได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้

จากการศึกษาพบว่า ความเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นแตกต่างจากคดีละเมิดทั่วไปจึงเกิดปัญหาขึ้นว่า ความเสียหายนั้นอาจจะเกิดจากการสะสมของมลพิษในร่างกายโดยยังไม่ปรากฏอาการ ซึ่งบางกรณีอาจใช้เวลานานกว่าสองปีที่จะปรากฏอาการออกมาได้ เพราะสารพิษที่สะสมอยู่ในร่างกายยังไม่ปรากฏอาการ จากกรณีศึกษาการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนทั้งในศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1820/2545) และศาลยุติธรรม (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15476-15477/2558) ในกรณีของคดีสารกัมมันตภาพรังสี โคบอลต์ - 60 ที่ผู้เสียหายได้รับอันตรายจากการรั่วไหลของรังสี โคบอลต์ - 60 ศาลพิพากษาว่า เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องใช้เวลาในการตรวจและติดตามผลในอนาคต 10 ปี เนื่องจากมีโอกาสที่จะเป็นมะเร็งมากกว่าบุคคลทั่วไป แต่ไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นโรคมะเร็งหรือไม่และพันวิสัยที่จะทราบว่าความเสียหายมีเพียงใด จึงสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาภายในกำหนดสองปี ตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามกรณีศึกษาในคดีนี้เห็นว่า ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีปรากฏชัดแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่รังสีโคบอลต์ - 60 รั่วไหลนั้น การที่รังสีแพร่กระจายออกมาทำให้มีบุคคลถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีได้รับอันตรายแก่กาย มีโครโมโซมผิดปกติ ไชกระดูกฝ่อ ต้องเข้ารับการรักษาและต้องพบแพทย์เป็นประจำอย่างต่อเนื่องอีก 10 - 15 ปี เพื่อเฝ้าระวัง เนื่องจากบริเวณที่ได้รับรังสีมีโอกาสที่จะเป็นมะเร็งได้ง่าย จึงเห็นว่าระยะเวลาในการปรากฏอาการของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษนั้นมีระยะเวลาค่อนข้างยาวนานในการติดตามเฝ้าระวัง ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและขอให้ปรากฏอาการที่ชัดเจนแล้วค่อยนำคดีมาฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนก็อาจจะเป็นผลให้คดีของผู้ฟ้องคดีขาดอายุความ และเมื่อผู้ฟ้องคดีเลือกที่จะใช้สิทธิทางศาลที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกค่าสินไหม

ทดแทนในขณะที่ผู้ฟ้องคดีปรากฏอาการออกมาบ้างแล้ว แต่ผลทางการแพทย์ก็ยังคงปรากฏว่าต้องเฝ้าติดตามระวังผลอีกอย่างเช่นในคดีดังกล่าว ซึ่งในทางกฎหมายการที่จะกำหนดค่าสินไหมทดแทนภายหลังในกรณีเกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้น ตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้ศาลสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปี ซึ่งหากเปรียบเทียบกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อมนั้น ระยะเวลาดังกล่าวยังไม่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษ โดยหากผู้ฟ้องคดีเกิดเป็นโรคร้ายแรงกว่าขณะที่ศาลได้มีคำพิพากษาและระยะเวลาในการที่ศาลปกครองได้สงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาล่วงเลยระยะเวลาสองปีแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายในส่วนนี้อีก ในกรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรให้การรับรองสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตที่ปรากฏตามกระบวนการพิจารณาแล้วว่าผู้ฟ้องคดีอาจจะได้รับอันตรายมากกว่าที่เป็นอยู่ ณ วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากนำหลักละเมิดทั่วไปมาใช้บังคับกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างเช่นในปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

จากปัญหาดังกล่าวพบว่า พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 40 บัญญัติว่า ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยและในเวลาพิพากษาคดีเป็นการพ้นวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้นมีแท้จริงเพียงใด ศาลอาจกล่าวในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นอีกภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่ก่อนการแก้ไขต้องให้โอกาสคู่ความอีกฝ่ายที่จะคัดค้าน จากกรณีดังกล่าวเป็นการกำหนดไว้โดยเฉพาะในคดีผู้บริโภค ซึ่งเป็นการแตกต่างจากหลักกฎหมายเรื่องละเมิด เนื่องจากในคดีดังกล่าวความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้ได้รับความเสียหายอาจจะค่อยๆ สะสมอยู่และใช้เวลานานพอสมควรที่จะปรากฏอาการออกมาทางร่างกายภายหลังและเป็นการพ้นวิสัยที่จะหยั่งรู้ได้แน่ในเวลาศาลมีคำพิพากษาว่าความเสียหายนั้นจะมีเพียงใด ดังเช่นคดีผู้บริโภคกรณีขวดน้ำอัดลมระเบิด (คำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขแดงที่ ผบ. 520/2560) ศาลแพ่งพิพากษาให้จำเลย (บริษัทเสริมสุข จำกัด (มหาชน)) ชำระเงินจำนวน 1,410,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ 18 พฤษภาคม 2555 ซึ่งเป็นวันเกิดเหตุเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้บริโภคที่เป็นผู้เสียหาย รวมทั้งชำระค่าสูญเสียความสามารถในการประกอบอาชีพเป็นเงิน 900,000 บาท และให้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาเกี่ยวกับค่าเสียหายที่เป็นค่าสูญเสียความสามารถในการประกอบอาชีพ ค่ารักษาพยาบาลในอนาคตไว้จนกว่าการรักษาจะเสร็จสิ้น แต่ไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่คำพิพากษา ทั้งนี้ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งตาม

บทบัญญัติดังกล่าวให้ศาลมีอำนาจสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งได้อันมีหลักการ ทำนองเดียวกับมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่มาตรา 444 วรรคสอง ให้กำหนดระยะเวลาที่ศาลจะสงวนสิทธิไว้ได้เพียงไม่เกินสองปีเท่านั้น และนอกจากนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ เป็นการเฉพาะดังเช่นคดีผู้บริโภค โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายในอนาคต ในกรณีที่เป็นการฟื้นฟูวิสัยที่ยังรู้ได้ว่าความเสียหายที่แท้จริงมีเพียงใด ศาลควรกำหนดให้สงวนสิทธิ ในการแก้ไขคำพิพากษาได้ตามรูปคดีแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ทั้งนี้ หากในอนาคตได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น อาจพิจารณา การตั้งข้อสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองตามความเป็นจริงก็เป็นได้

อย่างไรก็ตาม คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังมีกรณีที่มีความเสียหายทาง ร่างกายปรากฏอาการขึ้นภายหลังจากการก่อเหตุละเมิดแล้ว แต่ขณะคดีอยู่ระหว่างที่ศาลพิจารณา หรือ ณ วันที่ศาลมีคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถพิสูจน์ค่าเสียหายให้ศาลเห็นได้ และศาล ก็ไม่อาจจะประมาณค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องได้ หากผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย ดังกล่าวภายหลังจากที่ศาลสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาขึ้นแล้วเกินระยะเวลา ตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีมาร้องขอต่อศาลโดยขอใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าเสียหายเพิ่มเติมจากการปรากฏอาการทางร่างกายชัดเจนในภายหลังจากศาลสงวนสิทธิแก้ไข คำพิพากษาเกินสองปีแล้ว อาจทำให้สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีระงับสิ้นไปแล้วโดยข้อกฎหมาย ก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ความเสียหายที่ปรากฏออกมาทางร่างกายขึ้นใหม่ แต่เป็นผลสืบเนื่องจาก การกระทำละเมิดของผู้ก่อมลพิษที่เกิดขึ้นภายหลังระยะเวลาสองปีแล้วอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความ เป็นธรรมและไม่ได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างแท้จริง เพราะการกระทำละเมิด ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยของบุคคล ซึ่งต้องอาศัยการพิสูจน์ทางการแพทย์ และสาขาชีพพิสูจน์ความรับผิดชอบในผลของความเสียหาย ของผู้ฟ้องคดีที่ยังไม่ปรากฏอาการเหล่านี้ซึ่งต้องอาศัยเวลานานจนกว่าการสะสมมลพิษจนถึง ขนาดที่จะปรากฏอาการออกมาทางร่างกายได้ ซึ่งศาลไทยพิจารณาความเสียหายจากทฤษฎี ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation Theory) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น ระยะเวลาสองปีที่ศาลปกครองมีอำนาจสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาได้จึงไม่เพียงพอ และไม่สามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรที่จะแก้ไข กำหนดระยะเวลาการสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาให้เหมาะสมต่อไป และจากการศึกษา พบว่า คำแนะนำของประธานศาลสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำฉบับ นี้ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษาให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่างๆ

ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคน รวมทั้งให้ศาลมีอำนาจตั้งข้อสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษา เพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตได้ด้วย แต่คำแนะนำดังกล่าวไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมาย ศาลปกครองจึงไม่กล้าใช้อำนาจเพื่อกำหนดกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม ได้อย่างแท้จริง ส่วนคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม นั้น แม้ประธานศาลฎีกาได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือความเสียหายที่ต้องใช้เวลานานในการแสดงอาการ ศาลพึงพิจารณาว่าโจทก์อาจเรียกร้องค่าเสียหาย และค่าใช้จ่ายในการตรวจติดตามเพื่อรักษาอาการป่วยได้ แต่จากการศึกษา ไม่พบว่าศาลได้นำ คำแนะนำของประธานศาลฎีกาดังกล่าวมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีแต่อย่างใด แต่พบว่า ศาลใช้อำนาจตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาประกอบการ พิจารณาพิพากษาในแต่ละคดี ส่วนร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย และในเวลาพิพากษาคดีเป็นการพ้นวิสัยจะหยั่งรู้ได้แม้ว่าความเสียหาย นั้นมีแท้จริงเพียงใด ศาลมีอำนาจในการสงวนไว้ซึ่งสิทธิจะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นอีก ภายในระยะเวลาไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่โดยที่พระราชบัญญัติ ดังกล่าวยังไม่ประกาศใช้ แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า ศาลและนักกฎหมายตลอดจนสถาบันทางการแพทย์ ให้การยอมรับว่า ผู้เสียหายที่ได้รับมลพิษสิ่งแวดล้อมเข้าสู่ร่างกายจำเป็นต้องใช้เวลานานพอสมควร จนกว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นจะปรากฏอาการออกมาทางร่างกาย และจากเหตุการณ์สำคัญ ในคดีสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60 ย่อมเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสียหายราย อื่นๆ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจริงและคำพิพากษาของศาลไม่อาจเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ได้อย่างแท้จริง อันเนื่องด้วยข้อจำกัดของกฎหมายที่ให้อำนาจศาลในการตั้งข้อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการ แก้ไขคำพิพากษาได้ภายในระยะเวลาไม่เกินสองปี ตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ศาลปกครองนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและตั้งข้อสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการ แก้ไขคำพิพากษาของศาลนั้นยังไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี

ผู้ศึกษาเห็นว่า ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีความเสียหาย บางลักษณะที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจหยั่งรู้ค่าเสียหายว่าตนได้รับเป็นความเสียหายจากการทำละเมิดเท่าใด เช่นความเสียหายจากมลพิษที่สะสมอยู่ในร่างกายหรือกระแสเลือดของผู้ฟ้องคดีซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่อาจ หยั่งรู้ค่าเสียหายได้ว่า ความเสียหายที่ตนได้รับจะประมาณการเป็นค่าเสียหายได้เท่าใดนอกเสียจาก จะต้องได้รับการตรวจรักษาอาการจากแพทย์เสียก่อนจึงจะหยั่งรู้ความเสียหายและค่าใช้จ่ายได้

ความเสียหายในลักษณะเช่นนี้เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และความเสียหายเช่นนี้เป็นความเสียหายที่ไม่อาจหยั่งรู้ได้ขณะกระทำละเมิด

และแนวทางพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองตามที่ได้ศึกษา การสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาได้ไม่เกินสองปี ก็เป็นระยะเวลาที่ไม่เพียงพอและเหมาะสมได้ เนื่องจากสภาพของความเสียหายที่ยังไม่ปรากฏอาการดังกล่าวต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทางการแพทย์ ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทางการแพทย์มาตรวจพิสูจน์ความเสียหายของความเสียหายที่ได้รับจากผู้ฟ้องคดีเสียก่อน ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาอันยาวนาน ความเจ็บป่วยจากการสะสมมลพิษในร่างกายของผู้ฟ้องคดีบางลักษณะต้องติดตามเฝ้าระวังความเสี่ยงภัยของโรคอยู่ตลอดเวลา ระยะเวลาจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งที่จะพิสูจน์การหยั่งรู้ของอาการที่เป็นความเสียหายได้ว่าควรจะใช้ค่าเสียหายในการรักษาเป็นเท่าใด มีตัวแปรและปัจจัยใดเป็นค่าใช้จ่ายที่จะกำหนดเป็นค่ารักษาออกมาเป็นตัวเงินค่าเสียหายได้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ลักษณะของความซับซ้อนในความเสียหายที่เกิดขึ้นและไม่อาจหยั่งรู้ได้นี้ หากผลของความเสียหายปรากฏขึ้นภายหลังเกินระยะเวลาสองปีที่ศาลปกครองสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาอาจไม่ตอบสนองต่อมาตรการเยียวยาความเสียหายได้ และนอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีต้องนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ถึงความเสียหายที่เพิ่มขึ้นเพื่อขอให้ศาลแก้ไขคำพิพากษาอีก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความยากลำบากของผู้ฟ้องคดีในการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า หากความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังศาลพิพากษาคดีและสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาเกินสองปีแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมไม่มีสิทธิร้องขอต่อศาลที่จะขอให้ศาลแก้ไขคำพิพากษาได้อีก และการนำคดีมาฟ้องเรียกค่าเสียหายเพิ่มเติมอาจเป็นการฟ้องซ้ำกับคดีที่ศาลปกครองได้พิจารณาพิพากษาแล้วก็ได้ ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องของการแก้ไขคำพิพากษาอันเป็นเรื่องสำคัญและมีข้อถกเถียงโต้แย้งว่าระยะเวลาสองปี ตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้มานานแล้ว และไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ทั้งที่ความเสียหายที่ไม่อาจหยั่งรู้ได้นี้ต้องอาศัยสมมติฐานทางวิชาการและทางการแพทย์มาสนับสนุนเพื่อเป็นรากฐานในการประมาณเวลาของการปรากฏอาการที่เป็นความเสียหาย ซึ่งเป็นเรื่องดุลพินิจของศาลในการกระระยะเวลาในการสงวนสิทธิที่จะขอแก้ไขคำพิพากษา นอกจากนี้ ยังพบว่าความเสียหายที่ไม่ปรากฏอาการออกมาทางร่างกายของผู้ฟ้องคดียังเชื่อมโยงกับสมมติฐานทางการแพทย์ และยอมรับว่าในปัจจุบันความเสียหายที่ไม่ปรากฏอาการออกมาทางร่างกายของผู้ฟ้องคดีมีระยะเวลามากกว่าสองปี เช่น ผู้ฟ้องคดีในคดีสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60 ซึ่งแพทย์ให้ความเห็นว่าต้องเฝ้าระวังติดตามความเสี่ยงต่อไปอีกไม่น้อยกว่า 10 ปี แสดงว่าระยะเวลาสองปีไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อการแก้ไขคำพิพากษาได้ ประกอบกับคดีผู้บริโภคนคดีขวดน้ำอัดลมระเบิด ศาลแพ่งได้สงวนสิทธิในการ

แก้ไขคำพิพากษาเกี่ยวกับค่าเสียหายและค่ารักษาพยาบาลในอนาคตไว้ไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ซึ่งกรณีดังกล่าวศาลแพ่งได้ใช้ดุลพินิจตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 เพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น เมื่อศาลปกครองถูกจำกัดการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการตั้งข้อสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ตามมาตรา 44 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การให้ความเป็นธรรมและการเยียวยาความเสียหายในคดีดังกล่าว จึงไม่เป็นการเยียวยาความเสียหายได้อย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า น่าจะมีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นต่อไป



บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้เพิ่มมากขึ้นตามความเจริญและการพัฒนาของสังคม ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจึงต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการเพื่อหาข้อยุติ ซึ่งในปัจจุบันการระงับข้อพิพาททางศาลกระทำไม่ได้ว่าจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม ซึ่งกฎหมายที่ใช้พิจารณาก็จะเป็นไปตามกระบวนการพิจารณาของแต่ละศาล ในส่วนของศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นไว้ เฉพาะในคดีสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองจึงต้องอาศัยหลักกฎหมายละเมิดตามมาตรา 420 มาตรา 438 และมาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเป็นฐานในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยที่ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะคดีปกครอง อันเป็นคดีพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การเยียวยาความเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากคดีละเมิดทั่วไป ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นสมควรที่จะต้องมีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือนำแนวความคิดและหลักการในการพิจารณาคดีของศาลในต่างประเทศ รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาพัฒนาเป็นกฎหมายของไทย ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากกรณีดังกล่าวต่อไป โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ที่ได้รับผลกระทบทางร่างกายจากมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการในคดีสิ่งแวดล้อม และปัญหาอุปสรรคอื่น ๆ โดยเปรียบเทียบการตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม ของต่างประเทศ ซึ่งมีทฤษฎี และมีพัฒนาการทางกฎหมายที่ก้าวหน้ากว่าของไทย เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ

ตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม ให้มีความรวดเร็วและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยประโยชน์ที่จะได้รับจะได้นำหลักการและแนวคิดที่ได้จากการศึกษาไปใช้ในการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และการตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการ เพื่อให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ตามรูปคดีได้อย่างเหมาะสมเป็นธรรมและสอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด

จากการศึกษาพบว่า การตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม มีแนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่สำคัญ แตกต่างจากการตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาในคดีละเมิดทั่วไป ไม่ว่าจะเป็น ทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Theory of Strict Liability) ที่หากบุคคลใดกระทำการหรือประกอบกิจการใดอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย หากความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้อื่น บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าในการกระทำหรือประกอบกิจการดังกล่าว บุคคลผู้กระทำการจะได้จัดให้มีการป้องกันภัยอันตรายไว้แล้ว และมีได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นแต่ประการใดก็ตาม หรือทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Theory) ที่มีแนวคิดว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น “น่าจะเกิดจากการกระทำของจำเลย” หรือ “มีโอกาสที่จะเป็นไปได้ว่า ความเสียหายนั้นน่าจะเกิดจากการกระทำของจำเลย” หรือ “มีโอกาสที่จะเป็นไปได้ว่า ความเสียหายนั้นน่าจะเกิดจากการกระทำของจำเลยเพียงเท่านั้น ภาระหน้าที่ในการนำสืบก็จะโอนไปยังจำเลยที่จะต้องเป็นผู้พิสูจน์หักล้างข้อกล่าวอ้างของโจทก์ กล่าวคือ โจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ให้ได้ความแน่ชัดว่าความเสียหายที่โจทก์ได้รับนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลย เช่น คดีสำคัญของประเทศญี่ปุ่น คดี Itai-Itai คดี Niigata and Kumamoto (หรือคดี Minamata Disease) อีกทั้ง การพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของผู้มีส่วนได้เสียไว้อย่างกว้าง ส่วนความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมมีความยุ่งยาก และสลับซับซ้อนกว่าคดีละเมิดทั่วไป กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อถึงภัยอันตรายต่อมนุษย์ในลักษณะที่รบกวนหรือมีการทำลายอย่างเฉียบพลัน (acute environmental disruption) หรืออุบัติภัยที่รุนแรง (catastrophes) และยากต่อการพิสูจน์ทราบแหล่งที่มาของการกระทำให้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษว่ามาจากแหล่งใด แต่การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมปัจจุบันกลับใช้หลักกฎหมายละเมิดทั่วไปมาบังคับใช้

จากการศึกษาจึงพบปัญหาในการใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายทางร่างกาย ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ยังไม่ปรากฏอาการ ดังนี้

1.1 ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนที่ศาลปกครองใช้ในการพิจารณาพิพากษายังเป็น ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (ชดใช้ค่าเสียหายตามที่เกิดจริงโดยเห็นประจักษ์ หรือสามารถพิสูจน์ได้) จากการศึกษาคดีสิ่งแวดล้อม ศาลมักพิจารณาความเสียหายและกำหนด ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือ โจทก์โดยอาศัยหลักกฎหมายแพ่งทั่วไป โดยใช้ทฤษฎี ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (ชดใช้ค่าเสียหายตามที่เกิดจริงโดยเห็นประจักษ์ หรือ สามารถพิสูจน์ได้) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ใช้ในคดีพิพาททางแพ่งที่คู่กรณีเป็นเอกชนด้วยกันซึ่งมีสถานะ เท่าเทียมกัน แต่โดยที่คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก และ ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อการบริหารสาธารณะ และเป็นคดีที่เกิดจากการใช้อำนาจ ของรัฐฝ่ายหนึ่งซึ่งมีอำนาจหรือสถานะที่สูงกว่าเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง การที่ศาลปกครองใช้ทฤษฎี ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (ชดใช้ค่าเสียหายตามที่เกิดจริงโดยเห็นประจักษ์ หรือ สามารถพิสูจน์ได้) เป็นหลักในการพิพากษา จึงยังไม่เหมาะสม สมควรที่จะนำทฤษฎีที่ควรใช้กับ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น ทฤษฎีผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด (Theory of Strict Liability) ทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Theory) เป็นต้น มาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการที่ศาลปกครองไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทำให้ศาลปกครองต้องนำกฎหมายทั่วไป โดยเฉพาะประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาใช้โดยอนุโลม ทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ยังขัดกับหลักความยุติธรรม รวมทั้งไม่เป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่คู่กรณี ได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

1.3 ปัญหาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนทางร่างกายซึ่งยังไม่ปรากฏอาการใน คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จากกรณีศึกษาเห็นว่า ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน ในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งในศาลปกครอง ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามหลักกฎหมาย ละเมิด ตามมาตรา 438 มาตรา 443 และมาตรา 444 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ถึงแม้ตามมาตรา 446 กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายต่อร่างกายหรืออนามัยมีสิทธิ เรียกร้องเอาค่าเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วย แต่ศาลยังคงกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามความ เป็นจริง ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ตามมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ จึงเห็นว่าค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของไทยยังไม่มี การนำหลักการในเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้แต่อย่างใด จึงยังไม่เหมาะสมและเป็นธรรมในการ

เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ก่อมลพิษ ซึ่งลักษณะของค่าเสียหายเชิงลงโทษจะมีลักษณะที่จะทำให้ผู้ก่อมลพิษจะต้องชดใช้ค่าเสียหาย เพื่อเป็นการลงโทษผู้ก่อมลพิษนั้นด้วย น่าจะเป็นมาตรการทางกฎหมายมาตรการหนึ่ง ที่จะช่วยบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งในตัวของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายและ ทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการคุ้มครอง และศาลปกครองสามารถเยียวยา ความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อมที่ยังไม่ปรากฏอาการ ได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

1.4 ปัญหาจากการที่ศาลปกครองกำหนดค่าเสียหายในอนาคตหรือการสงวนสิทธิ ในการแก้ไขคำพิพากษา โดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 444 วรรคสอง ที่กำหนดให้ศาลสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปี จากการศึกษาพบว่า ความเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นบางกรณีอาจใช้เวลานาน กว่าสองปีที่จะปรากฏอาการออกมาได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 40 ที่บัญญัติให้ศาลอาจสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไข คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นอีกภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ศาลมี คำพิพากษาหรือคำสั่ง จึงเห็นว่าระยะเวลาที่ศาลปกครองใช้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือ คำสั่งในขณะนี้ เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการตั้งข้อสงวนในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครอง ในคดีสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับค่าเสียหายทางร่างกายจากมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการ ผู้ศึกษา มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 ให้ศาลปกครองมีวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแยกต่างหากจาก วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป

เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณชน และการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม สมควรให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็ว ทันทต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ สังคม และ เศรษฐกิจ รวมทั้งต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่คู่กรณีอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง

สูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ภาค 4 ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยในระเบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดรูปแบบในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีและรวมถึงการบัญญัติรับรองสิทธิของผู้เสียหายด้วย กล่าวคือ มีรูปแบบเป็นทั้งกฎหมายวิธีสบัญญัติและรับรองสิทธิในรูปแบบของกฎหมายสารบัญญัติด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพและเป็นการคุ้มครองผู้เสียหายได้อย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

2.2 การกำหนดค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายทางร่างกายซึ่งยังไม่ปรากฏอาการในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ศาลปกครองควรคำนึงถึงการกำหนดค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีจากการได้รับมลพิษซึ่งยังไม่ปรากฏอาการ โดยควรนำทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Theory) มาปรับใช้ควบคู่กับทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict Liability) แทนการใช้ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation Theory) เพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีในคดีดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งให้มีการออกกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ไว้ให้ชัดเจนแยกออกมาจากวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไปและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ศาลปกครองสามารถนำกฎหมายดังกล่าวมาเป็นเครื่องมือในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นธรรม ทั้งยังเป็นหลักประกันได้ว่าผู้ฟ้องคดีในคดีดังกล่าวจะได้รับการคุ้มครองจากศาลปกครองอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมอย่างแท้จริงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ให้บัญญัติไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามระเบียบดังที่เสนอไว้ใน 2.1

2.3 การตั้งข้อสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในอนาคต สำหรับความเสียหายของผู้ฟ้องคดีในบางรายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมลพิษเข้าสู่ร่างกายแต่ยังไม่ปรากฏอาการออกมาทางร่างกาย เช่น ผู้ฟ้องคดีในคดีสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - 60 ตามคำพิพากษาศาลปกครองและศาลแพ่ง ซึ่งแพทย์ให้ความเห็นว่าต้องเฝ้าติดตามความเสี่ยงของผู้ฟ้องคดีไม่น้อยกว่า 10 ปี แสดงให้เห็นว่าในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นความเสียหายลักษณะนี้มีระยะเวลาเกินกว่าสองปี ตามมาตรา 444 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าวจึงมีปัญหาที่ไม่เป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงของสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปและการใช้กฎหมายดังกล่าวไม่เป็นการเยียวยาความเสียหายตามความมุ่งหมายของการเยียวยาความเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขระยะเวลาตั้งข้อสงวนสิทธิในการ

