

#### บทที่ 4

วิเคราะห์บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

ในระบบกฎหมายไทยเมื่อผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษประสงค์ที่ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว จะต้องดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่มีวิธีการค้นหาความจริงโดยใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งระบบดังกล่าวกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองโดยเฉพาะตุลาการเจ้าของสำนวนมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีทั้งปวงโดยไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานที่เสนอโดยคู่กรณี ดังนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมกระบวนการวิธีพิจารณาในระบบนี้อย่างมาก โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นการตรวจรับคำฟ้อง การกำหนดระยะเวลาแสวงหาข้อเท็จจริงในขั้นการทำคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม การเรียกไต่สวนพยานบุคคลหรือเรียกพยานเอกสาร การรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ หรือการยุติการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างอิสระโดยคู่กรณีในคดีไม่มีสิทธิดังกล่าวเลย

เมื่อมีการฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือซึ่งละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมเป็นพิษรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว กรณีจึงมีปัญหาคำพิพากษาและการศึกษาและวิเคราะห์ว่า ศาลปกครองสามารถที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมในทุกกรณีหรือไม่

ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนได้นำคำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545 ลงวันที่ 27 กันยายน 2545 มาทำการศึกษาและวิเคราะห์เป็นสำคัญด้วยความเคารพในคำพิพากษาดังกล่าว โดยขอจำแนกหัวข้อในการพิจารณาออกเป็น 4 ประการ คือ 4.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง 4.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการวิธีพิจารณา 4.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน และ 4.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน ตามลำดับ

#### 4.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง

ด้วยเหตุที่ว่า การฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น มีลักษณะแตกต่างจากคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองทั่วไป เพราะลักษณะความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษมักเกิดขึ้นกับบุคคลจำนวนมาก ซึ่งบุคคลแต่ละคนที่ได้รับผลกระทบจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ย่อมได้รับสารเคมีเข้าสู่ร่างกายในปริมาณที่ไม่เท่ากัน หรือในบางกรณีสภาพความแข็งแรงของร่างกายแต่ละคนแตกต่างกัน ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษบางคนแสดงอาการหรือปรากฏความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัยออกมาทันที ในขณะที่บางคนยังไม่แสดงอาการหรือปรากฏความเสียหายใดๆ ออกมา

ดังนั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนผู้รับผิดชอบในการรวบรวมพยานหลักฐานของคดีดังกล่าว จึงจำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจนอกเหนือจากกฎหมายมหาชนแล้วยังจะต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงที่มาของหลักการ แนวความคิด หรือทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างลึกซึ้ง รวมทั้งเป็นผู้ที่มีประสบการณ์หรือมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคต่างๆ เกี่ยวกับผลกระทบจากการได้รับสารเคมีด้วย เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจะได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนจากการพิจารณาวินิจฉัยคดี และการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมกับคู่กรณีทุกฝ่าย ผู้เขียนจึงได้เริ่มต้นทำการศึกษาดังแต่การกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง และการจัดแบ่งองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี ตามลำดับ

##### 4.1.1 การกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 (3) และมาตรา 18 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดไว้ว่าผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน แล้วจะเห็นได้ว่า แม้จะมีการกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองไว้ในลักษณะที่เปิดกว้างโดยไม่จำกัดไว้แต่เฉพาะผู้ที่มีคุณวุฒิในสาขาวิชานิติศาสตร์เพียงอย่างเดียว แต่ก็ต้องยอมรับว่าในประเทศไทยมีผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชานิติศาสตร์ที่เป็นผู้มีความรู้ทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจำนวนน้อยมาก แม้จะได้มีการนำหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม หรือหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มาบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับแล้วก็ตาม แต่ก็เพิ่งจะมีการพัฒนาองค์ความรู้ทั้งในด้านวิชาการ สิ่งแวดล้อมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเมื่อไม่นานมานี้เอง ย่อมมีผลทำให้ตุลาการศาลปกครองผู้รับผิดชอบในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเป็นเพียงบุคคลผู้ที่มีความรู้และความเข้าใจแต่เพียงหลักเกณฑ์ทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งอาจจะทำให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีดังกล่าวยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างสมดุลทุกฝ่าย โดยเฉพาะการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหายในคดีดังกล่าว ซึ่งสมควรที่จะต้องคำนึงถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อม หรือหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย รวมทั้งในกรณีที่ได้รับสารพิษที่รั่วไหลเข้าสู่ร่างกายและยังไม่แสดงอาการหรือปรากฏความเสียหายอย่างชัดเจนต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยและทรัพย์สินออกมาด้วย ในส่วนนี้ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะให้มีการสร้างตุลาการศาลปกครองให้เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

ในระยะแรก ควรจัดให้มีหลักสูตรพิเศษเพื่ออบรมตุลาการศาลปกครอง โดยอาจใช้วิธีการประสานงานกับมหาวิทยาลัยที่มีการเรียนการสอนเกี่ยวกับกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดหัวข้อรายวิชาที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

ในระยะยาว ควรมีการประสานงานกับมหาวิทยาลัยที่มีการเรียนการสอนเกี่ยวกับกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการกำหนดรายวิชาเกี่ยวกับกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นวิชาบังคับในหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิตต่อไป

#### 4.1.2 การจัดแบ่งองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี

เมื่อได้พิจารณาการจัดองค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ซึ่งเป็นศาลที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่นำมาเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้แล้วพบว่า อธิบดีศาลปกครองกลางได้อาศัยอำนาจตามข้อ 6 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544<sup>1</sup> โดยมีการจัดแบ่งตุลาการศาลปกครองกลางตามความเชี่ยวชาญในแต่ละประเภทคดีออกเป็นองค์คณะ จำนวน 17 องค์คณะ<sup>2</sup> ซึ่งเป็นการจัดแบ่งองค์คณะตามลักษณะของประเภทคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นสำคัญ และนำกฎหมายเฉพาะเข้ามาจัดเป็นกลุ่มเพื่อกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้ ได้ปรากฏว่ามีองค์คณะที่รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จำนวน 2 องค์คณะ คือ