แก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย และในเวลาพิพากษาเป็นการพ้นวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ชัดว่าความเสียหายนั้นมีแท้จริงเพียงใด ศาลปกครองควรมีอำนาจที่จะกล่าวในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่ายังสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดตามรูปคดี ทั้งนี้ ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยให้บัญญัติไว้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามระเบียบ ดังที่เสนอไว้ใน 2.1

อนึ่ง ผู้ศึกษาเห็นว่า หากศาลปกครองได้มีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสียหายย่อมได้รับความเป็นธรรมและการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองในการกำหนดค่าเสียหายในอนาคตย่อมครอบคลุมและเยียวยาผู้ฟ้องคดีได้อย่างเป็นธรรมและแท้จริงมากยิ่งขึ้น และนอกจากนี้ หากในอนาคตประเทศไทยได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น การตั้งข้อสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองจึงมีความเป็นไปได้

โดยผู้เขียนมีความเห็นว่า หากได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการมีคำสั่งไว้อย่างชัดเจนเช่นนี้จะทำให้การพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งของศาลสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย และประการสุดท้ายที่มีความสำคัญ คือ การได้ช่วยเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีได้ทันเวลา

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า แม้การบริหารจัดการคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความจำเป็นจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการแต่ละท่าน ซึ่งระเบียบ กฎหมายต่างๆ ไม่อาจก้าวล่วงไปในการใช้ดุลพินิจของศาลได้ แต่หากมีการแก้ไขปรับปรุง ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนของการพิจารณาคำขอให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ ก็จะทำให้การบริหารจัดการคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีขอบเขตระยะเวลาในการจัดทำคดีที่ชัดเจนแน่นอน สร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และเพื่อให้ศาลปกครองเป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วไปยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ความรวดเร็วของการบริหารจัดการคดีแล้ว การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยย่อมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับการที่จะพัฒนาแนวบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยต่อไป



บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สืบราชสันตติวงศ์

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (2538). *การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

กมลทิพย์ คดีการ. (2543). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ. (2562).

“เรื่องการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม
และวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...”. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2562.

จาก https://enlawfoundation.org/newweb/wp-content/uploads/Draft-EnviProcedureLaw_COJ.pdf, ()

คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม, ข้อ 1, ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 128 ตอนที่ 30 ก (29 เมษายน 2554): 47.

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, ข้อ 1,
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอน 54 ก (4 กรกฎาคม 2554): 18.

จิต เศรษฐบุตร. (2523). *หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชวัลกานต์ เกราะแก้ว. (2552). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดี
เกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.

ไชยเดช เหมะรัชตะ. (2553). พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พุทธศักราช 2535: แนวคิดและหลักการใหม่ทางกฎหมาย. *วารสารอัยการ*, 16(183).

ชนกฤต วรรณชชากุล. (2562). *เจาะข้อกฎหมายคดีตัวอย่างสินค้าไม่ปลอดภัย เมื่อขวด
น้ำอัดลมระเบิด*. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2562.

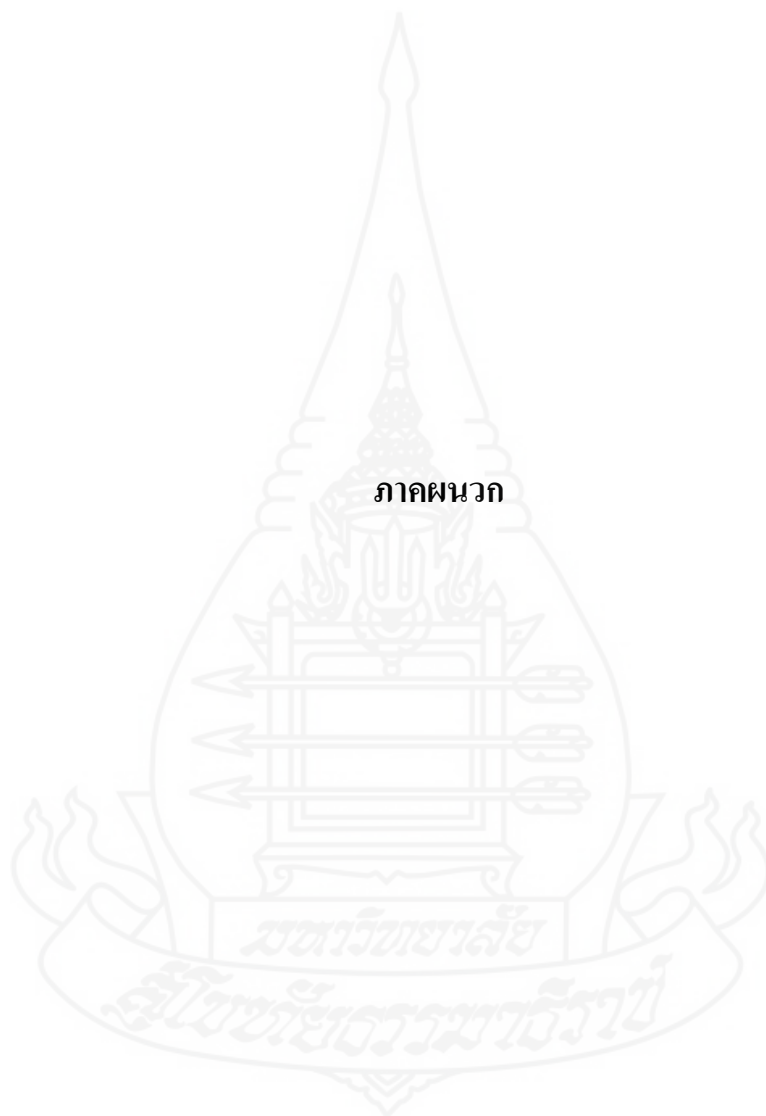
จาก https://www.matichon.co.th/local/crime/news_572920.

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ. (2551). “การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง.

(วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
กรุงเทพฯ.

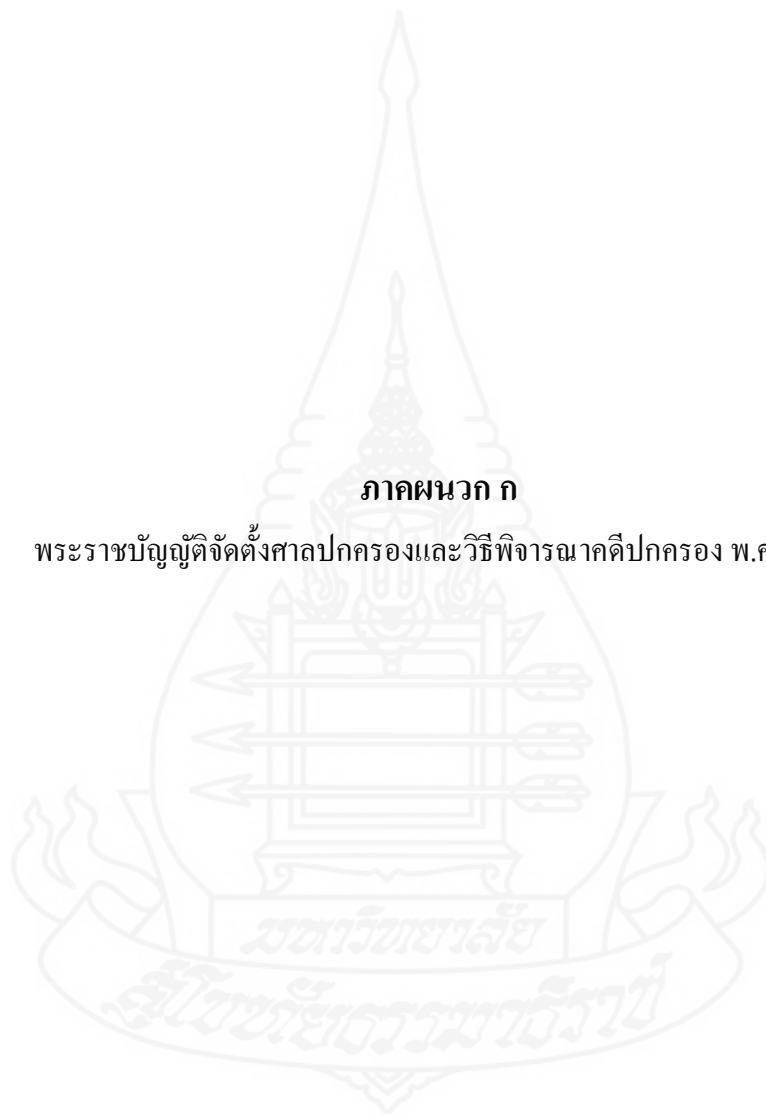
- ปิ่นมณี คชสิทธิ์. (2560). ปัญหาในการนำหลักการของมาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม.(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์), มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพฯ.
- ปัญญาพร โกศลกิตติวงศ์. (2541). ความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม.(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 4, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 37 (4 เมษายน 2535): 1.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 และมาตรา 72, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 98 ก (26 กันยายน 2560): 5 และ 22.
- พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 40, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 38 ก (28 กุมภาพันธ์ 2551): 43.
- พินิจ นิติวินทยาเทพ. (2549). “มาตรการเยียวยาความเสียหายต่อบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อม.” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ไพโรจน์ วายูภาพ. (2559). คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานครพิมพ์ลิขซึ่ง.
- มณิสรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา. (2553). การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์. (2542). ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อระบบโลก. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สุมณี ชัยยะศิริสุวรรณ. (2542). คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม:ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2562). ค่าทดแทนความเสียหายจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม. สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2562.
จาก <http://www.library.coj.go.th/Book/446691?c=2113115895>.
- อุไรวรรณ ประชุมจิตร์. (2541). กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



พระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. 2542

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. 2542
เป็นปีที่ 54 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติ

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

“ตุลาการศาลปกครอง” หมายความว่า ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

“ก.ศป.” หมายความว่า คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคลหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

“คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาล ไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลังโดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

“ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

มาตรา 4 ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดหรือ ก.ศป. หรือ ก.ศป. โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 6 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 44 และมาตรา 66 ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันทีออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน

สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการ
ในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

กำหนดวันตามวรรคหนึ่งให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

หมวด 1

การจัดตั้งและเขตอำนาจศาลปกครอง

มาตรา 7 ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ

- (1) ศาลปกครองสูงสุด
- (2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่
 - (ก) ศาลปกครองกลาง
 - (ข) ศาลปกครองในภูมิภาค

มาตรา 8 ให้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุดขึ้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง
ให้จัดตั้งศาลปกครองกลางขึ้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียงโดยมีเขต
ตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี
จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร

ในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมีได้มีเขตอำนาจในท้องที่ใดให้ศาลปกครองกลาง
มีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย

บรรดาคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจศาลปกครองกลางตามวรรคสองและวรรคสามจะยื่น
ฟ้องต่อศาลปกครองกลางก็ได้ ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลนั้นที่จะไม่รับพิจารณาพิพากษาคดี
ที่ยื่นฟ้องเช่นนั้นได้ เว้นแต่คดีที่โอนมาตามหลักเกณฑ์ของการพิจารณาคดีปกครอง

การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาค ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ
โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครอง โดยจะกำหนดให้เขตอำนาจศาล
ปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้

ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค จะเปิดทำการเมื่อใด
ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดวันเปิดทำการของศาลปกครอง

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่
ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำ โดยไม่มี

อำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือ สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือ คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากรศาล ทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

มาตรา 10 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดย คณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

หมวด 4

วิธีพิจารณาคดีปกครอง

ส่วนที่ 1

การฟ้องคดีปกครอง

มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการตั้งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการตั้งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

๗๓๗

๗๓๗

๗๓๗

ส่วนที่ 2

การดำเนินคดีปกครอง

มาตรา 54 ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

มาตรา 55 การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วแต่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณี แต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล

คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่กรณีใดมีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผยเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ แต่กรณีที่ไม่เปิดเผยดังกล่าว ศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร

พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลปกครองเรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นต่อศาลปกครองมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 56 เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองใด การจ่ายสำนวนคดีในศาลปกครองนั้น ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีการจัดองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ ต้องจ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับความเชี่ยวชาญขององค์คณะที่จัดไว้

(2) ในกรณีที่มีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบคดีขององค์คณะ ต้องจ่ายสำนวนคดีที่มีมูลคดีเกิดขึ้นในพื้นที่ให้แก่องค์คณะที่จัดไว้

(3) ในกรณีที่ไม่มีการจัดองค์คณะตาม (1) หรือ (2) หรือมีการจัดไว้ลักษณะเดียวกันหลายองค์คณะ หรือองค์คณะที่รับผิดชอบคดีดังกล่าวมีคดีค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งหากจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะนั้นจะทำให้คดีล่าช้าหรือกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรม ให้จ่ายสำนวนคดีโดยใช้วิธีการใดที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใด

เมื่อองค์คณะในศาลปกครองใดได้รับสำนวนคดีแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นในองค์คณะนั้น แล้วแต่กรณีแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองในคณะของตนคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน เพื่อเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี และรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยมีพนักงานคดีปกครองเป็นผู้ช่วยดำเนินการตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนมอบหมาย

เมื่อได้มอบสำนวนคดีให้แก่ตุลาการเจ้าของสำนวนคนใดแล้ว หรือได้จ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดแล้ว ห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดีหรือโอนสำนวนคดี เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีการโอนคดีตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด

(2) เมื่อมีการคัดค้านตุลาการเจ้าของสำนวนสำหรับกรณีเรียกคืนสำนวน หรือตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษานั้นถูกคัดค้าน หรือไม่ครบองค์คณะสำหรับกรณีโอนสำนวน

(3) เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษามีคดีค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า และตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษาขอสละสำนวนคดีที่ตนรับผิดชอบอยู่

๗๑๗

๗๑๗

มาตรา 66 ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

ส่วนที่ 3

คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง

มาตรา 67 การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

มาตรา 68 ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใด โดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใด หรือคดีใด โดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

ภายใต้บังคับมาตรา 63 ที่ประชุมใหญ่นั้นให้ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานที่ประชุมใหญ่

คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก และถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 69 คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง
- (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี
- (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง
- (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี
- (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตาม

คำบังคับไว้ด้วย

- (8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาถ้ามี

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งต้องลงลายมือชื่อของตุลาการศาลปกครองที่นั่งพิจารณาและพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งนั้น ถ้าตุลาการศาลปกครองคนใดมีเหตุจำเป็นไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี จดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย

เมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีปกครองในศาลปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในการนี้ให้ศาลปกครองแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นการล่วงหน้าตามสมควร

ถ้าไม่มีคู่กรณีมาศาลปกครองในวันนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ศาลปกครองงดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง แล้วบันทึกไว้และให้ถือว่าวันที่บันทึกเป็นวันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ให้สำนักงานศาลปกครองจัดให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีปกครองไว้ที่ศาลปกครองเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูหรือขอสำเนาที่มีการรับรองถูกต้องได้ โดยจะเรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.สป. กำหนด

ให้สำนักงานศาลปกครองพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีของศาลปกครองและความเห็นของผู้แถลงคดีปกครองตามมาตรา 58

มาตรา 70 คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย

ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

มาตรา 71 ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งคำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใดให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้ผู้นั้นที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(2) ถ้าบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้ำประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใดๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันใหม่

(3) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคล หรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างหรือชี้แย้งกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งตามวรรคหนึ่ง (5) หรือตามวรรคสี่ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี

มาตรา 73 การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง คำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด

มาตรา 74 เมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองต่างชั้นกันในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน ชัดหรือแย้งกันให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองชั้นต้นด้วยกันมีการขัดหรือแย้งกันในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียจะยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้มีคำสั่งกำหนดว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งใดคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด

มาตรา 75 ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(3) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมีใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด

๑๓๑

๑๓๑

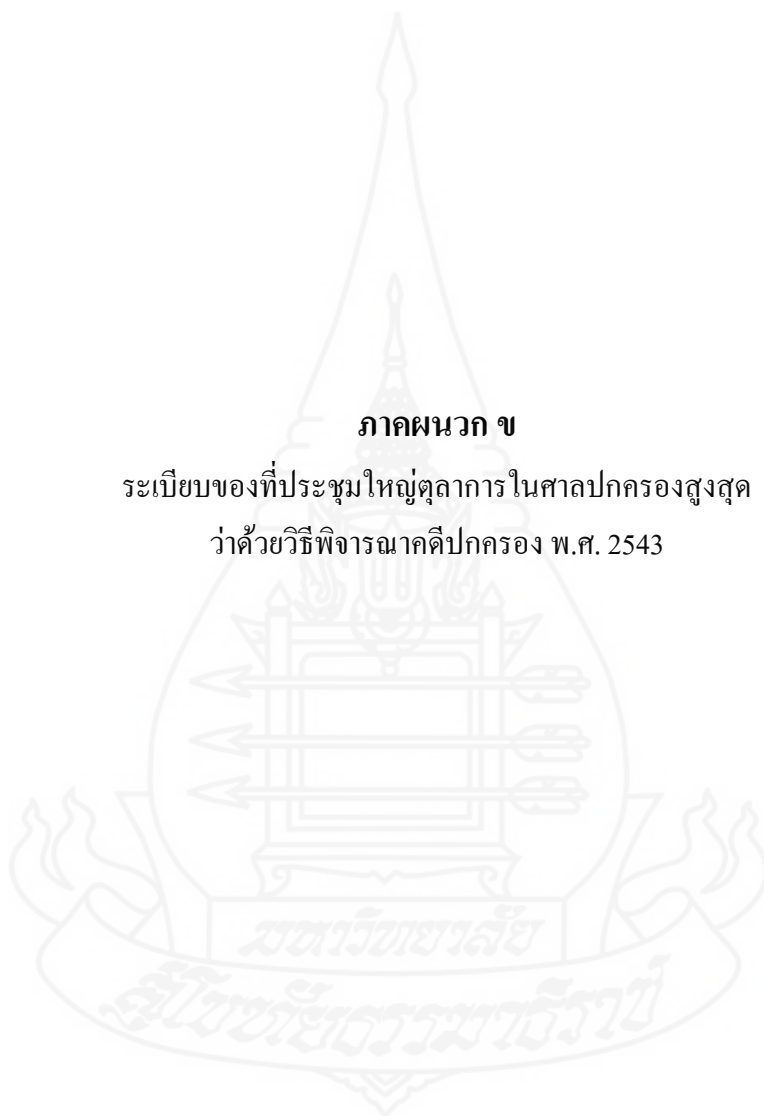
๑๓๑



ภาคผนวก ข

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543



ระเบียบ
ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

โดยที่มาตรา 44 และมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องขอการเรียกบุคคลหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณาการรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง รวมทั้งการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษานอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 และมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“ศาล” หมายความว่า ศาลปกครอง หรือตุลาการศาลปกครอง

“ศาลปกครอง” หมายความว่า ศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุด

“ตุลาการหัวหน้าคณะ” หมายความว่า ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

“ตุลาการเจ้าของสำนวน” หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวน

“ตุลาการผู้แถลงคดี” หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้แถลงคดีปกครอง

“คำแถลงการณ์” หมายความว่า สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีที่เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ข้อ 4 ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ กับให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้

ภาค 1
บททั่วไป

ข้อ 5 วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้

ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบตามวรรคหนึ่งมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

หมวด 5

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

ส่วนที่ 1

การทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

ข้อ 69 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใดๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว

คำขอของผู้ฟ้องคดีตามวรรคสอง ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร

ข้อ 70 ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใดยื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอ หรือไม่มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณาหรือเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาและจะตั้งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้วให้มีอำนาจสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น คำสั่งดังกล่าวให้เป็นที่สุด

ข้อ 71 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 69 และเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งตามข้อ 70 ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโดยด่วน แล้วนัดไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยเร็ว

ในกรณีที่ไม่มีคำขอตามข้อ 69 แต่ศาลเห็นว่ามีความสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยจะไต่สวนก่อนหรือไม่ก็ได้

ข้อ 72 การมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้กระทำโดยองค์คณะหลังจากตุลาการผู้แถลงคดีได้เสนอคำแถลงการณ์แล้ว

คำแถลงการณ์ตามข้อนี้จะกระทำด้วยวาจาก็ได้

ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ตามที่เห็นสมควร

ให้ศาลแจ้งคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีและผู้ออกกฎหรือคำสั่งดังกล่าวทราบโดยพลัน และให้คำสั่งศาลมีผลเมื่อผู้ออกกฎหรือคำสั่งได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว

ข้อ 73 คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล โดยผู้อุทธรณ์อาจมีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้

คำสั่งยกคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้เป็นที่สุด

ข้อ 74 ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลมิได้กล่าวถึงคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ศาลได้สั่งไว้ระหว่างการพิจารณา ให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ในกรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์ หรือจนกว่าศาลมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับอุทธรณ์ในกรณีที่มีการอุทธรณ์ หากศาลมีคำสั่งรับอุทธรณ์ ให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ส่วนที่ 2
การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

ข้อ 75 นอกจากกรณีที่กล่าวในข้อ 69 ในเวลาใด ๆ ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ผู้ฟ้องคดีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาได้

ข้อ 76 คำสั่งของศาลในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ให้กระทำโดยของคักณะ โดยไม่ต้องมีคำสั่งการณของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่ของคักณะจะเห็นสมควรให้มีคำสั่งการณ ในกรณีดังกล่าวคำสั่งการณนั้นจะกระทำด้วยวาจาาก็ได้

คำสั่งไม่รับหรือยกคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีให้เป็นที่สุด

ผู้มีส่วนได้เสียมีสทธิอุทธรณคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาล

ข้อ 77 ให้นำความในลักษณะ 1 ของภาค 4 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ เจอนใจในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลม เท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

๑๗๑

๑๗๑

๑๗๑

ประกาศ ณ วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543

อักษราทร จุฬารัตน

ประธานศาลปกครองสูงสุด



ภาคผนวก ก

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด
ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

**คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด
ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**

โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณชนและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม สมควรให้การดำเนินกระบวนการวินิจฉัยพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ สังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีอย่างมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 6 (5) และ (6) ของระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงออกคำแนะนำ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในคำแนะนำนี้

“คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่ารวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การคุ้มครอง หรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติการคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้น ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย

ข้อ 2 ในการพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลพึงพิจารณา ดังนี้

(1) การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว หากพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับผล

จากการกระทำดังกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ถือได้ว่าเพียงพอที่จะพิจารณาและดำเนินการต่อไปได้แล้ว

(2) การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไปคำขอและค่าบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายดังนี้

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปกรณ์ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

(ข) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศ หรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

(ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อคำขอหรือค่าบังคับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลพึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณีเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน

ข้อ 3 คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชนชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมสหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย

การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีที่มีการยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลควรพิจารณาให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสาธารณะประกอบในการพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วยและโดยสถานะของผู้ขอซึ่งยื่นฟ้องเพื่อแก้ไขเยียวยาสิ่งแวดล้อม หากต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล

พึงถือว่าผู้ขอจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ตามมาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ข้อ 4 คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในปัจจุบัน และหรืออาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในอนาคต ศาลพึงพิจารณากำหนดมาตรการ หรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ

ข้อ 5 ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลกำหนด ศาลพึงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ศาลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีไปติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งศาล และรายงานให้ศาลทราบเป็นระยะ หากปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนคำสั่งศาล ให้ศาลดำเนินการตามความเห็นสมควรเพื่อให้คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษายบรรลุผล

ข้อ 6 ศาลพึงวางแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ตรงตามรูปคดีโดยรวดเร็วและกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำคำให้การ พร้อมทั้งให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี และในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอื่น ๆ ควบคู่กันไป รวมทั้งพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคหรือไม่ หากสมควรก็ให้พิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญไปด้วยในคราวเดียวกัน

การพิจารณาดังพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลพึงคำนึงถึงความเป็นกลาง ความรู้ ประสบการณ์และประวัติการทำงานของพยานผู้เชี่ยวชาญ ความเป็นที่ยอมรับของหลักการและทฤษฎีที่พยานผู้เชี่ยวชาญเสนอ รวมทั้งประโยชน์ส่วนได้เสียของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว

ข้อ 7 เพื่อเป็นการเร่งรัดการดำเนินคดีและมีให้กระบวนการพิจารณาคดีล่าช้าเกินสมควร ในกรณีที่มีการขอขยายระยะเวลาทำคำให้การ ศาลพึงพิจารณาอนุญาตให้เท่าที่จำเป็น สำหรับกรณีที่มีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน ให้ศาลพิจารณาขยายระยะเวลาทำคำให้การตามความเหมาะสม

ข้อ 8 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาลแล้ว หากข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่กรณีและที่ศาลแสวงหามาเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาได้แล้ว ศาลพึงส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบ พร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริงและความเห็นเพื่อเตรียมจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป

ข้อ 9 ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นปัญหาทางเทคนิคศาลพึงพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไม้อาจแสวงหาพยานหลักฐาน ได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นและศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น

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

(3) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐาน ในเรื่องสาเหตุของการเกิดความเสียหาย มูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและขจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งมาตรการเพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

(4) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ การกำหนดค่าเสียหายในกรณีดังกล่าวศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้าน โดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียงอากาศหรือของเสียอันตรายอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐ ให้ความเห็นต่อศาลในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น

(5) กรณีที่ศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

ข้อ 10 การตรวจสอบสถานที่พิพาท ศาลพึงดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ก่อนออกไปตรวจสอบสถานที่ ศาลควรวางแผนการตรวจสอบสถานที่ให้ละเอียดรอบคอบหากกรณีมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ศาลควรพิจารณาแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าขึ้น ให้มีความเหมาะสมและมีเหตุผล โดยจะต้องระมัดระวังในการวางตนเพื่อมิให้คู่กรณีเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าศาลวางตนไม่เป็นกลาง หรือไม่ให้ความเสมอภาคแก่คู่กรณี

(2) กรณีที่เห็นว่าในการตรวจสอบสถานที่อาจมีการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายหรือบุคคลภายนอก จนอาจก่อให้เกิดความรุนแรงหรืออุปสรรคต่อการตรวจสอบสถานที่ ศาลควร

สั่งให้สำนักงานศาลปกครองประสานขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เป็นการล่วงหน้า เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่ดังกล่าว

(3) ก่อนตรวจสอบข้อเท็จจริงในสถานที่ ศาลควรแจ้งให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้นทราบว่าการตรวจสอบสถานที่เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ขอให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้น อำนวยความสะดวกในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล หากผู้ใดกระทำการอันเป็นการขัดขวาง อาจมีความผิดตามกฎหมาย