องค์คณะที่ 16 รับผิดชอบคดีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร อาคารชุด การจัดสรรที่ดิน โรงงาน สิ่งแวดล้อม เหตุเดือดร้อนรำคาญ การผังเมือง การบริหารงานบุคคล วินัย บำเหน็จบำนาญ สวัสดิการ การประกอบวิชาชีพ การพัสดุ สัญญาทางปกครอง การลงทุน การเงิน การคลัง และการธนาคาร

องค์คณะที่ 17 รับผิดชอบคดีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร อาคารชุด การจัดสรรที่ดิน โรงงาน สิ่งแวดล้อม เหตุเดือดร้อนรำคาญ การผังเมือง การปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารงานบุคคล วินัย บำเหน็จบำนาญ สวัสดิการ และการประกอบวิชาชีพ

แต่ถ้าหากเป็นการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองแล้ว จะมีองค์คณะที่รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดี จำนวน 6 องค์คณะ คือ

องค์คณะที่ 2-3 รับผิดชอบคดีที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพยากรธรรมชาติ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

องค์คณะที่ 6-8 รับผิดชอบคดีที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

องค์คณะที่ 9 รับผิดชอบคดีที่เกี่ยวข้องกับกิจการคมนาคม โทรคมนาคม วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การกระทำละเมิดหรือ

<sup>1</sup> ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 11 ก วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544

<sup>2</sup> โปรดดู ประกาศอธิบดีศาลปกครองกลาง เรื่อง จัดแบ่งตุลาการศาลปกครองกลางออกเป็นองค์คณะ (ฉบับที่ 6) ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2548

ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีปกครองอื่นๆ ที่ไม่อาจจัดอยู่ในความรับผิดชอบขององค์คณะใดได้ด้วย

จะเห็นได้ว่า การจัดแบ่งองค์คณะดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดความสับสนในการจ่ายสำนวนคดีให้แก่ละองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี เพราะแม้จะได้มีการจัดแบ่งองค์คณะตามความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้วก็ตาม แต่องค์คณะดังกล่าวก็มิได้ถูกกำหนดให้รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ส่งผลทำให้คดีที่ฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ถูกจ่ายสำนวนคดีและจัดให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ทั้งๆ ที่โดยลักษณะคดีดังกล่าวแล้วควรที่จะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีมาจากปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งน่าจะตรงกับวัตถุประสงค์ในการจัดแบ่งองค์คณะตามความเชี่ยวชาญมากที่สุด เพราะในการพิจารณาความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีดังกล่าว ศาลจะต้องนำแนวความคิด หลักการและทฤษฎีพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น แนวความคิดในเรื่อง สิทธิในสิ่งแวดล้อม หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นต้น มาปรับใช้ในการพิจารณาเพื่อกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในคดีนั้นด้วยเสมอ

ส่วนในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมกิจการที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้น ศาลมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า

- (1) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมกิจการที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือไม่ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด
- (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้กระทำการใดๆ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวหรือ

ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จนก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจริงตามคำฟ้องหรือไม่ และ

(3) ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อ (2) โดยตรงหรือไม่

ซึ่งถ้าหากครบองค์ประกอบของข้อเท็จจริงทั้งสามประการ ศาลก็มักจะพิจารณากำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย โดยมีได้คำนึงถึงแนวความคิด หลักการและทฤษฎีพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่อย่างใด

ดังจะเห็นได้จากการที่ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมให้ผู้มีไว้ในครอบครอง หรือใช้สารกัมมันตรังสีโคบอลต์ - 60 หรือผู้ได้รับอนุญาตจัดทำเครื่องหมายที่มีอักษรไทยสีดำว่า “อันตราย” ริมขอบล่างของเครื่องหมายมีอักษรว่า “บริเวณรังสี” หรือ “วัสดุกัมมันตรังสี” รวมทั้งควบคุมให้มีการจัดทำสถานที่เก็บรักษา การทิ้งหรือการกำจัดวัสดุกัมมันตรังสี ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติตามมาตรา 3 (1) (2) และ (10) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2537 ประกอบกับมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2504) ออกตามความในพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 รับผิดชัดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพและอนามัยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองรายนั้น ย่อมบ่งบอกได้ว่าการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครองผู้รับผิดชอบในคดีนี้ เนื่องจากในการพิจารณาพิพากษาคดีมิได้คำนึงถึงหลักสิทธิในการฟ้องคดีต่อรัฐตามมาตรา 56 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐตามมาตรา 6 (2) ประกอบกับมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาประกอบการพิจารณาในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ส่งผลทำให้สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งมีผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษในคดีนี้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดี

ทั้งสิบสองรายเต็มจำนวนตามที่ผู้เสียหายได้รับจริง ในขณะที่บริษัท กมลสุโกศล อีเล็กทริก จำกัด ซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสองรายเพียงบางส่วนเท่านั้น เป็นต้น

ในส่วนนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การจัดแบ่งองค์คณะตามความเชี่ยวชาญในแต่ละประเภทคดีนั้น ควรมีรูปแบบการจัดแบ่งองค์คณะที่รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยแบ่งตามลักษณะของกลุ่มกฎหมายเฉพาะโดยไม่ยึดติดกับประเภทคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อสร้างความเชี่ยวชาญในแต่ละกลุ่มกฎหมาย เพราะกฎหมายเฉพาะทุกกลุ่มมีโอกาที่จะเป็นฐานในการพิจารณาพิพากษาคดีในทุกประเภทคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ โดยลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มักจะมีข้อพิจารณาในคดีที่เกี่ยวข้องหรือคาบเกี่ยวกัน ทั้งในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) แล้วแต่กรณี ดังนั้น องค์คณะที่รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ องค์คณะที่รับผิดชอบคดีในกลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น

โดยสรุปผู้เขียนจึงมีข้อสังเกตในข้อพิจารณานี้ว่า ศาลปกครองควรมีการกำหนดนโยบายเร่งด่วนในการพัฒนาความรู้และความเข้าใจถึงแนวความคิด หลักการและทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้แก่ตุลาการศาลปกครองและบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งควรมีการจัดแบ่งองค์คณะที่รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยแบ่งตามลักษณะของกลุ่มกฎหมายเฉพาะโดยไม่ยึดติดกับประเภทคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้องค์คณะที่รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบประเภทคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพิ่มเติมด้วย

## 4.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา

ด้วยในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในศาลปกครอง นั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด อื่นๆ เช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป จึงได้แยกข้อพิจารณาเป็นข้อๆ ดังต่อไปนี้

### 4.2.1 การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ดังที่ทราบแล้วว่า ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และการกระทำละเมิดนั้นๆ มีผลทำให้สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของผู้นั้นตามที่กฎหมายได้รับรองสิทธิไว้ถูกกระทบกระเทือนจาก กรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ย่อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยการฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็น เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือซึ่งละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติในการควบคุมโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษรับผิชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหม ทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ตน เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยถือหลักการได้แย้งสิทธิ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีพิพาทดังกล่าวต่อศาลปกครองจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกได้แย้ง อย่างไร ซึ่งก็หมายความว่า ผู้นั้นจะต้องปรากฏความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยและทรัพย์สิน ออกมาอย่างแน่นอนและชัดเจนแล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แต่ในกรณีคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากผู้เสียหายจะได้รับการรับรองและ คุ่มครองสิทธิในชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยและทรัพย์สินตามกฎหมายแล้ว ยังได้รับการรับรองสิทธิ ในสิ่งแวดล้อมอีกประการหนึ่ง ซึ่งผู้ใดจะกระทำละเมิดทำให้เขาได้รับความเสียหายด้วยประการใดๆ มิได้อีกด้วย ดังนั้น ในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่า ควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนหลักในการพิจารณา ความเป็นผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เสียใหม่ โดยแยกพิจารณาดังนี้



ในแง่ของปัจเจกบุคคล การที่ศาลปกครองยึดถือหลักการได้แก่สิทธิดังกล่าวข้างต้นจะทำให้ผู้ที่อยู่ในบริเวณที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและได้รับสารพิษที่รั่วไหลหรือแพร่กระจายนั้นเข้าสู่ร่างกายแต่ยังไม่ปรากฏความเสียหายออกมา ยังไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิทางศาลต่อศาลปกครอง เนื่องจากความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้น เมื่อมีการรั่วไหลหรือแพร่กระจายสารพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมแล้ว ผู้ที่อยู่ในบริเวณที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและได้รับสารพิษที่รั่วไหลหรือแพร่กระจายนั้นเข้าสู่ร่างกายจะต้องใช้ระยะเวลาในการสะสมอยู่ในร่างกายจนกระทั่งร่างกายของผู้นั้นไม่สามารถต้านทานต่อสารพิษนั้นได้จึงจะแสดงอาการออกมา ซึ่งการที่ผู้นั้นจะต้องรอให้ปรากฏความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยและทรัพย์สินก่อน จึงจะถือได้ว่าเป็นผู้เสียหายที่ถูกได้แก่สิทธิและสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนนั้นย่อมไม่สอดคล้องกับการรับรองหลักการในเรื่อง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม”<sup>3</sup> ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามมาตรา 56 และ มาตรา 79 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการที่จะดำรงชีพอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดีอย่างเป็นปกติสุขและไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายและสุขภาพอนามัย ฉะนั้น หากมีการกระทำใดที่เป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิดังกล่าวแล้ว สมควรที่จะให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษแล้ว โดยไม่ต้องรอให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายและสุขภาพอนามัยอย่างชัดเจนและแน่นอนก่อน ดังเช่น กรณีตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าบุคคลผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกกระทบกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น เพราะแม้ความเสียหายจะยังไม่ปรากฏขึ้น แต่ความเสียหายนั้นคงมีอยู่แล้วต่อชีวิต ร่างกายและสุขภาพอนามัยของผู้ที่ได้รับ

---

<sup>3</sup> สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right) มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับชีวิต ความเป็นอยู่ของมนุษย์และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษ ก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์นี้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าเกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สินและสุขภาพอนามัยของผู้นั้นมากนักองเพียงใดหรือไม่ (ที่มาจาก สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, น.62.)

สารพิษที่รั่วไหลหรือแพร่กระจายแล้วเพียงแต่ยังไม่ปรากฏอาการออกมาเท่านั้น ซึ่งการปรากฏอาการของความเสียหายเป็นเพียงผลที่ตามมาจากการถูกละเมิดสิทธิในชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัยของผู้เสียหายเท่านั้น มิใช่กรณีความเสียหายในอนาคตที่ไม่แน่นอน แต่เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นและมียุ่แล้วในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายก็ยังคงต้องมีภาระการพิสูจน์ความเสียหายให้ศาลเห็นว่าตนมีความเสี่ยงที่จะปรากฏอาการความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัยจากการที่ตนได้รับสารพิษที่รั่วไหลหรือแพร่กระจายนั้น ภายในระยะเวลาที่ปีโดยมีความเห็นทางการแพทย์ หรือความเห็นทางวิทยาศาสตร์ด้านต่างๆ ประกอบด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากการฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) มิได้มีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เฉพาะการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น แต่ผู้เสียหายยังสามารถฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดๆ เพื่อเป็นการแก้ไขสถานการณ์หรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรืองดเว้นการกระทำใดๆ ที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายได้อีกด้วย

ดังนั้น ในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในแง่ของปัจเจกบุคคล ศาลปกครองไม่ควรยึดหลักการถูกโต้แย้งสิทธิอย่างเคร่งครัดดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย The Pollution Related Health Damage Compensation Law ,Law No. 111 , 1973 ของประเทศญี่ปุ่นมาใช้ในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายโดยมีข้อคำนึงถึงหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ พื้นที่ที่มีปัญหามลพิษ ประเภทของโรค และระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดไว้ เพื่อให้ผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษได้รับการคุ้มครองและรับรองสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายตามกฎหมายต่อไป

ในแง่ของสมาคม มูลนิธิ หรือกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากโดยสภาพทั่วไปของคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษมักจะมีบุคคลจำนวนมากเป็นผู้ได้รับเสียหายจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของสารพิษ ส่งผลทำให้ผู้เสียหายจากกรณีปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในเหตุการณ์เดียวกันต่างคนต่างแยกกันฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองต่อศาลปกครอง เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ย่อมมีผลกระทบต่อกระทำการดำเนินคดีและทำให้มีปริมาณคดีจำนวนมากที่มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน แม้ปัญหาดังกล่าวจะสามารถแก้ไขได้ด้วยการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีโดยการสั่งรวมการพิจารณา