(4) เมื่อสิ้นสุดการตรวจสอบสถานที่ดังกล่าวแล้ว ศาลควรจัดแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการของศาลและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้นไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณา

ข้อ 11 ศาลพึงวินิจฉัยและให้เหตุผลในทุกข้อหา ทุกประเด็นหรือข้อโต้แย้งที่คู่กรณีกล่าวอ้างทั้งหมด รวมทั้งควรวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี การสร้างปทัสถานของสังคมและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคมการบริหารราชการแผ่นดิน การป้องกัน คุ้มครอง รักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของบุคคล และสิทธิของชนรุ่นหลังด้วย

ข้อ 12 การกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษา ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่างๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษา ติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าขจัดมลพิษค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย

กรณีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี

ข้อ 13 ศาลพึงพิจารณาว่าในการกำหนดค่าบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งควรต้องกำหนดให้ค่าบังคับนั้นมีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตหรือไม่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวด้วย

สำหรับกรณีที่ค่าบังคับเป็นการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ศาลพึงกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามอย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรง

ของผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมและระยะเวลาตามปกติในการปฏิบัติราชการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้

ข้อ 14 ในกรณีที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา หากความปรากฏต่อศาลในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดว่าข้อเท็จจริงตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้นั้นได้เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป ศาลพึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและอาจมีคำพิพากษาในส่วนที่ได้มีการตั้งข้อสงวนไว้ก็ได้

ข้อ 15 นอกจากที่กำหนดไว้ในคำแนะนำนี้ ศาลพึงลดและเร่งรัดขั้นตอนการดำเนินการกระบวนพิจารณาและงานธุรการคดี เพื่อให้คดีแล้วเสร็จโดยเร็ว

ให้ไว้ ณ วันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554

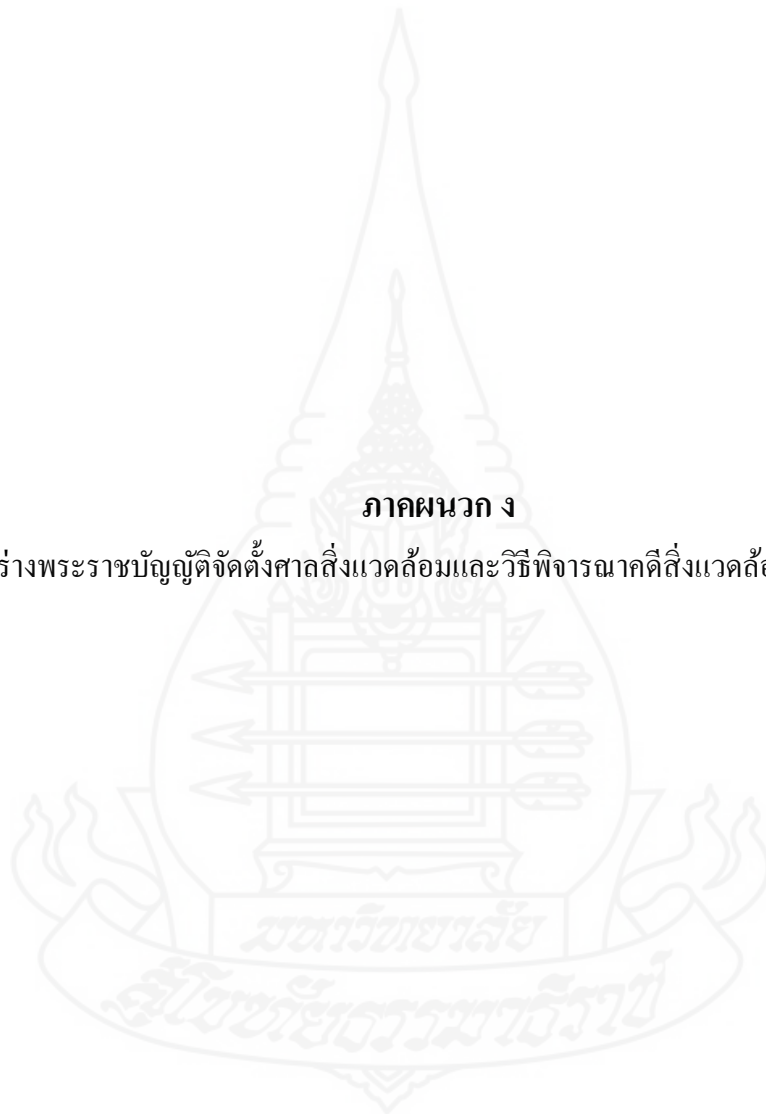
หัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

ประธานศาลปกครองสูงสุด



ภาคผนวก ง

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ...



ร่าง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม
และวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม
พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม และให้มีวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งตามมาตรา... ประกอบกับมาตรา... และมาตรา... ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ศาลสิ่งแวดล้อม” หมายถึง ศาลสิ่งแวดล้อมกลาง ศาลสิ่งแวดล้อมภาค และศาลสิ่งแวดล้อมจังหวัด

“แผนกคดีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า แผนกคดีสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นในศาลยุติธรรมชั้นต้น และในศาลสูง ตามมาตรา 6

“คดีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลสิ่งแวดล้อมและแผนกคดีสิ่งแวดล้อม

“ข้อกำหนด” หมายความว่า ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

“ก.ศ.” หมายความว่า คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม

มาตรา 4 ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกข้อกำหนดเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม แต่ข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้สิทธิในการต่อสู้คดีของคู่ความลดน้อยลง

ข้อกำหนดตามวรรคหนึ่งเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

ศาลสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ 1

การจัดตั้งและเขตอำนาจศาลสิ่งแวดล้อม

มาตรา 5 ให้จัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมกลางขึ้น และจะเปิดทำการเมื่อใด ให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา

ให้ศาลสิ่งแวดล้อมกลางมีเขตอำนาจตลอดกรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานี แต่บรรดาคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนอกเขตของศาลสิ่งแวดล้อมกลางจะยื่นฟ้องต่อศาลสิ่งแวดล้อมกลางก็ได้ ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลสิ่งแวดล้อมกลางที่จะไม่ยอมรับพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งที่ยื่นฟ้องเช่นนั้นได้

ให้จัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมภาคขึ้น และจะเปิดทำการเมื่อใด ให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะต้องระบุเขตอำนาจศาลแลกำหนดที่ตั้งศาลในเขตศาลนั้นไว้ด้วย

ถ้าจะจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นในจังหวัดใด ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติซึ่งต้องระบุเขตอำนาจนั้นไว้ด้วย

มาตรา 6 การจัดตั้งแผนกสิ่งแวดล้อมในศาลสูงให้กระทำโดยประกาศของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ซึ่งการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรมชั้นต้นจะต้องระบุเขตอำนาจและกำหนดที่ตั้งไว้ด้วย

มาตรา 7 ศาลสิ่งแวดล้อมและแผนกสิ่งแวดล้อม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

(ก) คดีแพ่งที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ

(2) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม

(3) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายเพื่อชดเชยมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพิ่มมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป

(4) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือสิทธิใดๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ

(5) คดีแพ่งที่อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติหรือประกาศของคณะปฏิวัติ ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ มลพิษ ศิลปกรรม หรือผังเมือง

(ข) คดีอาญาความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติ มลพิษ ศิลปกรรม และผังเมือง ดังต่อไปนี้

(1) กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

- (1.1) พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัตน โกสินศก 121 (พ.ศ. 2445)
- (1.2) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
- (1.3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- (1.4) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- (1.5) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- (1.6) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510
- (1.7) พระราชบัญญัติปิโตเลียม พ.ศ. 2514
- (1.8) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456
- (1.9) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485
- (1.10) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520
- (1.11) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490
- (1.12) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
- (1.13) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535

(2) กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ได้แก่

- (2.1) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2514
- (2.2) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542
- (2.3) พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504
- (2.4) พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530
- (2.5) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
- (2.6) พระราชบัญญัติโรงงาน พงศ. 2535
- (2.7) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- (2.8) พระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
- (2.9) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ

บ้านเมือง พ.ศ. 2535

(2.10) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

(2.11) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

2535

(3) กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านศิลปกรรม ได้แก่

(3.1) พระราชบัญญัติควบคุมการขุดทอตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช 2474

(3.2) พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน

แห่งชาติ พ.ศ. 2504

(4) กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านผังเมือง ได้แก่

(4.1) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

(4.2) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

(4.3) พระราชบัญญัติการอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522

(4.4) พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542

(4.5) พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

(ค) คดีแพ่งคดีอาญาที่มีกฎหมายหรือข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาบัญญัติหรือกำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้

(ง) คดีแพ่งหรือคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกันกับคดีตาม (ก) (ข) และ (ค)