ได้ก็ตาม<sup>4</sup> แต่หลักการดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดในตัวเอง กล่าวคือ ในบางกรณีผู้เสียหายแต่ละคน อาจไม่ได้เริ่มต้นฟ้องคดีพร้อมกัน การสั่งรวมการพิจารณาคดีอาจจะทำให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีนั้นล่าช้าออกไปอีก เพราะจะต้องรอเวลาให้จนกว่าการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีนั้นจะอยู่ในขั้นตอนเดียวกัน ดังนั้น ถ้าหากมีการเปิดโอกาสให้สมาคม มูลนิธิ หรือกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้สามารถดำเนินคดีในฐานะตัวแทนของผู้อื่นที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อที่ศาลจะได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปในครั้งเดียวกันและในขณะเดียวกัน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะใช้หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action)<sup>5</sup> มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว<sup>6</sup> และในขณะนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยยกร่างและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบกับหลักการในร่างกฎหมายดังกล่าว และเสนอรัฐสภาต่อไป<sup>7</sup> นอกจากนี้ ในฐานะส่วนตัวก็ควรให้สิทธิในการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

<sup>4</sup> โปรดดู ข้อ 79 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>5</sup> หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) คือ การฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแทนประชาชน ในกรณีที่มีประชาชนจำนวนมากเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำเดียวกัน เพื่อให้ศาลพิจารณาคดีและมีคำพิพากษาในครั้งเดียว ซึ่งหลักการนี้ปรากฏอยู่ในข้อ 23 ของ Rules of Civil Procedure for the United States District Courts ของประเทศสหรัฐอเมริกา (ที่มาจาก ปัญจพร โกศลกิตติวงศ์, “ความรับผิดชอบแห่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น. 86.)

<sup>6</sup> โปรดดูเพิ่มเติม น้ำแท้ มีบุญสร้าง, “การนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย,” บทบัญญัติ, เล่มที่ 61 ตอนที่ 1, น. 20 – 75. (มีนาคม 2548)

<sup>7</sup> ปราณี สาโร, “การดำเนินคดีแบบกลุ่ม : การเข้าเป็นสมาชิกกลุ่ม ข้อจำกัด และประโยชน์ที่พึงได้รับ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 82.

#### 4.2.2 การกำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี

โดยปกติความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ มักจะปรากฏความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยและทรัพย์สิน รวมทั้งทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอันตรายพิษขึ้นทันทีเมื่อมีการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของสารพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม แต่ความเสียหายเหล่านั้นก็จะค่อยๆ เจือจางหรือเบาบางลงไปตามกาลเวลา ฉะนั้น ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีที่มีความล่าช้าย่อมส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายอย่างมาก เพราะในบางครั้งแม้ผู้เสียหายจะเป็นฝ่ายชนะคดี แต่การเยียวยาความเสียหายที่ได้รับอาจจะไม่ทันทั่วถึง เช่น ผู้เสียหายได้เสียชีวิตไปแล้ว เป็นต้น ซึ่งในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ในศาลปกครองก็เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่โดยสภาพและลักษณะเฉพาะของคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษส่วนใหญ่มักจะมีปัญหาทางเทคนิคด้านต่างๆ เสมอ โดยศาลจะต้องนำข้อเท็จจริงเหล่านั้นมาใช้ประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อพิสูจน์ความเสียหายและกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ดังนั้น ถ้าหากศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวเหมือนเช่นคดีปกครองทั่วไป อาจทำให้ศาลไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีดังกล่าวได้อย่างเป็นธรรม เนื่องจากการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไปจะต้องใช้ระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีจากคู่กรณีไม่น้อยกว่า 45 วัน แล้วจึงจะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล และถ้าหากจำเป็นต้องออกไปเดินเผชิญสืบ ณ สถานที่เกิดเหตุ หรือจะต้องมีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ก็จะต้องใช้เวลาในการทำการศึกษารวบรวมความเห็นเสนอต่อศาลเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน ก็จะทำให้ระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีค่อนข้างยาวนานมาก นอกจากนี้ ในขั้นตอนที่ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำความเห็นเสนอต่อตุลาการองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี ก็มิได้มีกำหนดระยะเวลาว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดกี่วัน ดังปรากฏรายละเอียดในข้อ 3.3.2 ของบทที่ 3

ในส่วนนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองไม่ควรยึดติดกับขั้นตอนการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาเช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป เนื่องจากคดีดังกล่าวมีหลักการ แนวความคิดและทฤษฎีพื้นฐานที่แตกต่างไปจากคดีปกครองทั่วไปอยู่หลายประการ อาทิเช่น หลักการเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right) หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) การพิสูจน์ความเสียหาย เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมสามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยังสามารถพัฒนาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ในอนาคตมากยิ่งขึ้น ศาลปกครองน่าจะมีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษไว้อย่างชัดเจน อาทิเช่น เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องในคดีนี้ไว้พิจารณาและดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีต่อไปแล้ว ศาลจะต้องพิจารณาว่า คดีนั้นมีเหตุสมควรที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ในระหว่างการพิจารณาหรือไม่ โดยศาลไม่จำเป็นต้องรอให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเข้ามาในคดีเสมอ ในขณะที่เดียวกันศาลก็ไม่จำเป็นต้องรอจนกระทั่งสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีแล้ว ศาลถึงจะทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีว่าเพียงพอในการพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือไม่ ทั้งนี้ หากคดีใดมีปัญหาทางเทคนิคด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านวิทยาศาสตร์ รังสีวิทยา พิษวิทยา อาชีวเวชศาสตร์ ฯลฯ ศาลควรที่จะให้อำนาจตามมาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีโดยสั่งแต่งตั้งพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญให้ทำการศึกษาวินิจฉัยหรือรวบรวมความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคในคดีไปพร้อมๆ กับการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีในชั้นทำคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติมด้วย ส่วนในชั้นการจัดทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการจัดทำคำแถลงการณ์ให้แล้วเสร็จไว้อย่างชัดเจน เป็นต้น

#### 4.2.3 การมีผลบังคับตามคำพิพากษา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะต้องมีคำขอท้ายฟ้องขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลนอกจากจะมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินแล้ว ศาลยังมีอำนาจสั่งให้กระทำการใดๆ หรืองดเว้นการกระทำการใด โดยจะกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่นๆ ไปด้วยก็ได้ ดังนั้น เมื่อศาลปกครองได้มี

คำพิพากษาในคดีแล้ว ย่อมสามารถแบ่งมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลได้เป็น 2 กรณี คือ<sup>8</sup>

(1) กรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จะต้องรอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ก็ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดตามมาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 73 ได้กำหนดให้คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น หากมิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด ดังนั้น ในช่วงระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษา จึงเป็นช่วงเวลาที่ยังไม่สามารถบังคับคดีได้เพราะคดียังไม่ถึงที่สุด ทั้งหากคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ก็จะต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะได้มีคำพิพากษา

(2) กรณีเป็นคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ให้ถือว่าเป็นเด็ดขาดและถึงที่สุดแล้ว คู่กรณีผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาก็จะต้องดูระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำบังคับด้วยว่าถึงกำหนดแล้วหรือไม่ จึงจะบังคับคดีต่อไปได้ เช่น ถ้าหากศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ดำเนินการปฏิบัติตามคำพิพากษภายใน 30 วัน และศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ก็จะเริ่มการบังคับคดีได้ก็ต่อเมื่อพ้น 30 วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา เป็นต้น

สำหรับการบังคับคดีตามคำพิพากษาในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลกำหนดคำบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แต่คู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีมิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษา ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตามมาตรา 72 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของผู้นั้นได้ ซึ่งในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินดังกล่าวตามมาตรา 72 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครองนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ในกรณีนี้คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีอาจยื่นคำขอต่อศาลให้มีการบังคับคดี และเมื่อศาลได้ออกหมายบังคับคดีแต่งตั้งพนักงานคดีปกครองเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดี

<sup>8</sup> วุฒิชัย แสงสำราญ, “การบังคับคดีปกครองของประเทศไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, น. 172-205. (พฤษภาคม-สิงหาคม, 2546)

ก็มีหน้าที่จะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544<sup>9</sup> โดยนำบทบัญญัติในลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ตามมาตรา 275) มาใช้บังคับโดยอนุโลม<sup>10</sup>

เมื่อพิจารณาบทบัญญัตินี้ดังกล่าวที่กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครองแล้ว ผู้เขียนพบว่า น่าจะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้คู่กรณีที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา หรือที่เรียกว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตกเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา เนื่องจากวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนที่มีสิทธิในทรัพย์สินเท่าเทียมกัน แต่ในคดีปกครองนั้นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำเนินกิจกรรมใดๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐนั้นย่อมมีเอกสิทธิ์ตามกฎหมายประการหนึ่งที่กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่<sup>11</sup> หรือทรัพย์สินของฝ่ายปกครองจะไม่ตกอยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี<sup>12</sup> เพราะถือว่าทรัพย์สินของฝ่ายปกครองเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ส่งผลทำให้ในการบังคับคดีปกครองในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาออกขายทอดตลาดและนำเงินที่ได้มาชำระให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ ดังนั้น ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้ผู้เสียหายจะมีสิทธิฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษรับผิดชอบต่อค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองได้ก็ตาม แต่คำพิพากษาของศาลปกครอง ก็ยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีให้ได้รับ

<sup>9</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 116 ก วันที่ 19 ธันวาคม 2544

<sup>10</sup> โภคิน พลกุล, "การบังคับคดีปกครอง," วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 4 ฉบับที่ 2, น. 69. (พฤษภาคม- สิงหาคม, 2547)

<sup>11</sup> มาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>12</sup> มาตรา 285 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ทันที เนื่องจากมีข้อจำกัดดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่า ศาลปกครองควรกำหนดผลบังคับตามคำพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับ นับตั้งแต่วันที่ให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรือดลเสีย และในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาสมาารถยื่นคำขอรับชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้จากสำนักงานงบประมาณกระทรวงการคลัง เพื่อให้ผู้เสียหายในคดีดังกล่าวได้รับความคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ ศาลควรใช้อำนาจตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) มาเป็นฐานในการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามคำพิพากษาและกำหนดเงื่อนไขอื่นๆ เช่น การกำหนดระยะเวลาในการขอสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษา โดยมีจำต้องยึดติดกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษมีลักษณะพิเศษประการหนึ่งคือ ผู้ที่ได้รับสารพิษที่รั่วไหลเข้าสู่ร่างกายและอยู่ในระหว่างการสะสมในร่างกายแต่ยังไม่แสดงอาการหรือปรากฏความเสียหายที่สามารถกำหนดเป็นจำนวนเงินค่าเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพอนามัยได้อย่างแน่นอนออกมาในวันที่ศาลมีคำพิพากษา ซึ่งโดยปกติความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษมักใช้เวลานานเกินกว่า 2 ปี ในการสะสมสารพิษจนร่างกายไม่สามารถต้านทานต่อสารพิษเหล่านั้นได้จึงจะแสดงอาการหรือปรากฏความเสียหายออกมา และในทางกฎหมายน่าจะถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลที่ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกละเมิดต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยของตนเองแล้ว ดังนั้น ถ้าหากผู้นั้นสามารถพิสูจน์หรือมีพยานหลักฐานมาแสดงความเสียหายที่จะได้รับในอนาคตหรือคาดการณ์ได้ว่าความเสียหายเกิดขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอนต่อศาล เช่น หลักฐานทางการแพทย์ที่ยืนยันระยะเวลาในการแสดงอาการหรือปรากฏความเสียหายอันเนื่องมาจากการได้รับสารพิษนั้น หรือหลักฐานยืนยันระยะเวลาที่จะต้องทำการรักษาจากพยานผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น ศาลก็ควรที่จะพิจารณากำหนดระยะเวลาในการขอสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาเป็นระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี โดยคำนึงถึงความเห็นของแพทย์ผู้ทำการรักษาหรือพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงจากกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 แห่ง



พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งน่าจะทำให้ศาลปกครองสามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 4.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน

เนื่องจากการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีวิธีการค้นหาความจริงโดยใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ศาลมีหน้าที่ในการค้นหาความจริงจากพยานหลักฐานต่างๆ ทั้งที่คู่ความนำเสนอต่อศาล หรือศาลเห็นสมควรเรียกมาสืบเอง แต่ไม่มีกฎหมายวางระเบียบการสืบพยานหรือไม่มีบทตัดพยานโดยเคร่งครัดว่าพยานประเภทนี้รับฟังได้ พยานประเภทนี้รับฟังไม่ได้ ศาลมักจะรับพยานหลักฐานทุกชิ้นเข้าสู่สำนวนความและจะไปพิจารณาละเอียดตอนซึ่งนำนักพยานหลักฐานว่า พยานชิ้นใดควรมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด ดังนั้น การซึ่งนำนักพยานหลักฐานในระบบการค้นหาความจริงแบบระบบไต่สวนจึงทำได้อย่างกว้างขวางและต้องพิจารณาโดยละเอียด เพราะเน้นให้ความสำคัญต่อการซึ่งนำหนักมากกว่าที่จะกลั่นกรองเน้นหนักเสียตั้งแต่การนำพยานหลักฐานเข้าสู่สำนวนความ<sup>13</sup> สำหรับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น<sup>14</sup> ศาลจะต้องพิจารณาพยานที่เป็นพยานวัตถุ พยานเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อควบคุมระบบบำบัดน้ำเสีย อากาศเสีย และพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิสูจน์โดยพิจารณาจากหลักฐานที่เป็นพยานวัตถุ พยานเอกสาร หรือพยานที่ได้รับการตรวจสอบจากผู้ชำนาญการทางวิทยาศาสตร์ในด้านนั้นๆ ซึ่งหลักฐานเหล่านี้จะมีความสำคัญมากในการพิสูจน์ความผิดและผู้ที่เก็บรวบรวมนั้นจะต้องให้ความสำคัญต่อการรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นให้ได้ว่า ได้รวบรวมพยานวัตถุเหล่านี้มาโดยถูกต้องและถูกหลักการเก็บตัวอย่างได้อย่างถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

<sup>13</sup> ชวเลิศ โสภณวัต, “กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริงหรือ,” ตุลพาน, ปีที่ 28 เล่มที่ 6, น.51. (พฤศจิกายน-ธันวาคม, 2524)

<sup>14</sup> ณรงค์ ใจหาญ, “กฎหมายสิ่งแวดล้อม : หลักกฎหมายและการบังคับใช้,” เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษของสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค, ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กุมภาพันธ์, 2548) ,น. 50.

กฎกระทรวงหรือประกาศ มิฉะนั้นแล้วอาจมีข้อโต้แย้งได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งพยานหลักฐานโดยมิชอบได้ อันมีผลต่อการวินิจฉัยคดีของศาลในคดีดังกล่าวได้ ซึ่งบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานให้ครอบคลุมถึงการรับฟังพยานวัตถุ อีกทั้งยังไม่มีการจัดทำทะเบียนหรือบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญไว้อย่างชัดเจน

ในส่วนนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดเรื่องการรับฟังพยานวัตถุไว้ ศาลจึงสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานดังกล่าว ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาการได้มาซึ่งพยานหลักฐานหรือการรับฟังพยานหลักฐานโดยมิชอบขึ้นในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ เพราะในการพิสูจน์ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของสารพิษนั้น จะต้องอาศัยเทคนิควิธีการทางวิทยาศาสตร์หรือทางการแพทย์ที่มีความซับซ้อนอย่างมาก อีกทั้งยังจะต้องเข้าถึงพยานหลักฐานซึ่งเป็นพยานวัตถุให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อป้องกันการสูญหายของพยานหลักฐานหรือเทคนิควิธีการในการเก็บและรักษาพยานหลักฐานต่างๆ เหล่านั้น จะเห็นได้ว่าการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลจำเป็นต้องอาศัยพยานวัตถุและพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการแพทย์ เพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการได้รับสารพิษที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเข้าสู่ร่างกายกับโรคหรืออาการที่เกิดจากการได้รับสารพิษ หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางการแพทย์เพื่อเก็บพยานวัตถุที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และถ้าหากศาลใช้ดุลพินิจรับฟังพยานหลักฐานนั้นๆ โดยไม่ถูกต้องหรือผิดพลาด ก็จะส่งผลทำให้การพิจารณาพิพากษาในคดีนั้นไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายได้อย่างเป็นธรรม

ดังเช่นในการพิพากษาคดีนี้ ศาลมีความเห็นว่าข้อสรุปของคณะอนุกรรมการเฝ้าระวังอันตราย การรักษาพยาบาลผู้ป่วยและการศึกษาวิจัยผลกระทบจากกัมมันตรังสีและวัตถุอันตราย กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญหลายสาขาวิชา ที่ระบุว่า ผลกระทบจากการได้รับรังสีโคบอลต์ - 60 ในบริเวณที่เกิดเหตุมีปริมาณที่มากพอที่จะทำให้เกิดผลกระทบ เช่น โรคมะเร็งเม็ดเลือดขาว การฆ่าเซลล์ของเซลล์สืบพันธุ์ การถ่ายทอดยีนส์ เป็นต้น มิใช่แพทย์ผู้ทำการรักษาจึงมีน้ำหนักน้อยกว่า ในขณะที่แพทย์ผู้ทำการรักษามีได้ยืนยันว่าจะมีโอกาสเกิดผลกระทบต่อสุขภาพเช่นใด แต่ระบุเพียงว่าจะต้องติดตามเฝ้าระวังอีกเป็นเวลา 10 ปี เป็นต้น ดังนั้น ศาลปกครองควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ การรับฟังพยานวัตถุและพยานผู้เชี่ยวชาญเพิ่มเติม รวมทั้งการจัดทำทะเบียนหรือบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ของศาลปกครอง

เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปด้วยความยุติธรรมและเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญต่อไปด้วย

#### 4.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน

ด้วยในระบบกฎหมายไทยได้กำหนดให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครอง ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือที่เรียกว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงส่งผลทำให้ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษสามารถใช้สิทธิทางศาลโดยอาศัยมูลคดีเดียวกันได้ทั้งสองศาล คือ การฟ้องร้องเรียกให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษรับผิดชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินให้แก่ตนตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ต่อศาลยุติธรรมตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบกับมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรรับผิดชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินให้แก่ตนต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้อีกด้วย

ดังนั้น กรณีจึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาว่า ศาลปกครองใช้หลักเกณฑ์ใดในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีดังกล่าวศาลปกครองควรมีข้อพิจารณาใดบ้างที่จำเป็นต้องคำนึงถึง

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองมีฐานในการพิจารณาเรื่องความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ไว้เป็นการเฉพาะ ศาลปกครองจึงต้องนำมาตรา 438 มาตรา 443 มาตรา 444 และมาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นหลักทั่วไปมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาโดยอนุโลม และในทางปฏิบัติปรากฏว่าศาลปกครองได้พิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation Principle) อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ จะต้องเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด และค่าเสียหายนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง ดังปรากฏรายละเอียดตามข้อ 3.3.4 ในบทที่ 3 ซึ่งการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวย่อมหมายความว่า ศาลปกครองจะชดเชยความเสียหายให้แก่เฉพาะผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายเกิดขึ้นแล้วและเป็นความเสียหายที่มีความแน่นอนชัดเจนแล้วเท่านั้น ทำให้ผู้เสียหายที่ได้รับสารพิษที่รั่วไหลหรือแพร่กระจายเข้าสู่สมออยู่ในร่างกายแต่ยังไม่แสดงอาการออกมายังไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้สิทธิทางศาลต่อศาลปกครอง

แต่เนื่องจากโดยลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้น การพิสูจน์ความเสียหายจะต้องอาศัยเทคนิคทางวิทยาศาสตร์และทางการแพทย์มายืนยันความเสียหาย ซึ่งเป็นการยากที่ผู้เสียหายจะพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลได้อย่างชัดเจนว่า ผู้เสียหายได้รับสารพิษจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายจากแหล่งกำเนิดมลพิษสะสมในร่างกาย และสารพิษที่สะสมในร่างกายนั้นทำให้ผู้เสียหายเกิดอาการเจ็บป่วย ในส่วนนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่า ศาลปกครองควรนำทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Theory) มาประยุกต์ใช้ในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษแทนทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation Principle) นอกจากนี้ ในเรื่องนี้ยังได้มีผู้ให้ความเห็นไว้ว่า<sup>15</sup> ควรมีการเปลี่ยนภาระการพิสูจน์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในคดีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความเสียหายเกิดแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยจากมลพิษ โดยโจทก์ควรมีภาระการพิสูจน์แต่เพียงว่า มีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูงว่าความเสียหายที่โจทก์ได้รับนั้นมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษของจำเลยโดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงขนาดโดยปราศจากข้อสงสัย หลังจากนั้น ให้ภาระการพิสูจน์ตกเป็นของฝ่ายจำเลยที่จะต้องพิสูจน์ว่า แหล่งกำเนิดมลพิษของจำเลยมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อย่างไร หากจำเลยไม่สามารถพิสูจน์แก้ตัวในประเด็นนี้ได้ จำเลยก็ต้องรับผิดชอบ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับ

<sup>15</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, น. 501-502.

ความเห็นดังกล่าว เพราะมีความสอดคล้องกับตัวอย่างคดีอิต – อิต (The Itai – Itai Case) และคดีคูมาโมโตมินามาตะ (The Kumamoto Minamata Case) ในประเทศญี่ปุ่นที่ศาลวางหลักเกณฑ์ว่าไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างมลพิษกับโรคที่เกิดขึ้นจนกระทั่งปราศจากข้อสงสัย เพียงแต่พิสูจน์ว่ามีการเกิดของโรคในหมู่ประชากรที่เกี่ยวข้องกับการระบายมลพิษนั้นก็เพียงพอแล้ว

สำหรับการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้น สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 กรณีที่เป็นข้อพิพาทซึ่งเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง ได้แก่ กรณีที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษขึ้นเนื่องมาจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของสารพิษจากโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโครงการหรือกิจกรรมนั้น

ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ศาลปกครองสามารถกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหายได้เต็มจำนวนตามที่ได้รับจริง ซึ่งก็จะสอดคล้องกับมาตรา 56 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 6 (2) ประกอบกับมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) และทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability)

กรณีที่ 2 กรณีที่เป็นข้อพิพาทซึ่งเกิดจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ได้แก่ กรณีที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษขึ้น เนื่องมาจากการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของสารพิษจากโครงการหรือกิจกรรมซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโครงการหรือกิจกรรมนั้น โดยมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ผู้เสียหายมักจะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยการฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) จากศาลยุติธรรม โดยในส่วนนี้ศาลปกครองก็จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีของศาลยุติธรรม

ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลปกครองควรที่จะกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหายได้ไม่เต็มจำนวนตามที่ได้รับจริง เพราะโดยหลักการ

แล้วเมื่อมีการรื้อไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษจนเป็นเหตุทำให้ผู้ใดได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหายแล้ว ผู้เสียหายจะต้องไปใช้สิทธิ ทางศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนที่เกิดขึ้นทั้งหมด ดังที่ได้กล่าว มาแล้วข้างต้น ฉะนั้น การกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในกรณีนี้จึงเป็นเพียงมาตรการ เสริมเพื่อเยียวยาความเสียหายให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สถานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมให้ มากที่สุดเท่าที่จะทำได้เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี แม้ในกรณีนี้การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นจะมีบุคคลหลายคนประมาทมี ส่วนร่วมกันทำละเมิดต่อผู้เสียหายก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวก็ไม่อาจถือได้ว่า เป็นการร่วมกันกระทำละเมิด ตามมาตรา 432 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะในทางตำราได้มีผู้อธิบายความหมายว่า การร่วมกันทำละเมิด จะต้องเป็นการกระทำของบุคคลหลายๆ คนโดยที่มีเจตนาหรือความมุ่งหมาย ร่วมกัน (Common Design)<sup>16</sup> ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยบุคคลคนหนึ่งเป็นผู้ลงมือ กระทำละเมิดโดยตรง ส่วนผู้ร่วมกระทำคนอื่นๆ อาจจะไม่ได้รับมือกระทำก็ได้ หรืออาจมีการกระทำ ส่วนหนึ่งของความผิดหรือแบ่งสรรหน้าที่กันทำก็ได้ แต่ข้อสำคัญต้องมีความมุ่งหมายร่วมกันและให้ถือว่า การกระทำทั้งหมดของผู้ลงมือกระทำเป็นการกระทำของตนเองด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะได้กระทำในเวลา เดียวกันพร้อมๆ กันหรือไม่ก็ตาม<sup>17</sup> ดังนั้น ในกรณีที่มีหลายคนกระทำประมาทให้เกิดความเสียหาย อันเดียวกันจะถือว่าเป็นประมาทร่วมกันไม่ได้ เพราะประมาทเป็นเรื่องที่ขาดเจตนาจึงไม่มีการกระทำ ที่ร่วมกัน การประมาทร่วมกันจึงไม่มีตามกฎหมายคงเป็นเรื่องที่ต่างคนต่างประมาท เมื่อต่างคนต่าง ก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ต่างคนต่างก่อให้เกิดขึ้นแบ่งตามความหนักเบาและความร้ายแรงแห่งละเมิด จึงไม่อาจจะให้ร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหายนั้นทั้งหมดได้<sup>18</sup> ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่า ในการ กำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายในกรณีดังกล่าว

<sup>16</sup> ไพจิตร ปุณณพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดและหลัก กฎหมายลักษณะละเมิด เรื่องข้อสันนิษฐานความผิดกฎหมาย, น. 61.

<sup>17</sup> อภิวัฒน์ เจริญไทย, “ร่วมกันทำละเมิด,” วิทยานพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), น. 100.

<sup>18</sup> จิตติ เจริญจำ, “การกำหนดค่าเสียหายเมื่อหลายคนประมาท,” วารสารอัยการ, ปีที่ 12 ฉบับที่ 142, น. 99-105. (ธันวาคม, 2532)

ศาลปกครองก็อาจจะกำหนดให้แต่ละคนชดใช้โดยแบ่งความรับผิดชอบออกไปตามสภาพของความเสียหายว่าใครประมาทมากน้อยเพียงใด ก็ควรจะต้องรับผิดชอบตามส่วนของความร้ายแรงแห่งละเมิดนั้นได้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในกรณีนี้มีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งที่เป็นเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ แต่โดยที่ในระบบกฎหมายไทยยังไม่มี การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมเป็นเอกเทศ ทำให้เกิดกรณีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในลักษณะนี้ ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองนั้น ศาลใดจะเป็นศาลที่มีอำนาจกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นเพื่อชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ในระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ใครควรรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนกี่ส่วน เพราะในการพิจารณาคดีในลักษณะนี้จะแยกการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีออกไปในแต่ละศาล ซึ่งก็อาจจะทำให้เกิดความสับสนในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น อันอาจจะทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับความคุ้มครองได้อย่างเป็นธรรม เนื่องจากการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีในแต่ละศาล ก็จะมีขอบเขตในการพิจารณาแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ถ้าหากศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาให้เอกชนผู้ก่อมลพิษชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเป็นจำนวนเงินคิดเป็นสัดส่วน 3 ใน 5 ส่วน ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมด ในขณะที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเป็นจำนวนเงินคิดเป็นสัดส่วน 1 ใน 5 ส่วน ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมด จะเห็นได้ว่าค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เหลืออีก 1 ใน 5 ส่วน ของจำนวนค่าเสียหายทั้งหมด ผู้เสียหายอาจจะไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นก็อาจจะเป็นไปได้ โดยในขณะนี้ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในลักษณะนี้น่าจะได้มีการพิจารณาคดีร่วมกันระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองโดยไม่ต้องแยกกันพิจารณาเนื่องจากมีพยานหลักฐานในคดีเดียวกัน ซึ่งควรที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยต่อไปว่า ในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในลักษณะดังกล่าวนี้ ควรจะมีรูปแบบและกระบวนการวิธีพิจารณาคดีเป็นอย่างไรต่อไป

โดยสรุปผู้เขียนจึงมีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งการกระทำละเมิดทางปกครอง อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการควบคุม

โครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน เพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ตน เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองควรเรียกไต่สวนคู่กรณีทันทีที่มี คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา เพื่อให้ทราบว่าผู้เสียหายได้ใช้สิทธิฟ้องคดีโดยอาศัยมูลคดีเดียวกันเพื่อ เรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ต่อศาลยุติธรรมหรือไม่ ถ้าหากผู้เสียหายได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมด้วยแล้ว ก็เห็นสมควรที่ ศาลปกครองจะเรียกเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเข้ามาในคดีโดยการ ร้องสอด ซึ่งให้น้ำความในมาตรา 57 มาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม<sup>19</sup> เนื่องจากเอกชนดังกล่าวอาจได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง หรือผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เพราะเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษอาจจะถูกหน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกค่าจัดมลพิษที่เกิดขึ้นตามมาตรา 96 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

อย่างไรก็ดี ในบางกรณีคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในลักษณะนี้ อาจจะเป็นไปได้ว่าผู้เสียหาย เองก็ยังไม่สามารถระบุได้ว่า เอกชนคนใดเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษได้อย่างชัดเจน เช่น เมื่อเกิดกรณีปัญหามลพิษทางน้ำในแม่น้ำสายหนึ่ง ซึ่งในบริเวณทั้งสองฝั่งของแม่น้ำมีโรงงาน อุตสาหกรรมตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก เป็นต้น จึงเป็นกรณีปัญหาที่จะต้องศึกษากันต่อไปว่า ศาลปกครอง จะมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีอย่างไรต่อไป

นอกจากนี้ ในการพิจารณากำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในลักษณะนี้ ศาลปกครองควรมีข้อจำกัดคำนึงถึงในการกำหนดค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหาย โดยการนำสัดส่วนการ กำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนของเอกชนผู้ก่อมลพิษตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม มาประกอบการพิจารณาด้วยเสมอ รวมทั้งควรนำทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Theory) มาปรับใช้ ควบคู่กับทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict Liability) แทนการใช้ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผล (Causation Principle) อันจะทำให้ศาลปกครองสามารถชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษได้อย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

<sup>19</sup> ข้อ 78 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543