(จ) คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด และให้หมายความรวมถึงคดีปกครองสิ่งแวดล้อมที่มีกฎหมายหรือข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาบัญญัติหรือกำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 8 เมื่อศาลสิ่งแวดล้อมเปิดทำการแล้ว ห้ามมิให้ศาลชั้นต้นอื่นรับคดีที่อยู่ในอำนาจศาลสิ่งแวดล้อมไว้พิจารณาพิพากษา

มาตรา 9 ภายใต้บังคับแห่งเรื่องวิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องและก่อนพิพากษาในกรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวแล้วเสนอปัญหานั้นให้อธิบดีผู้พิพากษาหรืออธิบดีผู้พิพากษาภาคเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยดังกล่าวให้เป็นที่สุด แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกระบวนการพิจารณาใดๆ ที่ได้กระทำไปก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยนั้น

การขอให้วินิจฉัยปัญหาตามวรรคหนึ่งไม่ว่าโดยเป็นผู้ขอหรือโดยศาลเห็นสมควร ถ้าเป็นการขอให้คดีสิ่งแวดล้อมต้องกระทำอย่างช้าในวันพิจารณา แต่ถ้าเป็นการขอในคดีอื่นต้องกระทำอย่างช้าในวันชี้สองสถานหรือวันนัดไต่สวนมูลฟ้องหรือวันสืบพยาน ในกรณีที่ไม่มีชี้สองสถานหรือไต่สวนมูลฟ้องหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วห้ามมิให้มีการขอให้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวอีก ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นคดีที่ศาลเห็นว่ามีความคล้ายคลึงกับคดีที่ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ศาลอาจใช้ดุลพินิจไม่ส่งเรื่องไปอีก เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้า

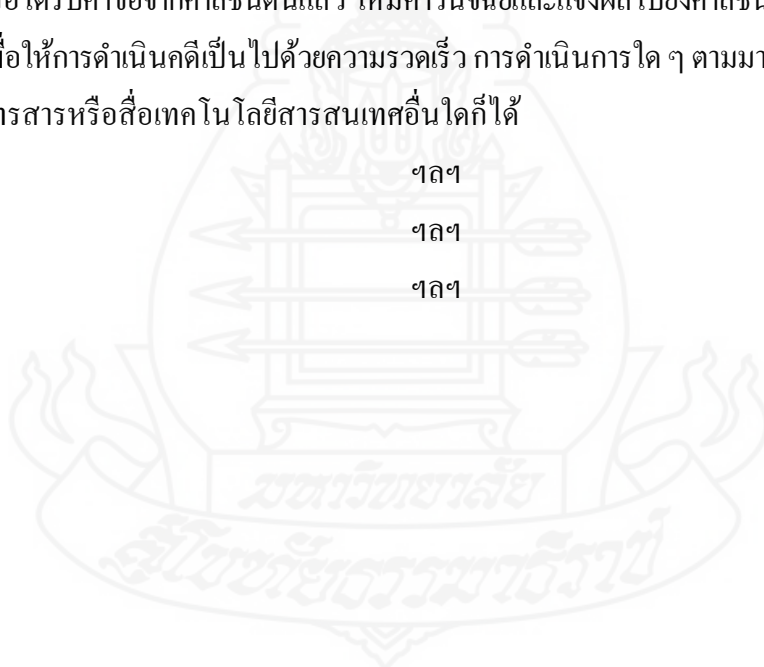
เมื่อได้รับคำขอจากศาลชั้นต้นแล้ว ให้มีคำวินิจฉัยและแจ้งผลไปยังศาลชั้นต้นโดยเร็ว

เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว การดำเนินการใด ๆ ตามมาตรานี้ จะดำเนินการโดยทางโทรสารหรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศอื่นใดก็ได้

๑๗๑

๑๗๑

๑๗๑



ส่วนที่ 2

วิธีพิจารณาคดีแพ่งและคดีปกครองสิ่งแวดล้อม

มาตรา 45 เมื่อมีหรืออาจจะมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่หรือประโยชน์ของบุคคลใดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิดังกล่าวทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีต่อศาลของตนต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 46 การฟ้องคดีแพ่งและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนบุคคลอาจรวมกันฟ้องในลักษณะคดีแบบกลุ่มก็ได้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการฟ้องคดีแบบกลุ่มให้เป็นไปตามกำหนดว่าด้วยการฟ้องคดีแบบกลุ่ม

มาตรา 47 ตัวแทนชุมชนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดประธานศาลฎีกามีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้กำหนดมาตรการในการดำเนินการเพื่อป้องกันหรือหยุดยั้งการก่อความเสียหาย การเรียกให้จัดการแก้ไขปัญหาและกระทำการฟื้นฟูเยียวยา หรือการเรียกค่าเสียหายที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อมของชุมชนได้

๑๗๑

๑๗๑

๑๗๑

หมวด 5

วิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องและก่อนพิพากษา

และการบังคับคดีและการบังคับโทษในคดีแพ่ง อาญา และปกครองสิ่งแวดล้อม

มาตรา 95 คดีแพ่งและคดีปกครอง ให้นำวิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องและก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตาม มาตรา 4

มาตรา 96 คดีแพ่งและคดีปกครอง ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ ความเสียหายหรือป้องกันเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่คู่ความหรือประโยชน์สาธารณะเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราว และการออกคำสั่งไปยังคู่ความหรือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ให้ปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

มาตรา 97 คดีแพ่งและคดีปกครอง ก่อนฟ้องคดีถ้ามีเหตุเช่นเดียวกับที่โจทก์มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 254 หรือ มาตรา 264 ผู้มีสิทธิเสนอคดีชอบจะยื่นคำร้องขอต่อศาลได้เช่นกัน โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 4 ลักษณะ 1 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษามาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาตามวรรคหนึ่งแล้ว หากได้มีการฟ้องคดีภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันยื่นคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้คำสั่งศาลนั้นมีผลต่อไปเสมือนเป็นคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

หากมิได้มีการฟ้องคดีต่อศาลสิ่งแวดล้อมภายในกำหนดเวลาตามวรรคสองให้คำสั่งศาลนี้เป็นอันยกเลิกไป

ในระหว่างพิจารณาคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง แม้จะมีการฟ้องคดีภายในกำหนดเวลา ตามวรรคสองแล้ว ก็ให้ศาลสิ่งแวดล้อมดำเนินกระบวนการพิจารณาตามคำร้องนี้ต่อไป และหากศาลสิ่งแวดล้อมมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา ก็ให้คำสั่งนี้มีผลบังคับต่อไปตามวรรคสอง

๑๓๑

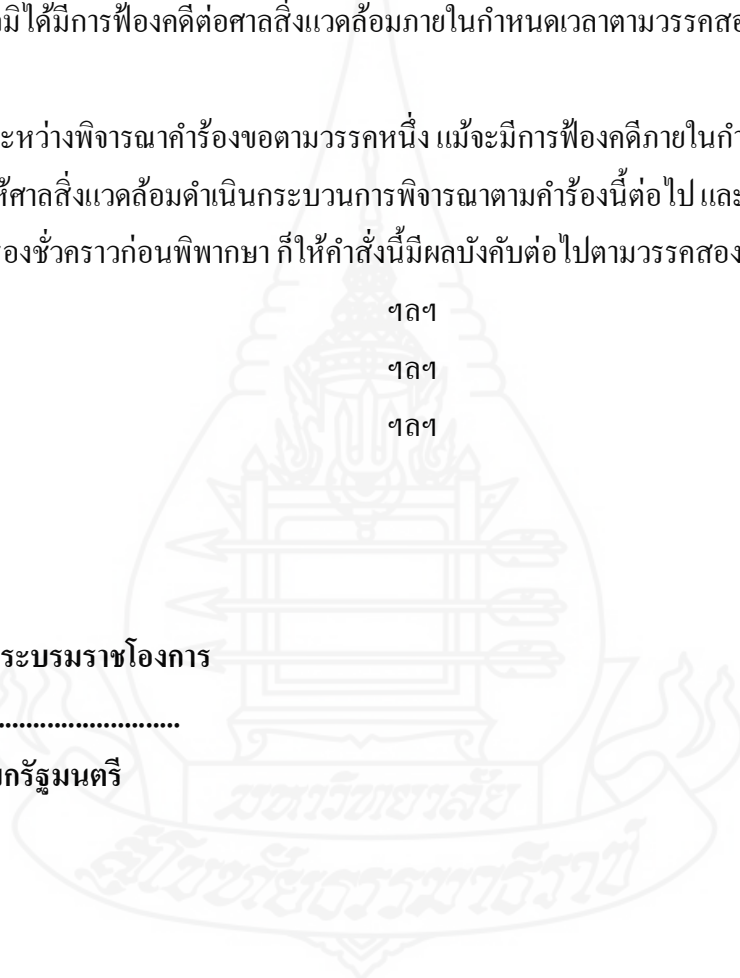
๑๓๑

๑๓๑

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายเจนวิทย์ แสนเมือง
วัน เดือน ปีเกิด	10 ธันวาคม 2521
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2544
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครองขอนแก่น
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครอง

