



# แนวทางการพัฒนา

วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม



คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง

จัดพิมพ์โดยการสนับสนุนของ  
มูลนิธิคอนราต อาเดเนาวร์



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961200333

บ 27642 ฉ.1

KE	คณะกรรมการด้านวิชาการ
160	เกี่ยวกับกฎหมาย...
ค123น	แนวทางการพัฒนาวิธี
2557	พิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับ
	สิ่งแวดล้อม.

# 73610

วันที่ 25 / พ.ค. / 58

เลขทะเบียน ๒ 27642 ๘1

KE

เลขหมู่ 760  
๗1๒๓๗ ๘๘๗



แนวทางการพัฒนา  
วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

โดย

คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ศาลปกครอง

จัดพิมพ์โดยการสนับสนุนของ  
มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

### ข้อมูลทางบรรณานุกรม

แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. -- กรุงเทพฯ :  
สำนักงานศาลปกครอง, 2557. 150 หน้า.

1. การพิจารณาและตัดสินคดี (ความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม)
2. วิธีพิจารณาคดีปกครอง -- ไทย.
3. กฎหมายสิ่งแวดล้อม -- ไทย
4. พยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลตั้ง
5. ค่าเสียหาย

1. คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.

KPT3127.น85 2557

ชื่อหนังสือ           แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

บรรณาธิการ       นายวุฒิชัย แสงสำราญ

กองบรรณาธิการ   นายณัฐพล ลือสิงหนาท  
                                  นางสาวณัฐพร อรุณทอง  
                                  นางสาวประภาพรพรณ ภูษิตมงคลโชติ

ภาพปก               นายสรารัฐ อิศรานุวรรณ

ISBN                 978-616-333-035-2

ปีที่พิมพ์           ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

จำนวนพิมพ์       ๔,๐๐๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย       สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง อาคารศาลปกครอง  
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่  
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐  
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕  
<http://www.admincourt.go.th>

พิมพ์ที่             บริษัท ประชาชน จำกัด  
๓๕ ซอยพิพัฒนา แขวงสีลม เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร ๑๐๑๕๐  
โทรศัพท์ ๐ ๒๖๓๖ ๖๕๕๐ - ๓ โทรสาร ๐ ๒๒๓๘ ๑๐๗๔

## คำนำ

หนังสือเรื่อง “แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางหรือข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาเบื้องต้นสำหรับปัญหาในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อเปิดทำการครบ ๑ ปี ได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ หัวข้อ “๑ ปี แผนกคดีสิ่งแวดล้อม ผลสำเร็จ ปัญหาอุปสรรคและก้าวต่อไป” ในวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ซึ่งการประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าวได้มีการสรุปผลสำเร็จของการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านของศาลปกครองและประชาชน และปัญหาอุปสรรคทั้งในด้านการพิจารณาคดี ปัญหาการบริหารจัดการในแผนกคดีสิ่งแวดล้อม และปัญหาทางด้านธุรการอื่น ๆ ซึ่งคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้สรุปผลความเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชุมเสนอต่อประธานศาลปกครองสูงสุด และปัญหาบางเรื่องได้รับการแก้ไขแล้ว อย่างไรก็ตาม ในส่วนของปัญหาอุปสรรคในด้านการพิจารณาคดีอาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม และคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมชุดต่าง ๆ จึงได้ศึกษาค้นคว้า และเปรียบเทียบถึงแนวทางปฏิบัติของศาลทั้งในและต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่อไป หนังสือเล่มนี้จึงเป็นเอกสารทางวิชาการสำหรับบุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

หนังสือเล่มนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น ๖ เรื่อง คือ **เรื่องที่ ๑ การจำแนกคดีปกครองใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม** เป็นการนำเสนอให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขาดหลักเกณฑ์และแนวทางในการจำแนกคดีที่ชัดเจน เช่น การให้นิยามความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง เจ้าหน้าที่และบุคคลที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในการจำแนกคดี ซึ่งแนวทางการแก้ไขในเรื่องดังกล่าวควรออกเป็นคำแนะนำหรือข้อปฏิบัติในการจำแนกคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก และควรพิจารณาถึงประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ลักษณะเนื้อหาของคดี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุแห่งการฟ้องคดี คำฟ้องและคำขอ วัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ผลเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ และการพิจารณาถึงผลของเยียวยาความเสียหาย เป็นต้น ท้ายที่สุดได้เสนอให้มีการจัดอบรมให้ความรู้เรื่องการจำแนกคดีปกครองเกี่ยวกับ

สิ่งแวดล้อมและเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับการจำแนกคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอย่างทั่วถึง **เรื่องที่ ๒ การพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย** เป็นการนำเสนอให้เห็นถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วางหลักเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ (๑) บุคคลธรรมดา (๒) นิติบุคคลหรือองค์กรเอกชนตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และ (๓) คณะบุคคล หรือกลุ่มบุคคล โดยเฉพาะในกรณีของสิทธิชุมชน ทั้งนี้ ได้อธิบายหลักเกณฑ์การพิจารณาและยกตัวอย่างคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเฉพาะส่วนที่วางแนวเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย **เรื่องที่ ๓ ปัญหาในการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีสิ่งแวดล้อม** เกิดจากกรณีที่มีการฟ้องคดีในเหตุเดียวกันเข้ามาจำนวนหลายคดี หรือกรณีที่มีฟ้องคดีเดียวแต่มีผู้ฟ้องคดีหลายราย และหากมีการฟ้องคดีโดยเรียกค่าเสียหายและยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วยได้ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการขอขยายระยะเวลายื่นคำขอสาบานตัว และปัญหาวิธีการไต่สวนในกรณีที่มีคดีที่ต้องนัดไต่สวนจำนวนมาก กรณีจึงควรมีการดำเนินการและแก้ไข ดังนี้ ในเรื่องการขอขยายระยะเวลายื่นคำขอสาบานตัว ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยกำหนดให้การยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการสาบานตัว หรือในกรณีที่เห็นว่าการสาบานตัวเป็นขั้นตอนที่มีความจำเป็นศาลอาจอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้พร้อมทั้งมีคำสั่งว่า หากไม่ดำเนินการสาบานตัวภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาชำระค่าธรรมเนียมศาลตามที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่มีคดีที่ต้องนัดไต่สวนจำนวนมากอาจกำหนดให้ศาลสามารถพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลโดยไม่ต้องไต่สวนคู่กรณีก็ได้ **เรื่องที่ ๔ พยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม** เป็นการนำเสนอให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญของการนำพยานผู้เชี่ยวชาญมาใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยนำเสนอให้ทราบถึงความหมายของพยานผู้เชี่ยวชาญและแนวทางในการรับฟังพยานหลักฐานของศาล ทั้งในระบบของกฎหมายไทยและในระบบกฎหมายของต่างประเทศ รวมทั้งได้นำเสนอให้ทราบถึงเทคนิคของศาลในต่างประเทศในการสร้างความเชี่ยวชาญทั้งจากภายในของศาล และการดำเนินการเกี่ยวกับพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่ความเสนอเข้ามา ทำ्यที่สุด เป็นการสรุปถึงลักษณะของปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำพยานผู้เชี่ยวชาญมาใช้ในศาลปกครอง และข้อคำนึงในการสร้างระบบพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความเหมาะสม

กับศาลปกครองไทย **เรื่องที่ ๕ ปัญหาการกำหนดค่าเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม** เป็นการนำเสนอแนวทางในการกำหนดค่าเสียหายเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในปัจจุบันศาลปกครองยังไม่มีหลักเกณฑ์และแนวทางในการกำหนดค่าเสียหายที่ชัดเจน โดยได้ศึกษาเกี่ยวกับ (๑) ค่าเสียหายทางจิตใจ โดยเปรียบเทียบกับแนวทางในการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศฝรั่งเศส (๒) ค่าเสียหายในอนาคต ประเภทความเสียหายต่อชีวิตและต่อร่างกาย (๓) ค่าเสียหายเชิงลงโทษ โดยเปรียบเทียบกับแนวทางในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษพร้อมทั้งยกตัวอย่างคดีที่มีการกำหนดค่าเสียหายระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม และ (๔) ค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยเปรียบเทียบกับแนวทางในการกำหนดค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่น ประเทศ สหรัฐอเมริกา พร้อมทั้งได้เสนอข้อสังเกตในการกำหนดค่าเสียหายคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม **เรื่องที่ ๖ การห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ** จะกล่าวถึงหลักการเรื่องการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ โดยเปรียบเทียบหลักการของประเทศไทยกับหลักการในต่างประเทศ และข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอซึ่งต้องมีการตีความอย่างเคร่งครัด กับทั้งนำเสนอแนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทยที่มีแนวคิดในเรื่องนี้เป็นสองแนวด้วยกัน ทั้งนี้ โดยอาศัยวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไปตามหลักกฎหมายคดีปกครอง เป็นเกณฑ์ในการจำแนกเป็นสำคัญ

จุดมุ่งหมายที่สำคัญของหนังสือเล่มนี้ นอกจากจะเป็นองค์ความรู้ของตุลาการในแผนกคดีสิ่งแวดล้อม รวมถึงพนักงานคดีปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการปฏิบัติงานแล้ว ยังใช้เป็นข้อเสนอหรือแนวคิดในการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว แยกเป็นการเฉพาะจากคดีปกครองโดยทั่วไป และให้บุคลากรมีความชำนาญเฉพาะด้าน ตลอดจนมีวิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสมเพื่อเยียวยาความเสียหายอย่างรวดเร็วและเป็นธรรมอีกด้วย ซึ่งคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมหวังว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่อไป

(๔) แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ท้ายที่สุดนี้ คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม และสำนักงานศาลปกครอง ขอขอบคุณ มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประจำประเทศไทย ที่ได้ให้การสนับสนุนการจัดพิมพ์หนังสือของคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสำนักงานศาลปกครองด้วยดีเสมอมา

คณะกรรมการด้านวิชาการ  
เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

## สารบัญ

	ชื่อเรื่อง	หน้า
คำนำ		(๑)
เรื่องที่		
๑	การจำแนกคดีปกครองใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	๑
	๑.๑ ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	๓
	๑.๒ ลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	๔
	๑.๓ การจำแนกคดีสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ	๗
	๑.๔ หลักเกณฑ์ในการจำแนกคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในศาลปกครอง	๑๓
	๑.๕ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเนื่องในโอกาส ครบรอบ ๑ ปี การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ในหัวข้อการจำแนกคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	๑๔
	๑.๖ แนวทางแก้ไข	๑๔
๒	การพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย	๑๗
	๒.๑ บุคคลธรรมดา	๒๐
	๒.๒ นิติบุคคล หรือองค์กรเอกชนตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕	๒๒
	๒.๓ คณะบุคคล หรือกลุ่มบุคคล	๒๗
๓	ปัญหาในการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ในคดีสิ่งแวดล้อม	๓๕
	๓.๑ ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเรื่องการยื่นคำขอสาบานตัว	๓๗
	๓.๒ ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเรื่องวิธีการไต่สวน	๓๘

(๖) แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## สารบัญ

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
	๓.๓ ตารางเปรียบเทียบการพิจารณาค่าชอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล	๔๐
	๓.๔ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล	๔๑
๔	<b>พยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม</b>	๕๑
	๔.๑ ความหมายของพยานผู้เชี่ยวชาญ	๕๔
	๔.๒ ความจำเป็นในการใช้พยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	๕๘
	๔.๓ แนวทางในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลในประเทศไทย	๖๑
	๔.๔ แนวทางการรับฟังพยานหลักฐานของศาลในต่างประเทศ	๖๖
	๔.๕ บทสรุป	๗๑
๕	<b>ปัญหาการกำหนดค่าเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม</b>	๗๓
	๕.๑ ค่าเสียหายทางจิตใจ	๗๕
	๕.๒ ค่าเสียหายในอนาคต	๘๔
	๕.๓ ค่าเสียหายเชิงลงโทษ	๘๗
	๕.๔ ค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม	๙๓
	๕.๕ ข้อสังเกตในการกำหนดค่าเสียหายคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	๙๗
๖	<b>การห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ</b>	๑๐๑
	๖.๑ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ	๑๐๔
	๖.๒ ข้อยกเว้นของหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ	๑๐๘

สารบัญ

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
	๖.๓ การพิพากษาเกินคำขอในการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในประเทศอินเดีย (คำพิพากษามีผลผูกพันไปยัง บุคคลภายนอก)	๑๑๕
	๖.๔ แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทยที่เกี่ยวกับ การมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกินไปกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดี	๑๑๖
	๖.๕ บทสรุป	๑๒๑
 <b>ภาคผนวก</b>		
	<b>ภาคผนวก ก</b>	๑๒๓
	คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนิน คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	๑๒๕
	<b>ภาคผนวก ข</b>	๑๓๑
	สถิติข้อมูลคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น	๑๓๓
	<b>ภาคผนวก ค</b>	๑๓๕
	ประมวลภาพจากการประชุมเชิงปฏิบัติการในโอกาสครบรอบ “๑ ปี แผนกคดีสิ่งแวดล้อม ผลสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค และก้าวต่อไป”	๑๓๗
	<b>ภาคผนวก ง</b>	๑๔๕
	รายชื่อคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับ กฎหมายสิ่งแวดล้อม	๑๔๗
	รายชื่อคณะอนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับ กฎหมายสิ่งแวดล้อม	๑๔๘

(๘) แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## สารบัญ

ภาคผนวก	ชื่อเรื่อง	หน้า
	รายชื่อคณะกรรมการด้านประสานความร่วมมือทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม	๑๔๙
	รายชื่อคณะกรรมการด้านข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม	๑๕๐

การจำแนกคดีปกครองโดยพิจารณาจากลักษณะสิ่งแวดล้อม

๓.๑ ความหมายของสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

คำว่าสิ่งแวดล้อม (Environment) มีความหมายกว้างขวางครอบคลุมถึงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ สังคม และวัฒนธรรมที่มนุษย์อาศัยอยู่ ซึ่งรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งมีชีวิต และสิ่งไม่มีชีวิต ตลอดจนสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่มนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของมนุษย์ การพิจารณาว่าสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง โดยพิจารณาถึงลักษณะของสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองว่าเป็นสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่

# การจำแนกกว่าคดีปกครองใด เป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การพิจารณาว่าคดีปกครองใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง โดยพิจารณาถึงลักษณะของสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองว่าเป็นสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ การพิจารณาว่าคดีปกครองใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง โดยพิจารณาถึงลักษณะของสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองว่าเป็นสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่

การพิจารณาว่าคดีปกครองใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง โดยพิจารณาถึงลักษณะของสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองว่าเป็นสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ การพิจารณาว่าคดีปกครองใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง โดยพิจารณาถึงลักษณะของสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองว่าเป็นสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่

๒ แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## เรื่องที่ ๑

### การจำแนกว่าคดีปกครองใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม\*

#### ๑.๑ ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ตามมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองซึ่งได้แก่ คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ส่วนความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดนิยามไว้ว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

นอกจากนี้ คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดไว้ในข้อ ๑ ว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ

---

\* จัดทำโดย นางสาวพัชราภรณ์ ศิริวิมลกุล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ นางสาวภาศินี ซูอรุณ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักอธิบดีศาลปกครองกลาง นางสาวสุหทัย สุขเหลือ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครองกลาง สำนักงานศาลปกครอง

พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย

## ๑.๒ ลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม<sup>๑</sup>

ในทางวิชาการ สิ่งแวดล้อม หมายถึง ปัจจัยและองค์ประกอบทางธรรมชาติของโลก ซึ่งรวมถึงชั้นบรรยากาศด้วย องค์ประกอบทางธรรมชาติเหล่านี้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน สลับซับซ้อน และเป็นระบบนิเวศเดียวกัน ปัญหาสิ่งแวดล้อมปัญหาใดปัญหาหนึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบตามมามากมาย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และบางกรณีอาจมีผลทางการเมืองด้วย เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวในทุกประเทศจึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ ดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันสิ่งแวดล้อม สำหรับประเทศไทยนั้น ดังได้กล่าวแล้วว่ามีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ๕๐ กว่าฉบับ ซึ่งอาจจำแนกเป็นกลุ่มกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

๑.๒.๑ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

- พระราชบัญญัติรักษาคลอง รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕)
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔
- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕
- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. ๒๔๙๖
- ประมวลกฎหมายที่ดิน
- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

---

<sup>๑</sup> สำนักงานศาลปกครอง, *ลักษณะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*, หนังสือ "ศาลปกครอง แผนกคดีสิ่งแวดล้อม", ๒๕๕๔

- พระราชบัญญัติคั้นและคุน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
- พระราชบัญญัติบำรุงพันธุ์สัตว์ พ.ศ. ๒๕๐๙
- พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐
- พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑
- พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔
- พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. ๒๕๑๔
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
- พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘
- พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐
- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

พ.ศ. ๒๕๒๒

- พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒
- พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ. ๒๕๒๖
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐
- พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕
- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕
- พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕
- พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓
- พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓
- พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗
- พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. ๒๕๕๑
- พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑

๑.๒.๒ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมและ  
คุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์

- พระราชบัญญัติอารูปีน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด  
ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอารูปีน พ.ศ. ๒๔๙๐

๖ แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาศัปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

- พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง

พ.ศ. ๒๔๙๓

- พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๙
- พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔
- พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗
- พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘
- พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๒๓
- พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๒๕
- พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘
- พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๓๐
- พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
- พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

พ.ศ. ๒๕๓๕

- พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. ๒๕๓๕
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ

เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕
- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕
- พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๓
- พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐
- พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อม

ในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔

- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๑๔

(การบรรจุก๊าซ)

๑.๒.๓ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับภูมิทัศน์ ศิลปะและวัฒนธรรม

- พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

๑.๒.๔ กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อม การคุ้มครองดูแล สุขภาพมนุษย์ ภูมิทัศน์ ศิลปะและวัฒนธรรม

- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พ.ศ. ๒๕๓๕

### ๑.๓ การจำแนกคดีสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

#### ๑.๓.๑ ประเทศฝรั่งเศส<sup>๒</sup>

คดีสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสไม่มีการบัญญัติความหมายไว้อย่างเป็นทางการ แต่อาจแยกไว้กว้าง ๆ ว่า เป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ดังนี้

(๑) กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองธรรมชาติ

(๑.๑) การคุ้มครองพันธุ์สัตว์

(๑.๒) การคุ้มครองแหล่งธรรมชาติที่ต้องถูกคุ้มครอง

(๑.๓) การคุ้มครองธรรมชาติที่เหลือน้อยและถูกทำลายได้ง่าย

(๒) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมในชนบท และสิ่งแวดล้อมในเมือง

(๒.๑) มรดกทางวัฒนธรรม

(๒.๒) สิ่งแวดล้อมในชนบท

(๒.๓) สิ่งแวดล้อมในเมือง

(๓) กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษและเหตุรำคาญ

(๓.๑) กฎหมายเกี่ยวกับสถานประกอบกิจการหรือโครงการที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อคุณภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๓.๒) การคุ้มครองและการจัดการน้ำ

(๓.๓) มลพิษในชั้นบรรยากาศ

---

<sup>๒</sup> กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์, *สรุปคดี (และศาล) สิ่งแวดล้อมในฝรั่งเศส*, เอกสารเสนอคณะอนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒

(๓.๔) กฎหมายต่อต้านเสียงดัง

(๓.๕) การกำจัดขยะ

คดีปกครองสิ่งแวดล้อม อาจพิจารณาอย่างง่าย ๆ ในเบื้องต้น ได้จากความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งความเสียหายในที่นี้ ก็สามารถแบ่งได้เป็นความเสียหายที่เป็นรูปธรรม (prejudices matériels) หมายถึงความเสียหายที่สามารถตีค่าเป็นตัวเงินได้ (valeur vénal) เช่น เจ้าของโรงแรมสูญเสียลูกค้าหรือสูญเสียรายได้ (perte de revenus) เนื่องจากเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการก่อสร้างสถานที่จอดรถของรัฐในบริเวณใกล้เคียง เป็นต้น และความเสียหายที่ไม่เป็นรูปธรรม (prejudices moraux) หมายถึงความเสียหายต่อ “การใช้ประโยชน์หรือการได้ใช้สิทธิอย่างปกติ” เช่น เหตุรำคาญจากฝุ่นควัน เสียงดัง ขาดแสงแดดตามปกติ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ปกติก็ไม่สามารถที่จะตีราคาเป็นเงินได้

### ๑.๓.๒ ประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>๓</sup>

กฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป หมายถึงกฎหมายที่ควบคุมกิจกรรมของมนุษย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดขอบเขตของการเกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมที่อาจเป็นภัยต่อสุขภาพอนามัยของชุมชนและระบบนิเวศ อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าการกระทำของมนุษย์ในทุกกรณีที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศหรือสภาพแวดล้อมจะถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่าการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศหรือสภาพแวดล้อมนั้นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หรืออาจมีความจำเป็นบางอย่างที่ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกิดขึ้น แต่กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลหรืออิทธิพลต่อการควบคุมการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ว่าในแง่ลักษณะของการเปลี่ยนแปลง ระดับความรุนแรงของการเปลี่ยนแปลง รวมไปถึงอัตราความเร็วของการเปลี่ยนแปลง

### ๑.๓.๓ ประเทศเยอรมัน<sup>๔</sup>

ในระบบกฎหมายเยอรมันการคุ้มครองสิทธิในคดีสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ การคุ้มครองสิทธิโดยศาลอาญา ศาลแพ่ง

<sup>๓</sup> เพ็ญญา พงษ์มานะวงศ์, ความหมายของสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา, เอกสารเสนอคณะอนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒

<sup>๔</sup> เบญสุตา เฉลิมวิสุตม์กุล, ขอบเขตของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายปกครองทางสิ่งแวดล้อม ตามระบบกฎหมายเยอรมัน, เอกสารเสนอคณะอนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒

และศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นเพียงส่วนเสริมเท่านั้น ซึ่งการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะอยู่ในลักษณะการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม และยังรวมถึงการคุ้มครองสิทธิจากมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย ศาลปกครองในประเทศไทยเยอรมันมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางสิ่งแวดล้อมในขอบเขตของกฎหมายดังต่อไปนี้

- กฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางเสียงและทางอากาศ  
แห่งสหพันธ์

- กฎหมายว่าด้วยการก่อสร้าง
- กฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างรางรถไฟที่ติดกับถนน
- กฎหมายว่าด้วยข้อมูลทางสิ่งแวดล้อม
- กฎหมายว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการบำบัดน้ำเสีย
- กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์และพันธุ์พืช
- กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสภาพภูมิประเทศ
- กฎหมายว่าด้วยการคมนาคมในพื้นที่ชนบท
- กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดหาที่ดินเพื่อการป้องกันประเทศ
- กฎหมายว่าด้วยการใช้น้ำ
- กฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม
- กฎหมายว่าด้วยการทำความสะอาดทางเดินในอาคาร
- กฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่
- กฎหมายว่าด้วยการสร้างทางน้ำเพื่อการคมนาคม
- กฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร และการนำข้อมูล

ข่าวสารสาธารณะไปใช้งานต่อ

- กฎหมายว่าด้วยการวางผังเมือง
- กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ
- กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรม
- กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นดินแห่งสหพันธ์
- กฎหมายว่าด้วยถนนและทางสัญจร
- กฎหมายว่าด้วยพลังงานปรมาณู
- กฎหมายว่าด้วยสวนขนาดเล็ก
- กฎหมายว่าด้วยสารเคมี
- กฎหมายว่าด้วยสิ่งปฏิกูล

- กฎหมายว่าด้วยวิศวะพันธุกรรม
- กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรทางแหล่งน้ำและพื้นดิน
- การสร้างและการดำเนินงานของสนามบิน ตามกฎหมายว่าด้วย

การคมนาคมทางอากาศ

- การออกใบอนุญาตให้สร้างกังหันลมเพื่อผลิตไฟฟ้า ในแง่ของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางเสียงและทางอากาศ เป็นต้น

#### ๑.๓.๔ ประเทศออสเตรเลีย<sup>๕</sup>

กฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) คำจำกัดความหรือหมวดที่เกี่ยวกับการตีความ ซึ่งจะกำหนดคำสำคัญหรือหลักแนวคิดสำคัญในกฎหมาย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญเพราะคำที่ใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมมักจะไม่ใช่คำที่ใช้ในกฎหมายปกติทั่วไป

(๒) บทบัญญัติที่ระบุถึงขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายหรือความเกี่ยวพันระหว่างกฎหมายนั้นกับกฎหมายอื่น

(๓) บทบัญญัติที่ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

(๔) บทบัญญัติที่กฎหมายจะไม่มีผลกระทบต่อการเยียวยาในทางแพ่ง

(๕) บทบัญญัติที่ระบุถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นหรือปฏิบัติงานภายใต้กรอบของกฎหมาย

(๖) บทบัญญัติเกี่ยวกับการกิจของหน่วยงานดังกล่าว และอำนาจของหน่วยงานของรัฐในการสร้างเครื่องมือในการบริหารจัดการ หรือเครื่องมือในการควบคุมต่าง ๆ เช่น นโยบาย แผน เงื่อนไขในการออกใบอนุญาต และคำเตือนต่าง ๆ เป็นต้น

(๗) บทบัญญัติที่ระบุถึงมาตรฐานหรือหน้าที่เฉพาะใด ๆ

(๘) บทบัญญัติซึ่งบังคับต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ หรือปัจเจกชน เพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำบางอย่าง เช่น ข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามการจัดการหรือมาตรฐานที่ระบุไว้ เช่น หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนทางระบบนิเวศ เป็นต้น

(๙) บทบัญญัติในการบังคับตามกฎหมายซึ่งรวมถึงคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ รวมถึงศาลด้วย

---

<sup>๕</sup> นาดาชา วศินดิสก, *กฎหมายสิ่งแวดล้อมออสเตรเลีย*, เอกสารเสนอคณะอนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒

### ๑.๓.๕ ประเทศสวีเดน<sup>๖</sup>

ประเทศสวีเดนมีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะพิเศษภายใต้ระบบศาลยุติธรรม ศาลสิ่งแวดล้อมสวีเดนมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นด้านการก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางน้ำ การควบคุมกิจกรรมที่ก่อมลพิษ การคุ้มครองธรรมชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อาจสรุปประเภทคดีที่สำคัญที่อยู่ในเขตอำนาจศาลสิ่งแวดล้อมได้ดังนี้

- คดีเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรทางน้ำ เช่น การก่อสร้างเขื่อน การขุดลอกร่องน้ำ การใช้น้ำใต้ดิน การดูตทราย เป็นต้น
- คดีเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตดำเนินการในกิจการที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ เช่น การออกใบอนุญาตวัตถุอันตราย เป็นต้น
- คดีเกี่ยวกับประเด็นในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
- คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาพมนุษย์ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและความสะดวกและสุขอนามัย
- คดีเกี่ยวกับขยะอันตราย
- คดีเกี่ยวกับค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและการกำหนดค่าชดเชยความเสียหาย

### ๑.๓.๖ สหราชอาณาจักร<sup>๗</sup>

สหราชอาณาจักรไม่มีการกำหนดนิยามหรือความหมายเฉพาะเพื่อระบุหรือเจาะจงคำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” แต่ทั้งนี้ในหนังสือและบทความทางวิชาการในด้านนี้ของสหราชอาณาจักรก็ใช้คำว่า “environmental case” เช่นทั่ว ๆ ไป ความหมายของคำว่าคดีสิ่งแวดล้อมของสหราชอาณาจักรจึงเป็นความหมายที่กว้างและใช้การตีความเป็นสิ่งสำคัญ โดยกฎหมายหลักของสหราชอาณาจักรที่เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อมมีดังนี้

<sup>๖</sup> นาตาชา วซินติสก, *กฎหมายสิ่งแวดล้อมสวีเดน*, เอกสารเสนอคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒

<sup>๗</sup> ริชดาพร นิมพงษ์ศักดิ์, *การจัดการคดีสิ่งแวดล้อมและแนวความคิดเรื่องศาลสิ่งแวดล้อมของสหราชอาณาจักร*, เอกสารเสนอคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ ๗/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒

### England and Wales

- National Parks and Access to the Countryside Act 1949
- Countryside Act 1968
- Wildlife and Countryside Act 1981
- Environmental Protection Act 1990
- Town and Country Planning Act 1990
- Water Industry Act 1991
- Water Resources Act 1991
- Radioactive Substances Act 1993
- Conservation (Natural Habitats} etc.) Regulations 1994
- Environment Act 1995
- The Merchant Shipping Act 1995
- Prevention and Control Act 1999
- Countryside and Rights of Way Act 2000
- Water Act 2003

### Scotland

- Control of Pollution Act 1974
- Water (Scotland) Act 1980
- Environmental Protection Act 1990
- Nature Heritage (Scotland) Act 1991
- Environment Act 1995
- Water Industry (Scotland) Act 2002
- Nature Conservation (Scotland) Act 2004

## ๑.๔ หลักเกณฑ์ในการจำแนกศติปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง<sup>๕</sup>

การพิจารณาว่าคำฟ้องในศติใดเป็นศติปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ให้คำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ประกอบด้วย

๑.๔.๑ วัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องศติว่าเป็นการฟ้องศติเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ

ก. คัดกรองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ข. คัดกรองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์

ค. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือ

ง. การกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม หรือไม่

๑.๔.๒ บทกฎหมายที่เป็นมาตรฐานในการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในกลุ่มกฎหมายดังต่อไปนี้ หรือไม่

ก. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษโดยตรง

ข. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและรักษาสุขภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต

ค. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ง. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์

จ. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม

๑.๔.๓ ปัจจัยประกอบอื่น ๆ เช่น

ก. ข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับโครงการที่จำต้องมีการจัดทำ EIA หรือ HIA

ข. ข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างและเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม

ค. ศาลอาจจำต้องออกคำสั่งบังคับเพื่อเยียวยาแก้ไขสภาพแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

<sup>๕</sup> คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, หลักเกณฑ์ในการจำแนกศติปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง, หนังสือ “แนวทางการพิจารณาพิพากษาศติปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”, ๒๕๕๕

## ๑.๕ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประชุมเชิงปฏิบัติการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๑ ปีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ในหัวข้อการจำแนกคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

๑.๕.๑ ขาดหลักเกณฑ์และแนวทางในการจำแนกคดีที่ชัดเจน

๑.๕.๒ นิยามความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความหมายค่อนข้างกว้าง

๑.๕.๓ เจ้าหน้าที่ พนักงานคดีปกครองขาดความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ ความเชี่ยวชาญในการจำแนกคดีว่าคดีใดเป็นคดีสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหาช่วงรับฟ้องว่าคดีไหนเป็นคดีสิ่งแวดล้อม คดีไหนเป็นคดีปกครองทั่วไป เช่น คดีควบคุมอาคาร อย่างเป็นคดีสิ่งแวดล้อม อย่างเป็นคดีทั่วไป บางครั้งเจ้าหน้าที่ยังไม่เข้าใจ เป็นความไม่พร้อมในองค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่ (รับฟ้อง) และพนักงานคดีปกครอง

๑.๕.๔ ปัญหาการลงคดีในระบบ ถ้ากลุ่มรับฟ้องรับคดีมาแล้ว หากจะแก้ไขภายหลังจะทำได้ยาก

## ๑.๖ แนวทางแก้ไข

๑.๖.๑ เพื่อให้การจำแนกคดีว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น กรณีจึงควรออกเป็นคำแนะนำหรือข้อปฏิบัติในการจำแนกคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมเห็นว่า คำนิยามของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งแนวทางพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนอยู่แล้ว ประกอบกับได้มีการรวบรวมกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้แล้วในหนังสือ “ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม” และ “แนวทางการพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” แต่อย่างไรก็ตาม อาจประสบปัญหาในทางปฏิบัติ จึงควรที่จะมีการรวบรวมและพิจารณารายละเอียดของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา เพื่อเป็นตัวอย่างในการจำแนกคดีให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและจัดทำเป็นเอกสารเพื่อเผยแพร่ต่อไป

๑.๖.๒ ข้อพิจารณาเพิ่มเติมสำหรับการจำแนกคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม<sup>๙</sup> โดยอาจพิจารณาถึงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

- (๑) เนื้อหาของคดีเป็นสำคัญ
- (๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (๓) คำฟ้อง คำขอ เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม
- (๔) วัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี
- (๕) มีผลเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ
- (๖) ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนจำนวนมาก เช่น

คดีแม่เมาะ

- (๗) มีผลเสียหายเป็นเวลานาน
- (๘) ต้องใช้ความรู้และเทคนิคทางสิ่งแวดล้อมในการพิจารณา
- (๙) ต้องมีการกำหนดมูลค่าความเสียหาย
- (๑๐) ต้องพิจารณาผลการเยียวยาความเสียหาย

๑.๖.๓ หลักสูตรอบรมพนักงานคดีปกครองควรให้ความสำคัญกับการให้ความรู้เรื่องการจำแนกคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

๑.๖.๔ ควรมีการเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับการจำแนกคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอย่างทั่วถึง

---

<sup>๙</sup> เอกสารตารางสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ หัวข้อ “๑ ปีแผนกคดีสิ่งแวดล้อม ผลสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค และก้าวต่อไป” เนื่องในโอกาสครบรอบ ๑ ปี การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เวลา ๐๘.๓๐-๑๗.๐๐ น. ณ ห้องแคทลียา ๑ โรงแรมรามาร์คเด้นส์ ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร (ข้อเสนอแนะและความเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม)

๑๖ แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## การพิจารณาความ

# เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย

๑๘ แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## เรื่องที่ ๒

## การพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย\*

การพิจารณาถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น นอกจากการพิจารณาหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ แล้ว ยังต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งข้อ ๓<sup>๑</sup> ของคำแนะนำดังกล่าว กำหนดให้การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้างโดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรเอกชน สมาคม นิตยบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมาเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้อง

---

\* จัดทำโดย นางสาวเพ็ญภา พงฆมานะวงศ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักวิจัยและวิชาการ นายชาญวิทย์ ชัยกันย์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด นางสาวดารารพร นพแก้ว พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด และนางสาววรารัตน์ ไคขุนทด พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

<sup>๑</sup> ข้อ ๓ แห่งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กำหนดว่า “ผู้เสียหายเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยไม่ต้องรอให้ตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการกระทำที่เป็นเหตุในการฟ้องคดีนั้นก่อน ทั้งนี้ อาจพิจารณาจากสิทธิที่ถูกกระทบกระเทือน ตามที่คำแนะนำของประธานฯ ข้อที่ ๓ กำหนดไว้ ได้แก่ สิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา ๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) รวมทั้งการพิจารณาความสัมพันธ์ขององค์กรเอกชน สมาคม นิตยบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม และองค์กรในลักษณะอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันด้วย”

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อาจแยกประเภทของผู้เดือดร้อนหรือเสียหายตามลักษณะตัวบุคคลได้ ๓ ประเภทที่สำคัญ ดังนี้

## ๒.๑ บุคคลธรรมดา

การพิจารณาถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น โดยหลักแล้วจะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบทางตรงจากการดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือมีส่วนได้เสียในคดีในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้ ตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายของบุคคลธรรมดาที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๒๐/๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดเป็นราษฎรผู้มีที่ดินทำการเกษตรและที่อยู่อาศัยในท้องที่ตำบลปางหมู อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งมีแนวถนนโครงการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๐๘ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๐๘ สายต่อทางของเทศบาลนครเชียงใหม่ ควบคุม-ต่อเขตเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนควบคุม ตอนทางเลี่ยงเมืองแม่ฮ่องสอน พ.ศ. ๒๕๔๓ ตัดผ่าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งหมดอ้างว่า หากให้มีการก่อสร้างทางสายนี้จะทำให้ราษฎรตำบลปางหมู อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ประสบปัญหาน้ำท่วมเพราะเป็นการสร้างทางขวางทางน้ำ เมื่อฝนตกจะทำให้ น้ำท่วมขังเป็นผลให้พื้นที่การเกษตรและหมู่บ้านเสียหาย ดังนั้น จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบโดยตรงจากการตราพระราชกฤษฎีกาฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าว ศาลต้องมีคำสั่งให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(๒) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๙/๒๕๕๓ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการจัดตั้งตลาดนัดของผู้ร้องสอดทั้งสอง เนื่องจากมีการสร้างเต็นท์โครงเหล็กหลังคาผ้าใบชนิดติดแนวกำแพงบ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตลอดแนวยาว ๕๕ เมตร มีคนงานปีนขึ้นลงหลังคาเต็นท์และมองเข้ามาในบ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อยู่ตลอดเวลา ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่รู้สึกถึง

## สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

ความไม่ปลอดภัย อีกทั้งความสูงของเต็นท์ยังบดบังแสงแดด ทิศทางลม และเวลาฝนตก น้ำจากหลังคาเต็นท์จะกระเซ็นเข้ามาในบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง การเปิดตลาด ไม่มีการจัดระเบียบพ่อค้าแม่ค้า ปลอ่ยให้มีการขายของเต็มทางเดินหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และล้าออกไปถึงถนน มีการส่งเสียงดังรบกวนผู้ฟ้องคดีทั้งสองทั้งกลางวัน และกลางคืน มีการใช้เครื่องขยายเสียงโฆษณาสินค้าสร้างความรำคาญให้กับผู้อยู่อาศัย รอบข้าง มีกลิ่นคัวนจากการประกอบอาหาร และขยะที่เกิดจากตลาดส่งกลิ่นเหม็น รบกวน ไม่มีการเก็บกวาดทำความสะอาดให้เรียบร้อย มีการจอดรถซ้อนคันปิดกั้น ทางเดินไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ทำลายสภาพแวดล้อมที่สวยงาม ทำลายความสุข ทุกครอบครัวไม่สามารถอยู่ได้อย่างปกติสุข ไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ก่อให้เกิดการมั่วสุมของมิจฉาชีพ ทำให้เสียสุขภาพจิตและสูญเสียทัศนียภาพอันสวยงาม ของทางเข้าสวนหลวง ร. ๙ ประตูที่ ๕ มณฑลราชพ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อขอให้ จัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังละเลย ต่อหน้าที่ปลอ่ยให้มีการกระทำผิดกฎหมายอยู่ต่อไป จึงนำคดีมาฟ้องศาลและมีคำขอ กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา เห็นว่า จากคำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและได้ความจากการไต่สวนผู้ฟ้องคดี ผู้ร้องสอดทั้งสอง และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับฟังได้ว่าคดีนี้มีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่จะ นำมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษามาใช้ได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงได้รับความเดือดร้อนจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ปลอ่ยให้มีการจัดตั้งตลาดนัดทั้งสอง แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดทั้งสองจะอ้างว่า ได้ดำเนินการแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแล้วแต่เมื่อความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว ยังคงมีอยู่โดยมีการวางขยะค้ำคินไว้ส่งกลิ่นเหม็นเป็นการกระทำของตลาดของผู้ร้องสอด ที่ ๒ และผู้ร้องสอดที่ ๑ ได้ใช้ก้าแพงรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสองทำเป็นร่องน้ำโสโครก เกิดจากการประกอบอาหารบริเวณรั้วบ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และมีการขนถ่ายสินค้า และสาดไฟแรงสูงเข้ามาในบ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอันเป็นการรบกวนในยามวิกาล ก่อให้เกิดเสียงดัง มีกลิ่นและคัวนจากการประกอบอาหาร ซึ่งปรากฏพยานหลักฐาน ตามสำเนาภาพถ่ายเอกสารท้ายคำฟ้อง คำชี้แจง และคำร้องขอส่งเอกสารเพิ่มเติม ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ยื่นต่อศาลแล้ว ดังนั้น ความเดือดร้อนรำคาญตามที่ได้กล่าวมา เกิดจากการจัดตั้งตลาดของผู้ร้องสอดทั้งสองและหากปลอ่ยให้มีการจัดตั้งตลาดนัด ต่อไปความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวก็ยังมีอยู่ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ อุทธรณ์ของผู้ร้องสอด



ที่ ๒ ที่อ้างว่าการจัดตั้งตลาดนัดของผู้ร้องสอดที่ ๒ ไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ จึงฟังไม่ขึ้น

(๓) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖/๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการเขตลาดพร้าว) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารโครงการเดอะคัลเลอร์ เฟส ๑ แต่ในการก่อสร้าง ผู้ร้องสอดไม่ได้จัดให้มีการป้องกันฝุ่น ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งพักอาศัยอยู่ใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากแพ้ฝุ่น มีผื่นคัน และผิวหนังอักเสบบริเวณหลัง ต้องออกไปพักอาศัยอยู่ที่อื่น เมื่อกลับมาอยู่อาศัยตามเดิมก็ยังมีอาการแพ้ฝุ่นอยู่อีกเนื่องจากการก่อสร้างอาคารตามโครงการของผู้ร้องสอด ทำให้ไม่สามารถอาศัยอยู่ได้ และในระหว่างพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ร้องสอดยังดำเนินการก่อสร้างอาคารสูง ๒ ชั้น จำนวน ๗ ห้อง อยู่ห่างจากบ้านของผู้ฟ้องคดีประมาณ ๑๐๐ เมตร และก่อสร้างอาคารพักอาศัยจำนวน ๒๐ ห้อง อยู่ห่างจากบ้านของผู้ฟ้องคดีประมาณ ๖๐๐ เมตร ซึ่งแม้ว่าการก่อสร้างอาคารทั้งสองแห่งดังกล่าวจะอยู่ในระหว่างการตกแต่งภายใน และได้จัดให้มีการป้องกันฝุ่นจากกรณีการขัดพื้น กระเบื้องโดยใช้แสลนหรือผ้าใบคลุมเฉพาะจุดก็ตาม แต่ปรากฏตามภาพถ่ายที่ผู้ฟ้องคดีนำส่งศาลจะเห็นว่าผู้ร้องสอดมิได้จัดให้มีการป้องกันฝุ่นละอองฟุ้งกระจายจากการก่อสร้างในโครงการตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ได้ติดตั้งโครงผ้าใบหรือวัสดุอื่นที่เทียบเท่าหรือดีกว่าในบริเวณที่ก่อสร้าง รวมทั้งไม่ได้ทำการปิดกวดฝุ่นและฉีดน้ำเพื่อป้องกันฝุ่นละอองฟุ้งกระจายในโครงการหมู่บ้านของผู้ร้องสอดในระหว่างการก่อสร้าง จึงย่อมมีปัญหาเรื่องฝุ่นละอองหรือสิ่งสกปรกอันเนื่องจากการก่อสร้างอาคารได้เสมอ ซึ่งปัญหาเรื่องนี้นอกจากจะมีผลต่อบุคคลเป็นการเฉพาะตัวแล้วยังมีผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนรวมอีกด้วย

## ๒.๒ นิติบุคคล หรือองค์กรเอกชนตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

นิติบุคคลตามกฎหมายไทย มีลักษณะเป็นบุคคลที่มีได้มีตัวตนหรือรูปร่างหน้าตาตั้งเช่นบุคคลธรรมดา แต่เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายอื่น และกฎหมายรับรองให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา ซึ่งความประสงค์ของนิติบุคคลแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคล

ส่วนองค์กรเอกชนตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น เป็นการบัญญัติให้องค์กรเอกชน

ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายของนิติบุคคล หรือองค์กรเอกชนตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

**๒.๒.๑ สมาคม** เป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกัน และมีใช่เป็นการหลอกลำไหรือรายได้มาแบ่งปันกัน โดยต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายของสมาคมที่ศาลเคยวางหลักไว้ ได้แก่

(๑) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๒๗/๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน) เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ (สมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย) เป็นองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ตามกฎหมาย จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ (นายศรีสุวรรณ จรรยา) ร่วมกันฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกรัฐมนตรีย) ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้มีการดำเนินการจัดตั้งองค์การอิสระตามที่มาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ โดยได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการประสานงานให้ความเห็นขององค์การอิสระ มีอำนาจหน้าที่ประสานการดำเนินการให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา

ที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ตกลงร่วมกัน จัดตั้งเป็นองค์การอิสระ โดยให้คณะกรรมการประสานงานให้ความเห็นขององค์การอิสระ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้แทนขององค์การเอกชนและสถาบันอุดมศึกษา เพื่อทำความเข้าใจในการจัดตั้งองค์การอิสระ และให้องค์การอิสระไปกำหนดให้มี คณะกรรมการบริหารองค์การอิสระ หลักเกณฑ์การบริหารงาน และหลักเกณฑ์ การให้ความเห็นโครงการหรือกิจกรรมขององค์การอิสระให้เป็นไปตามที่องค์การอิสระ กำหนด ซึ่งบทบัญญัติของระเบียบดังกล่าวเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการประสานงาน การให้ความเห็นขององค์การอิสระไปดำเนินการประสานงานเพื่อให้มีการจัดตั้ง องค์การอิสระ ดังนั้น ผลทางกฎหมายตามระเบียบดังกล่าวจึงยังไม่กระทบกระเทือน ต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือ อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๒๔/๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดี (สมาคม นักกฎหมายพิทักษ์สิ่งแวดล้อม) เป็นเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเป็นองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประเภทสมาคม ซึ่งได้จดทะเบียนกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ยื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย และให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าว รวมทั้งประกาศหรือคำสั่งต่าง ๆ ทั้งหมด ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (นายกรัฐมนตรี ที่ ๑ คณะรัฐมนตรี ที่ ๒) และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่โดยดำเนินการจัดทำ หรือปรับปรุงกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว รวมทั้งให้นำเสนอต่อ รัฐสภาเพื่อพิจารณาและนำมาบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งคดีมีประเด็นที่ต้อง วินิจฉัยในชั้นศาลปกครองสูงสุดเพียงประเด็นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีเท่านั้น อันแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองสูงสุดยอมรับถึงประเด็นความเป็นผู้เดือดร้อนหรือ เสียหายของสมาคมที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลแล้ว (คดีนี้มีข้อเท็จจริงในทำนอง

เดียวกันกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๒๗/๒๕๕๓ แต่ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดี ทั้งสามไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี)

**๒.๒.๒ สหภาพ** เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “สหภาพ” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง การรวมตัวของ องค์การตั้งแต่ ๒ องค์การขึ้นไป เพื่อดำเนินกิจการทั่วไปหรือกิจการเฉพาะอย่างตาม วัตถุประสงค์ขององค์การที่เข้าร่วมกันนั้น เช่น สหภาพบุคลากร สหภาพรัฐสภา ซึ่งรูปแบบหนึ่งของการรวมตัวของรัฐตั้งแต่ ๒ รัฐขึ้นไป เช่น สหภาพพม่า องค์การ ของลูกจ้าง เช่น สหภาพแรงงาน ซึ่งในกรณีของสหภาพแรงงานนั้น พระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้สหภาพแรงงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการ แสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดี ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน (มาตรา ๘๖) และต้องจดทะเบียน ต่อนายทะเบียน เมื่อได้จดทะเบียนแล้วให้สหภาพแรงงานเป็นนิติบุคคล (มาตรา ๘๗) ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย ของสหภาพที่ศาลเคยวางหลักไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๕/๒๕๕๔ คือ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจยาสูบ ซึ่งเป็นการฟ้องว่าการย้ายโรงงานยาสูบไปตั้ง ณ สถานที่แห่งใหม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการรวมตัวขององค์การตั้งแต่ ๒ องค์การขึ้นไป เพื่อทำกิจการทั่วไปหรือกิจการเฉพาะอย่างตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่เข้าร่วมกันนั้น มีรายละเอียด ดังนี้

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๕/๒๕๕๔** บุคคลซึ่งจะมีสิทธิ เรียกร้องให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลแก่ตนก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือ กิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น มีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น รับฟังความคิดเห็นของตน เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว และมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐจัดให้มี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการวางแผน พัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การออกกฎ และอาจถือได้ว่าเป็น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ หลีกเลี่ยงได้จากการที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น งดเว้นการกระทำดังกล่าว มิได้หมายถึงบุคคลที่เป็นชนชาวไทยโดยทั่วไป แต่หมายถึง

บรรดาชนชาวไทย ซึ่งมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ หรือประกอบอาชีพหรือกิจการอยู่ในบริเวณที่จะมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในบริเวณนั้นเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๘๕ คน เป็นเพียงพนักงานโรงงานยาสูบ ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ที่โรงงานยาสูบ ตั้งอยู่บริเวณริมทางรถไฟ สายโรงกลั่นน้ำมัน แขวง ช่อมนนทรี เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร และผู้ฟ้องคดีที่ ๔๘๖ เป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจยาสูบ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มิได้เป็นบุคคลที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ หรือประกอบอาชีพหรือกิจการอยู่ในบริเวณสวนอุตสาหกรรมโรจนะอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งจะเป็นที่ที่จะมีการก่อสร้างโรงงานยาสูบแห่งใหม่ หรือบริเวณใกล้ชิดติดกันกับสวนอุตสาหกรรมโรจนะอยุธยา กรณีจึงมีอาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๘๖ คน ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า (คณะรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการอำนวยการโรงงานยาสูบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้อำนวยการโรงงานยาสูบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และคณะกรรมการกำกับดูแลโครงการย้ายโรงงานยาสูบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๘๖ คน จึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง

**๒.๒.๓ สหกรณ์** บทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้สหกรณ์ หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น สหกรณ์จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายของสหกรณ์ที่ศาลเคยวางหลักไว้ มีรายละเอียด ดังนี้

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๓/๒๕๕๔** กรณีที่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเพื่อกลุ่มเกษตรกรสุรินทร์ จำกัด ยื่นคำขออนุญาตใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าหินลุ่ม อำเภอรัตนบุรี จังหวัดสุรินทร์ ปลูกยางพาราตามโครงการปลูกยางพาราเพื่อยกระดับรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกร แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดสุรินทร์) เห็นว่าเป็นการยื่นคำขอที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ และข้อปฏิบัติ จึงส่งหลักฐานทั้งหมดคืนเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมปฏิบัติตาม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดี

และเกษตรกรรายอื่นได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีและราษฎรเข้าไปทำประโยชน์ในเขตพื้นที่พิพาท และอนุญาตให้ตัดไม้ยูคาลิปตัสและไม่ยืนต้นอื่น ๆ ในเขตพื้นที่พิพาทได้ แต่คดีนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในชั้นศาลปกครองสูงสุดเพียงประเด็นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีเท่านั้น อันแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองสูงสุดยอมรับถึงประเด็นความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายของสหกรณ์ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลแล้ว

### ๒.๓ คณะบุคคล หรือกลุ่มบุคคล

คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ไม่มีฐานะเป็นทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล จึงไม่มีกฎหมายรับรองให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่เนื่องจากลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น มักปรากฏความเดือดร้อนเสียหายเป็นวงกว้างและอาจมีผลกระทบต่อเนื่องกันไปในอนาคต ดังนั้น การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขปัญหา และการพิจารณาถึงความสามารถตามกฎหมายของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ ย่อมเป็นการตัดโอกาสคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีเป้าหมายในการทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในการปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลและได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้หลายคดี โดยเฉพาะในกรณีของสิทธิชุมชน

**สิทธิชุมชน** หมายถึง สิทธิของประชาชนที่รวมกันเป็นกลุ่มก้อนและดำเนินชีวิตร่วมกันภายใต้แบบแผนการปกครองที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยหมายรวมทั้งชุมชนทั่วไป ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในฐานะที่เป็นหมู่คณะที่ดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันและเป็นที่รับรู้แก่สาธารณชนในลักษณะที่ได้รับการยอมรับว่ามีตัวตนและมีความสามารถมีสิทธิในทางใดทางหนึ่ง<sup>๒</sup> ซึ่งสิทธิที่เป็นใจกลางของสิทธิชุมชน คือ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมและได้ประโยชน์จากการจัดการสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นปัจจัยที่กระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญเกี่ยวกับตนหรือชุมชน<sup>๓</sup>

<sup>๒</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี (ประเทศไทย) จำกัด, ๒๕๕๐) น. ๕๓-๕๔.

<sup>๓</sup> เห่งอ้าง, น. ๑๐๑.

โดยมีผู้ทรงสิทธิชุมชน ได้แก่ บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน และชุมชนเองในฐานะที่เป็นหน่วยสังคม

นอกจากนี้ ยังสามารถพิจารณาจากมาตรา ๖๗ แห่งรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดเรื่องสิทธิชุมชนไว้เป็นเรื่องเฉพาะ ซึ่งพบว่าศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการพิจารณาในเรื่องนี้ไว้ในหลายกรณี ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ชุมชนแล้ว มาตรา ๖๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก็ได้ให้สิทธิแก่ชุมชนในการฟ้องคดี อันจะเป็นทางเลือกหนึ่งที่มีสิทธิจะใช้สิทธิดังกล่าวนี้ ดำเนินกระบวนการทางศาลเพื่อดูแลรักษาหรือจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนหรือท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ ซึ่งหากพิจารณาในเขตอำนาจศาลปกครองแล้ว ผู้ทรงสิทธิชุมชนอันอาจฟ้องต่อเป็นคดีต่อศาลปกครองได้นั้น จะมีลักษณะสองประการที่สำคัญ คือ ๑. เป็นการใช้สิทธิตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ในการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บุคคลดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน หรือ ๒. เป็นการใช้สิทธิตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง เพื่อให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ สามารถกระทำได้<sup>๔</sup> ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายของสิทธิชุมชนที่ศาลเคยวางหลักไว้ มีรายละเอียด ดังนี้

(๑) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๗/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกลุ่มภาคประชาชนใช้ชื่อว่า กลุ่มศรีทวารวดี การรวมกลุ่มดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดี รวมทั้งอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนาและเป็นแหล่งเรียนรู้ ซึ่งได้ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยสมาชิกรวม ๗ คน แสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อรักษาอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชน

<sup>๔</sup> กรณีกา สุทธิประสิทธิ์, สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานทางปกครอง, ที่มา: <http://intranet2.admincourt.go.th/02-office/office44/Deciston/5deciston/74.pdf>, น. ๑๐-๑๒. (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗)

ดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนาน และมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลาย ๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมศิลปากร) อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลนครนครปฐม) ก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลนครนครปฐมหลังใหม่บนพื้นที่พระราชวังปฐมมนครเดิม และอยู่ใกล้บริเวณองค์พระปฐมเจดีย์ซึ่งเป็นโบราณสถานที่สำคัญ

### (๒) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๒/๒๕๕๒ สิทธิของบุคคลที่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ บัญญัติรับรองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง การที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวนั้น ไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ เพราะโดยหลักการใช้และการตีความกฎหมาย เจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจะมีผลตามที่บัญญัติโดยทันทีไม่ว่าจะมีบทบัญญัติให้ต้องมีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น โครงการหรือกิจกรรมใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดจะออกใบอนุญาตให้ดำเนินการ หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้จนกว่าจะดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เสียก่อน โดยเริ่มจากการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และจะต้องจัดให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดได้ให้ข้อเท็จจริงในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่า เมื่อยังไม่มีโครงการพระราชบัญญัติออกมาใช้บังคับเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงไม่ต้องดำเนินการใด ๆ ตามมาตรา ๖๗ ก่อนอนุญาตให้ดำเนินการ นั้น คดีนี้น่าเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปด จึงน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย (เป็นกรณีที่สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสมาคมสมาชิษของค์กรเอกชนด้านการคุ้มครอง

สิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกับประชาชนในพื้นที่ มาบตาพุดและพื้นที่ใกล้เคียง รวม ๔๓ คน ฟ้องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ ๑ กับพวก รวม ๘ คน เป็นผู้ถูกฟ้องคดี)

(๓) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๓/๒๕๕๔ เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีคือการขอให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จำนวน ๕๒ แปลงของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมที่ดิน) ในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับที่พิพาทมีปัญหาว่า เป็นที่ดินที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเนื่องจากเป็นเขตป่าคุ้มครองและเขตป่าสงวนแห่งชาติ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ร้องสอดทั้ง ๓๓ คน ซึ่งมีภูมิลำเนาประกอบอาชีพ และอยู่อาศัยในบริเวณที่พิพาทดังกล่าว ย่อมมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินตามบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน อันเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วยเหตุนี้ การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในบริเวณดังกล่าว ย่อมกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ร้องสอด การร้องสอดของผู้ร้องทั้ง ๓๓ คน จึงเป็นการร้องสอดเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องในการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้รับคำร้องสอดของผู้ร้องทั้ง ๓๓ คน ไว้พิจารณา

(๔) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๕๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบลนาเร็ก) มีคำสั่งอนุญาตให้นาย อ. ก่อสร้างอาคารโรงเรือนเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกร โดยไม่ดำเนินการจัดทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๒ คน และประชาชนในท้องถิ่นลงมติว่าสมควรประกอบกิจการดังกล่าวหรือไม่ นั้น การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโรงเรือนดังกล่าวนำไปสู่การเพาะเลี้ยงสุกร ซึ่งการประกอบกิจการเพาะเลี้ยงสุกรเป็นที่ประจักษ์

โดยทั่วไปว่าก่อให้เกิดน้ำเสีย สิ่งปฏิกูล ตลอดจนกลิ่นและเสียง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้การเลี้ยงสุกรเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อม และกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทการเลี้ยงสุกรไว้ ประกอบด้วยผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๒ คน อยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมในท้องที่ตำบลนาเริก อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี อันเป็นชุมชนท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๒ คน จึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน และสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม ตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๒ คน จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๒ คน จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และแม้ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๒ คน จะยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๒ คน เป็นการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในตำบลนาเริก อันเป็นชุมชนท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะรับคดีนี้ไว้พิจารณาได้

(๕) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒๖/๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน) ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (บริษัท พลังงานสะอาดดี ๒ จำกัด) โดยพิจารณาจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงเหนือได้ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าชีวมวลที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงเหนือในขณะนั้น ได้ลงนามเห็นชอบโดยไม่ผ่านที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงเหนือ และก่อนการออกใบอนุญาตดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงเหนือไม่ได้แจ้งข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับการก่อสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าชีวมวล รวมทั้งข้อดีข้อเสียให้ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๐๐ คน และประชาชนในชุมชนทราบ และไม่ได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อประกอบการพิจารณาลงมติว่าสมควรก่อสร้าง

โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าชีวมวลหรือไม่ ซึ่งเป็นสิทธิชุมชนตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งเป็นการบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้โดยชัดแจ้ง และมีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นหลักคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจทางด้านอุตสาหกรรม แม้จะรับฟังได้ว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ทุเลาการบังคับตามใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยในสินเชื่อที่ได้รับอนุมัติจากสถาบันการเงิน ตลอดจนทำให้ขาดโอกาสในทางธุรกิจ ซึ่งนับเป็นความเสียหายที่ประเมินค่าไม่ได้ และอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันการเงินซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศเสียหายไปด้วยก็ตาม แต่คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นเพียงการชะลอโครงการไว้ล่วงหน้าเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในอนาคต แม้ว่าการเสี่ยงนั้นจะยังไม่แน่ชัดในทางวิทยาศาสตร์ว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ หากต่อมาศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้รับความเสียหายน้อยกว่าการที่ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๐๐ คน และประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว จะได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างโรงงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปแล้ว

(๖) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๗/๒๕๕๖, ๔๔๔/๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่อยู่ติดต่อกับที่ดินที่มีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมประเภทค้าปลีกค้าส่ง (ห้างเทสโก้ โลตัส) และผู้ฟ้องคดีที่อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการอยู่ในพื้นที่ชุมชนตำบลวังกระแจะ ซึ่งเป็นชุมชนที่จะมีการก่อสร้างอาคารพาณิชย์กรรมดังกล่าว ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงและมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปที่มีได้อยู่อาศัยหรือประกอบกิจการในพื้นที่ชุมชนตำบลวังกระแจะ จึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการผังเมือง และการคมนาคมและขนส่ง ทั้งนี้ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือ

เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๗) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. ๘/๒๕๕๗ เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่าการก่อสร้างเขื่อนพลังน้ำบนแม่น้ำโขงสายประธานตามโครงการเขื่อนไซยะบุรี บริเวณจังหวัดไชยะบุรี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว อาจส่งผลกระทบต่อด้านสิ่งแวดล้อม ปริมาณน้ำและคุณภาพน้ำ ปริมาณการไหลของแม่น้ำโขง ความสมดุลของระบบนิเวศของกลุ่มแม่น้ำโขง และเป็นผลกระทบข้ามพรมแดนต่อประเทศที่แม่น้ำโขงไหลผ่าน โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่แปดจังหวัดริมฝั่งแม่น้ำโขงของราชอาณาจักรไทยที่อาจได้รับผลกระทบอย่างกว้างต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งการดำเนินโครงการดังกล่าว นอกจากจะต้องเป็นไปตามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืนที่รัฐสมาชิกมีข้อตกลงร่วมกันแล้ว ยังต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ด้วย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๓๗ คน ในนามเครือข่ายประชาชนแปดจังหวัดลุ่มน้ำโขง ซึ่งเป็นประชาชนที่มีภูมิลำเนาและประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่แปดจังหวัดริมฝั่งแม่น้ำโขง ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรง และมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปที่มีได้อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพในพื้นที่แปดจังหวัดริมฝั่งแม่น้ำโขง ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๓๗ คน จึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน และสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๓๗ คน จึงมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และมติของรัฐบาล รวมทั้งการแจ้งข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูลอย่างเหมาะสม การรับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอและจริงจัง และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม ทั้งในฝั่งราชอาณาจักรไทย และประเทศเพื่อนบ้านซึ่งจะได้รับผลกระทบจากอันตรายข้ามพรมแดนก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการจัดซื้อไฟฟ้าที่ได้มีการอนุมัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากโครงการดังกล่าวไปแล้ว

๓๕ แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เรื่อง

ปัญหาในการพิจารณาคำขอยกเว้น

ค่าธรรมเนียมศาลในคดีสิ่งแวดล้อม

# ปัญหาในการพิจารณาคำขอยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาลในคดีสิ่งแวดล้อม

ปัญหาในการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีสิ่งแวดล้อม

๓.๓.๑. ขอบเขตปัญหา และข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีสิ่งแวดล้อม

๓.๓.๒. แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

๓.๓.๓. บทสรุป

๓๖ แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## เรื่องที่ ๓

## ปัญหาในการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีสิ่งแวดล้อม\*

ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น จะส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ทำให้มีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเป็นจำนวนมาก เช่น คดีน้ำท่วม คดีทำอากาศยาน เมื่อมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ในเหตุแห่งการฟ้องคดีเดียวกัน คดีหนึ่งอาจมีผู้ฟ้องคดีรายเดียวหรือหลายรายในคดีที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด โดยยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลมาด้วยนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓<sup>๑</sup> กำหนดให้ผู้ยื่นคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลต้องสาบานตัว และการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะต้องทำการไต่สวน กรณีจึงเป็นการเพิ่มขึ้นตอนในกระบวนการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลให้การพิจารณารับคำฟ้องต้องล่าช้าออกไป เนื่องจากเรื่องค่าธรรมเนียมศาลเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีอย่างหนึ่ง

คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการในโอกาสครบรอบ ๑ ปี แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง เพื่อพิจารณาปัญหาและอุปสรรคของแผนกคดีสิ่งแวดล้อมและแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยในส่วนของกรพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแบ่งเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

## ๓.๑ ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเรื่องการยื่นคำขอสาบานตัว

ประเด็นปัญหาเรื่องการยื่นคำขอสาบานตัว ที่ประชุมเชิงปฏิบัติการฯ มีความเห็นว่า มีปัญหาเรื่องการขอขยายระยะเวลายื่นคำขอสาบานตัว ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดี

\* จัดทำโดย นางสาวนาตาดา วศินดิถก พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด นางสาวศิริวรรณ เจริญภูริติกุล พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักงานศาลปกครองกลาง นางสาวประภาพรณ ภูษิตมงคลโชติ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครองกลาง และนางสาวลัคณาตี สายมิตร พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

<sup>๑</sup> โปรดดูกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ในข้อ ๓.๔

ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะทำงานฯ ในประเด็นปัญหา เรื่องการยื่นคำขอสาบานตัว มีดังนี้

(๑) เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยยกเลิกการสาบานตัว และจัดส่งสำเนาให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ดังเช่นกรณีการขอดำเนินคดีโดยได้รับยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>๒</sup>

(๒) กรณีที่ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายตามข้อ ๑ หรือในกรณีที่เห็นว่าการสาบานตัวยังเป็นขั้นตอนที่มีความจำเป็น เนื่องจากเป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้สาบานตัว จะไม่กล่าวเท็จต่อศาล หากผู้ฟ้องคดียื่นขอขยายระยะเวลาสาบานตัว ศาลอาจอนุญาต ให้ขยายระยะเวลาได้ไม่นานและควรอนุญาตเพียงครั้งเดียว พร้อมทั้งมีคำสั่งว่า หากไม่ดำเนินการสาบานตัวภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินมาชำระ ค่าธรรมเนียมศาลตามที่กฎหมายกำหนด

### ๓.๒ ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเรื่องวิธีการไต่สวน

ปัญหาเรื่องการไต่สวนคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งที่ประชุมฯ มีความเห็นว่า ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ในคดีสิ่งแวดล้อม หรือกำหนดให้ศาลไต่สวนคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจากเอกสาร แทนการไต่สวนบุคคล

ประเด็นเรื่องการไต่สวนคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลดังกล่าวนี้ คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ตรวจสอบข้อมูลพบว่า คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้พิจารณาประเด็นนี้ ไว้เช่นกัน ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีมติว่า

- คำว่า “ไต่สวน” อาจเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น โดยให้บุคคลมาให้ถ้อยคำ ต่อศาล หรือทำหนังสือชี้แจง หรือตรวจสอบสถานที่ก็ได้ ไม่จำกัดเฉพาะการมาให้ถ้อยคำ ต่อศาลเพียงอย่างเดียว

- ในกรณีที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนว่าการไต่สวนต้องเป็นการให้ถ้อยคำต่อศาล และศาลจะต้องไต่สวนโดยเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ เช่น กรณี

---

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ยกเลิกการสาบานตัวและการจัดส่งสำเนาให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ สามารถดูรายละเอียด “ตารางเปรียบเทียบการพิจารณาคำขอยกเว้น ค่าธรรมเนียมศาล” ในข้อ ๓.๓

ตามข้อ ๗๑ วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓<sup>๓</sup>

- การส่งคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ควรต้องเรียกคู่กรณีมาให้ถ้อยคำเช่นเดิม ซึ่งหากเห็นว่าไม่เหมาะสมจะต้องเสนอแก้ไขกฎหมายและระเบียบให้ชัดเจนและเหมาะสม หรืออาจให้ท่านประธานศาลปกครองสูงสุดพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในเรื่องนี้ ตามข้อ ๔ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ทั้งนี้ คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้เสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการพิจารณาคำร้อง ศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวน แต่ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้หากเห็นว่าจำเป็น และควรแก้ไขระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้สอดคล้องกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๕/๑ ต่อมาคณะกรรมการร่างกฎหมายตามแผนยุทธศาสตร์ศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๗ ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการส่งยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล โดยไม่ได้กำหนดว่าต้องมีการไต่สวนคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะทำงานฯ ในประเด็นปัญหาเรื่องการไต่สวน มีดังนี้

เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องดังกล่าวแล้ว ศาลสามารถพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล โดยไม่ต้องไต่สวนคู่กรณีก็ได้ ดังนั้น ปัญหาเรื่องการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีสิ่งแวดล้อมมีความล่าช้าก็จะไม่เกิดขึ้นในกรณีที่ศาลไม่ได้ไต่สวนคู่กรณี

ส่วนกรณีที่ศาลนัดไต่สวนคู่กรณี เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาในหมายนัดไต่สวนนั้น ศาลอาจกำหนดประเด็นให้ผู้ฟ้องคดีทราบในหมายนัดไต่สวน เพื่อให้เตรียมตัวและจัดเตรียมเอกสารที่จะใช้ประกอบการชี้แจงในชั้นไต่สวน นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีหลายรายฟ้องคดีในลักษณะหรือสาเหตุอย่างเดียวกัน

<sup>๓</sup> ข้อ ๗๑ วรรคหนึ่ง “เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๖๙ และเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งตามข้อ ๗๐ ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโดยด่วนแล้วนัดไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยเร็ว”

ศาลอาจต้องนัดไต่สวนผู้ฟ้องคดีหลายรายในวันเดียวกัน และอาจจัดทำแบบฟอร์มคำถาม เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการบันทึกข้อมูล

### ๓.๓ ตารางเปรียบเทียบการพิจารณาคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล<sup>๔</sup>

หลักเกณฑ์	ศาลปกครอง	ศาลยุติธรรม	
		ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม ปี ๒๕๕๑	หลังแก้ไขเพิ่มเติม ปี ๒๕๕๑
การยื่นคำขอ	ยื่นมาพร้อมกับคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์ หากมีได้ยื่นพร้อมกัน อาจยื่นต่อศาลในภายหลังได้	ยื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง คำอุทธรณ์ หรือฎีกา หากมีได้ยื่นพร้อมกัน อาจยื่นต่อศาลในภายหลังได้	ยื่นมาพร้อมกับคำฟ้อง คำอุทธรณ์ หรือฎีกา หากมีได้ยื่นพร้อมกัน อาจยื่นต่อศาลในภายหลังได้
เงื่อนไขการพิจารณาคำขอ	ผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร และต้องเป็นที่พอใจแก่ศาล ว่าคดีของผู้ขอมีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้	ผู้ร้องเป็นคนยากจน ไม่มีทรัพย์สินพอจะเสียค่าธรรมเนียม และในกรณีผู้ร้องเป็นโจทก์ ต้องแสดงให้เป็นที่พอใจว่าคดีของตนมีมูลที่จะฟ้องร้อง หรือกรณีอุทธรณ์หรือฎีกา ศาลเห็นว่ามีเหตุอันสมควรที่จะอุทธรณ์หรือฎีกา	ผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร และในกรณีที่ผู้ร้องเป็นโจทก์ <u>เพียงแต่คำฟ้องนั้น มีเหตุผลอันสมควร</u>

<sup>๔</sup> ไชยรัตน์ แขวงโสภา, สันติ กองภูมิน, “การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล : ศึกษากรณีการพิจารณาของศาลปกครองและศาลยุติธรรม,” ประเด็นเด็ดเกร็ดคดี (ประจำวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๕) : หน้า ๒๘.

หลักเกณฑ์ / ศาล	ศาลปกครอง	ศาลยุติธรรม	
		ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม ปี ๒๕๕๑	หลังแก้ไขเพิ่มเติม ปี ๒๕๕๑
การสาบานตัว	ผู้ขอต้องสาบานตัว	ผู้ขอต้องสาบานตัว	<u>ไม่ต้อง</u> จัดให้มีการสาบานตัว
การจัดส่งสำเนาคำร้องไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง	ต้องส่งสำเนาคำขอและสำเนापยานหลักฐานให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบ	ต้องส่งสำเนาคำขอและสำเนापยานหลักฐานให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งทราบ	<u>ไม่ต้อง</u> ส่งสำเนาคำร้องและสำเนापยานหลักฐานให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง
การไต่สวนคู่กรณี	ต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและทำการไต่สวน	ต้องฟังคู่ความทุกฝ่ายและทำการไต่สวน	พิจารณาจากพยานหลักฐานที่ผู้ร้องเสนอมาพร้อมกับคำร้องเท่านั้น และหากจะไต่สวนให้ไต่สวนโดยเร็วเท่าที่จำเป็น
คำสั่งอนุญาต	เป็นที่สุด	เป็นที่สุด	กฎหมายมิได้กำหนดให้เป็นที่สุด (แต่ไม่อาจอุทธรณ์ได้โดยสภาพ)
คำสั่งอนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนหรือยกคำขอ	ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่หรืออุทธรณ์คำสั่งนั้นภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง	ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่หรืออุทธรณ์คำสั่งนั้นภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง	ผู้ร้องมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่มีคำสั่งเท่านั้น

๓.๔ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

๓.๔.๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๔๕/๑ “การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา ๔๕วรรคสี่ หากคู่กรณีใดยื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ถ้าศาลเห็นว่ามิใช่ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ซึ่งศาลเห็นว่ามิเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้แล้วแต่กรณี และศาลได้ไต่สวนแล้วเห็นว่ามิเหตุตามคำขอจริงก็ให้ศาลอนุญาต

ให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดี โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะบางส่วน หรือมีคำสั่งให้ยกคำขอ ผู้ยื่นคำขอมีสติพิจารณาการอย่างไรอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

(๑) ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ เพื่ออนุญาตให้ตนนำ พยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้จริง หรือโดยสถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อน เกินสมควร

(๒) ยื่นอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่คู่กรณีใช้สิทธิตาม (๑) หรือ (๒) อย่างไรอย่างหนึ่งแล้ว จะใช้สิทธิอีกประการหนึ่งมิได้

การยื่นคำขอ การพิจารณาคำขอ การขอให้พิจารณาใหม่ การอุทธรณ์ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาอื่นใดที่เกี่ยวกับการขอดำเนินคดีตามวรรคหนึ่งและ วรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ออกตามมาตรา ๔๔

**๓.๔.๒ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ หมวด ๑/๑ การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล<sup>๕</sup> (ข้อ ๔๑/๑ - ๔๑/๖)**

ข้อ ๔๑/๑ ถ้าคู่กรณีใดอ้างว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสีย ค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร เมื่อศาลได้ไต่สวนแล้วเป็นที่เชื่อได้ว่า คู่กรณีนั้น ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับ ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรก็ให้ศาลอนุญาตให้คู่กรณีนั้น ดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ แต่การขอเช่นว่านี้ ผู้ขอจะต้องแสดงให้เห็น ที่พอใจศาลด้วยว่าคดีของผู้ขอมีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ศาลเห็นว่ามิเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี

<sup>๕</sup> หมวด ๑/๑ เพิ่มโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘

**ข้อ ๔๑/๒** คู่กรณีใดมีความจำนองจะดำเนินคดีโดยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลให้ยื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นพร้อมกับคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์แล้วแต่กรณี ในการนี้ให้คู่กรณีที่ยื่นคำขอสาบานตัวให้คำชี้แจงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของตนถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร

ถ้าคู่กรณีมิได้ยื่นคำขอพร้อมกับคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง คู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลต่อศาลปกครองชั้นต้นในภายหลังได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้บันทึกถ้อยคำสาบานตัวให้คำชี้แจงของผู้ขอดำเนินคดีที่ขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ให้ศาลที่รับคำขอเป็นผู้พิจารณาและไต่สวนคำขอนั้น หากเห็นว่าคดีของคู่กรณีที่ยื่นคำขอไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือไม่มีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี ให้ศาลนั้นมีคำสั่งยกคำขอโดยไม่ต้องไต่สวนคำขอ

กรณีศาลเห็นว่าคดีของคู่กรณีที่ยื่นคำขอมิมีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือมีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี ให้ศาลจัดส่งสำเนาถ้อยคำเช่นว่านั้นไปให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง พร้อมด้วยสำเนาคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลและสำเนาคำฟ้องหรือคำอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี

**ข้อ ๔๑/๓** เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้ฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและทำการไต่สวนตามที่เห็นสมควรแล้วเห็นว่ามิเหตุตามคำขอจริง ให้ศาลปกครองชั้นต้นอนุญาตให้คู่กรณีที่ยื่นคำขอดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วน หากเห็นว่าไม่มีเหตุตามคำขอจริง ให้ศาลมีคำสั่งยกคำขอนั้นเสีย

ถ้าคู่กรณีฝ่ายที่มีได้ยื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรให้ศาลมีอำนาจไต่สวนผู้ยื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแต่ฝ่ายเดียว แล้วมีคำสั่งตามวรรคหนึ่งได้

คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด

**ข้อ ๔๑/๔** ถ้าศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะบางส่วนหรือมีคำสั่งให้ยกคำขอ ผู้ยื่นคำขอมิสิทธิดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

(๑) ยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ เพื่ออนุญาตให้นำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่าไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อน

เกินสมควร ทั้งนี้ เฉพาะคดีที่ศาลเห็นว่ามิชอบอ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา หรือมีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งเป็นประการใดแล้วให้เป็นที่สิ้นสุด หรือ

(๒) อุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุด โดยยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น

ในกรณีที่คู่กรณีใช้สิทธิตาม (๑) หรือ (๒) อย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว จะใช้สิทธิอีกประการหนึ่งมิได้

**ข้อ ๔๑/๕** เมื่อคู่กรณีได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีในศาลปกครองชั้นต้น โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแล้ว หากต่อมายื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ ให้ถือว่าคู่กรณีนั้นยังเป็นผู้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรอยู่ เว้นแต่จะปรากฏต่อศาลเป็นอย่างอื่น

**ข้อ ๔๑/๖** เมื่อศาลอนุญาตให้คู่กรณีไต่ฟ้องหรืออุทธรณ์คดี โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล คู่กรณีนั้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลที่ได้รับยกเว้นในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้น

ถ้าปรากฏต่อศาลว่าคู่กรณีที่ฟ้องหรืออุทธรณ์คดีโดยได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลมีทรัพย์สินเพียงพอจะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้โดยมีอยู่แล้วในเวลาที่ยื่นคำขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของคู่กรณีในขณะยื่นคำขอ แม้ไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลก็ไม่ได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ให้ศาลรอกการพิจารณาคดีไว้ก่อน และมีคำสั่งให้คู่กรณีนั้นนำค่าธรรมเนียมศาลมาชำระภายในเวลาที่ศาลกำหนด หากไม่ชำระภายในเวลาดังกล่าว ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ<sup>๖</sup>

### ๓.๔.๓ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ปัจจุบันยกเลิกแล้ว)

**มาตรา ๑๕๕** ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอ้างว่าเป็นคนยากจน ไม่สามารถเสียค่าธรรมเนียมศาลในศาลชั้นต้นหรือชั้นอุทธรณ์ หรือชั้นฎีกา เมื่อศาลได้ไต่สวนเป็นที่เชื่อได้ว่าคู่ความฝ่ายนั้นเป็นคนยากจนไม่มีทรัพย์สินพอจะเสียค่าธรรมเนียม ก็ให้ศาลยอมให้คู่ความฝ่ายนั้นฟ้องหรือต่อสู้ความอย่างคนอนาถาได้แต่การร้องขอ

<sup>๖</sup> ข้อ ๔๑/๖ วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๘

เช่นว่านี้ โจทก์หรือผู้อุทธรณ์ หรือผู้ฎีกาต้องแสดงให้เป็นที่พอใจศาลด้วยว่าคดีมีมูลที่จะชนะได้ หรือมีเหตุอันสมควรที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาได้ แล้วแต่กรณี

เมื่อคู่ความฝ่ายที่ได้รับอนุญาตให้ฟ้องหรือต่อสู้ความอย่างคนอนาถาในศาลชั้นต้นยื่นคำขอว่าความอย่างคนอนาถาในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา ถ้าศาลมีเหตุผลพอสมควรเชื่อได้ว่าคู่ความฝ่ายนั้นยังเป็นคนยากจนอยู่และคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมิได้คัดค้าน ศาลไม่จำเป็นต้องทำการไต่สวนใหม่อีก

**มาตรา ๑๕๖** ห้ามมิให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฟ้องหรือต่อสู้ความอย่างคนอนาถาในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาแล้วแต่กรณี โดยมีได้รับอนุญาตจากศาลชั้นต้นที่จะฟ้องหรือที่โต้ฟ้องคดีในวันนั้น

บุคคลใดมีความจำนงจะฟ้องหรือต่อสู้ความอย่างคนอนาถาให้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลชั้นต้นดังกล่าวแล้วพร้อมด้วยฟ้อง ฟ้องอุทธรณ์ ฎีกา หรือคำให้การ และสาบานตัว ให้การชี้แจงว่าตนไม่มีทรัพย์สินพอจะเสียค่าธรรมเนียมศาล ถ้าบุคคลนั้นตกเป็นคนยากจนลงภายหลังยื่นคำฟ้อง ฟ้องอุทธรณ์ ฎีกา หรือคำให้การแล้วจะยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลพิพากษาคดีก็ได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดถ้อยคำสาบานของผู้ขอฟ้องหรือต่อสู้ความอย่างคนอนาถาแล้วให้ศาลจัดส่งสำเนาถ้อยคำเช่นว่านั้นไปให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งพร้อมด้วยสำเนาคำขอฟ้องหรือต่อสู้ความอย่างคนอนาถา และถ้าโจทก์เป็นผู้ยื่นคำขอเช่นว่านั้น ให้ส่งสำเนาคำฟ้องไปด้วย

เมื่อศาลได้ฟังคู่ความทุกฝ่ายและทำการไต่สวนตามที่เห็นสมควรแล้วให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตหรือยกคำขอนั้นเสียคำสั่งนี้ให้เป็นที่สุด แต่ถ้าผู้ขอมีเหตุสมควรที่จะคัดค้านการยกคำขอนั้น ก็อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่เพื่ออนุญาตให้ตนนำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่าตนเป็นคนอนาถา คำสั่งศาลอันเกี่ยวกับคำร้องขอเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด

**มาตรา ๑๕๗** เมื่อศาลอนุญาตให้บุคคลใดฟ้องหรือต่อสู้ความอย่างคนอนาถา บุคคลนั้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้น ค่าธรรมเนียมเช่นว่านี้ ให้รวมถึงเงินวางศาลในการยื่นฟ้องอุทธรณ์ หรือฎีกา ถ้าเป็นกรณีที่ศาลอนุญาตในระหว่างการพิจารณาการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลนั้นให้ใช้บังคับแต่เฉพาะค่าธรรมเนียมศาล และเงินวางศาลที่จะต้องเสียหรือวางภายหลังคำสั่งอนุญาตเท่านั้น ส่วนค่าธรรมเนียมศาล หรือเงินวางศาลที่เสียหรือวางไว้ก่อนคำสั่งเช่นว่านั้นเป็นอันไม่ต้องคืน

**มาตรา ๑๕๘** ถ้าศาลเห็นว่า คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าฤชาธรรมเนียมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของคู่ความทั้งสองฝ่าย ให้ศาลพิพากษาในเรื่องค่าฤชาธรรมเนียมโดยสั่งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งนั้นชำระต่อศาลในนามของบุคคลผู้ฟ้องหรือต่อสู้ความอย่างคนอนาถา ซึ่งค่าฤชาธรรมเนียมที่ผู้ฟ้องหรือต่อสู้ความอย่างคนอนาถานั้นได้ยกเว้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามที่ศาลเห็นสมควร

**มาตรา ๑๕๙** ถ้าปรากฏต่อศาลว่า บุคคลผู้ฟ้องหรือต่อสู้ความอย่างคนอนาถานั้น มีทรัพย์สินพอจะเสียค่าฤชาธรรมเนียมได้ โดยมีอยู่แล้วในเวลาที่มีคำขอฟ้องหรือต่อสู้ความอย่างคนอนาถาก็ดี หรือมีขึ้นภายหลัง ก่อนศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดีก็ดี ให้ศาลมีคำสั่ง ให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินเช่นนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ไว้รอคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องค่าฤชาธรรมเนียม ในกรณีเช่นว่านี้

ถ้าศาลเห็นว่า ค่าฤชาธรรมเนียมจะเป็นพัวพันแก่คู่ความทั้งสองฝ่าย ให้ศาลมีคำสั่งให้เอาชำระค่าฤชาธรรมเนียมที่ผู้ฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาได้ยกเว้นจากทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดตั้งที่กล่าวไว้ในวรรคแรก ตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

ถ้าศาลเห็นว่า คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแทนผู้ฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถา ให้ศาลมีคำสั่งให้คู่ความฝ่ายนั้นชำระค่าฤชาธรรมเนียมต่อศาลในนามของผู้ฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถา แต่ถ้าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้ศาลเอาชำระค่าฤชาธรรมเนียมนั้นจากทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดตั้งที่กล่าวไว้ในวรรคแรก ตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

ถ้าศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาจะต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียมทั้งหมดหรือแต่บางส่วน แทนคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งให้เอาชำระค่าฤชาธรรมเนียมนั้นจากทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดตั้งที่กล่าวไว้ในวรรคแรก ส่วนค่าฤชาธรรมเนียมที่ผู้ฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาได้ยกเว้นนั้น ให้เอาชำระจากทรัพย์สินที่เหลือ ถ้าหากมี ตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

**มาตรา ๑๖๐** ถ้าผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ฟ้องหรือต่อสู้ความอย่างคนอนาถา ประพฤติตนไม่เรียบร้อย เช่น ดำเนินกระบวนการพิจารณาในทางก่อความรำคาญถึงขนาดหรือกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล หรือจงใจประวิงความเรื่องนั้น ศาลจะถอนอนุญาตเสียในเวลาใด ๆ ก็ได้ และบุคคลเช่นว่านั้นจำต้องรับผิดชอบค่าฤชาธรรมเนียมสำหรับกระบวนการพิจารณาภายหลังที่ศาลได้ถอนอนุญาตนั้นแล้ว

๓.๔.๔ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๙ (ปัจจุบันยกเลิกแล้ว)

**มาตรา ๑๕๕** ถ้าคู่ความคนใดอ้างว่าเป็นคนยากจน ไม่สามารถเสียค่าธรรมเนียมศาล ในศาลชั้นต้น หรือชั้นอุทธรณ์ หรือชั้นฎีกา เมื่อศาลได้ไต่สวนเป็นที่เชื่อได้ว่า คู่ความนั้นเป็นคนยากจนไม่มีทรัพย์สินพอที่จะเสียค่าธรรมเนียม ก็ให้ศาลอนุญาตให้คู่ความนั้นฟ้อง หรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาได้แต่การขอเช่นว่านี้ ถ้าผู้ขอเป็นโจทก์ ผู้ขอจะต้องแสดงให้เห็นที่พอใจศาลด้วยว่าคดีของตนมีมูลที่จะฟ้องร้อง หรือในกรณีอุทธรณ์ หรือฎีกา ศาลเห็นว่ามิเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาแล้วแต่กรณี

เมื่อคู่ความคนใดได้รับอนุญาตให้ฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาแล้ว ยื่นคำขอว่าความอย่างคนอนาถาในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา แล้วแต่กรณีต่อมา ให้ถือว่า คู่ความนั้นยังเป็นคนยากจนอยู่ เว้นแต่จะปรากฏต่อศาลเป็นอย่างอื่น

**มาตรา ๑๕๖** ผู้ใดมีความจำนงจะฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถา ให้ยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่จะฟ้องหรือได้ฟ้องคดีในวันนั้น พร้อมกับคำฟ้อง คำฟ้องอุทธรณ์ คำฟ้องฎีกา คำร้องสอด หรือคำให้การ แล้วแต่กรณี และสาบานตัวให้คำชี้แจงว่า ตนไม่มีทรัพย์สินพอจะเสียค่าธรรมเนียมศาลถ้าบุคคลนั้นตกเป็นคนยากจนลงภายหลัง จะยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก็ได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดถ้อยคำสาบานของผู้ขอฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาแล้วให้ศาลจัดส่งสำเนาถ้อยคำเช่นนั้นไปให้ความอีกฝ่ายหนึ่งพร้อมด้วยสำเนาคำขอฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถา และถ้าโจทก์เป็นผู้ยื่นคำขอเช่นนั้น ให้ส่งสำเนาคำฟ้องไปด้วย

เมื่อศาลได้ฟังคู่ความทุกฝ่ายและทำการไต่สวนตามที่เห็นสมควรแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตหรือยกคำขอนั้นเสีย ถ้าศาลอนุญาตตามคำขอ คำสั่งอนุญาตนั้น ให้เป็นที่สุด

ถ้าศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลให้แก่เฉพาะบางส่วน หรือมีคำสั่งให้ยกคำขอเสียทีเดียว ผู้ยื่นคำขออาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้พิจารณาคำขอนั้นใหม่ เพื่ออนุญาตให้ตนนำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่าตนเป็นคนยากจนก็ได้

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลให้แก่เฉพาะบางส่วน หรือมีคำสั่งให้ยกคำขอเสียทีเดียวถ้าเป็นการขอฟ้องหรือต่อสู้คดีในชั้นศาลชั้นต้น ผู้ขออาจอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลอุทธรณ์ได้ภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่

วันมีคำสั่ง ถ้าเป็นการขอฟ้องหรือต่อสู้คดีในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา ผู้ขออาจอุทธรณ์คำสั่งนั้นไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา แล้วแต่กรณี โดยยื่นคำขอเป็นคำร้องต่อศาลชั้นต้นภายในกำหนดเดียวกัน คำสั่งของศาลอุทธรณ์เช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด

**๓.๔.๕ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๕๑**

**มาตรา ๑๕๕** คู่ความซึ่งไม่สามารถเสียค่าธรรมเนียมศาลอาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องหรือต่อสู้คดีในศาลชั้นต้นหรือชั้นอุทธรณ์หรือชั้นฎีกาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๖/๑

**มาตรา ๑๕๖** ผู้ใดมีความจำนงจะขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องหรือต่อสู้คดี ให้ยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่จะฟ้องหรือได้ฟ้องคดีในวันพร้อมกับคำฟ้อง คำฟ้องอุทธรณ์ คำฟ้องฎีกาคำร้องสอด หรือคำให้การ แล้วแต่กรณี แต่ถ้าบุคคลนั้นตกเป็นผู้ไม่สามารถเสียค่าธรรมเนียมศาลในภายหลัง จะยื่นคำร้องในเวลาใด ๆ ก็ได้

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ผู้ร้องอาจเสนอพยานหลักฐานไปพร้อมคำร้องและหากศาลเห็นสมควรได้สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็ให้ดำเนินการได้สวนโดยเร็วเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ศาลจะมีคำสั่งให้งดการดำเนินการกระบวนพิจารณาคดีนั้นไว้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นการชั่วคราวจนกว่าการพิจารณาสั่งคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะถึงที่สุดก็ได้ตามที่ศาลเห็นสมควร

**มาตรา ๑๕๖/๑** เมื่อศาลพิจารณาคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเสร็จแล้วให้ศาลมีคำสั่งโดยเร็ว โดยศาลจะมีคำสั่งอนุญาตทั้งหมดหรือแต่เฉพาะบางส่วนหรือยกคำร้องนั้นเสียก็ได้

ห้ามมิให้ศาลอนุญาตตามคำร้องเช่นว่านั้น เว้นแต่จะเป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ร้องไม่มีทรัพย์สินพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือหากผู้ร้องไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรเมื่อพิจารณาถึงสถานะของผู้ร้องและในกรณีผู้ร้องเป็นโจทก์หรือผู้อุทธรณ์หรือฎีกา การฟ้องร้องหรืออุทธรณ์หรือฎีกานั้นมีเหตุผลอันสมควรด้วย

เมื่อคู่ความคนใดได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องหรือต่อสู้คดีในศาลชั้นต้นแล้วยื่นคำร้องเช่นว่านั้นในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา แล้วแต่กรณีอีก ให้ถือว่าคู่ความนั้นยังคงไม่มีทรัพย์สินพอจะเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือหากไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแล้วจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรอยู่ เว้นแต่จะปรากฏต่อศาลเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลให้แก่เฉพาะบางส่วน หรือมีคำสั่งให้ยกคำร้อง ผู้ขออาจอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลได้ภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันมีคำสั่ง คำสั่งของศาลอุทธรณ์เช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด

**มาตรา ๑๕๗** เมื่อศาลอนุญาตให้บุคคลใดได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในศาลใด บุคคลนั้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้น ค่าธรรมเนียมเช่นว่านี้ให้รวมถึงเงินวางศาลในการยื่นฟ้องอุทธรณ์หรือฎีกา ถ้าเป็นกรณีที่ศาลอนุญาตในระหว่างการพิจารณา การยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลนั้นให้ใช้บังคับแต่เฉพาะค่าธรรมเนียมศาลและเงินวางศาลที่จะต้องเสียหรือวางภายหลังคำสั่งอนุญาตเท่านั้น ส่วนค่าธรรมเนียมศาลหรือเงินวางศาลที่เสียหรือวางไว้ก่อนคำสั่งเช่นว่านั้นเป็นอันไม่ต้องคืน

**มาตรา ๑๕๘** ถ้าศาลเห็นว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบเสียค่าฤชาธรรมเนียมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของคู่ความทั้งสองฝ่าย ให้ศาลพิพากษาในเรื่องค่าฤชาธรรมเนียม โดยสั่งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งนั้นชำระต่อศาลในนามของผู้ที่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลซึ่งค่าธรรมเนียมศาลที่ผู้นั้นได้รับยกเว้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามที่ศาลเห็นสมควร

**มาตรา ๑๕๙** ถ้าปรากฏต่อศาลว่าผู้ที่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลนั้นสามารถเสียค่าธรรมเนียมศาลได้ตั้งแต่วันที่ยื่นคำร้องตามมาตรา ๑๕๖ หรือในภายหลังก่อนศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดี ให้ศาลมีคำสั่งให้บุคคลนั้นชำระค่าธรรมเนียมศาลที่ได้รับยกเว้นต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควรกำหนดก็ได้หากไม่ปฏิบัติตามให้ศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนไว้รอคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องค่าฤชาธรรมเนียม

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าศาลเห็นว่า

(๑) ค่าฤชาธรรมเนียมจะเป็นพัวแก่คู่ความทั้งสองฝ่าย ให้ศาลมีคำสั่งให้เอาชำระค่าธรรมเนียมศาลที่ผู้นั้นได้รับยกเว้น จากทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดดังที่กล่าวไว้ในวรรคหนึ่งตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

(๒) คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแทนผู้ที่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ให้ศาลมีคำสั่งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งนั้นชำระค่าธรรมเนียมศาลต่อศาลในนามของผู้ที่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล แต่ถ้าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ให้ศาลเอาชำระค่าธรรมเนียมศาลนั้นจากทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดดังที่กล่าวไว้ในวรรคหนึ่งตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร หรือ

(๓) ผู้ที่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแทนค่าความอีกฝ่ายหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งให้เอาชำระค่าฤชาธรรมเนียมนั้นจากทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดตั้งที่กล่าวไว้ในวรรคหนึ่ง ส่วนค่าธรรมเนียมศาลที่ผู้ันได้รับยกเว้น ให้เอาชำระจากทรัพย์สินที่เหลือถ้าหากมีตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

**มาตรา ๑๖๐** ถ้าผู้ที่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลประพฤติตนไม่เรียบร้อย เช่น ดำเนินกระบวนการพิจารณาในทางก่อความรำคาญถึงขนาด หรือกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลหรือจงใจประวิงความเรื้องนั้น ศาลจะถอนการอนุญาตเสียในเวลาใด ๆ ก็ได้ และบุคคลเช่นว่านั้นจำต้องรับผิดชอบค่าฤชาธรรมเนียมสำหรับกระบวนการพิจารณาภายหลังที่ศาลได้ถอนการอนุญาตนั้นแล้ว

# พยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครอง ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

๕๒ แนวทางการพัฒนารัฐพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## เรื่องที่ ๔

## พยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม\*

กรณีที่มีการเกิดข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม ประเด็นพิจารณาที่มีความสำคัญประการหนึ่งคือเรื่องการให้ความสำคัญกับพยานผู้เชี่ยวชาญ (Expert Witness) ว่า บทบาทของการเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีพิพาททางสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลควรรับฟังหรือปฏิเสธเพียงใด และในต่างประเทศเรื่องเกี่ยวกับการรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญในศาลเป็นที่ยอมรับกันหรือไม่ โดยที่ประเทศไทยในปัจจุบันข้อพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อมที่ขึ้นมาสู่ศาลได้เพิ่มปริมาณมากขึ้นเนื่องจากปัญหาการเพิ่มจำนวนประชากรและอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะที่ผืนแผ่นดินยังคงเท่าเดิม ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่ทำให้ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น องค์ประกอบเหล่านี้มีผลต่อกระบวนการพิจารณาคดีในศาลโดยเฉพาะในขั้นตอนการรับฟังพยานหลักฐานที่ศาลต้องใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักพยาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสภาพการณ์ของคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีความจำเป็นที่จะต้องนำพยานผู้เชี่ยวชาญเข้ามาในคดีเพื่อให้ศาลได้เข้าใจเรื่องราวความกระจ่างชัดของข้อเท็จจริงเพื่อเป็นส่วนประกอบในการใช้ดุลพินิจของศาล ดังนั้น เพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีของศาลเป็นไปอย่างรอบคอบมีประสิทธิภาพ ถูกต้องและเที่ยงธรรม ตรงตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น การนำพยานผู้เชี่ยวชาญเข้ามามีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยค้นหาความจริงจึงเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อกระบวนการของศาล

---

\* จัดทำโดย นางสาวรัชดาพร นิมพงษ์ศักดิ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ และ นายนวพรพล ไชยศิริ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

#### ๔.๑ ความหมายของพยานผู้เชี่ยวชาญ

โดยทั่วไปแล้ว คำว่า “พยาน” ในศาลจะเป็นที่เข้าใจกันว่า เป็นบุคคลหรือวัตถุใด ๆ ที่นำมาใช้ในการอ้างอิงหรือยืนยันความสมบูรณ์ถูกต้องของข้อเท็จจริงที่ศาลกำลังนำสืบในคดี ในกรณีที่ตัวบุคคลเป็นพยาน มักจะเป็นเรื่องของ การให้ความเห็น ซึ่งก็คือ “พยานความเห็น” พยานประเภทนี้จะให้การในศาล โดยการให้ความเห็นของพยานเอง ซึ่งพยานผู้นี้อาจไม่ได้อยู่ในเหตุการณ์ในขณะที่มีความผิด แต่เป็นพยานผู้เบิกความต่อศาลโดยใช้ประสบการณ์ของตนเอง เนื่องจากข้อเท็จจริงในคดีอาจเกินความรู้ความสามารถของผู้พิพากษาศาลเพราะข้อมูลที่นำมาใช้นั้นจะต้องเกิดจากการเรียนรู้สั่งสมประสบการณ์เฉพาะด้านมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง พยานประเภทนี้เรียกว่า “พยานผู้เชี่ยวชาญ” (Expert Witness) อย่างไรก็ตาม การเบิกความของพยานผู้เชี่ยวชาญเป็นการให้ความเห็นตามหลักวิชาการ ซึ่งศาลจะรับฟังแต่ก็มีได้หมายความว่าความเห็นนั้นจะเป็นที่สุดในการชี้ความถูกผิดของคดี

โดยที่ เหตุผลที่ต้องมีพยานผู้เชี่ยวชาญมาจากหลายปัจจัย และปัจจัยสำคัญคือเรื่องที่ว่า ศาลไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องที่เป็นปัญหานั้น ๆ ทำให้ศาลต้องขอความเห็นจากพยานผู้เชี่ยวชาญมาเป็นข้อสนับสนุนความเห็นของศาลเพื่อให้เกิดการยืนยันความถูกต้องในการวินิจฉัย ดังนั้น ขอบเขตการให้ความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญจึงมีความสำคัญ เพราะหากไม่มีการกำหนดขอบเขตไว้ แนวทางปฏิบัติของศาลต่าง ๆ ก็จะเปิดกว้างเกินไปในเรื่องการใช้ดุลพินิจขอบเขตการให้ความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ จึงควรมิดังนี้

- จะต้องเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญในเรื่องเฉพาะที่กำลังเป็นประเด็นพิจารณาโดยตรง (ไม่ควรเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องหนึ่งแต่ไปให้ความเห็นในอีกเรื่องหนึ่ง เช่น เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสารพิษปรอทในแหล่งน้ำ แต่ไปให้ความเห็นแก่ศาลในเรื่องระดับเสียงที่เป็นอันตรายต่อระบบประสาท)
- ความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญจะต้องไม่เป็นความเห็นสุดท้ายที่เป็นผลแพ้ชนะคดี (ศาลควรต้องใช้หลักตรรกวิทยาในการพิจารณาข้อสรุปเอง)
- ความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญต้องมีการแสดงเหตุผล ตัวอย่างหรือข้อมูลใด ๆ อันเป็นที่น่าเชื่อถือและสมเหตุสมผลต่อผู้รับฟัง มิใช่เป็นการให้ความเห็นลอย ๆ โดยไม่มีข้อสนับสนุน (เช่น พยานผู้เชี่ยวชาญควรมาเบิกความพร้อมข้อมูลเอกสารในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคดี และเอกสารนั้น ๆ ควรเป็นข้อมูลที่มีการอ้างอิงไว้ในเวลาก่อนที่คดีพิพาทจะเกิดขึ้น แต่ทั้งนี้ศาลต้องใช้ดุลพินิจประกอบการ

พิจารณาในกรณีที่เอกสารนั้นได้รับการอ้างอิงย้อนไปในเวลาที่ยาวนานก่อนที่คดีพิพาทจะเกิดขึ้น ประกอบกับต้องพิจารณาถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นด้วย)

หากพิจารณาแนวปฏิบัติของศาลไทย เรื่องเกี่ยวกับการรับฟังพยานความเห็นได้ถูกกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ป.วิ.พ.) และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ.อ.) เช่น มาตรา ๙๕ ป.วิ.พ. กำหนดห้ามมิให้รับฟังถ้อยคำของพยานในลักษณะที่เป็นความเห็นหรือความคาดคะเน<sup>๑</sup> แต่ก็มีข้อยกเว้นกำหนดไว้ในมาตรา ๘๖ ป.วิ.พ. ที่ให้อำนาจศาลในการรับฟังหรือปฏิเสธพยานหลักฐาน เมื่อศาลเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม<sup>๒</sup> และข้อยกเว้นตามมาตรา ๙๙ ป.วิ.พ. ที่ให้ศาลรับฟังความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> มาตรา ๙๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง “ห้ามมิให้ผู้ใดรับฟังพยานบุคคลใด เว้นแต่บุคคลนั้นเป็นผู้ใดได้เห็น ได้ยิน หรือได้ทราบข้อความในเรื่องที่จะให้การเป็นพยานนั้นด้วยตนเอง”

<sup>๒</sup> มาตรา ๘๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง “เมื่อศาลเห็นว่าพยานหลักฐานใดเป็นพยานหลักฐานที่รับฟังไม่ได้ก็ดี หรือเป็นพยานหลักฐานที่รับฟังได้ แต่ได้ยื่นฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ให้ศาลปฏิเสธไม่รับพยานหลักฐานนั้นไว้

เมื่อศาลเห็นว่าพยานหลักฐานใดฟุ่มเฟือยเกินสมควร หรือประวิงให้ชักช้าหรือไม่เกี่ยวแก่ประเด็น ให้ศาลมีอำนาจงดการสืบพยานหลักฐานเช่นนั้น หรือพยานอื่นต่อไป

เมื่อศาลเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เป็นการจำเป็นที่จะต้องนำพยานหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับประเด็นในคดีมาสืบเพิ่มเติม ให้ศาลทำการสืบพยานต่อไป ซึ่งอาจรวมทั้งการที่จะเรียกพยานที่สืบแล้วมาสืบใหม่ด้วยโดยไม่ต้องมีฝ่ายใดร้องขอ”

<sup>๓</sup> มาตรา ๙๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง “ถ้าศาลเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องตรวจบุคคล วัตถุ สถานที่ หรือตั้งผู้เชี่ยวชาญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๙ และ ๑๓๐ เมื่อศาลเห็นสมควรไม่ว่าการพิจารณาคดีจะอยู่ในชั้นใดหรือเมื่อมีคำขอของคู่ความฝ่ายใด ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๘๗ และ ๘๘ ให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งกำหนดการตรวจหรือการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเช่นนั้นไว้

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ไม่ตัดสิทธิของคู่ความในอันที่จะเรียกบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญมาเป็นพยานฝ่ายตนได้”

นอกจากนี้ ในเรื่องการนำสืบพยานผู้เชี่ยวชาญ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็มีการเรียกใช้ชื่อแตกต่างกัน กล่าวคือ

- ป.วิ.พ. มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๒๙ ใช้ว่า “พยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลตั้ง”<sup>๔</sup>
- ป.วิ.พ. มาตรา ๙๘ และมาตรา ๙๙ วรรคสอง ใช้ว่า “ผู้มีความรู้ผู้เชี่ยวชาญ”<sup>๕</sup>
- ป.วิ.อ. มาตรา ๒๔๓ ใช้ว่า “ผู้เชี่ยวชาญ”<sup>๖</sup>

---

<sup>๔</sup> มาตรา ๑๒๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง “ในการที่ศาลจะมีคำสั่งให้แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวมาในมาตรา ๙๙ โดยที่ศาลเห็นสมควรหรือโดยที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอนั้น

(๑) การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเช่นนั้น ให้อยู่ในดุลพินิจของศาล แต่ศาลจะเรียกคู่ความมาให้ตกลงกันกำหนดตัวผู้เชี่ยวชาญที่จะแต่งตั้งนั้นก็ได้ แต่ศาลจะบังคับบุคคลใดให้เป็นผู้เชี่ยวชาญไม่ได้ นอกจากบุคคลนั้นได้ยินยอมลงชื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญไว้ในทะเบียนผู้เชี่ยวชาญของศาลแล้ว

(๒) ผู้เชี่ยวชาญที่ศาลแต่งตั้งอาจถูกคัดค้านได้ และต้องสาบานหรือปฏิญาณตน ทั้งมีสิทธิที่จะได้รับค่าธรรมเนียมและรับชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ได้ออกไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น”

<sup>๕</sup> มาตรา ๙๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง “คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะอ้างบุคคลใดเป็นพยานของตนก็ได้เมื่อบุคคลนั้นเป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญในศิลปวิทยาศาสตร์ การฝีมือ การค้าหรือการงานที่ทำ หรือในกฎหมายต่างประเทศ และซึ่งความเห็นของพยานอาจเป็นประโยชน์ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อความในประเด็น ทั้งนี้ไม่ว่าพยานจะเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่”

<sup>๖</sup> มาตรา ๒๔๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง “ผู้ใดโดยอาชีพหรือมีชื่อก็ตาม มีความชำนาญพิเศษในการใด ๆ เช่น ในทางวิทยาศาสตร์ ศิลปะ ฝีมือ พาณิชยกรรม การแพทย์หรือกฎหมายต่างประเทศ และซึ่งความเห็นของเขานั้นอาจมีประโยชน์ในการวินิจฉัยคดีในการสอบสวน ใตสวนมูลฟ้อง หรือพิจารณา อาจเป็นพยานในเรื่องต่าง ๆ เป็นต้นว่า ตรวจร่างกาย หรือจิตของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือจำเลย ตรวจลายมือ ทำการทดลองหรือกิจการอย่างอื่น ๆ

ศาลจะให้ผู้ชำนาญการพิเศษทำความเห็นเป็นหนังสือก็ได้ แต่ต้องให้มาเบิกความประกอบหนังสือนั้น ให้ส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวแล้วแก่คู่ความทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันเบิกความ”

สำหรับในต่างประเทศอาจจะมีการตั้งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาในคดีในสองลักษณะ คือ เป็นผู้พิพากษาสมทบ<sup>๗</sup> หรือ เป็นพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยการใช้พยาน

---

<sup>๗</sup> ผู้พิพากษาสมทบในระบบศาลสิ่งแวดล้อมของออสเตรเลียหรือนิวซีแลนด์ เรียกว่า Commissioner ส่วนในสวีเดนเรียกว่า Expert Lay Judge

ศาลสิ่งแวดล้อมในออสเตรเลียใต้ (Environment, Resource and Development Court) องค์คณะหนึ่งจะมีผู้พิพากษา ๑ คน และ Commissioner ๒ คน ซึ่งตัวผู้พิพากษาเองก็ต้องมีความรู้ความสามารถในด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี และ Commissioner อาจเป็นนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาปนิก วิศวกร ฯลฯ โดยมีอำนาจเต็มเช่นเดียวกับตัวผู้พิพากษา

ผู้พิพากษาไม่ว่าจะนั่งพิจารณาเพียงคนเดียวหรือนั่งเป็นองค์คณะร่วมกับผู้พิพากษาอาชีพ (ซึ่ง Commissioner ต้องได้รับการอบรมเกี่ยวกับระบบงานศาลและกรอบของการใกล้เคียงคดีก่อนเพราะโดยปกติจะถูกตั้งเป็นประธานในการใกล้เคียงคดี) โดยหากนั่งพิจารณาคนเดียวเมื่อมีการอุทธรณ์ในข้อกฎหมายก็สามารถอุทธรณ์ต่อผู้พิพากษาอาชีพได้ เว้นแต่เป็นคดีสำคัญจะต้องพิจารณาร่วมกันทั้ง Commissioner และผู้พิพากษา แต่อย่างไรก็ตามในระบบนี้ก็ยังมีกรรับฟังข้อเท็จจริงจากพยานผู้เชี่ยวชาญอยู่เช่นกัน

สำหรับศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อม (Land and Environment Court) ประจำมลรัฐ New South Wales (ซึ่งเป็นมลรัฐมีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมอย่างมาก) นอกจากจะมีผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ เช่น วิศวกรรม สถาปัตยกรรม ฯลฯ เป็นผู้พิพากษาสมทบแล้วยังมี Aboriginal Commissioners เป็นผู้ให้คำปรึกษาเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของชนพื้นเมืองร่วมด้วย

Commissioner ของศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมนี้ สามารถพิจารณาพิพากษาโดยขอคำปรึกษาสำหรับข้อกฎหมายจากผู้พิพากษาได้ในคดีเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับคำขออนุญาตก่อสร้าง การอุทธรณ์คำสั่งขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่ใช่คำสั่งเกี่ยวกับการอนุญาตให้ก่อสร้าง และคดีที่อุทธรณ์เกี่ยวกับการประเมินราคาที่ดินที่ถูกเวนคืน

แต่หากเป็นคดีเกี่ยวกับการขอให้ทบทวนคำตัดสินของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการบังคับในทางแพ่ง คดีอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การอุทธรณ์คำพิพากษาในคดีอาญาเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม คดีสิทธิของชนพื้นเมือง ผู้พิพากษาอาชีพจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษา นอกจากนี้ คดีใดมีความยุ่งยากซับซ้อนทั้ง Commissioner และผู้พิพากษาจะเป็นผู้พิจารณาไปพร้อม ๆ กัน

ศาลสิ่งแวดล้อมของสวีเดน (Environment Court) มี Expert Lay Judge ซึ่งไม่ใช่ผู้พิพากษาอาชีพแต่คัดเลือกมาจากหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) และจากฝ่ายอุตสาหกรรมหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเข้าร่วมในการพิจารณาคดี ๒ คน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ (มีต่อหน้าถัดไป)

ผู้เชี่ยวชาญนั้นถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ศาลนำมาใช้ในการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหา แม้ว่าในระบบของศาลที่มีผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้พิพากษาสมทบร่วมด้วยแล้วก็ตามก็ยังสามารถตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงได้อีกเช่นกัน โดยอาจจะเลือกจากบัญชีของผู้เชี่ยวชาญที่มีการขึ้นทะเบียนไว้ เช่น ศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลียสามารถตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญจากบัญชีโดยความตกลงของคู่กรณีได้และคู่กรณีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายร่วมกัน และหากมีพยานผู้เชี่ยวชาญหลายคนแต่มีความเห็นตามรายงานแตกต่างกัน ศาลก็จะต้องให้พยานผู้เชี่ยวชาญทุกคนเข้าสาบานตัวและถูกซักถามในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ไปพร้อมกัน หรือใช้ควบคู่กันไปได้ทั้งสองประเภท

โดยทั่วไปแล้วพยานผู้เชี่ยวชาญมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานความคิดเห็น โดยในรายงานจะต้องเขียนแสดงความคิดเห็นโดยละเอียด พร้อมทั้งแสดงเหตุผล และทำบทคัดย่อความคิดเห็นประกอบด้วย พร้อมทั้งจะต้องส่งภาพถ่ายแบบแปลน ฯลฯ ประกอบในรายงานด้วยหากในเรื่องนั้นมีเอกสารดังกล่าวเกี่ยวข้องกับคดี หรือในกรณีที่พยานผู้เชี่ยวชาญหลายคนมีความเห็นต่างก็อาจให้ร่วมตกลงกันทำความเข้าใจเป็นฉบับเดียว แต่หากตกลงกันไม่ได้โดยปรกติก็จะบันทึกไว้ และศาลจะเป็นผู้ชี้แนะนักพยานดังกล่าว

นอกจากนี้ ในระบบของศาลปกครองของเนเธอร์แลนด์ยังมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมเป็นที่ปรึกษาประจำศาล เพื่อคอยให้คำปรึกษาแก่ผู้พิพากษาที่ยังไม่มีความเชี่ยวชาญด้านคดีสิ่งแวดล้อมมากนัก<sup>๕</sup>

#### ๔.๒ ความจำเป็นในการใช้พยานผู้เชี่ยวชาญในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีความแตกต่างจากคดีทั่วไปในประเด็นสำคัญ คือ คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับเทคนิควิทยาศาสตร์ ดังนั้น ผู้พิจารณาคดีประเภทนี้จะต้องมีความรู้หรือความเข้าใจพอสมควรในเรื่องเกี่ยวกับเทคนิคด้านวิทยาศาสตร์เพื่อที่จะเข้าใจอย่างถ่องแท้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๗)

๔ ปี (และประเด็นเรื่องความเชี่ยวชาญของผู้พิพากษาที่จะพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมนี้ยังเกี่ยวข้องกับกรโยกย้ายผู้พิพากษา (Circulation of Judge) จึงเป็นเหตุให้สวีเดนจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นการเฉพาะด้วย)

<sup>๕</sup> กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์, ปัญหาด้านความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, สำนักงานศาลปกครอง

ถึงสภาพปัญหาที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมอันเป็นส่วนหนึ่งของข้อเท็จจริงที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี เช่น จะต้องเข้าใจว่าการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>) เป็นต้นเหตุหนึ่งของการทำให้เกิดภาวะเรือนกระจกหรือภาวะโลกร้อน นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศทั่วโลก เป็นเหตุให้รัฐต้องเข้ามาควบคุมการปล่อยก๊าซชนิดนี้ โดยการออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมก๊าซชนิดนี้ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสืบพยานหากเป็นเรื่องของความซับซ้อนในเทคโนโลยีหรือเรื่องทางวิทยาศาสตร์ซึ่งอาจมีศัพท์ภาษาทางเทคนิคที่คนทั่วไปรวมทั้งผู้พิพากษาเข้าใจได้ยาก ย่อมต้องได้รับการอธิบายให้สามารถเข้าถึงข้อเท็จจริงนั้น ๆ ได้ โดยอาศัยเครื่องมือในการพิจารณาคดี เช่น การเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญด้านนั้น ๆ เข้ามาให้คำอธิบาย

โดยประเด็นข้อเท็จจริงในคดีที่ต้องอาศัยการพิสูจน์โดยพยานผู้เชี่ยวชาญอาจจำแนกได้เป็น ๗ ประเด็นดังต่อไปนี้<sup>๙</sup>

๑. ประเมินว่ามีภัยอันตรายทางกายภาพ (Physical Harm) เกิดขึ้นหรือไม่

๒. พิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของภัยอันตรายนั้น

๓. ให้คำแนะนำในเรื่องการป้องกันและการสร้างดุลยภาพต่อภัยอันตรายประกอบการพิจารณา เพื่อให้ศาลมีคำตัดสินที่เอื้อต่อความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม

๔. ประเมินผลกระทบต่อภัยอันตรายที่เกิดขึ้นหรือที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และผลที่มีต่อสุขอนามัย ความเป็นอยู่ของบุคคลและชุมชน

๕. ประเมินค่าชดเชยในความเสียหายต่อสุขภาพและรายได้

๖. คำนวณความเสียหายทางทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Damages - NRD) ที่มีต่อทรัพยากรสาธารณะ

๗. ประเมินประสิทธิผลของมาตรการเยียวยาความเสียหาย

คดีสิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อนมากอาจต้องอาศัยความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ประเด็นข้างต้นมากถึง ๖ - ๗ ประเด็น

จะเห็นได้ว่า เมื่อการพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องเทคนิควิทยาศาสตร์เสียส่วนใหญ่ หรือเรียกว่าเป็นไปในลักษณะสหวิชาการ คือการพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นส่วนใหญ่จะต้องใช้วิชาการในหลาย ๆ ด้านประกอบกัน เช่น ทางด้านวิทยาศาสตร์ทั่วไป ด้านเคมี ด้านชีววิทยา ด้านการแพทย์

<sup>๙</sup> กิรพัฒน์ ผลพฤกษ์, วิธีการเข้าถึงความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ (Access to Scientific Technical Expertise), สำนักงานศาลปกครอง

ด้านวิศวกรรม ด้านการผังเมือง เป็นต้น อันเป็นเหตุให้ศาลต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ มาเป็นผู้ช่วยเหลือในการพิจารณาคดีเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องในการพิจารณาคดีด้วย โดยองค์ประกอบนี้มีความสำคัญเนื่องจาก

๑. ศาลไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องที่เป็นปัญหานั้น ๆ (เช่น การตรวจสอบค่าความเป็นกรดในอากาศตามหลักสากลโดยการใช้เครื่องมืออุปกรณ์ในการวัดระดับมลพิษ หรือการให้ความเห็นเรื่องค่ามาตรฐานของระดับเสียงในสถานประกอบการต่าง ๆ หรือการให้ความเห็นของแพทย์ในเรื่องสารพิษที่ปนเปื้อนทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดอาการผื่นคันเป็นแผลพุพอง)

๒. การมีพยานผู้เชี่ยวชาญทำให้ศาลได้รับความเห็นจากพยานผู้เชี่ยวชาญมาใช้เป็นข้อสนับสนุนความเห็นของศาลเพื่อให้เกิดการยืนยันความถูกต้องในการวินิจฉัยคดี

๓. การมีพยานผู้เชี่ยวชาญเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าศาลได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อประกอบการตัดสินคดี

อย่างไรก็ตาม นอกจากศาลจะต้องเสาะหาผู้ที่มีความรู้ในด้านที่เกี่ยวข้องเพื่อมาให้ความเห็นในปัญหาข้อเท็จจริงเรื่องต่าง ๆ ดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว ศาลยังจะต้องหาวิธีการที่จะทำให้ความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญที่ได้มานั้นเป็นกลางและปราศจากอคติด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า พยานผู้เชี่ยวชาญจะต้องมีลักษณะเฉพาะ ๒ ประการ คือ

๑. มีความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้อง และ

๒. มีความเป็นกลางและปราศจากอคติ

พยานผู้เชี่ยวชาญที่มาให้ความเห็นต่อศาลนั้นอาจเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลเรียกเข้ามาเอง หรืออาจเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่ความร้องขอเข้ามาในคดีก็ได้ โดยพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลเรียกเข้ามาเอง มีลักษณะเด่นคือ มีความเป็นกลางและปราศจากอคติ เนื่องจากเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียใด ๆ ในคดี แต่ก็อาจมีข้อด้อยในเรื่องการขาดความเชี่ยวชาญ เนื่องจากศาลอาจประสบปัญหาในการเสาะหาผู้เชี่ยวชาญในบางสาขา หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องอาจไม่เต็มใจมาให้ความเห็น เนื่องจากค่าตอบแทนที่ได้ไม่คุ้มค่างับเวลาที่เสียไป ส่วนพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่ความร้องขอเข้ามาในคดีนั้น มักจะมีความเชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง แต่ก็จะมีปัญหาในเรื่องความเป็นกลางและปราศจากอคติเนื่องจากคู่ความฝ่ายที่เสนอพยานผู้เชี่ยวชาญเข้ามานั้นมีฐานะเป็นเสมือนดั่ง ผู้ว่าจ้าง ของพยานผู้เชี่ยวชาญคนนั้นด้วย

ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นคือ การสร้างทางเลือกให้ศาลสามารถเข้าถึงผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการใช้วิธีการจัดการให้พยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่ความร้องขอเข้ามาในคดีนั้นมีความเป็นกลางและปราศจากอคติซึ่งจะได้กล่าวถึงในช่วงถัดไป

#### ๔.๓ แนวทางในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลในประเทศไทย

ขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในส่วนของการการรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือในกรณีทั่วไปอาจเรียกว่าการรับฟังพยานหลักฐาน นั้น ได้รับการพิจารณาและให้ความสำคัญโดยศาลปกครองของไทย ดังจะเห็นได้จากการที่เรื่องการรับฟังพยานหลักฐาน เป็นหนึ่งในเรื่องที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานไว้<sup>๓๐</sup>

โดยทั่วไปแล้ว ในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม จากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากที่คู่กรณีเสนอ ถ้าต้องมีการให้

<sup>๓๐</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๔ “การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้ว ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

มาตรา ๖๖ “ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย”

ถ้อยคำของคู่กรณี พยาน หรือบุคคลใด ให้ศาลเป็นผู้ซักถาม โดยศาลมีอำนาจเรียก คู่กรณีหรือบุคคลใดมาให้ถ้อยคำได้ ทั้งนี้ ศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณี ที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้คัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ และศาล มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี หน่วยงาน เจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานใด ๆ ให้แก่ศาลได้

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมายได้ โดยศาลต้องแจ้งกำหนดการให้ถ้อยคำของ พยานผู้เชี่ยวชาญให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริง โดยศาลหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากศาลมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใด เพื่อประกอบการพิจารณาได้ โดยต้องแจ้งวันเวลาและสถานที่ให้คู่กรณี ทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้โดยคู่กรณีจะไปร่วม ในการตรวจสอบหรือไม่ก็ได้

ในส่วนของศาลปกครอง ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีคดีเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมที่ประชาชนให้ความสนใจและเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อด้านระบบนิเวศ ระบบ เศรษฐกิจ และระบบสังคม ต่อคนหมู่มาก เช่น คดีดังต่อไปนี้

- คดีโคบอลท์-๖๐ (ประเด็นค่าสินไหมทดแทน)
- คดีมาบตาพุด (ประเด็นประกาศเขตควบคุมมลพิษ และประเด็นตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐)
- คดีแม่เมาะ (ประเด็น EIA)
- คดีลำห้วยคลิตี้ (ประเด็นค่าสินไหมทดแทน และประเด็นการฟื้นฟูลำห้วยจากสารตะกั่ว)
- คดีท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย (ประเด็น EIA และประเด็นสลายการชุมนุม)
- คดีสุสานหอยแม่เมาะ (ประเด็นเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีและใบอนุญาตประทานบัตรเฉพาะส่วน)
- คดีโรงไฟฟ้าหนองแส จังหวัดสระบุรี (ประเด็นการเพิกถอนใบอนุญาต)
- คดีโปแตชอุดร (ประเด็นบุกรุกที่ดินใช้สิทธิชุมชน)
- คดีหินกรูด-บ่อนอก (ประเด็นข้อหาบุกรุก)

ตัวอย่างคดีข้างต้น ศาลปกครองใช้ระบบการไต่สวนในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยระบบไต่สวนมีลักษณะสำคัญ พอสรุปได้ดังนี้<sup>๑๑</sup>

๑. ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี มีอำนาจที่จะสืบพยานเพิ่มเติมหรือดสืบพยาน ทั้งนี้เพื่อค้นหาให้ได้ข้อเท็จจริงใกล้เคียงความจริงมากที่สุด การกำหนดระเบียบวิธี (Technicality) เกี่ยวกับการสืบพยานมีน้อย ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางและยืดหยุ่นได้มาก

๒. การพิจารณาคดีโดยเฉพาะในคดีอาญา จะมีลักษณะเป็นการดำเนินการระหว่างศาลกับจำเลย โจทก์จะไม่มีใครมีบทบาทสำคัญมาก เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลให้การค้นคว้าหาพยานหลักฐาน ส่วนระดับของความช่วยเหลือที่โจทก์กับศาลจะร่วมมือกันมาน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับระบบของแต่ละประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสพนักงานอัยการอาจขึ้นนั่งชกถามพยานบนบัลลังก์เคียงคู่ผู้พิพากษาได้<sup>๑๒</sup>

แนวปฏิบัติของศาลปกครองในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ก็ไม่ต่างจากคดีปกครองทั่วไป กล่าวคือ เป็นหน้าที่ของตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะให้เป็น “ตุลาการเจ้าของสำนวน” ทำหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี อำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงและวิธีการในการแสวงหาข้อเท็จจริงจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒<sup>๑๓</sup> ประกอบกับระเบียบ

<sup>๑๑</sup> Natioanl Report 2012 (รายงานของประเทศไทย “ศาลปกครองกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม”)

<sup>๑๒</sup> ประมุข สุวรรณศรี, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน, พิมพ์ครั้งที่ ๘ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๒๖) หน้า ๓

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๖๑ ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๒) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา (มีต่อหน้าถัดไป)

ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งแบ่งได้เป็น ๒ ส่วน คือ

๑. การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำคู่ความ
๒. การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลด้วยวิธีอื่น

การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำคู่ความที่กล่าวข้างต้น เป็นวิธีการทั่วไปและเป็นวิธีการหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล อย่างไรก็ตาม อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลไม่ได้ถูกจำกัดแต่เฉพาะการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่คู่กรณีกล่าวอ้างมาในคำคู่ความเหล่านี้เท่านั้น หากข้อเท็จจริงที่ได้รับยังไม่เพียงพอ ยังไม่เป็นที่ยุติ หรือไม่ชัดเจนในประเด็นใด ศาลมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม<sup>๑๔</sup> ศาลจึงมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง โดยสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี

---

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๓)

(๓) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๔) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๕) ใต้วงหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๕๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ “ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร”

ข้อ ๕๐ วรรคหนึ่งแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ “ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี ที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติมในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้หรือตามที่ศาลเห็นสมควร”

ตามที่กำหนดในระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือตามที่ศาลเห็นสมควร

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงจากคู่กรณีและพยานบุคคล มาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ วางหลักว่า ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจเรียกคู่กรณีหรือบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาโดยศาลเป็นผู้ซักถามด้วยตัวเอง เช่น เมื่อคำฟ้องหรือคำขอบังคับไม่ชัดเจนหรือมีข้อบกพร่องบางประการ ศาลมีอำนาจดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจนขึ้นก็ได้ (ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ข้อ ๒ วรรคท้าย) หากผู้ฟ้องคดีไม่มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานตามคำสั่งศาลในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีเสียก็ได้ (ข้อ ๕๓ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง) นอกจากนี้ แม้ว่าศาลจะได้ทำการแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำคู่ความแล้ว แต่หากปรากฏว่าข้อเท็จจริงที่ได้ยังไม่สมบูรณ์ ศาลอาจทำการไต่สวนคู่กรณีเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนได้ เช่น ไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อประกอบดุลพินิจในการพิจารณา กำหนดค่าเสียหาย เป็นต้น

การออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำนั้น ศาลต้องกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนให้ชัดเจนและต้องแจ้งกำหนดไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม หากเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพาทภาคี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว ศาลอาจไม่แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีนั้นทราบก็ได้

ในการตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง วางหลักว่า ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษา ตรวจสอบ หรือวิเคราะห์เรื่องใด ๆ เกี่ยวกับคดี อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมายแล้วให้จัดทำรายงานหรือให้ถ้อยคำต่อศาล ประกอบกับข้อ ๖ วรรคท้าย ของคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้วางหลักว่า ในการตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้ศาลฟังค่านิ่งถึงคุณสมบัติเหล่านี้ ได้แก่ ความเป็นกลาง ความรู้ ประสบการณ์และประวัติการทำงาน ความเป็นที่ยอมรับของหลักการและ

ทฤษฎีที่พยานผู้เชี่ยวชาญเสนอ รวมทั้งประโยชน์ส่วนได้เสียของพยานผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวอีกด้วย

ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ ๑๔๑๔/๒๕๔๔ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนจากโรงสีข้าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งตั้งอยู่ใกล้ชิดกับบ้านของผู้ฟ้องคดี ทำให้มีฝุ่นละอองข้าวเข้ามาสร้างความเดือดร้อนเสียหายและความรำคาญแก่บ้านของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีและคนในครอบครัวเสียสุขภาพกายและสุขภาพจิตอย่างมาก เป็นเวลา ๗ ปี จนถึงวันฟ้อง ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ไม่ได้รับการช่วยเหลือแก้ไขแต่อย่างใด คดีนี้มีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาประเด็นหนึ่งว่าฝุ่นละอองและเสียงจากการสีข้าวดังเกินมาตรฐานหรือไม่ ศาลจึงได้แต่งตั้งให้กรมควบคุมมลพิษเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อทำการตรวจวัดความดังของเสียงและฝุ่นละอองจากโรงสีข้าวดังกล่าว

การนำเรื่องพยานผู้เชี่ยวชาญมาใช้ในระบบได้ส่วนเป็นแนวทางการปฏิบัติของศาลที่ใช้กันทั่วไป ตัวอย่างในคดีนี้เป็นหนึ่งในหลาย ๆ คดีที่ศาลปกครองได้นำเรื่องการรับฟังความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญมาใช้ประกอบดุลพินิจในการตัดสินคดี

#### ๔.๔ แนวทางการรับฟังพยานหลักฐานของศาลในต่างประเทศ

ศาลสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศได้มีการพัฒนาวิधिการและรูปแบบในการใช้พยานผู้เชี่ยวชาญเพื่อสร้างทางเลือกให้ศาลสามารถเข้าถึงผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะเฉพาะ ๒ ประการ<sup>๑๕</sup> คือ มีความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้อง และมีความเป็นกลางและปราศจากอคติ โดยใช้เทคนิคหลายอย่าง ซึ่งอาจแยกลักษณะของเทคนิคดังกล่าวได้ออกเป็น ๒ ประการ คือ เทคนิคการสร้างความเชี่ยวชาญภายในของศาล (Ensure Internal Expertise) และเทคนิคการจัดการผู้เชี่ยวชาญที่คู่ความเสนอเข้ามา (Managing External Expertise)

<sup>๑๕</sup> กิรพัชญ์ ผลพฤษ, วิधिการเข้าถึงความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ (Access to Scientific Technical Expertise), สำนักงานศาลปกครอง

**๔.๔.๑ เทคนิคการสร้างผู้เชี่ยวชาญจากภายในของศาล (Ensure Internal Expertise)** เป็นเทคนิคที่ศาลใช้ในการเสาะหาผู้เชี่ยวชาญให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินคดี เป็นกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาข้อเท็จจริงของคดี หรือเป็นที่ปรึกษาของศาลในการค้นหาความจริง มาตรการสร้างผู้เชี่ยวชาญจากภายในของศาลแบ่งออกได้เป็น ๘ วิธี คือ

๔.๔.๑.๑ ผู้พิพากษาชำนาญการ (Expert Judges) คือการให้ผู้เชี่ยวชาญเข้ามาใช้อำนาจในการตัดสินคดีเอง ตัวอย่างของประเทศที่ใช้วิธีนี้คือ สวีเดน องค์คณะตุลาการในศาลสิ่งแวดล้อมชั้นต้นของสวีเดนมีตุลาการทั้งหมด ๔ ท่าน ประกอบไปด้วยตุลาการที่เป็นนักกฎหมาย ๑ ท่าน ที่ปรึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ๑ ท่าน และผู้เชี่ยวชาญ (Lay Expert) อีก ๒ ท่าน โดยตุลาการทั้ง ๔ ท่านมีอำนาจเท่าเทียมกันในการตัดสินประเด็นข้อเท็จจริงแห่งคดี แต่ตุลาการที่เป็นนักกฎหมายเพียงท่านเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจในการตัดสินประเด็นข้อกฎหมายได้ การใช้มาตรการนี้มีจุดเด่นคือ คู่ความทั้งสองฝ่ายมีหลักประกันว่าจะได้รับความเป็นธรรม โดยไม่ต้องพึ่งพาทนายความและพยานผู้เชี่ยวชาญมากเกินไป

๔.๔.๑.๒ บัญชีผู้พิพากษาสมทบ (Expert Panels) ศาลสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศนิวซีแลนด์ใช้วิธีการทำบัญชีรายชื่อผู้พิพากษาสมทบซึ่งมีจำนวน ๒๐ คน ผู้พิพากษาสมทบเหล่านี้คือผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากอัยการสูงสุด โดยดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี และจะเข้าไปมีส่วนร่วมในคดีที่อยู่ในขอบเขตความเชี่ยวชาญของตน

๔.๔.๑.๓ คณะกรรมการพิเศษ (Special Commissions) ศาลสูงแห่งประเทศอินเดียใช้วิธีแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษที่เรียกว่า Central Empowered Committee (CEC) ในคดีที่มีความซับซ้อนสูงและต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีนาน ซึ่งจะประกอบไปด้วยตัวแทนจากรัฐบาลและกลุ่มองค์กรเอกชน (NGOs) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ศาลสูงแห่งประเทศอินเดีย โดยมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน ดำเนินการพิจารณา สอดส่องดูแลการดำเนินการต่าง ๆ ในคดี และเสนอคำแนะนำต่อศาล

๔.๔.๑.๔ ที่ปรึกษาและผู้ตรวจสอบของศาล (Court Consultants - Inspectors) ศาลสิ่งแวดล้อมหลายแห่งมีอำนาจในการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เช่น ศาลสิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐเวอร์มอนต์ ในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณจึงทำให้ศาลสิ่งแวดล้อมมักจะไม่ใช้อำนาจเรียกพยานผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็น แต่จะอาศัยความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่ความร้องขอเข้ามา

ในคดีแทน อย่างไรก็ตาม องค์กรการพิจารณาวางแผนผังเมือง (An Bord Pleanála - A Planning Board) ในประเทศไอร์แลนด์ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตัดสินคดีพิพาททางปกครอง มีอำนาจแต่งตั้งผู้ตรวจสอบ (Inspectors) ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการผังเมือง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา สืบสวนสอบสวน และให้คำแนะนำต่อคณะกรรมการ เพื่อเป็นการประกันถึงความโปร่งใส ความเป็นกลาง และความน่าเชื่อถือของผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการพิจารณา

๔.๔.๑.๕ ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานของรัฐ (Agency Experts) ศาลสิ่งแวดล้อมในบางประเทศใช้วิธีขอความร่วมมือจากหน่วยงานทางสิ่งแวดล้อมภายในประเทศของตน ซึ่งเป็นวิธีที่ประหยัดและสะดวก แต่ก็อาจเกิดปัญหาในเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลางของพยานผู้เชี่ยวชาญได้ เนื่องจากหน่วยงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายในประเทศนั้นมักจะเป็นคู่ความในคดีอื่นด้วยเช่นกัน

๔.๔.๑.๖ พยานผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานอัยการ (Prosecutors' Experts) หน่วยงานในสังกัดสำนักงานอัยการแห่งประเทศบราซิลมีหน้าที่ตามกฎหมายในการสืบสวนสอบสวนและแสวงหาข้อเท็จจริงทางด้านเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ภายในสำนักงานอัยการเองและบุคคลากรภายนอกที่สำนักงานอัยการจ้างมา และในบางกรณีก็มีนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยอาสาเข้ามาทำงานในหน่วยงานนี้ด้วย ทำให้ศาลสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศบราซิลให้ความเชื่อถือหน่วยงานนี้เป็นอย่างมาก

๔.๔.๑.๗ หน่วยงานอิสระทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ (Independent Institutions) คือ หน่วยงานที่ไม่อยู่ในสังกัดของรัฐบาล แต่ก็อาจเป็นหน่วยงานที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลได้ หน่วยงานเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระและสามารถให้ความเห็นที่เป็นกลางได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาล

๔.๔.๑.๘ อาสาสมัครในชุมชน (Community Volunteers) ประเทศเดนมาร์กมีรายชื่อของผู้เชี่ยวชาญในชุมชนจำนวน ๒๐๐ คน และเมื่อศาลเห็นวาคดีใดควรจะมีผู้เชี่ยวชาญเข้ามาร่วมตัดสินคดีศาลก็จะแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญในบัญชีที่มีความรู้และประสบการณ์ในสาขาที่เกี่ยวข้องเข้ามาทำหน้าที่ซึ่งแต่ละคนจะได้รับค่าตอบแทนน้อยมาก จึงมีลักษณะคล้ายกับเป็นอาสาสมัครมากกว่าเป็นผู้พิพากษาสมทบ

๔.๔.๒ เทคนิคการจัดการผู้เชี่ยวชาญที่คู่ความเสนอเข้ามา (Managing External Expertise) เมื่อคู่ความร้องขอให้ศาลแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญในคดี คู่ความฝ่ายนั้นต้องแน่ใจว่าผู้เชี่ยวชาญที่ตนร้องขอเข้ามานั้นจะให้การเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตน อีกทั้งคู่ความฝ่ายนั้นเองที่เป็นฝ่ายต้องจ่ายค่าป่วยการพยานและค่าดำเนินการ

หาข้อเท็จจริงให้กับพยานผู้เชี่ยวชาญอีกด้วย พยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่ความร้องขอเข้ามาแม้จะมีความรู้ความเชี่ยวชาญในประเด็นแห่งคดีมาก แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องความไม่เป็นกลางอยู่ ศาลสิ่งแวดล้อมนานาชาติประเทศจึงได้พัฒนาวิธีการที่จะทำให้พยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่ความร้องขอเข้ามาในคดีนั้นเป็นกลางและเป็นอิสระ ซึ่งวิธีการที่ศาลใช้จัดการผู้เชี่ยวชาญที่คู่ความเสนอเข้ามา แบ่งได้เป็น ๖ วิธี ดังต่อไปนี้

#### ๔.๔.๒.๑ เทคนิคการจัดการประชุมชี้แจง (Focusing Meetings)

ศาลสิ่งแวดล้อมและผังเมืองแห่งมลรัฐควีนส์แลนด์ใช้วิธีเรียกให้คู่ความเข้ามาประชุมกัน และตกลงกำหนดวันในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลเป็นไปตามวันที่ที่กำหนดเพื่อความรวดเร็วของคดี ต่อจากนั้น ศาลจะเรียกให้ผู้เชี่ยวชาญของทั้งสองฝ่ายมารับฟังประเด็นข้อเท็จจริงและพิจารณาว่าทั้งคู่เห็นพ้องกันและแย้งกันประเด็นใดบ้าง นอกจากนี้ ศาลยังจะต้องแจ้งให้ผู้เชี่ยวชาญของทั้งสองฝ่ายทราบด้วยว่า ผู้เชี่ยวชาญมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือแก่ศาล ซึ่งมีความสำคัญกว่าหน้าที่ที่ผู้เชี่ยวชาญมีต่อคู่ความฝ่ายที่จ่ายค่าปฎิการแก้ตน

#### ๔.๔.๒.๒ เทคนิคในการให้คำชี้แจงในฐานะเพื่อนของศาล (“Friend of Court” Instructions)

ศาลสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ ประเทศไม่ได้เลือกใช้วิธีการจัดการประชุมชี้แจง แต่เลือกที่จะให้ข้อชี้แจงก่อนที่คดีจะเริ่มขึ้น เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญของทั้งสองฝ่ายเข้าใจว่าตนมีสถานะเป็นเหมือน “ที่ปรึกษาที่เป็นอิสระ” (Objective Independent Advisors) และถ้าผู้เชี่ยวชาญมีอคติและให้ความเห็นในลักษณะที่ไม่เป็นกลางแล้ว อาจมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล (Contempt of Court) ได้

#### ๔.๔.๒.๓ เทคนิคอ่างอาบน้ำ (Hottubbing)

เป็นเทคนิคที่ศาลใช้โดยให้พยานผู้เชี่ยวชาญของทั้งสองฝ่ายมานั่งรวมกัน และให้ผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดอภิปรายถกปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งความเห็นที่ตรงกันและไม่ตรงกันในประเด็นแห่งคดี เมื่อการอภิปรายเสร็จสิ้นลง ผู้เชี่ยวชาญจะให้การแต่เฉพาะข้อเท็จจริงที่เห็นไม่ตรงกัน และศาลจะเป็นผู้ตัดสินความเห็นที่ขัดแย้งกันนั่นเอง เทคนิคอ่างอาบน้ำนี้ ช่วยทำให้ศาลประหยัดเวลาไม่ต้องรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดทุกประเด็น และในบางกรณีเมื่อได้มีการอภิปรายกันเองแล้วข้อเท็จจริงอาจจะยุติโดยศาลไม่ต้องตัดสินเองเลยก็ได้

#### ๔.๔.๒.๔ เทคนิคการเรียงลำดับประเด็น (Issue Sequencing)

ศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศนิวซีแลนด์ใช้วิธีการเรียกผู้เชี่ยวชาญมาให้การโดยเรียงลำดับเป็นรายประเด็น คือ แทนที่ศาลจะใช้วิธีการให้ผู้เชี่ยวชาญมาให้การในทุก ๆ ประเด็นในคราวเดียวกัน ศาลจะให้ผู้เชี่ยวชาญของทั้งสองฝ่ายมาให้การในแต่ละ

ประเด็นพร้อม ๆ กันไป ซึ่งวิธีนี้ช่วยให้ศาลสามารถชั่งน้ำหนักความเห็นของผู้เชี่ยวชาญของทั้งสองฝ่ายได้ดีกว่า

๔.๔.๒.๕ เทคนิคการทำความเข้าใจก่อนการพิจารณาคดี (Pre - Filed Testimony) ศาลสิ่งแวดล้อมแห่งมลรัฐเวอร์มอนท์ใช้วิธีการให้ผู้เชี่ยวชาญของทั้งสองฝ่ายยื่นความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลและคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งก่อนเริ่มการพิจารณาคดี วิธีการนี้ทำให้ศาลสามารถทำความเข้าใจเนื้อหาของความเห็นนั้นก่อนและจะเห็นภาพว่าประเด็นไหนที่ศาลควรจะต้องซักถามเพิ่มเติมด้วยวาจา อนึ่ง วิธีการนี้ไม่ใช่แนวทางให้พยานของทั้งสองฝ่ายอภิปรายกันเองล่วงหน้าก่อนการพิจารณาคดี แต่เป็นแนวทางที่มุ่งให้ศาลและคู่ความทั้งสองฝ่ายมีเวลาเตรียมพร้อมในการพิจารณาคดีเพิ่มขึ้นเท่านั้น

๔.๔.๒.๖ เทคนิคพยานที่เป็นสหายของศาล (Amicus Curiae) ในบางกรณีศาลสิ่งแวดล้อมบางประเทศอาจยอมรับฟังความเห็นเป็นหนังสือจากผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ข้องเกี่ยวกับคู่ความฝ่ายใดเลยเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา เช่น คำให้การจากองค์กรเอกชนหรือกลุ่มอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

เทคนิคการทำให้ศาลเข้าถึงความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เป็นเทคนิคที่ศาลสิ่งแวดล้อมของนานาประเทศใช้เพื่อช่วยให้ศาลสิ่งแวดล้อมในประเทศนั้น ๆ สามารถเข้าถึงความรู้ความเชี่ยวชาญได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยเหตุที่คดีสิ่งแวดล้อมมีวิธีพิจารณาคดีที่มีลักษณะเฉพาะ และหลายประเทศที่มีศาลสิ่งแวดล้อมเป็นศาลพิเศษแยกออกมาจากศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งหรืออาญาทั่วไป ก็มักจะมียุติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมแยกต่างหากจากวิธีพิจารณาคดีแพ่งหรือวิธีพิจารณาคดีอาญาด้วยเช่นกันนั้น ทำให้ศาลสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ ประเทศยอมผ่อนปรนกฎเกณฑ์ตามกฎหมายลักษณะพยานของตน เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะหลักการรับฟังพยานบุคคล วัตถุพยาน และพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมสามารถดำเนินไปโดยสะดวกและรวดเร็วขึ้น

ปัญหาของวิธีการเข้าถึงความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ในคดีสิ่งแวดล้อม คือ ประเด็นข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อมที่จำต้องอาศัยเทคนิคทางวิทยาศาสตร์นั้น โดยมากแล้วจะมีค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์สูง นอกจากค่าป่วยการของพยานผู้เชี่ยวชาญเองแล้ว การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวยังต้องมีค่าใช้จ่ายที่สูงมากด้วย ภาระค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนี้เองที่เป็นปัญหาที่แท้จริงของการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม การที่ศาลจะใช้นโยบายในการผลักภาระค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์ไปให้คู่ความดำเนินการกันเองนั้น ก็จะเป็นการไม่เป็นธรรม

ต่อคู่ความฝ่ายที่มีกำลังทรัพย์ต่ำ แต่ในขณะที่เดียวกันศาลเองก็ไม่อาจจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายนี้เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีได้ ปัญหาในข้อนี้ยังคงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณากันต่อไป

#### ๔.๕ บทสรุป

โดยที่ในปัจจุบัน ประชาชนได้รับรู้สิทธิของตนในการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีต อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เพิ่มกลไกองค์กรตรวจสอบอำนาจทางปกครอง คือ ศาลปกครอง ซึ่งนับเป็นก้าวสำคัญของการพัฒนาการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การพิจารณาคดีของศาลปกครองได้คำนึงถึงความสำคัญในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในการต่อสู้คดีอย่างเท่าเทียมกัน โดยจะเห็นได้จากการใช้ระบบการไต่สวนในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากสำหรับคดีสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะสำคัญที่เป็นปัญหาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคนกลุ่มใหญ่ และเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมและความรู้สึกพื้นฐาน อันเป็นปัญหาที่มีโอกาสลุกลามไปสู่ความรุนแรง ประกอบกับประเด็นพิพาทที่มีความซับซ้อนและเป็นเรื่องความไม่สมดุลทางอำนาจของคู่พิพาท รวมถึงมีปัญหาการแบ่งผลประโยชน์ที่มีจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท

โดยทั่วไปแล้ว ปัญหาการจัดการสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาข้อขัดแย้งในวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ปัญหาเรื่องมาตรการทางกฎหมาย ปัญหาเรื่องการพิสูจน์ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและพยานหลักฐานในคดีสิ่งแวดล้อม และปัญหาเรื่องการกำหนดค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ในปัญหาเหล่านี้ เรื่องของพยานผู้เชี่ยวชาญจะเข้ามามีส่วนสำคัญในส่วนของปัญหาเรื่องการพิสูจน์ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและพยานหลักฐานในคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากพื้นฐานของปัญหาการพิสูจน์ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและพยานหลักฐานในคดีสิ่งแวดล้อมมักเกี่ยวกับ

- ปัญหาเรื่องระบบข้อมูล
- ปัญหาระบบการจัดเก็บวิเคราะห์พยานหลักฐาน
- ปัญหาการพิสูจน์ความเสียหายยังไม่มีระบบที่ดีเพียงพอ
- ปัญหาเรื่องการรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญ
- ปัญหาเรื่องดุลพินิจการรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญ

- ปัญหาการขาดสถาบันที่เป็นทางการที่จะยืนยันความเชี่ยวชาญได้
- ปัญหาเรื่องหน้าที่นำสืบและภาระการพิสูจน์

พยานผู้เชี่ยวชาญจึงถือเป็นกุญแจสำคัญประการหนึ่งที่ศาลนำมาใช้ในการพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหา โดยอาจจะเลือกจากบัญชีของผู้เชี่ยวชาญที่มีการขึ้นทะเบียนไว้ เช่น ศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลียสามารถตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญจากบัญชีโดยความตกลงของคู่กรณีได้และคู่กรณีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายร่วมกัน หรือในรูปแบบอื่นในข้างต้นที่มีความเหมาะสมกับข้อพิพาทในคดี

แต่ในบางครั้ง เป็นเรื่องที่ยากที่พยานผู้เชี่ยวชาญจะหาคำตอบเป็นข้อเท็จจริงในคดีได้ เช่น ในบางกรณีเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับความก้าวหน้าทางวิทยาการสาขาต่าง ๆ ดังนั้น กรณีเช่นนี้ก็ยิ่งบังคับให้พยานผู้เชี่ยวชาญต้องทำความเข้าใจเข้ามาในคดี แต่ศาลจะไม่ถือเป็นข้อเท็จจริงแต่ถือเป็นเพียงความคิดเห็นหนึ่งเท่านั้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ ในระบบพยานผู้เชี่ยวชาญอาจถูกโต้แย้งในเรื่องของความชำนาญเป็นพิเศษและความเป็นกลางของตัวพยาน อีกทั้ง ยังมีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งปวง จึงมีการแก้ปัญหาโดยการให้คู่ความมีโอกาสร่วมคัดเลือกตัวพยานผู้เชี่ยวชาญด้วย และหากมีปัญหาในเรื่องความเชื่อถืออีกก็เป็นหน้าที่ในการชั่งน้ำหนักพยานของศาลต่อไป

ปัญหาเหล่านี้เป็นตัวอย่างสำคัญที่ทำให้การพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลทั้งในไทยและในต่างประเทศต้องมีการศึกษาพัฒนาในเรื่องรูปแบบขั้นตอนและการนำกลไกต่าง ๆ เข้ามาใช้ในการจัดการคดี และเป็นข้อสนับสนุนหลักที่ว่า เรื่องของพยานผู้เชี่ยวชาญ เป็นเรื่องหนึ่งที่เป็นองค์ประกอบสำคัญและมีความจำเป็นในการพิจารณานำมาปรับใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองจึงควรต้องพิจารณาว่า การนำเรื่องพยานผู้เชี่ยวชาญเข้าสู่การพิจารณาของศาลนั้น ควรมีระบบการคัดเลือกและการขึ้นทะเบียนรายชื่อพยานผู้เชี่ยวชาญในศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อมหรือไม่เพียงใด หากมี ควรมีการกำหนดค่าธรรมเนียมพยานผู้เชี่ยวชาญอย่างไร

ปัญหาการกำหนดค่าเสียหาย

# ปัญหาการกำหนดค่าเสียหาย ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีฟ้องร้องหน่วยงานราชการให้ชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการปล่อยมลพิษทางอากาศ น้ำ และเสียง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่น การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อม

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีฟ้องร้องหน่วยงานราชการให้ชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการปล่อยมลพิษทางอากาศ น้ำ และเสียง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่น การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อม

๗๔. แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## เรื่องที่ ๕

### ปัญหาการกำหนดค่าเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม\*

เมื่อมีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายอาจนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย ซึ่งเมื่อศาลพิเคราะห์พินิจแล้วเห็นว่า มีความรับผิดชอบเกิดขึ้นและต้องมีผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปคือ ค่าเสียหายอันเกิดจากความเสียหายดังกล่าวประกอบด้วยค่าเสียหายประเภทใดบ้าง และหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าเสียหายประเภทต่าง ๆ เป็นอย่างไร

ในที่นี้ ขอกล่าวถึงค่าเสียหายทางจิตใจ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายเชิงลงโทษ และค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์การกำหนดค่าเสียหายประเภทต่าง ๆ พร้อมทั้งคดีตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

#### ๕.๑ ค่าเสียหายทางจิตใจ

##### ๕.๑.๑ ค่าเสียหายทางจิตใจในประเทศไทย

แนวความคิดการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับศาลปกครองเห็นได้จากกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์พินิจให้มีการชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจแก่ผู้เสียหายเพียงครั้งเดียวเท่านั้น ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗๐๓/๒๕๕๕ ซึ่งในคดีนี้ ข้าราชการตำรวจผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา ถูกสอบสวนทางวินัย และถูกให้ออกจากราชการโดยมิชอบ ศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจ เพื่อชดเชยความคับข้องใจและความทุกข์ใจจากการถูกกล่าวหาในครั้งนี้ ซึ่งทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง อนามัย เสียประวัติในการรับราชการ และเสียโอกาสในการเจริญก้าวหน้า โดยศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิด ตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

\* จัดทำโดย นางสาวอมอิสรา จันทร์เกษม พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด นางสาวณัฐพร อรุณทอง พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด นายกฤษณ์ ผลพฤษณ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด และนางสาวนวรรตพร สัตยารักษ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

และพาณิชย์แล้ว เห็นสมควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายทางจิตใจ เป็นเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท

### ๕.๑.๒ ค่าเสียหายทางจิตใจในประเทศฝรั่งเศส

ในการนี้ เนื่องจากศาลปกครองไทยยังไม่มีกรวางแนวคำพิพากษา เกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้เป็นที่แน่ชัด ไม่ว่าจะเป็นในคดีสิ่งแวดล้อม หรือคดีปกครองทั่วไป จึงขออธิบายถึงหลักการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจ ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เพื่อเป็นการแสดงตัวอย่าง แนวทางการวางหลักเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในกฎหมายต่างประเทศ

#### ๑) ความเป็นมาของการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในคดีปกครอง ฝรั่งเศส

ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศสนั้น ไม่ได้มีการแยกคดี สิ่งแวดล้อมออกเป็นคดีพิเศษ คดีปกครองเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมก็ผ่านการพิจารณา พิพากษาภายใต้วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป การกำหนดค่าเสียหายในคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการกำหนดค่าเสียหายในคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทั่วไปนั่นเอง

ในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ในอดีตศาลปกครองฝรั่งเศสไม่มีการกำหนดให้ ผู้รับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจแก่ผู้เสียหาย เนื่องจากนักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส มีแนวคิดที่ว่า “น้ำตาไม่อาจถูกประเมินค่าเป็นเงินได้” (Les larmes ne se monnayent pas) ดังที่ตุลาการผู้แถลงคดี Fougère แห่งสภาแห่งรัฐได้แถลงในคดี Bondurand<sup>๑)</sup> เนื่องจากสภาแห่งรัฐยึดถือแนวคิดที่ว่า ความทุกข์ทรมานทางจิตใจนั้นไม่อาจถูกตีค่า เป็นเงินได้ จึงไม่อาจนับว่าความทุกข์ทรมานทางจิตใจเป็นความเสียหายที่เยียวยาได้<sup>๒)</sup> นักวิชาการกฎหมายบางกลุ่มยังกล่าวอีกด้วยว่า การประเมินค่าความทุกข์ทรมาน ทางจิตใจออกมาเป็นตัวเงินนั้น เป็นการลดคุณค่าความทุกข์ทรมานของผู้เสียหาย และถือว่าขัดต่อศีลธรรมอันดีงามของสังคม

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ ศาลปกครองฝรั่งเศสอาจกำหนดให้มีการ ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ไม่เป็นรูปธรรม กล่าวคือไม่ใช่ความเสียหาย

<sup>๑)</sup> CE Ass. 29 october 1954, Bondurand

<sup>๒)</sup> M.Long, P.Weil, G.Braibant, P.Delvolvé, B.Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 16<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2007, p.550.

ที่อาจถูกตีค่าเป็นเงินได้โดยตรง เช่น ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บ ศาลปกครองอาจกำหนดให้มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความทุกข์ทรมานที่เกิดจากการบาดเจ็บ ควบคู่กันไปได้ หรืออาจกำหนดให้มีการชดเชยค่าความทุกข์ใจจากการเสียโฉม หรือทุพพลภาพ ทั้งนี้ ในช่วงก่อนปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ศาลปกครองมีเคยระบุในคำพิพากษาว่า ค่าเสียหายเหล่านี้เป็น “ค่าเสียหายทางจิตใจ” แต่เป็นการกำหนดค่าเสียหายแบบรวม โดยไม่ได้รับบุชต์เจนว่าเป็นการชดเชยความเสียหายประเภทใด

จนกระทั่งในคดี Consorts Letisserand<sup>๓</sup> ในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ศาลปกครองแห่งฝรั่งเศสก็ได้พิพากษากำหนดให้มีการชดเชย “ค่าเสียหายทางจิตใจ” (Le prejudice moral) เป็นครั้งแรก โดยในคดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับอุบัติเหตุรถยนต์ของรัฐบาลจรักรยานยนต์ที่ขับช้โดยนาย Paul Letisserand อันเป็นเหตุให้นาย Paul Letisserand และบุตรชายถึงแก่ความตาย ภรรยาของผู้ตายได้รับการชดเชยค่าเสียหายเป็นตัวเงินตามมูลค่าของทรัพย์สินที่เสียหาย ค่าทำศพ และได้รับการชดเชยรายได้ที่สมควรจะได้รับ หากสามียังมีชีวิตอยู่ ในขณะที่เดียวกัน นาย Camille Letisserand บิดาของนาย Paul ผู้ไม่มีสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดเชยค่าเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินหรือรายได้ ได้ร่วมยื่นคำร้องต่อสภาแห่งรัฐ เพื่อขอให้สภาแห่งรัฐชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากความทุกข์ทรมานทางจิตใจอันมีเหตุจากการสูญเสียบุตรชายอันเป็นที่รัก ซึ่งสภาแห่งรัฐก็ได้พิพากษาให้รัฐผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าเสียหายทางจิตใจเพื่อเยียวยาความทุกข์ทรมานของนาย Camille Letisserand

ตุลาการผู้แถลงคดี Heumann ประจำคดี Consort Letisserand ได้ให้เหตุผลในการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจครั้งนี้ โดยกล่าวว่า การเยียวยาความทุกข์ทรมานทางจิตใจด้วยตัวเงินนั้นย่อมไม่อาจกำจัดความเจ็บปวดที่ผู้เสียหายต้องสูญเสียบุคคลอันเป็นที่รักไปได้หมดสิ้น และอาจถือได้ว่าเป็นการเยียวยาอย่างไม่สมบูรณ์ กระนั้นก็ตาม การเยียวยาความเสียหายอย่างไม่สมบูรณ์ย่อมดีกว่าการปฏิเสธไม่เยียวยาความเสียหายใด ๆ เลย ตุลาการ Heumann ยังได้อธิบายอีกว่า การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจเพื่อเยียวยาความทุกข์ทรมานของผู้เสียหายมิได้หมายความว่าความทุกข์ทรมานนั้นมีราคาตามที่ได้รับการชดเชย เพราะความรู้สึกทุกข์ทรมานของบุคคลย่อมไม่อาจถูกประเมินค่าเป็นตัวเงิน และไม่อาจถูกแทนที่ด้วยตัวเงินได้ อย่างไรก็ตาม

<sup>๓</sup> CE Ass. 24 novembre 1961 Ministre des travaux publics c. Consorts Letisserand

ค่าเสียหายทางจิตใจที่ผู้เสียหายได้รับอาจสร้างความพึงพอใจ ความสุข ซึ่งอาจช่วยบรรเทาความเจ็บปวดได้เป็นบางส่วนไม่มากนัก<sup>๕</sup>

จึงกล่าวได้ว่า คดี Consorts Létissierand เป็นคดีแรกที่สภาแห่งรัฐยอมรับอย่างชัดเจนว่าการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจเพื่อยุติความทุกข์ทรมาน (la douleur morale) อันเกิดมาจากการสูญเสียผู้เป็นที่รัก (la perte d'un être cher) นับแต่นั้นมาศาลปกครองฝรั่งเศสก็ได้พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ทางปกครองอีกหลายต่อหลายครั้ง และได้ยอมรับการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจเพื่อการเยียวยาความเสียหายในกรณีต่าง ๆ จนเกิดเป็นแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ว่าด้วยการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจ

## ๒) การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจประเภทต่าง ๆ ในคดีปกครองฝรั่งเศส

ตามแนวคำพิพากษาว่าด้วยการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสอาจกำหนดให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากเหตุต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๒.๑) กรณีการเยียวยาความทุกข์ทรมานทางจิตใจอันเนื่องมาจากการถูกละเมิดทางร่างกาย

- ความทุกข์ทรมานอันเนื่องมาจากการบาดเจ็บ ความเจ็บป่วย เสียโฉม หรือทุพพลภาพ

ในกรณีที่ผู้เสียหายถูกละเมิดทางร่างกาย ไม่ว่าจะเป็นการได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุ เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือเสียโฉม นอกจากค่าสินไหมทดแทนเพื่อการรักษาพยาบาลและค่าชดเชยการขาดรายได้แล้ว ผู้เสียหายอาจได้รับค่าเสียหายทางจิตใจเพื่อยุติความทุกข์ทรมานทางจิตใจ อันเนื่องมาจากอาการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยอย่างร้ายแรง อาการทุพพลภาพหรือเสียโฉมนั้น ๆ การถูกละเมิดทางร่างกายนั้น ต้องมีความร้ายแรงในระดับที่ศาลเห็นว่าก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานทางจิตใจอันสมควรได้รับการเยียวยาจริง การพิจารณาความร้ายแรงของการถูกละเมิดทางร่างกายดังว่านี้เป็นดุลพินิจของศาล

---

<sup>๕</sup> M.Long, P.Weil, G.Braibant, P.Delvolvé, B.Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ; précité p.551

### ตัวอย่างคดี

**CE Ass. 24 avril 1942, Morell** สภาแห่งรัฐวางหลักการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บอย่างร้ายแรงอันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐ อาการบาดเจ็บร้ายแรงนั้นก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานต่อร่างกาย (la souffrance physique) จนศาลเห็นว่าผู้เสียหายสมควรได้รับการเยียวยาความทุกข์ทรมานนั้น

**CE 12 avril 1930, Sieur et dame Perret** ในกรณีที่ผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยจนทำให้มีแผลเป็น มีการผิดรูปร่าง หรือมีการเปลี่ยนตำแหน่งจนทำให้เสียโฉม จนทำให้เกิดความกังวล ความทุกข์ทรมานทางจิตใจอันเนื่องมาจากการเสียหายที่เกิดแก่รูปลักษณะของตน สภาแห่งรัฐก็สามารถกำหนดให้มีค่าเสียหายทางจิตใจได้ ดังเช่นผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ ซึ่งได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุทางรถยนต์จนทำให้มีแผลเป็นบนใบหน้า

- การสูญเสียผู้เป็นที่รัก หรือการทุกข์ทรมานเนื่องจากอาการเจ็บป่วย ทุพพลภาพของผู้เป็นที่รัก

นอกจากผู้ฟ้องคดีจะสามารถเรียกร้องค่าเสียหายทางจิตใจจากรัฐในกรณีที่ตนทุกข์ทรมานเนื่องจากอาการบาดเจ็บ เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือเสียโฉมที่เกิดขึ้นกับตนแล้ว สภาแห่งรัฐพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีได้รับค่าเสียหายทางจิตใจได้ในกรณีการสูญเสียผู้เป็นที่รัก (la perte d'un être cher) หรือต้องทนทุกข์ทรมานเนื่องจากผู้เป็นที่รักได้รับบาดเจ็บ เจ็บป่วย หรือทุพพลภาพอย่างร้ายแรง

### ตัวอย่างคดี

**Consorts Letisserand**<sup>๕</sup> “สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า การตายของนาย Paul Letisserand มิได้สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สิน หรือก่อให้เกิดการขาดรายได้แก่นาย Camille Letisserand แต่ประการใด แต่ความทุกข์ทรมานทางจิตใจอันเกิดจากการเสียชีวิตอย่างกะทันหันของนาย Paul Letisserand นั้น ถือเป็นความเสียหายทางจิตใจอันต้องได้รับการเยียวยา ศาลพิเคราะห์แล้วจึงเห็นว่า นาย Camille Letisserand ต้องได้รับการชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจ เป็นเงิน ๑,๐๐๐ ฟรังก์”

ผู้ที่จะได้รับค่าเสียหายในกรณีนี้ ไม่ได้เป็นผู้ที่ถูกละเมิดทางร่างกาย แต่เป็นญาติสนิทหรือคนใกล้ชิดของผู้ที่ถูกละเมิดทางร่างกาย ตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐนั้น ญาติสนิทหรือคนใกล้ชิดที่อาจได้รับค่าเสียหายทางจิตใจเนื่องจาก

<sup>๕</sup> CE Ass. 24 novembre 1961 *Ministre des travaux publics c. Consorts Letisserand*

การสูญเสียผู้เป็นที่รัก ได้แก่ บิดา มารดา บุตร พี่ น้อง สามี ภรรยา คู่ชีวิต<sup>๖</sup> ในทางกลับกัน สามี ภรรยาที่แยกกันอยู่เป็นเวลานานแล้ว หรือหย่ากัน เพื่อนสนิท ญาติที่ไม่ได้มีเชื้อสายใกล้ชิด ญาติเขยหรือญาติสะใภ้ คู่หมั้นที่เพิ่งมีความสัมพันธ์กับผู้ตายมาเป็นเวลาไม่นาน<sup>๗</sup> ถือว่าเป็นบุคคลที่ไม่ได้มีความรักความใกล้ชิด และไม่อาจได้รับการชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการสูญเสียผู้เป็นที่รักได้

๒.๒) กรณีการเยียวยาความทุกข์ทรมานทางจิตใจอันเนื่องมาจากการเสื่อมเสียชื่อเสียง

เมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นผลให้เกิดความเสื่อมเสียเกียรติ ชื่อเสียง เกิดความอับอายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ศาลปกครองฝรั่งเศสสามารถกำหนดให้มีการชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจอันเนื่องมาจากการเสื่อมเสียหรืออับอายนั้นได้

#### ตัวอย่างคดี

*CAA Paris, 2 mars 1993, Ministre de l'Education nationale*

c. Soler หน่วยงานของรัฐยกเลิกสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างอาคารโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นเหตุให้สถาปนิกผู้ออกแบบอาคารนั้นได้รับความเสื่อมเสียชื่อเสียง จึงได้รับการเยียวยาค่าเสียหายทางจิตใจ

๒.๓) กรณีการเยียวยาความทุกข์ทรมานทางจิตใจอันเนื่องมาจากการที่สิทธิเสรีภาพของตนถูกละเมิด

การเยียวยาความเสียหายทางจิตใจในกรณีนี้ กระทำได้เมื่อผู้เสียหายถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ อาทิ สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาหรือมีความเชื่อ เสรีภาพสื่อ อิสระภาพในการสำรวจ เสรีภาพในการปฏิเสธการรับการรักษา เป็นต้น บุคคลที่สิทธิเสรีภาพของตนถูกละเมิดอาจมีความรู้สึกทุกข์ทรมานจนสภาแห่งรัฐเห็นว่าการชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจที่ควรได้รับการเยียวยา

#### ตัวอย่างคดี

*CE, 27 janvier 1988, Ministre de l'Education nationale*

c. Giraud สภาแห่งรัฐพิจารณาพิพากษาว่าหน่วยงานของรัฐได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิที่จะได้รับการศึกษาของผู้ฟ้องคดี การถูกละเมิดสิทธิที่จะได้รับ

<sup>๖</sup> Michel Paillet, La responsabilité administrative, Paris, Dalloz, 1996, p.219

<sup>๗</sup> M.Long, P.Weil, G.Braibant, P.Delvolvé, B.Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ; précité p.553

การศึกษานี้ก่อให้เกิดความเสียหายทางจิตใจที่ต้องได้รับการเยียวยา จึงได้มีคำสั่งให้กระทรวงศึกษาธิการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๑,๐๐๐ ฟรังก์

๒.๔) กรณีการเยียวยาความเสียหายทางจิตใจแก่นิติบุคคล

การเยียวยาความเสียหายทางจิตใจในประเทศฝรั่งเศสนั้น ได้พัฒนาไปจนมีการวางหลักเรื่องการเยียวยาความเสียหายทางจิตใจแก่นิติบุคคล อันได้แก่ สมาคม (une association) และ สหภาพ (un syndicat) ด้วย การกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจในกรณีนี้ เป็นหลักการกำหนดค่าเสียหายที่น่าสนใจเป็นอย่างมากในการศึกษากระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สมาคมหรือสหภาพ คือองค์กรที่มาจากการรวมกลุ่มกันของปัจเจกบุคคล ผู้มีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน หากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสร้างความเสียหายให้แก่ทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของนิติบุคคลเหล่านี้ สมาคมหรือสหภาพย่อมสามารถยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินของตน ในทางเดียวกัน สภาแห่งรัฐได้วางหลักว่า นิติบุคคลเหล่านี้อาจได้รับการเยียวยาค่าเสียหายทางจิตใจได้เช่นกัน หากรัฐกระทำการใด ๆ ที่เป็นการละเมิดวัตถุประสงค์ของสมาคมหรือสหภาพหนึ่ง ๆ หรือเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน ค่านิยม สิทธิประโยชน์ ฯลฯ ที่สมาคมหรือสหภาพหนึ่ง ๆ ต้องการปกป้อง และถือเป็นผู้มีวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสมาคมหรือสหภาพนั้น ๆ ขึ้น

ตัวอย่างเช่น ในคดี Syndicat CFDT des PTT du Haut-Rhin<sup>๔</sup> สภาแห่งรัฐได้พิจารณาพิพากษาให้สหภาพแรงงาน (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับการชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจเนื่องจากหน่วยงานของรัฐได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิการนัดหยุดงานของสมาชิกสหภาพ การละเมิดสิทธิการนัดหยุดงานนี้ถือเป็นการสร้างความเสียหายแก่การประกอบอาชีพของสมาชิกสหภาพ จึงถือเป็นการสร้างความเสียหายต่อวัตถุประสงค์ของสหภาพด้วย อย่างไรก็ตาม ค่าเสียหายทางจิตใจที่สภาแห่งรัฐพิพากษาให้ชดใช้ต่อนิติบุคคลนั้น มักเป็นการกำหนดค่าเสียหายที่มีขึ้นในเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น เนื่องจากจะเห็นได้ว่า สภาแห่งรัฐพิพากษาให้รัฐจ่ายค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่นิติบุคคลเป็นเงิน ๑ ยูโร เสมอมา

จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่ง Nantes ได้พิจารณาพิพากษาให้มีการชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจแก่สมาคม ๔ สมาคม ซึ่งมี

<sup>๔</sup> CE Ass. 18 janvier 1980, Syndicat CFDT des PTT du Haut-Rhin

วัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และค่าเสียหายนี้ไม่ได้เป็นการกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจเชิงสัญลักษณ์อีกต่อไป โดยในคดีนี้ สมาคมแม่น้ำและแหล่งน้ำแห่ง Bretagne (l'association « Eaux et rivière de Bretagne ») สมาคมหยุดทะเลเขียว (l'association « Halte aux marées vertes ») สมาคมอนุรักษ์ Trégor (l'association « Sauvegarde du Trégor ») และสมาคมจากต้นน้ำสู่ทะเล (l'association « de la source à la mer ») ได้ยื่นคำร้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงระบบนิเวศ ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดแก่น้ำทะเลในบริเวณแคว้น Bretagne ซึ่งเกิดปัญหาการแพร่กระจายอย่างรวดเร็วของสาหร่ายสีเขียวจนเป็นเหตุให้น้ำทะเลมีคุณภาพต่ำและทำลายทัศนียภาพชายฝั่ง อันส่งผลกระทบต่อธุรกิจการท่องเที่ยวชายฝั่ง Bretagne โดยผู้ยื่นคำฟ้องทั้งสี่กล่าวอ้างว่าการแพร่กระจายอย่างรวดเร็วของสาหร่ายสีเขียวนี้เป็นผลมาจากการกระทำละเลยล่าช้าไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงระบบนิเวศ ผู้มีหน้าที่ควบคุมคุณภาพแหล่งน้ำธรรมชาติไม่ให้มีการปนเปื้อนด้วยสารไนเตรท อันเป็นสาเหตุของการแพร่กระจายอย่างรวดเร็วของสาหร่ายสีเขียว ตามที่บัญญัติไว้ในแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรป<sup>๙</sup> จึงเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงระบบนิเวศที่จะต้องชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจที่เกิดแก่สมาคมทั้งสิ้น

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่ง Nantes พิจารณาแล้วเห็นว่าการแพร่กระจายของสาหร่ายสีเขียวนี้ มีเหตุมาจากการกระทำละเลยล่าช้าโดยหน่วยงานของรัฐที่ไม่ดำเนินมาตรการควบคุมการปล่อยสารไนเตรทสู่แหล่งน้ำจริง และพิพากษาให้กระทรวงระบบนิเวศชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจแก่สมาคมผู้ฟ้องคดี โดยมีรายละเอียดดังนี้

สมาคมแม่น้ำและแหล่งน้ำแห่ง Bretagne นั้นได้ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๙ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์แหล่งน้ำ โดยการปกป้องแหล่งน้ำจากมลพิษต่าง ๆ เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการอนุรักษ์แหล่งน้ำแก่ประชาชน และยังมีหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการวางแผนงานเพื่อการป้องกันแหล่งน้ำ

<sup>๙</sup> แนวปฏิบัติแห่งสหภาพยุโรป หมายเลข ๗๕/๔๔๐/CEE ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๕ ว่าด้วยการควบคุมคุณภาพแหล่งน้ำที่ถูกใช้เพื่อประกอบการบริโภค (Directive n. 75/440/CEE du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production alimentaire) และแนวปฏิบัติแห่งสหภาพยุโรป หมายเลข ๙๑/๖๗๖/CEE ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ ว่าด้วยการป้องกันน้ำจากการปนเปื้อนด้วยสารไนเตรทที่มาจากกิจกรรมการเกษตรกรรม (Directive n. 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles)

จากการปนเปื้อนด้วยสารไนเตรทที่มาจากเกษตรกรรม ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เห็นว่า สมาคมแม่น้ำและแหล่งน้ำแห่ง Bretagne เป็นผู้มิบทบาทสำคัญในการอนุรักษ์แหล่งน้ำ และการป้องกันการปนเปื้อนด้วยสารไนเตรทในแม่น้ำและทะเลของแคว้นจริง การที่รัฐ ละเลยไม่ควบคุมปริมาณสารไนเตรทที่ถูกปล่อยลงสู่แม่น้ำจนเป็นเหตุให้เกิดการ แพร่กระจายอย่างรวดเร็วของสาหร่ายสีเขียวจึงถือว่าเป็นความเสียหายที่มีผลกระทบ อย่างรุนแรงต่อวัตถุประสงค์ของสมาคม ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงระบบนิเวศต้องชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่สมาคมแม่น้ำและแหล่งน้ำ แห่ง Bretagne เป็นเงิน ๑๕,๐๐๐ ยูโร

สมาคมหยุดทะเลเขียว ได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ โดยมี วัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของสาหร่ายสีเขียวในทะเลและ ตามแหล่งน้ำธรรมชาติ โดยการร่วมรณรงค์ต่อต้านการแพร่กระจายของสาหร่ายสีเขียว สมาคมอนุรักษ์ Trégor ได้ก่อตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรและภูมิทัศน์ ตามธรรมชาติของชุมชน Trégor รวมไปถึงการอนุรักษ์วัฒนธรรมและวิถีชุมชน Trégor ด้วย และท้ายที่สุด สมาคมจากต้นน้ำสู่ทะเลได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรณรงค์เรื่องการรักษาคุณภาพของแหล่งน้ำ เพื่อการบริโภค น้ำสะอาด การอยู่ในอาศัยในบริเวณที่มีชายหาดสะอาดปราศจากขยะและปราศจาก สาหร่ายสีเขียว จากการตรวจสอบพยานหลักฐาน สมาคมทั้งสามได้มีส่วนร่วมในการ รณรงค์เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของสาหร่ายสีเขียวติดต่อกันมาเป็นเวลานาน การแพร่กระจายของสาหร่ายสีเขียวเป็นจำนวนมากในแคว้นนี้ จึงถือเป็นเหตุการณ์ ที่สร้างความเสียหายอย่างมาก และส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการปฏิบัติตาม วัตถุประสงค์ของสมาคมทั้งสาม ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กระทรวงระบบนิเวศต้อง ชดใช้ค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่สมาคมเหล่านี้แต่ละสมาคม เป็นเงินสมาคมละ ๓,๐๐๐ ยูโร

## ๕.๒ ค่าเสียหายในอนาคต<sup>๑๐</sup>

### ๕.๒.๑ ค่าเสียหายในอนาคต ประเภทความเสียหายต่อชีวิต

๑) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ก่อนตายเพราะไม่สามารถประกอบ การงาน ตามมาตรา ๔๔๓ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ค่าเสียหาย ในกรณีนี้มุ่งเน้นไปที่ประโยชน์ที่ผู้เสียหายได้รับหากไม่มีการกระทำละเมิด อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ที่ได้จากการทำงานไม่จำเป็นต้องเป็นเงินเสมอไป อาจเป็นประโยชน์อย่างอื่น เช่น ค่าขาดแรงงานในครัวเรือน เป็นต้น

๒) ค่าขาดไร้อุปการะ ตามมาตรา ๔๔๓ วรรคสอง แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นค่าเสียหายที่ผู้ทำละเมิดต้องชดใช้ให้แก่บุคคลซึ่ง ผู้เสียหายมีหน้าที่ต้องอุปการะตามกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า ข้อเท็จจริง จะได้มีการอุปการะกันหรือไม่ ในการพิจารณาเรียกค่าขาดอุปการะนั้น ต้องเป็นสิทธิ ตามกฎหมายเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องมีการอุปการะกันจริง ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงฐานะของผู้มีสิทธิ ได้รับค่าขาดไร้อุปการะ และไม่จำเป็นต้องคำนึงว่า ผู้ตายมีรายได้หรือไม่ และต้องเป็น กรณีที่ผู้มีหน้าที่อุปการะถูกกระทำละเมิดจนถึงแก่ความตายเท่านั้น

ในการคำนวณว่าค่าขาดไร้อุปการะ ควรจะคำนวณว่า ผู้ตายอยู่ในฐานะ ที่คาดหวังได้ว่าจะมีชีวิตทำมาหาได้ต่อไปข้างหน้าอีกประมาณเท่าใด หรือตามความหวัง ที่มีเหตุผลเป็นที่คาดได้ว่า ผู้ตายจะมีชีวิตอยู่อุปการะได้ถึงเวลานั้น โดยจะต้องนำ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระยะเวลาที่คาดว่าจะมีการอุปการะเลี้ยงดูครอบครัวเข้ามาพิจารณา ประกอบ และจะต้องคำนึงถึงอายุ และภาวะที่ครอบครัวต้องแบกรับมาเป็นฐาน ในการกำหนดค่าอุปการะด้วย ในกรณีที่บุตรถึงแก่ความตาย ศาลควรกำหนดเงิน ค่าขาดไร้อุปการะจากเงินที่บุตรเคยอุปการะบิดามารดา และระยะเวลาที่คาดว่าบิดามารดา จะได้รับการอุปการะเลี้ยงดูซึ่งต้องพิจารณาจากความยืดหยุ่นของชีวิตมาเป็นฐาน ในการกำหนดค่าเสียหาย

### ๕.๒.๒ ค่าเสียหายในอนาคต ประเภทความเสียหายต่อร่างกาย

๑) ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป ตามมาตรา ๔๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะมีได้ระบุชัดว่าเป็นค่ารักษาพยาบาล แต่เมื่อ พิจารณาลักษณะการกระทำละเมิดแล้ว ย่อมหมายความว่าถึงค่ารักษาพยาบาลและ ค่าใช้จ่ายในการที่ต้องเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัย รวมถึงค่าใช้จ่ายในการแก้ไข

<sup>๑๐</sup> ข้อมูลจาก ร.ต.อ. สุเทพ ลุนหาล้า. การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด ที่รัฐต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอก. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘.

ให้ฟื้นฟูสภาพร่างกายให้อยู่ในสภาพเดิม ในการกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ควรคำนึงว่า อวัยวะที่ถูกกระทำละเมิดเป็นส่วนใดของร่างกายและเป็นอวัยวะที่สำคัญหรือไม่ อีกทั้ง ในกรณีนี้ศาลยังไม่อาจหยั่งรู้ถึงความเสียหายที่แท้จริงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด ศาลควรใช้ดุลพินิจในการสงวนสิทธิไว้ในคำพิพากษาเพื่อแก้ไขคำพิพากษา

๒) ค่าเสียความสามารถประกอบการทำงาน ตามมาตรา ๔๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกรณีที่ผู้เสียหายต้องพิการ ทุพพลภาพ ทำให้เสียไปหรือเสื่อมลงของสมรรถภาพหรือประสิทธิภาพในการประกอบการทำงาน รวมถึงการที่เสียโอกาสความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เช่น การเลื่อนขั้น การเลื่อนเงินเดือน หรือการเปลี่ยนหน้าที่การงานให้ดีกว่าเดิม เป็นต้น นอกจากนี้ ต้องเป็นที่แน่นอนว่าการเสียความสามารถประกอบการทำงานนั้นจะเกิดขึ้นในอนาคต มิใช่การคาดเดาของผู้เสียหาย ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้เสียหายต้องเสียความสามารถประกอบการทำงาน นับตั้งแต่วันที่ถูกกระทำละเมิด คือ ต้องหยุดทำงานที่มีอยู่ในขณะนั้นลง และความสามารถประกอบการทำงานของผู้เสียหายก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องไปในอนาคต อันเนื่องมาจากความบาดเจ็บ ซึ่งอาจต้องพักรักษาตัวหรืออาจจะติดตัวไปตลอดชีพ เช่น กรณีทุพพลภาพ หรืออาจเป็นกรณีผู้เสียหายต้องเสียความสามารถในการประกอบการทำงาน หรือมีความสามารถที่ลดน้อยลงกว่าที่ควรจะเป็นในวันใดวันหนึ่ง อย่างแน่นอนในอนาคตเนื่องจากความเจ็บป่วยนั้น ลักษณะของการเสียความสามารถว่าเป็นกรณีที่ประกอบการทำงานไม่ได้เลย หรือด้อยประสิทธิภาพ ดังนั้น การกำหนดค่าเสียความสามารถในการประกอบการทำงานควรคำนึงถึงข้อเท็จจริงในอดีตว่าได้รับเงินเดือน ๆ ละเท่าใด และในอนาคตสามารถทำงานได้เป็นระยะเวลาเท่าใด นอกจากนี้ ควรต้องคำนึงถึงอาชีพ โอกาสและความเจริญก้าวหน้าของผู้เสียหายด้วย

๓) ค่าเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ตามมาตรา ๔๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกรณีที่ศาลกำหนดค่าความสามารถประกอบการทำงานโดยนำการสูญเสียอวัยวะ ลักษณะความเจ็บปวดทุกข์ทรมาน ระยะเวลาเจ็บปวดทุกข์ทรมาน และรายได้มาเป็นฐานในการคำนวณค่าเสียหาย

**ตัวอย่างคดี** ในคดีโคบอลต์ ๖๐ ศาลนำข้อเท็จจริงจากการเสียภาษีจากการประกอบอาชีพรับซื้อของเก่า โดยกำหนดรายได้ประมาณปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท และพิจารณาจำนวนเงินฝากในบัญชีเงินของผู้ตายและรายได้จากการประกอบกิจการที่ผู้ฟ้องคดียื่นมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา และนำจำนวนวันที่ผู้ตายไม่สามารถประกอบการทำงานได้มาคำนวณ และในกรณีที่ผู้ตายมีอาชีพรับจ้าง

ศาลได้นำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดที่เกิดเหตุมาพิจารณาเป็นค่าขาดประโยชน์ในการทำมาหาได้ก่อนตาย ส่วนค่าขาดไร้อุปการะนั้น ผู้มีสิทธิเรียกค่าขาดไร้อุปการะต้องเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย หากเป็นบุตรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าขาดไร้อุปการะ ในการกำหนดค่าขาดไร้อุปการะ ศาลนำอัตราขั้นต่ำในจังหวัดที่เกิดเหตุ อายุของผู้ตาย อายุของบิดามารดาและความยึดตายของชีวิตโดยศาลเห็นว่า ผู้ตายจะสามารถอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาต่อไปอย่างน้อย ๒๐ ปี เป็นฐานในการคำนวณ ในส่วนของค่ารักษาพยาบาลนั้น ศาลกำหนดให้เต็มจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีขอ แต่ไม่เกินค่าขอท้ายฟ้อง โดยอาศัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้ารับการรักษาพยาบาลและนำไปเสริมรับเงินเป็นฐานในการกำหนดค่าเสียหาย โดยที่ศาลได้สงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาในส่วนของค่ารักษาพยาบาลในอนาคตไว้ในระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปี นับแต่วันที่มีคำพิพากษา ส่วนค่าเสียหายจากความสามารถในการประกอบกิจการ ศาลนำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเสียชีวิตจากการประกอบกิจการรายได้ จำนวนวันที่หยุดงาน มาเป็นฐานในการกำหนดค่าเสียหาย หากลูกจ้างที่ไม่ได้เสียชีวิตและไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการหักเงินกองทุนประกันสังคม ศาลจะนำค่าจ้างขั้นต่ำมากำหนดเป็นค่าเสียหายความสามารถในการประกอบกิจการ นอกจากนี้ ศาลได้พิจารณาสภาพบาดเจ็บ อวัยวะที่ได้รับบาดเจ็บ อาชีพ และรายได้มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งในคดีนี้ได้นำรายได้ที่บุคคลอื่นที่ประกอบอาชีพเดียวกับผู้ฟ้องคดีมาเป็นฐานในการคำนวณ หลังจากนั้น จึงได้พิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีสามารถประกอบกิจการงานต่อไปได้ในอนาคตอีกประมาณ ๒๐ ปี แล้วจึงกำหนดค่าเสียหายความสามารถในการประกอบกิจการงานทั้งในปัจจุบันและในอนาคตรวมกันให้แก่ผู้ฟ้องคดีและค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินนั้น ศาลได้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าเสียหายให้เหมาะสมกับพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ ๑๘๒๐/๒๕๔๕)

ส่วนในคดีชานติกำผับ ศาลได้นำสถิติอายุขัยเฉลี่ยประชากรตามข้อมูลสารพันความรู้ประชากรของมหาวิทยาลัยประชากรศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และตารางแสดงอายุขัยเฉลี่ยของประชากรไทยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และบทความเคล็ดลับอายุ ๑๐๐ ปี ของ รศ.นพ. คมกริช ฐานิสโร สรุปว่า คนไทยมีอายุขัยโดยเฉลี่ย ๗๒ ปี แล้วนำมาคำนวณหักลบกับอายุของบิดาหรือมารดา โดยพิจารณาอาชีพและรายได้ของผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าว แล้วนำมาคำนวณเป็นค่าขาดไร้อุปการะที่ผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับ เช่น ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นบิดาหรือมารดา เมื่อผู้เสียชีวิตอายุ ๒๐ ปี ยังสามารถประกอบกิจการงานและ

เลี้ยงดูบิดา ๔๖ ปี ต่อไปไม่น้อยกว่า ๒๖ ปี (ตามเกณฑ์อายุขัยเฉลี่ยของคนไทย ประมาณ ๗๒ ปี) เมื่อผู้เสียชีวิตเป็นช่างแอร์ประจำ มีรายได้ประมาณ ๑๐,๐๐๐ บาท และมีรายได้พิเศษจากการส่งเอกสารประมาณ ๗,๐๐๐ บาท แต่ไม่ปรากฏหลักฐาน มีบุตรสาว ๑ คน อายุ ๓ ปี ศาลเห็นควรกำหนดค่าขาดไร้อุปการะให้เป็นเงิน ๖,๐๐๐ บาท จำนวน ๒๐ ปี เป็นต้น

ส่วนค่ารักษาพยาบาลในอนาคตนั้น ในคดีเดียวกัน ศาลได้วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ต้องเดินทางไปรักษาพยาบาลอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากได้รับบาดเจ็บ ไฟไหม้บริเวณแขนทั้ง ๒ ข้าง ลำตัว ด้านหลัง และขา รวมพื้นที่ประมาณร้อยละ ๒๐ ของร่างกาย และหลังการรักษามีแผลเป็นจากการถูกไฟไหม้จำเป็นต้องรักษาต่อไป โดยการทำศัลยกรรมและผ่าตัด ปรากฏตามใบรับรองแพทย์ จึงกำหนดค่ารักษาพยาบาล ในอนาคตและค่าเดินทางให้เป็นเงินจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท และเมื่อก่อนเกิดเหตุ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ อ้างว่าทำงานมีรายได้เฉลี่ยวันละ ๓๕๐ บาท ไม่ได้ไปทำงาน ๕๑ วัน ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายให้วันละ ๓๕๐ บาท เป็นจำนวน ๕๑ วัน แต่ต่อมาหลังเกิดเหตุ ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ได้เป็นพนักงานบัญชีมีรายได้เดือนละประมาณ ๖,๕๐๐ บาท จึงขาดรายได้ไปเดือนละ ๔,๐๐๐ บาท ศาลจึงกำหนดค่าขาดโอกาสในการทำงานในอนาคต ให้เดือนละ ๔,๐๐๐ บาท เป็นเวลา ๕ ปี อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ต้องทุพพลภาพและเจ็บปวดทุกข์ทรมานเป็นเวลานาน จึงเห็นควรกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย อย่างอื่นที่มีใช้ตัวเงินให้เป็นเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ ๒๐๓๓/๒๕๕๕)

### ๕.๓ ค่าเสียหายเชิงลงโทษ<sup>๑๑)</sup>

#### ๕.๓.๑ ค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศไทย

การกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ...

เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ หลักการตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ... โดยมีสาระสำคัญเพื่อปรับปรุง แก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๑๑)</sup> ข้อมูลจาก ว่าที่ร้อยตรี สุรชัย พวงชูศักดิ์. ค่าเสียหายเชิงลงโทษทางละเมิด. คุชฎีบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๓

ให้อื้อต่อการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งกลไกสำคัญประการหนึ่ง คือ กำหนดให้มีค่าเสียหายในลักษณะของค่าเสียหายในเชิงลงโทษ โดยสามารถกำหนดค่าเสียหายเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงได้ เช่นเดียวกับแนวทางของการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้เห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ยอมรับแนวคิดในเรื่องของการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษมากขึ้นอย่างชัดเจนในปัจจุบัน อีกทั้งกำลังขยายวงกว้างไปในกฎหมายลักษณะละเมิดอื่น ๆ มากยิ่งขึ้น ซึ่งแม้ว่าการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษจะเป็นหลักกฎหมายในระบบจารีตประเพณี แต่การนำมาปรับใช้ในกฎหมายไทยถือได้ว่ามีประโยชน์อย่างมากต่อการยับยั้งป้องปรามการกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยโดยรวม ซึ่งหากสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มาปรับใช้กับการกระทำละเมิดได้อย่างเป็นการทั่วไปและครอบคลุมก็ย่อมที่จะมีประโยชน์อย่างมากต่อการยับยั้งป้องปรามการกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมมากยิ่งขึ้น

### ตัวอย่างคดี

คดีแม่เมาะ คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ ๖๐-๗๗/๒๕๕๒ และที่ ๖๔/๒๕๔๘

คดีนี้ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายหลายประเภท ซึ่งในจำนวนนั้นศาลได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าเสียหายทางเชิงลงโทษแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย โดยศาลได้พิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ทั้งลักษณะของพฤติการณ์ ขอบเขต และความร้ายแรงแห่งการกระทำตลอดจนพฤติการณ์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิด ผลกระทบจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีต่อผู้ฟ้องคดี ฐานะทางการเงินของผู้ถูกฟ้องคดี พิจารณาประกอบกัน โดยศาลได้มีคำวินิจฉัยตอนหนึ่งในเรื่องนี้ว่า “.....(การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี) นอกจากเป็นกรณีที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแล้ว ยังเป็นการละเมิด ซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายแรง และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องได้รับโทษใด ๆ จึงเห็นควรกำหนดค่าเสียหายเพื่อเป็นการลงโทษ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการมากขึ้น เห็นควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีรายละ ๑,๒๐๐ บาท ต่อครั้ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีรายใดจะได้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้เป็นจำนวนเท่าใด จึงต้องพิจารณาจากระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจริงเป็นสิ่งสำคัญ....”

### ๕.๓.๒ ค่าเสียหายเชิงลงโทษในต่างประเทศ

#### ความผิดที่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องเรียกค่าเสียหายในเชิงลงโทษ

โดยทั่วไปในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี การฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายนั้นพบว่า แทบจะทุกกรณีมีมูลเหตุมาจากการกระทำละเมิดอันมีลักษณะและพฤติการณ์ที่เจตนาร้าย จงใจหรือเจตนา ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กดขี่ข่มเหง หรือคูดหมิ่นเหยียดหยาม ผู้เสียหายสามารถที่จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้และคณะลูกขุนหรือศาลก็สามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้ ดังนั้น ในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีค่าเสียหายในเชิงลงโทษจึงอาจถูกกำหนดได้ในความผิดต่อไปนี้ คือ ความผิดเกี่ยวกับความเสียหายส่วนบุคคลที่ได้รับจากการกระทำละเมิด ความผิดเกี่ยวกับความเสียหายที่ได้รับจากการกระทำละเมิดต่อทรัพย์สิน รวมทั้งความผิดในลักษณะอื่น ๆ เช่น การใช้วิธีการทางกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่ยุติธรรม (Abuse of Process) การจับกุมและคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (False Arrest or Imprisonment) การแทรกแซงการจ้างงาน (Interference with Employment) การแทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างคู่สมรสโดยไม่มีข้อแก้ตัวตามกฎหมาย (Alienation of Affections) ความสัมพันธ์ทางธุรกิจ (Business Relation) ความเกี่ยวพันทางสัญญา (Contract) การหมิ่นประมาททางวาจา (Slander) การพิมพ์โฆษณาข้อความหมิ่นประมาท (Libel) การฟ้องคดีโดยมีเจตนามุ่งร้าย (Malicious Prosecution) การรบกวนสิทธิของบุคคลอื่น (Nuisance) การล่อลวงหรือการพรากผู้เยาว์ (The Enticement Abduction of a Child) การล่อลวงชักนำหญิงสาวไปร่วมประเวณี (Seduction) การเป็นขู้ (Criminal Conversation) การปล่อยของเสียลงในแม่น้ำ (Pollution of Streams) การละเมิดเครื่องหมายการค้า (Infringement of Trademark) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังอาจฟ้องร้องในคดีความผิดที่เกี่ยวกับการกระทำอันมีลักษณะกดขี่ ข่มเหงโดยผู้รับขนส่งโดยสารหรือบริการสาธารณะอื่น เช่น รถไฟ โทรศัพทท์ หรือกิจการอื่นในทำนองเดียวกันซึ่งมีหน้าที่ให้บริการต่อประชาชน เช่น กรณีการปฏิเสธที่จะขายตั๋วโดยสารโดยไม่มีเหตุผล (Unreasonable Refusal to Sell a Ticket) การขนส่งผู้โดยสารเลยจุดหมายปลายทาง (Carrying a Passenger Beyond Destination) การขนส่งสัมภาระกระเป๋าเดินทางล่าช้าด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Wanton Delay in Transporting Baggage) การที่ผู้ให้บริการโทรศัพทท์ปฏิเสธค่าขอย้ายเครือข่ายของผู้ใช้บริการโดยมีเจตนาชั่วร้าย (Malicious of Willful Removal by a Telephone Company of a Subscriber's Telephone) เป็นต้น

## การใช้ดุลพินิจของคณะลูกขุนและศาลในการกำหนดค่าเสียหาย ในเชิงลงโทษ

ในระบบกฎหมายจารีตประเพณีนั้น การพิจารณาว่า การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นสมควรที่จะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษหรือไม่นั้น คณะลูกขุนจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากค่าเสียหายในเชิงลงโทษถือเป็นค่าเสียหายส่วนพิเศษที่เพิ่มขึ้นให้แก่โจทก์ ซึ่งคณะลูกขุนจะกำหนดให้หรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะและพฤติการณ์ของการกระทำความผิดของจำเลย ดังนั้น อำนาจในการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะลูกขุนแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยศาลจะเป็นเพียงผู้ให้คำแนะนำหรือแนวทางแก่คณะลูกขุนเพื่อประกอบการพิจารณาว่าในคดีดังกล่าวสมควรที่จะมีการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษหรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสาระสำคัญที่ใช้ในการพิจารณาของคณะลูกขุนเพื่อกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษนั้น คณะลูกขุนจะต้องพิจารณาถึงพยานหลักฐานแห่งคดีว่ามีความน่าเชื่อถือและชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถกำหนดได้โดยพิจารณาถึงพฤติการณ์ของการกระทำ ดังต่อไปนี้

๑) จำเลยกระทำความผิดโดยเจตนาเพื่อทำร้ายโจทก์หรือเชื่อได้ว่าจำเลยได้รับผลประโยชน์หรือกำไรจากการกระทำความผิดส่งผลให้โจทก์ได้รับความเสียหาย (The Defendant Either Intended to Harm the Plaintiff or the Defendant Realized the There Was a Strong Probability that the Plaintiff would be Seriously Harmed)

๒) จำเลยกระทำโดยประสงค์ร้ายหรือด้วยจิตใจชั่วร้ายหรือ พฤติการณ์ของจำเลยเป็นการกระทำอย่างรุนแรง (The Defendant Acted with Malice or with an Evil Mind or that the Defendant's Conduct was Outrageous)

๓) จำเลยสมควรได้รับการลงโทษ เพื่อเป็นการยับยั้งป้องปรามและเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างกับบุคคลอื่นกระทำความผิดในลักษณะเช่นเดียวกันในอนาคต (The Defendant Deserves to be Punished, Deterred or Made an Example of Because of his/her Conduct)

ดังนั้น ค่าเสียหายในเชิงลงโทษจึงไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นแต่เฉพาะโดยหลักของความเสียหายที่โจทก์ได้รับเท่านั้น หากแต่ถูกกำหนดขึ้นจากความรุนแรงของผู้กระทำความผิด ความรุนแรงในการบาดเจ็บของโจทก์ ระดับความมั่งมีของจำเลย กำนัที่จำเลยได้รับความกระทำความผิด ความจำเป็นที่ต้องยับยั้งป้องปรามจำเลย

และบุคคลอื่นจากการกระทำผิดที่เหมือนกัน และจากความจำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย

### การกำหนดจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษ

การกำหนดจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษนั้นถือว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างมาก ซึ่งโดยทั่วไปในระบบกฎหมายจารีตประเพณีคณะลูกขุนจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและกำหนดจำนวนของค่าเสียหายในเชิงลงโทษในอดีตนั้น การกำหนดจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่า คำพิพากษาของศาลในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีนั้นไม่มีมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ในอันที่จะเป็นแนวทางให้คณะลูกขุนพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษที่มีความเหมาะสมและถูกต้องได้ อีกทั้ง หลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนของค่าเสียหายในเชิงลงโทษก็ยังไม่มีความชัดเจน แต่ในปัจจุบันการกำหนดจำนวนของค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้มีการวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษไว้ในคำพิพากษาหลาย ๆ คดี ซึ่งคำพิพากษาเหล่านั้นย่อมถือเป็นบรรทัดฐานให้คณะลูกขุนใช้เป็นแนวทางและเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาโดยตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมามีหลายคดีที่คณะลูกขุนและศาลได้มีการกำหนดจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษที่สูงมากนับร้อยล้านดอลลาร์สหรัฐ

ค่าเสียหายในเชิงลงโทษมีลักษณะของการกำหนดค่าเสียหายที่คล้ายคลึงกับค่าเสียหายสำหรับความเจ็บปวด (Pain) ความทุกข์ทรมานทางจิตใจ (Mental Suffering) และความอับอาย (Humiliation) โดยลักษณะแล้วเป็นค่าเสียหายที่ไม่สามารถตีราคาเป็นจำนวนเงินได้อย่างถูกต้อง ซึ่งภายใต้แนวความคิดของการกำหนดจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษนั้นจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์อย่างมีเหตุมีผลระหว่างสาเหตุและความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาถึงจำนวนและความเหมาะสมของค่าเสียหายในเชิงลงโทษที่ผู้เสียหายควรจะได้รับ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกำหนดจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษจะอยู่ในดุลพินิจของคณะลูกขุนซึ่งต้องคำนึงถึงพฤติการณ์ทั้งหมดของคดี แต่ก็ไม่ใช่ว่าคณะลูกขุนจะสามารถกำหนดขึ้นเองได้ตามอำเภอใจหรือโดยไม่มี การจำกัดจำนวนของค่าเสียหายในเชิงลงโทษ แต่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลในขอบเขตเดียวกับการกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนเช่นกัน ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปนั้น คณะลูกขุนจะต้องพิจารณาถึงความสำคัญในการกำหนดจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษจากปัจจัย ดังต่อไปนี้

๑. ลักษณะของพฤติการณ์ ขอบเขต และความร้ายแรงแห่งการกระทำตลอดจนพฤติการณ์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิด (The Nature of Defendant's Conduct)

๒. ผลกระทบจากการกระทำของจำเลยที่มีต่อโจทก์ (The Impact of Defendant's Conduct on the Plaintiff)

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์และจำเลย (The Relationship Between the Plaintiff and Defendant)

๔. ฐานะทางการเงิน สังคม ความเป็นอยู่ของจำเลย รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางเงินตราซึ่งก็อาจจะถูกนำมาใช้ในการพิจารณา (The Defendant's Financial Condition)

๕. ความเป็นไปได้ที่จำเลยจะกระทำความผิดซ้ำ หากไม่กำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (The Likelihood that the Defendant Would Repeat the Conduct if a Punitive Award is not Made)

๖. สถานการณ์อื่น ๆ ทั้งหมดที่ปรากฏโดยพยานหลักฐาน เหตุในการลดหย่อนผ่อนโทษ รวมทั้งการกำหนดจำนวนค่าเสียหายเพื่อการลงโทษในคดีอื่น ๆ (Any Other Circumstances Shown by the Evidence, Including any Circumstances of Mitigation, that Bear on the Question of the Size of any Punitive Damages)

นอกจากนี้ การกำหนดจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษยังอาจจะถูกกำหนดอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมาย โดยอาจจะกำหนดจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษเป็นจำนวนหนึ่งเท่า สองเท่า หรือสามเท่า โดยเปรียบเทียบกับค่าสินไหมทดแทน อีกทั้งค่าเสียหายในเชิงลงโทษไม่ควรจะถูกกำหนดในคดีที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการลงโทษ แต่สำหรับคดีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการลงโทษแล้ว หากค่าสินไหมทดแทนที่กำหนดยังไม่เพียงพอสำหรับการลงโทษจำเลย ศาลก็สามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เป็นสูตรทางคณิตศาสตร์ที่แน่นอนสำหรับที่จะใช้ในการตัดสินกำหนดจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษ ผู้พิพากษา ตุลาการ หรือคณะลูกขุนก็ควรจะต้องพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายในเชิงลงโทษในระดับที่ยุติธรรมและเหมาะสมกับความเสียหายที่จำเลยได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่โจทก์

#### ตัวอย่างคดี

คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๙ แห่งสหรัฐ คดี Exxon Mobil Corp; คดีนี้บริษัท Exxon ซึ่งเป็นบริษัทค้าน้ำมันรายใหญ่ของโลกถูกเอกชนราวสี่หมื่นรายฟ้องเรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษ จากเหตุที่เรือบรรทุกน้ำมันของบริษัท

ดังกล่าวเกิดขึ้น ทำให้น้ำมันดิบจำนวนมากถึง ๑๑ ล้านแกลลอนรั่วไหลทำให้สิ่งแวดล้อม ทั้งทางบกและทางทะเลในแถบเมือง Prince William Sound ในแถบมลรัฐอลาสก้า เสียหาย ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค ๙ แห่งสหรัฐได้มีคำพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลชั้นต้น โดยเห็นว่าค่าเสียหายในเชิงลงโทษที่คณะลูกขุนกำหนดให้นั้นสูงเกินไป โดยศาลอุทธรณ์ ลดจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษลงเหลือไม่เกิน ๔ เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง จึงเห็นได้ว่า ค่าเสียหายเชิงลงโทษนั้นแท้จริงแล้วมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อต้องการยับยั้งป้องปราม ไม่ให้ผู้กระทำผิดกระทำความผิดนั้นซ้ำอีก โดยไม่ได้มีเจตนาจะให้ผู้กระทำผิดนั้น จะต้องทนทุกข์จากค่าเสียหายดังกล่าวเกินควรด้วย

## ๕.๔ ค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

### ๕.๔.๑ ค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

#### ๑) ศาลยุติธรรม

#### การพิจารณากำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมโดยศาลยุติธรรม<sup>๑๒</sup>

การคิดคำนวณค่าความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย จะต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย แต่ในขณะนี้กระบวนการคิดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีพื้นฐานแนวคิดที่ให้มีการชดเชยค่าเสียหายเฉพาะค่าเสียหายที่ปรากฏชัดแจ้งแล้วเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้น ควรรวมไปถึงมูลค่าเพื่อใช้ ความเสียหายทางเศรษฐกิจ ค่าขาดโอกาสจากการใช้ ทรัพยากร ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องทางเศรษฐศาสตร์ ดังนั้น จึงควรมีการทบทวน และนำหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อการคำนวณ การเยียวยาที่เหมาะสม ทั้งในเรื่องของมูลค่าที่เกิดจากการใช้ มูลค่าที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ และมูลค่าทั้งทางตรงและทางอ้อม การคำนวณค่าเสียหายตามหลักทางเศรษฐศาสตร์ จะทำให้สามารถกำหนดค่าเสียหายที่เป็นที่ยอมรับและเป็นมูลค่าความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจริง และมีเหตุผลทางวิชาการมารองรับ

<sup>๑๒</sup> สรุปรจาก รศ.ดร.อรพรรณ ณ บางช้าง และ ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, “โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อ สนับสนุนกระบวนการยุติธรรม”, สถาบันวิจัยรพพัฒนาศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๕๒.

## ๒) ศาลปกครอง

### การพิจารณากำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครอง

เมื่อศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อมและรับฟังพยานหลักฐานในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ศาลปกครองก็จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป

### ตัวอย่างคดี คดีล้มห้วยคลิตี้

หลักเกณฑ์ในมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในคดีห้วยคลิตี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสองฟ้องว่า กรมควบคุมมลพิษ ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการเรียกค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมจากบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งรัฐมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป โดยเบื้องต้นจะต้องมีการกระทำของบุคคลหรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำหรือละเว้นดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำหรือละเว้นการกระทำหรือไม่ เพียงแต่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งการกระทำนั้นจะต้องเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้กระทำการหรือละเว้นการกระทำจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าของทรัพยากรที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปจากการนั้น ส่วนผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๙๗ ต้องเป็น “รัฐ” เท่านั้น เนื่องจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรานี้มุ่งจะคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวหน่วยงานจะต้องประสานพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการใช้สิทธิฟ้องร้องแทนรัฐ ตามมาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังนั้น แม้บริษัท ฯ จะได้ดำเนินการฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้มิให้มีส่วนตะกั่วเกินกว่าที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ได้กำหนด แต่หากการกระทำของบริษัท ฯ ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ได้ก่อให้เกิดความเสียหาย

แก่ผู้อื่นหรือรัฐ โดยไม่ปรากฏเหตุยกเว้นความรับผิด บริษัท ฯ ก็มีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย เมื่อถูกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๕ ระบุให้อำนาจกรมควบคุมมลพิษ ผู้ถูกฟ้องคดีในการเรียกค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันเป็นการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ประเมินค่าเสียหายจากการปนเปื้อนสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ และได้ขอความร่วมมือไปยังสำนักงานอัยการจังหวัดกาญจนบุรีเพื่อดำเนินการฟ้อง บริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรตส์ (ประเทศไทย) จำกัด ต่อศาลจังหวัดกาญจนบุรี เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๗/๒๕๕๑ เรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรตส์ (ประเทศไทย) จำกัด กรณีปล่อยให้แร่ตะกั่วปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการเรียกค่าใช้จ่ายในการจัดมลพิษและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมจากบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรตส์ (ประเทศไทย) จำกัด แล้ว

#### ๕.๔.๒ ค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ดังนี้

**โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (อังกฤษ: United Nations Environment Programme หรือ UNEP)** ได้จัดทำคู่มือกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝ่ายตุลาการ (Judicial Handbook on Environmental Law) โดยกำหนดถึงหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมว่า การชดใช้ค่าเสียหายมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อชดเชยความเสียหายเต็มจำนวนต่อสิ่งแวดล้อมและผลผลิตที่ได้จากสิ่งแวดล้อมนั้น รวมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ต้องเกิดขึ้นจากการที่ต้องสูญเสียสิ่งแวดล้อมนั้นไปด้วย นอกจากนี้ ยังจะต้องคำนึงถึงมูลค่าทางเศรษฐกิจจากการทำลายสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งวิธีการประเมินมูลค่าดังกล่าวอาจทำได้หลายรูปแบบ เช่น สำหรับผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากส่วนประกอบของสิ่งแวดล้อม เช่น ปลา หรือไม้ นั้น อาจใช้มูลค่าการซื้อขายในตลาดเพื่อกำหนดความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ และสำหรับสินค้าหรือบริการที่ไม่ได้มีการซื้อขายกันในตลาดนั้นอาจใช้วิธีประเมินมูลค่าทางอ้อมได้ ซึ่งวิธีหนึ่งที่ใช้คือ ค่าฟื้นฟูหรือค่าการบูรณะซ่อมแซมสิ่งแวดล้อม (Cost of Rehabilitation or Restoration) หากเป็นกรณีที่อาจคำนวณได้ หรืออาจมีค่าเสียหายทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น ค่าขาดรายได้ (Lost Earning Damages) หรือค่าขาดความสุขสบาย

ในชีวิต (Hedonic Damages) ที่เกี่ยวกับความพึงพอใจของมนุษย์ อันเกิดจากประโยชน์ทางสันตนาการหรือภูมิทัศน์ที่ได้จากสิ่งแวดล้อมที่เสียไปนั้นด้วย ซึ่งการกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวจำเป็นต้องมีการคำนวณค่าฐานหรือมีการประเมินมูลค่าของสิ่งแวดล้อมก่อนที่จะเกิดความเสียหายนั้นด้วย

นอกจากความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว การฟื้นฟูและการเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม (Restitution and Remediation) ก็เป็นวิธีการเยียวยาความเสียหายที่ได้รับการยอมรับมาก หากเป็นกรณีที่มีความเป็นไปได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นอาจจัดให้หายไปได้หรือสถานการณ์แห่งความเสียหายนั้นสามารถฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ ซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น ศาลก็มักจะมีคำสั่งให้ทำความสะอาดสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายไป (Clean Up) หรือสั่งให้มีการดำเนินการให้ระบบนิเวศที่เสียไปกลับคืนสู่สภาวะปกติ คำสั่งเช่นว่านี้ มีลักษณะคล้ายคลึงกับคำสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ (Injunctions) ซึ่งเป็นการเยียวยาความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่ง แทนการชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ซึ่งโดยมากแล้วก็มักจะเป็นผลดีต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่าการชดเชยค่าสินไหมทดแทนอีกด้วย

ในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับการฟื้นฟูหรือการเยียวยาความเสียหายที่เหมาะสมนั้นศาลจะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูความเสียหายกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงต่อสิ่งแวดล้อมด้วย โดยศาลในบางประเทศจะจำกัดค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูความเสียหายไว้ไม่เกินราคาตลาดของสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไป ในขณะที่ศาลในอีกหลายประเทศจะมีคำสั่งให้ฟื้นฟูความเสียหายของสิ่งแวดล้อมโดยไม่คำนึงถึงราคาตลาดของสิ่งแวดล้อมที่เสียหายนั้นเลย

**ศาล D.C. Circuit ของประเทศสหรัฐอเมริกา**<sup>๑๓</sup> วางหลักการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ

๑) หลักการประเมินมูลค่าโดยคิดคำนวณจากต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ต้องสูญเสียไปในการฟื้นฟูสภาพความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ (Restoration Costs)

๒) หลักการประเมินมูลค่า (ทางเศรษฐกิจ) ของทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ (Non-use Value) ด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

<sup>๑๓</sup> ข้อมูลจาก วินัย เรืองศรี. การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์จากศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกา. ข้อมูลจากแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกา เว็บไซต์ <http://www.supremecourt.or.th/>

### ตัวอย่างคดี

คดี Ohio v. Department of Interior คดีนี้ กระทรวงมหาดไทยของสหรัฐได้ออกระเบียบฉบับใหม่ว่าด้วยการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980 (CERCLA)) และกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติม “The Superfund Amendment and Reauthorization Act of 1986 : SARA” โดยได้กำหนดลำดับความสำคัญของเทคนิคหรือวิธีการประเมินความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีข้อจำกัดว่า ความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่ประเมินนั้น ควรมีมูลค่าน้อยกว่า (the lesser of) ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูความเสียหาย (Costs of restoring) หรือค่าความสูญเสียของมูลค่าที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรนั้น (Use Value) และยังได้ให้ความสำคัญโดยเน้นที่การใช้เทคนิคหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในระบบตลาดมากกว่าเทคนิคหรือเครื่องมือที่ไม่ใช่ระบบตลาดในการคำนวณค่าเสียหาย

ศาล D.C. Circuit ของสหรัฐได้วางหลักไว้ว่า หลักการ the lesser of ของระเบียบดังกล่าวมีผลเป็นโมฆะเพราะขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ต้องการใช้จ่ายในการฟื้นฟูความเสียหายเป็นฐานในการประเมินความเสียหายสำหรับการทำให้ทรัพยากรที่เสียหายกลับคืนสู่สภาพปกติเท่านั้น และการเน้นที่การใช้เทคนิคหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในระบบตลาดมากกว่าเทคนิคหรือเครื่องมือที่ไม่ใช่ระบบตลาดเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากมูลค่าที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ทรัพยากร (Non Use Value) สมควรที่จะต้องคำนึงถึงในการประเมินความเสียหายดังกล่าวด้วย คำวินิจฉัยของศาลดังกล่าวนอกจากจะรับรองว่า วิธีการประเมินด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่ใช่ระบบตลาด เป็นเครื่องมือที่น่าเชื่อถือได้แล้ว ยังถือว่าเครื่องมือดังกล่าวเป็นเครื่องมืออันดับแรกที่ต้องใช้ในการประเมินมูลค่าของทรัพยากรที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ทรัพยากรนั้นอีกด้วย

### ๕.๕ ข้อสังเกตในการกำหนดค่าเสียหายคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

๑) ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลอาจต้องพิจารณาพยานหลักฐานทั้งที่เป็นพยานวัตถุ พยานเอกสาร และการรับฟังความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อพิเคราะห์ว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหลักฐานเหล่านี้จะมีความสำคัญมากในการพิสูจน์ความผิดและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องให้

ความสำคัญต่อการรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นให้ได้ว่าได้รวบรวมพยานหลักฐานเหล่านั้นมาโดยถูกต้องหรือไม่ โดยเฉพาะพยานวัตถุ เช่น ในคดีล่าห้วยคลิตี้ ศาลจะต้องวิเคราะห์ปริมาณตะกอนดิน ตะกอนน้ำ ในล่าห้วยคลิตี้ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีสารตะกั่วเจือปน ซึ่งการเก็บตัวอย่างน้ำดังกล่าว ต้องเก็บอย่างถูกต้องตามหลักการเก็บตัวอย่างที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ตลอดจนต้องเก็บตัวอย่างและวิเคราะห์ผลของสภาพน้ำ โดยองค์กรที่ได้รับการรับรองมาตรฐานโดยภาครัฐหรือเป็นองค์กรที่ขึ้นทะเบียนไว้กับศาล มิฉะนั้นอาจทำให้เกิดข้อโต้แย้งได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งพยานหลักฐานโดยมิชอบ อันจะมีผลต่อการวินิจฉัยคดีของศาลได้ ซึ่งบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานให้ครอบคลุมถึงการรับฟังพยานวัตถุ รวมทั้งองค์กรที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบหรือพิสูจน์พยานวัตถุเพื่อให้ข้อเท็จจริงแก่ศาล ซึ่งหากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้ชัดเจนจะสามารถช่วยให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยครอบคลุมข้อเท็จจริงทุกด้าน เพื่อให้การกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเป็นไปอย่างถูกต้องและเกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย เห็นควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม แยกออกมาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างชัดเจน เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับศาลปกครองในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

๒) การกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษา ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริง เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต หรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน โดยนำทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Theory) ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า “ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ๆ น่าจะมาจากเหตุการณ์กระทำของผู้ถูกฟ้องคดี” มาปรับใช้ แทนการใช้ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า “ความเสียหายต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี”

๓) ปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในค่าเสียหายและการบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองและศาลยุติธรรมในกรณีที่มีการกระทำละเมิดในมูลเหตุเดียวกัน กล่าวคือ กรณีที่เกิดปัญหาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นเพื่อชดเชยความเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

และในระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใครควรเป็นผู้ที่รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นและรับผิดชอบละกึ่งส่วน เพราะในการพิจารณาคดีในลักษณะนี้ศาลปกครองและศาลยุติธรรมจะแยกการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีออกไปในแต่ละศาล ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาความลักลั่นในการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น อันอาจจะทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับความคุ้มครองได้อย่างเป็นธรรม โดยผู้เสียหายอาจจะไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายเต็มตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าเสียหายเกินกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครอง

ดังนั้น ในกรณีที่มีคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นสู่ศาลปกครองแล้ว ให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ศาลทราบว่ามีผู้เสียหายได้ใช้สิทธิฟ้องคดีโดยอาศัยมูลคดีเดียวกันเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต่อศาลยุติธรรมหรือไม่ ถ้าหากได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมด้วยแล้ว ศาลปกครองก็ควรที่จะเรียกเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเข้ามาโดยเป็นผู้ร้องสอดเข้ามาในคดีโดยนำความตามมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากนี้ หากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมคดีใดคดีหนึ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้เสียหายได้นำคดีนั้นเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมด้วยแล้ว กรณีนี้เห็นควรให้ศาลปกครองนำสัดส่วนการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนของเอกชนผู้ก่อมลพิษตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม (ถ้ามี) มาประกอบการพิจารณาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเสมอ





๑๐๒ แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## เรื่องที่ ๒

## การห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ\*

หลักการเรื่องการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอนี้เป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความ ซึ่งจะแตกต่างจากหลักทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาความ การห้ามคำพิพากษาเกินคำขอนั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของเรื่องคำพิพากษาในประเด็น “คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดีและคำบังคับ” เกี่ยวกับ “ข้อจำกัดอำนาจหรือเสรีภาพของตุลาการในการกำหนดคำบังคับ” โดยศาลจะพิพากษาคดีเกินข้อหาในคำฟ้องมิได้ ศาลจะออกคำบังคับเกินคำขอท้ายฟ้องมิได้ และศาลจะยกเหตุที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายไม่ชอบด้วยกฎหมายเหตุอื่นหรือข้ออ้างอื่นนอกเหนือจากที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้อง มาเป็นเหตุเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้<sup>๑</sup> ซึ่งสามารถขยายความต่อไปได้อีกว่า ศาลย่อมพิพากษาและมีคำบังคับให้มีเนื้อหาเกินกว่าความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีมิได้ และย่อมมีคำบังคับไปยังบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้บังคับมาด้วยมิได้เช่นกัน จึงสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการพิพากษาไม่เกินคำขอมีข้อพิจารณาอยู่ ๒ ส่วนสำคัญ คือ ส่วนแรก เป็นส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดี โดยศาลจะพิจารณาพิพากษาเกินกว่าประเด็นแห่งคดีที่คู่กรณีกล่าวอ้างมาได้ ส่วนที่สอง เป็นส่วนของคำพิพากษา โดยศาลจะพิพากษาเกินไปกว่าคำขอท้ายฟ้องของคู่กรณีมิได้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นเนื้อหาแห่งคำขอและบุคคลที่มุ่งให้ศาลมีคำพิพากษาและคำบังคับไปถึง

บทความฉบับนี้จะกล่าวถึงหลักการเรื่องการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ โดยเปรียบเทียบหลักการของประเทศไทยกับหลักการในต่างประเทศ ช้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอซึ่งต้องมีการตีความอย่างเคร่งครัด และแนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทยที่มีแนวคิดในเรื่องนี้ออกเป็นสองแนวด้วยกัน

\* จัดทำโดย นายโรม ทีปะปาล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

<sup>๑</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เอกสารคำบรรยาย วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป, วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เวลา ๑๓.๐๐-๑๖.๐๐ น. ณ ห้องประชุมชั้น ๑ ชั้น ๓๗ สำนักงานศาลปกครอง (ตึกเอ็มไพร์), ๒๕๔๗, หน้า ๘

## ๖.๑ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้เป็นหลักปฏิบัติสากลที่นานาอารยประเทศต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพราะในการตัดสินคดีนั้นศาลจำเป็นต้องเคารพหลักความประสงค์ของคู่ความ (le principe dispositif) โดยศาลจะไม่มีอำนาจแก้ไขประเด็นแห่งคดีหรือคำขอของคู่ความได้ตามอำเภอใจ<sup>๒</sup> ซึ่งความเคร่งครัดในการตีความจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ บางประเทศอาจมีข้อยกเว้นในบางกรณีแต่ในบางประเทศศาลไม่สามารถพิพากษาเกินคำขอได้เลย

### ๖.๑.๑ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในคดีปกครองของประเทศไทย

ศ.ดร.วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ ได้อธิบายถึงความหมายของการห้ามมิให้ศาลพิพากษาคดีเกินคำขอว่า มีความหมาย ๓ ประการ

**ประการแรก ศาลจะพิพากษาคดีเกินข้อหาในคำฟ้องไม่ได้** เช่น กฎฉบับหนึ่งมีหลายมาตรา หลายข้อ (บทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาเรียกว่ามาตรา ในกฎกระทรวงเรียกว่าข้อ) ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าบทบัญญัติในกฎฉบับนั้นเพียงมาตราใด มาตราหนึ่งหรือสองสามมาตราเท่านั้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอน ไม่ได้ขอให้เพิกถอนกฎทั้งฉบับ แสดงว่าผู้ฟ้องคดีกล่าวหาเพียงบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะไปหยิบยกเอาบทบัญญัติมาตราอื่น ข้ออื่นในบทบัญญัติฉบับนั้นมาวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนไม่ได้ จะอ้างว่าศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนไม่ได้ ระบบไต่สวนก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักที่ว่าศาลต้องพิจารณาคดีพิพากษาคดีตรงตามคำขอ

**ประการที่สอง ศาลจะออกคำสั่งบังคับเกินคำขอท้ายฟ้องไม่ได้** เช่น การเวนคืนในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิ่มค่าทดแทนที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืนให้ โดยอ้างว่าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นก็ดี หรือรัฐมนตรีซึ่งวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ดีให้ค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีน้อยไปไม่เป็นธรรม ขอให้ศาลเพิ่มอีก แต่ไม่ได้ขอให้ศาลกำหนดค่าทดแทนส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ศาลจะไปกำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือให้ด้วยมิได้ แม้จะตรวจพบในสำนวนว่าราคาที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนลดลงก็ตาม ในเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอให้กำหนดค่าทดแทนให้ ศาลปกครองก็ไปกำหนดให้ไม่ได้ หรือสำหรับที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ถ้าเหลือน้อย กฎหมายบังคับว่าเจ้าหน้าที่เวนคืนจะต้องจัดซื้อไป แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ขอให้ศาลปกครองสั่งให้เจ้าหน้าที่เวนคืนจัดซื้อ ศาลจะสั่งให้จัดซื้อไม่ได้ เป็นต้น

<sup>๒</sup> กรณีการ สุทธิประสิทธิ์, “ข้อคิดในเรื่อง ultra petita ต่อการพิพากษาคดีปกครอง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน) ๒๕๕๓, หน้า ๓๖

**ประการที่สาม ศาลจะยกเหตุที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายไม่ชอบด้วยกฎหมาย เหตุอื่นหรือข้ออ้างอื่น นอกเหนือจากที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้องมาเป็นเหตุเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้** เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งทางปกครองออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเกิดจากการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ โดยมีการอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้ดุลพินิจฝ่ายปกครองออกคำสั่งเพื่อการอย่างอื่นนอกเหนือจากการรักษาประโยชน์สาธารณะที่อยู่ในเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ ศาลปกครองแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่าคำสั่งนี้ออกโดยมีเจตนารมณ์จะรักษาประโยชน์สาธารณะที่อยู่ในเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ ไม่ได้เป็นการใช้ดุลพินิจมิชอบด้วยประการใดทั้งสิ้น ข้ออ้างนี้ไม่มีมูล แต่ศาลตรวจสอบพบว่าคำสั่งทางปกครองฉบับนี้เป็นคำสั่งกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุว่าออกโดยไม่ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลปกครองจะยกเอาเหตุนี้ขึ้นมาวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองฉบับนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนด้วยเหตุผลนี้ได้หรือไม่ โดยหลักแล้วทำไม่ได้ เพราะผู้ฟ้องคดีขอให้วินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองมิชอบด้วยกฎหมายเพราะออกโดยใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยไม่ได้บัญญัติหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอไว้อย่างชัดเจน จะมีก็แต่เพียงข้อ ๕ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดว่าในการกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งศาลปกครองได้นำหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอมาปรับใช้ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป<sup>๓</sup> แต่โดยที่ ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบเดียวกัน ได้กำหนดให้วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน จึงเกิดคำถามขึ้นมาว่า การพิจารณาของศาลปกครองภายใต้ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวนนี้จะต้องผูกพันต่อหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอหรือไม่ เพียงใด ซึ่งประเด็นนี้ มีนักกฎหมายที่เห็นว่าการพิจารณาคดีปกครองควรนำหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอมาใช้บังคับในลักษณะที่ยึดหยุ่น ผ่อนคลาย และไม่เคร่งครัด

<sup>๓</sup> อัจฉิมา ถาวร, “ปัญหาการนำหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอมาใช้ในคดีปกครอง”, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๗, ๒๕๕๔, หน้า ๒๙.

ดังเช่นที่เป็นในคดีแพ่ง<sup>๔</sup> แต่ก็มีนักกฎหมายบางคนเห็นว่า การพิจารณาในระบบไต่สวนนี้เป็นระบบที่เน้นบทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ กล่าวคือ หลักการพิจารณาโดยระบบไต่สวนเป็นการพิจารณาโดยศาลมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอและยื่นไว้ต่อศาลเท่านั้น แต่ในการกำหนดประเด็นการพิจารณาของศาลก็ยังคงต้องผูกพันตามข้อโต้แย้งกันในคำคู่ความของคู่กรณี และการพิพากษาคดีก็ต้องไม่เกินกว่าที่คำขอของผู้ฟ้องคดีอยู่นั่นเอง

### ๖.๑.๒ หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอที่ถูกนำมาใช้อย่างเคร่งครัด: กรณีศึกษาของประเทศสเปน

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้เป็นหลักสากล ที่ถูกนำมาใช้อย่างเคร่งครัดในประเทศที่มีระบบการพิจารณาคดีปกครองในระบบกล่าวหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสเปน ที่นำหลักการดังกล่าวมาใช้อย่างเคร่งครัด ถึงขั้นที่ว่าหากศาลพิพากษาเกินคำขอนั้น ถือเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญเลยทีเดียว

พระราชบัญญัติว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองของสเปน ได้บัญญัติถึงรูปแบบของคำตัดสินในคำพิพากษาของคดีปกครองไว้แต่เพียงว่า คำพิพากษาสามารถตัดสินได้ใน ๓ ลักษณะคือ ไม่รับคำฟ้อง เห็นด้วยกับคำฟ้อง และไม่เห็นด้วยกับคำฟ้อง แต่ไม่ได้กล่าวถึงองค์ประกอบภายในของคำพิพากษา อย่างไรก็ตาม บทส่งท้าย (Disposicion final) ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักไว้ชัดเจนว่า หากมีเรื่องใดที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้บัญญัติไว้ ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ค.ศ. ๒๐๐๐ (Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil) มาใช้บังคับ

มาตรา ๒๑๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ค.ศ. ๒๐๐๐ ได้วางหลักไว้ว่า คำพิพากษาต้องมีความชัดเจน เที่ยงตรง และสอดคล้องกับคำขอที่ได้กล่าวอ้างไว้ชัดเจนในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีและคู่กรณีที่เกี่ยวข้องในคดีนั้น โดยต้องตัดสินลงโทษหรือยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี รวมไปถึงตัดสินในประเด็นแห่งคดีที่เป็นข้อพิพาทในทุกกรณีอีกด้วย ศาลจะต้องไม่ตัดสินในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายต่างไปจากที่คู่กรณีต้องการ และใช้หลักกฎหมายที่วินิจฉัยสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในคดี แม้ว่าจะเป็นการข้อกฎหมายที่มีได้กล่าวอ้างมาในสำนวนคดี

<sup>๔</sup> อัจฉิมา ถาวร, *เพิ่งอ้าง*, หน้า ๓๐.

<sup>๕</sup> วรณชัย บุญบำรุง ธนกร วรปรัชญากุล และสิริพันธ์ พลรบ, *หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม ๑*, (กรุงเทพฯ:วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๗๘.

จากบทบัญญัติของมาตราดังกล่าวที่สามารถนำมาใช้บังคับกับคำพิพากษาในคดีปกครอง จะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติในกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่าศาลจะต้องพิพากษาตามคำขอของคู่กรณีในคดีนั้น โดยไม่อาจพิพากษาในเรื่องที่คู่กรณีมิได้ร้องขอได้

หากศาลพิพากษาเกินคำขอ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน เคยวินิจฉัยว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน เลยทีเดียว โดยคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๑๙๙๘ ได้วินิจฉัยโดยสรุปว่า คำพิพากษาที่ตัดสินมากเกินไป เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔.๑ เรื่องความคุ้มครองทางศาล (*tutela judicial efectiva*)<sup>๖</sup> การตัดสินเกินขอบเขตหรือตัดสินไม่ตรงกับสิ่งที่คู่กรณีได้แสดงไว้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี โดยพิพากษาเกินคำขอ (*ultra petitum*) หรือพิพากษาต่างไปจากคำขอ (*extra petitum*) เป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนการพิจารณาที่สำคัญ และทำให้ประชาชนผู้ใช้สิทธิทางการศาลปราศจากการปกป้องตนเอง และเป็นการกีดกันไม่ให้คู่กรณีมีโอกาสต่อสู้เป็นอย่างอื่น คำพิพากษาดังกล่าวจึงเป็นคำพิพากษาที่ผิดปกติ ไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณี

จากคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนตีความว่า การพิพากษาเกินคำขอนั้นเป็นเรื่องที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่สามารถออกกฎหมายใดที่อนุญาตให้มีการพิพากษาเกินคำขอได้

นอกจากคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ที่ได้มีคำวินิจฉัยห้ามการพิพากษาเกินคำขอแล้ว ยังมีคำพิพากษาของศาลฎีกาสเปน อีกหลายคำพิพากษาได้อธิบายถึงกรณีศาลไม่สามารถพิพากษาเกินคำขอได้ เช่น คำพิพากษาฎีกาลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๖ คำพิพากษาฎีกาลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๗ คำพิพากษาฎีกาลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๗ คำพิพากษา

<sup>๖</sup> มาตรา ๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน บัญญัติไว้ดังนี้

“๑. ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับความคุ้มครองทางการศาลอย่างมีประสิทธิภาพจากองค์กรตุลาการและผู้พิพากษาในการใช้สิทธิทางการศาลตามกฎหมาย โดยปราศจากการปกป้องตนเอง (*indefensión*) ไม่ได้ ไม่ว่าจะกรณีใดก็ตาม

๒. ในกรณีนี้ ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการตัดสินจากผู้พิพากษา การโต้แย้งการดำเนินการจากพนักงานคดี การได้รับแจ้งข้อกล่าวหา การเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีสาธารณะที่ปราศจากความล่าช้าโดยไม่จำเป็น สามารถใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวหา การไม่ถูกบังคับให้รับสารภาพข้อกล่าวหา และการได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลมีคำพิพากษา”

ฎีกากลางวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๘ และล่าสุด คำพิพากษาฎีกากลางวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๓ ได้ย้ำถึงหลักการนี้อีกครั้ง มีเนื้อหาโดยสรุปได้ว่า การจะตัดสินว่าคำพิพากษานั้นเป็นคำพิพากษาที่เสียไปด้วยเหตุแห่งความไม่สอดคล้องกับสิ่งที่คู่กรณีได้แสดงไว้ใน การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือไม่นั้น ต้องดูว่าพิพากษาเกินกว่าคำขอ (*ultra petita*) หรือพิพากษาในเรื่องที่คู่กรณีมิได้ร้องขอ (*extra petita*) หรือมิได้ตัดสินหรือให้คำตอบในประเด็นที่คู่กรณีได้กำหนดไว้ในคดี (*citra petita*) หรือไม่ เนื่องจากคำพิพากษาของศาลนั้นจำต้องมีความสัมพันธ์กันระหว่างสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอและการตัดสินที่ตอบสนองกับสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีได้เขียนในคำฟ้องนั้น นอกจากนั้นแล้ว คำพิพากษายังต้องเสียไป หากคำตัดสินในคำพิพากษาไม่สอดคล้องกับมูลคดี เนื่องจากกรณีดังกล่าวถือได้ว่าคู่กรณีไม่สามารถใช้สิทธิปกป้องตนเองได้ ศาลไม่สามารถอ้างหลักศาลเป็นผู้รู้กฎหมาย (*iura novit curia*) เพื่อตัดสินคดีเช่นนั้นได้

เนื้อหาในคำพิพากษาของศาลฎีกาที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการตอกย้ำว่าการพิพากษาเกินคำขอในประเทศสเปนเป็นสิ่งต้องห้าม ศาลไม่สามารถกระทำได้อย่างสิ้นเชิง

## ๖.๒ ข้อยกเว้นของหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ

ถึงแม้ว่าหลักการเรื่องห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอจะเป็นหลักการที่หลายประเทศนำมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัด แต่เรื่องดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นด้วยเช่นเดียวกัน นั่นคือกรณีของปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลมีหน้าที่ต้องหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีหยิบยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างข้อเถียงแต่อย่างใด<sup>๗</sup>

<sup>๗</sup> แท้จริงแล้ว ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยไม่ใช่ข้อยกเว้นหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ แต่เป็นเรื่องหน้าที่ของศาลที่จะต้องหยิบยกปัญหานี้ขึ้นมาพิจารณาอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ จึงกล่าวได้ว่าหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอกับปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย นั้นมิใช่เรื่องหนึ่งเป็นหลัก อีกเรื่องเป็นข้อยกเว้น แต่เป็นเรื่องสองเรื่องต่างกัน ที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันเท่านั้นเอง; บทความ “การห้ามพิพากษาเกินคำขอ: ความสรุป”, เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการวิชาการด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ ๖/๒๕๕๓ วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เวลา ๙.๐๐-๑๒.๐๐ น. ณ ห้องประชุมชั้น ๙ อาคารศาลปกครอง

### ๖.๒.๑ ข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอในประเทศไทย

ศ.ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายถึงข้อยกเว้นของหลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอ ไว้ว่าข้อยกเว้นคือ ข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย แม้คู่กรณีหรือคู่ความมิได้ยกขึ้นมากล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การ ศาลก็ยกขึ้นมาวินิจฉัยได้ ดังมีรายละเอียด ๓ ประการ ดังนี้

๑) ศาลไม่เพียงแต่มีอำนาจที่จะยกปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัย แต่ศาลยังมีหน้าที่ที่จะต้องยกเอาปัญหานั้นขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยเองด้วย หมายความว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะระบุเหตุปัญหากับความสงบเรียบร้อยในคำฟ้อง ต่อมาภายหลังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องและถอนเหตุนี้ออกไป ศาลก็ยังจะมีหน้าที่ที่จะยกเหตุที่ผู้ฟ้องคดีถอนออกไปแล้วขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยได้

๒) หน้าที่ของศาลที่จะต้องยกเอาเหตุแห่งความสงบเรียบร้อยขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อปรากฏจากเอกสารในสำนวนว่าน่าจะมีเหตุเช่นนั้นเกิดขึ้นในคดี ไม่ใช่ว่าศาลจะหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยพร่ำเพรื่อโดยไม่ปรากฏเหตุอันควรสงสัยในสำนวน เช่น ข้อเท็จจริงในสำนวนไม่ปรากฏปัญหาว่าเจ้าหน้าที่ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยที่มีอำนาจออกหรือไม่ เป็นต้น ศาลมีหน้าที่ที่จะต้องยกเหตุดังกล่าวขึ้นมาวินิจฉัยก็ต่อเมื่อปรากฏในสำนวน เช่น กฎกระทรวงไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีเนื่องจากผู้ลงนามในกฎกระทรวงไม่ใช่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง แต่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ลงนามและเขียนว่าปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง จึงมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการมอบอำนาจกันจริงหรือไม่

๓) เมื่อยกเหตุหรือปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยขึ้นมาวินิจฉัยแล้ว ข้อวินิจฉัยไม่จำเป็นต้องปรากฏในคำพิพากษา แต่จะปรากฏอยู่ในคำพิพากษาก็ต่อเมื่อยกขึ้นมาวินิจฉัยแล้วเกิดขึ้นจริง เช่น กฎกระทรวงออกโดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ถือว่าออกโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกหรือไม่ ศาลปกครองแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน โดยศาลเรียกให้ส่งหนังสือมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนมาเพื่อพิจารณาว่าหนังสือมอบอำนาจครอบคลุมถึงอำนาจในการออกกฎกระทรวงในเรื่องนี้หรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นได้ว่ามอบอำนาจมาโดยถูกต้องตามกฎหมายทุกอย่าง ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องเขียนในคำพิพากษาในประเด็นที่ว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมีอำนาจออกกฎกระทรวงฉบับนี้หรือไม่ แต่ถ้ายกขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยและแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่าการมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงไม่ได้ครอบคลุมในเรื่องให้ออกกฎกระทรวงนี้ด้วย แสดงว่า

กฎกระทรวงออกโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจออกไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องเพิกถอน โดยยกเหตุดังกล่าวมาเป็นเหตุผลในการเพิกถอน

ศ.ดร.วรพจน์ฯ ยังได้อธิบายถึงลักษณะและยกตัวอย่างของ “**ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย**” ดังมีรายละเอียด ดังนี้

- อำนาจกระทำกรของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครอง

ตัวอย่างเช่น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พรบ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ปัญหาว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองออกโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกหรือไม่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้อ้างเหตุนี้มาในคำฟ้อง ศาลก็มีหน้าที่ต้องหยิบยกเอาปัญหาดังกล่าวมาพิจารณาวินิจฉัย หรือในคดีสัญญาทางปกครอง ปัญหาว่าเจ้าหน้าที่ที่ลงนามในสัญญาแทนหน่วยงานทางปกครองและในนามของหน่วยงานทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจกระทำกรแทนหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ หรือถ้าเจ้าหน้าที่ที่ออกกฎหรือออกคำสั่งทางปกครองอ้างว่าปฏิบัติราชการแทนเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ ปัญหาว่ามีการมอบอำนาจกันโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองในบางเรื่องอาจมองว่าเป็นเรื่องของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจก็ได้ เช่น เจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองจะออกไม่ได้เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่อิกราย ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการณให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติแม่บทจะออกกฎกระทรวงได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี หากมีการออกกฎกระทรวงโดยไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรี ถือว่ากฎกระทรวงฉบับนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะกระทำโดยปราศจากอำนาจหรือไม่ หรือเพราะผิดขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งกฎหรือคำสั่งออกโดยไม่ชอบด้วยขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

ปัญหาอำนาจกระทำกรของเจ้าหน้าที่อาจเป็นอำนาจเกี่ยวกับพื้นที่ด้วย เรียกว่าเขตอำนาจตามพื้นที่ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดว่าอำนาจในการออกใบอนุญาตจัดตั้งสถานบริการ พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสถานบริการและต่ออายุใบอนุญาตจัดตั้งสถานบริการนั้น ถ้าเป็นสถานบริการที่ตั้งในเขตกรุงเทพมหานครเป็นอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจนครบาล แต่ถ้าเป็นจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าผู้บัญชาการ

ตำราจนครบาลออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตจัดตั้งสถานบริการซึ่งตั้งอยู่ที่จังหวัดนนทบุรี ก็เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่ศาลยกขึ้นเองได้

*การกระทำนอกเหนืออำนาจก็เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เช่นเดียวกัน* คือการกระทำโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ เช่น ออกกฎหรือออกคำสั่ง โดยไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติฉบับหนึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการและมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัตินี้ ออกกฎกระทรวงมาใช้บังคับในเรื่องใด ๆ ไม่ได้ เพราะกฎกระทรวง เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยในการบังคับหรือดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการหรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ เมื่อรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงมาใช้บังคับ ในเรื่องที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง เจ้าหน้าที่ที่ออกกฎกระทรวงเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเพราะกฎหมายกำหนดให้ รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง แต่เจ้าหน้าที่ที่กระทำนอกเหนืออำนาจเพราะ กฎกระทรวงที่ออกในเรื่องนั้นไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติแม่บทมาตราใด ให้อำนาจออก ถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยเช่นกัน เป็นต้น

- *ในคดีความรับผิดชอบทางละเมิด* ปัญหาว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะต้อง รับผิดชอบใช้เงินตามจำนวนที่เรียกมาในคำฟ้องหรือไม่เพียงใด เป็นปัญหาเกี่ยวกับ ความสงบเรียบร้อยด้วยเช่นเดียวกัน เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ทางปกครองแห่งหนึ่งกระทำละเมิดเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายห้าแสนบาท ขอให้ หน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจริงแต่ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดี ได้รับมิใช่ผลโดยตรงมาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ แต่เป็น ผลมาจากเหตุอื่นซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ กรณีนี้แม้ว่าหน่วยงาน จะไม่ต่อสู้ในประเด็นที่ว่าความเสียหายมิใช่ผลโดยตรงมาจากการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของตนก็ตาม ศาลก็มีหน้าที่ต้องหยิบยกปัญหานี้ขึ้นมา พิจารณาวินิจฉัยและยกฟ้อง ถ้าหากว่าความเสียหายที่เรียกมาไม่ใช่ผลโดยตรง จากการทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่

หรือกรณีฟ้องผิดตัว เช่น ถนนปืนเกล้า-นครชัยศรีสร้างโดย ๒ หน่วยงาน ส่วนหนึ่งสร้างโดยกรุงเทพมหานคร และอีกส่วนหนึ่งสร้างโดยกรมทางหลวง แต่กรมทางหลวงสร้างเสร็จก็มอบให้กับกรุงเทพมหานคร ปรากฏว่ามีคนขับรถ บนถนนเส้นนี้แล้วตกสะพานตาย ภรรยาผู้ตายฟ้องว่ากรมทางหลวงกระทำละเมิด

เนื่องจากออกแบบไม่ดี ได้รับความเสียหาย ค่าสินไหมทดแทน กรมทางหลวงให้การว่า กรมทางหลวงไม่ได้มีหน้าที่ดูแลเพราะมอบให้กรุงเทพมหานครแล้ว จึงเป็นการฟ้องผิดตัว ต้องยกฟ้อง แต่ถ้ากรมทางหลวงไม่ได้ยกประเด็นนี้ขึ้นมา ศาลก็สามารถยกประเด็นนี้ ขึ้นมาได้ เพราะเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

- **ในคดีสัญญาทางปกครอง** ปัญหาว่าสัญญาเป็นโมฆะหรือไม่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ตัวอย่างเช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคู่สัญญาของตน คือผู้ถูกฟ้องคดีประพฤติผิดสัญญา ขอให้ศาลพิพากษาบังคับให้ฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีชดเชย ค่าเสียหายฐานผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าไม่ได้ทำผิดสัญญา หรือถ้าทำผิดสัญญา ค่าเสียหายก็ไม่มากเท่าที่ผู้ฟ้องเรียกมา ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้การว่าสัญญาเป็นโมฆะ แต่ศาลตรวจพบในสำนวนเห็นว่าสัญญานี้เป็นโมฆะ ศาลยอมนำเอาปัญหาว่าสัญญานี้ เป็นโมฆะมาวินิจฉัยได้เพราะถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

### ๖.๒.๒ ข้อยกเว้นของหลักการห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ ในประเทศฝรั่งเศส

ดร. กรรณิการ์ สุทธิประสิทธิ์ ได้อธิบายว่า แม้ว่าโดยหลักแล้วศาล ต้องตัดสินคดีตามข้อพิพาทในคำคู่ความทุกข้อ (omnia petita) ซึ่งถือเป็นหลักทั่วไป ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีก็ตาม แต่ก็มีข้อยกเว้นที่สำคัญ คือ **เรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของสังคม (l'ordre public)** หมายความว่าหากศาลพบข้อเท็จจริง ที่เกี่ยวกับเรื่องความสงบเรียบร้อยของสังคมในระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณา แม้ว่าคู่กรณีจะไม่ได้อ้างถึงแต่ศาลก็สามารถหยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้ ไม่ถือว่าเป็นการ พิจารณาที่เกินคำขอ<sup>๕</sup> ยกตัวอย่างเช่น **กรณีห้ามมิให้ศาลสั่งให้นิติบุคคลมหาชน จ่ายเงินค่าเสียหายในกรณีที่นิติบุคคลมหาชนนั้นไม่ได้มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินดังกล่าว ก็ถือเป็นเรื่องความสงบเรียบร้อยของสังคมที่ศาลสามารถหยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง**<sup>๖</sup> นอกจากนั้นแล้ว ศาลปกครองโดยสภาแห่งรัฐ ยังได้มีคำพิพากษาบรรทัดฐานวางแนวทาง ให้คดีเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างและอาคารที่ใช้สำหรับประกอบกิจการอุตสาหกรรมและ เกษตรกรรมซึ่งมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดอันตรายหรือก่ออันตรายแก่สิ่งแวดล้อม **อันดับต้องได้รับการควบคุมโดยกฎหมายเป็นพิเศษ (Le contentieux des installations**

<sup>๕</sup> Daniel CHABANOL, *La pratique du contentieux administratif*, 4<sup>e</sup> éd., Litec, 2002, p.259. และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, คำบรรยาย “วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป”, อ้างแล้ว หน้า ๙ - ๑๑

<sup>๖</sup> คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๑

Classées pour la Protection de l'Environnement) นั้น ศาลสามารถพิพากษาเกินคำขอได้

นอกจากกรณีเกี่ยวกับเรื่องความสงบเรียบร้อยของสังคมแล้ว ดร.ปาลีรัฐ ศรีวรรณพุกซ์ ได้อธิบายว่า มีกรณีอื่นอีก ๓ กรณีที่ศาลอาจกล่าวถึงเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่ใช่คำขอของคุณค่าก็ได้<sup>๑๐</sup> ได้แก่

๑. การพิพากษาให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการพิจารณาพิพากษาคดี และการให้คู่ความจ่ายค่าเสียหาย

สามารถแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ

(๑) ค่าใช้จ่ายในคดี (les dépens) หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายต่อศาล โดยมาตรา R ๗๖๑-๑ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง กำหนดว่า ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้แก่ ค่าพยานผู้เชี่ยวชาญ ค่าใช้จ่ายในการไต่สวน (ค่าเดินทางและป่วยการพยาน) และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลที่มีใช้เป็นส่วนที่รัฐต้องใช้จ่าย (เช่น ค่าตรวจสอบลายมือชื่อ) โดยกำหนดหลักการให้เป็นภาระของคุณค่าฝ่ายที่แพ้คดีที่จะต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีสถานการณ์พิเศษเฉพาะคดีที่ทำให้ศาลเห็นว่า ควรให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งรับภาระหรือร่วมรับภาระ (แม้จะเป็นผู้ชนะคดีก็ตาม) อนึ่ง มาตราดังกล่าวยังได้กำหนดด้วยว่า คู่ความฝ่ายที่เป็นรัฐก็อาจถูกศาลสั่งให้เป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายตามมาตรานี้ได้

(๒) ค่าใช้จ่ายอื่นที่คู่ความฝ่ายหนึ่งจะต้องจ่ายให้คู่ความ มาตรา L ๗๖๑-๑ กำหนดให้ศาลมีคำสั่งในทุกคดี ให้คู่ความฝ่ายที่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในคดี (ตามข้อ ๑) หรือคู่ความฝ่ายที่แพ้คดี (ในกรณีที่ศาลไม่ได้กำหนดให้มีคู่ความฝ่ายที่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในคดี) จ่ายเงินให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง สำหรับค่าใช้จ่ายอื่นตามจำนวนที่ศาลกำหนด โดยให้ศาลคำนึงถึงความเป็นธรรมและสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ที่จะต้องรับภาระนั้น หรืออาจจะไม่กำหนดให้มีการจ่ายเงินนี้ก็ได้ (ไม่มีฝ่ายใดต้องจ่ายให้อีกฝ่าย) สภาแห่งรัฐได้วางหลักไว้ในคำพิพากษาคดี Comm. De Famars ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๘๑ ว่าในการขอให้มีการชำระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้นั้น คู่ความจะต้องมีคำขอให้ศาลสั่งและระบุจำนวนที่ชัดเจนแน่นอน โดยจะต้องเป็นการยื่นระหว่างการพิจารณาคดีของศาล และศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรสั่งให้ตามที่คู่ความนั้นขอมาหรือไม่ ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลอาจมีคำสั่งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง

<sup>๑๐</sup> ปาลีรัฐ ศรีวรรณพุกซ์, “ผลผูกพันของคำพิพากษาที่มีต่อบุคคลภายนอกคดี: ประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศส”, บทความอยู่ในระหว่างการเตรียมการเผยแพร่ของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

จ่ายเงินดังกล่าวได้ แม้ว่าในคดีนั้นศาลจะมีคำสั่งว่าไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาคดีต่อไป หรือกรณีมีการถอนฟ้องอีกฝ่ายหนึ่ง

๒. การพิพากษาให้ยกเลิก (ลบ) ถ้อยคำหรือข้อความที่มีลักษณะเป็นการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือให้ร้ายผู้อื่นที่ระบุในคำฟ้อง คำให้การ หรือเอกสารในสำนวน

ตามมาตรา L ๗๔๑-๒ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครองกำหนดให้นำความในมาตรา ๔๑ วรรคสามถึงวรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญตีลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๘๑ มาใช้บังคับด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คู่ความในคดี บุคคลภายนอก รวมทั้งศาลเอง ที่เห็นว่ามีการใช้ถ้อยคำเป็นการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือให้ร้ายอาจยื่นคำขอต่อศาลเพื่อสั่งให้ยกเลิกถ้อยคำดังกล่าวได้ แต่ศาลจะสั่งให้มีการยกเลิกหรือลบข้อความได้เฉพาะแต่กรณีที่เกิดขึ้นในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเท่านั้น อนึ่ง สำหรับการขอให้ชดเชยค่าเสียหายนั้น เป็นกรณีที่ผู้เสียหายจะต้องนำไปฟ้องคดีต่างหาก ซึ่งอาจจะเป็นคดีปกครองหรือคดีแพ่งก็ได้ (หากผู้ใช้ถ้อยคำดังกล่าวเป็นฝ่ายปกครอง คดีก็จะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หากผู้ใช้ถ้อยคำดังกล่าวเป็นเอกชน คดีก็จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม)

๓. การพิพากษาให้ปรับผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องคดีโดยไม่สุจริต (recours abusif)

มาตรา R ๗๔๑-๑๒ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง บัญญัติให้ศาลมีอำนาจกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ศาลเห็นว่าฟ้องคดีโดยไม่สุจริต ต้องจ่ายค่าปรับเป็นเงินจำนวนไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ ฟรังก์ (๓,๐๐๐ ยูโร) ได้ บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจศาลในการพิจารณาว่า คำฟ้องใดมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิทางศาลโดยไม่สุจริต ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะของศาลที่จะพิจารณาได้โดยไม่ต้องไต่สวนคู่ความเสียก่อน และไม่ต้องให้เหตุผลประกอบ และศาลมีอำนาจสั่งได้แม้ว่าคำฟ้องไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั้น สำหรับคู่ความไม่มีสิทธิที่จะขอให้ศาลมีคำสั่ง ที่สำคัญคือศาลจะใช้อำนาจนี้ได้แต่เฉพาะกับผู้ฟ้องคดีเท่านั้น

### ๖.๓ การพิพากษาเกินคำขอในการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะในประเทศอินเดีย (คำพิพากษามีผลผูกพันไปยังบุคคลภายนอก)

ดร. สุชาติ วงศ์สินนาคได้อธิบายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว<sup>๑๑</sup> โดยสรุปได้ว่า แม้ประเทศอินเดียจะไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ศาลสูงสุดอินเดียได้ยอมรับว่าการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นการฟ้องโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งอินเดีย<sup>๑๒</sup> ซึ่งประชาชนมี สิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาทางรัฐธรรมนูญโดยตรงต่อศาลสูงสุด (original jurisdiction) โดยไม่ต้องเริ่มต้นคดีในศาลล่างก่อนอย่างที่ปฏิบัติกันในคดีแพ่งทั่วไป และ “สิทธิในชีวิต” (right to life) ถือเป็นหนึ่งในเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะในอินเดีย ซึ่งศาลสูงสุดอินเดียมักจะใช้การตีความขยายความ คำว่า “สิทธิในชีวิต” ตามมาตรา ๒๑ ให้ครอบคลุมถึงสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ (นอกเหนือไปจากสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา) ซึ่งไม่ได้บัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นใด เช่น สิทธิในการมีสุขภาพที่ดี สิทธิในการดำรงชีพ สิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ปราศจากมลพิษ สิทธิที่จะมีที่พักอาศัย สิทธิที่จะมีน้ำสะอาด เป็นต้น

ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สาธารณะ คดีแรก ๆ ที่เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับสิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดีที่ปลอดภัย (right to a healthy environment) คือคดี Rural Litigation and Entitlement Kendra v. State of U.P. (AIR 1985SC 652) ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลพิชการณาครั้งแรกถึง “ความสมดุลทางสิ่งแวดล้อม” และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการใช้ชีวิตที่ปกติสุขของประชาชน

ในคดีนี้ศาลสูงสุดได้รับจดหมายจากองค์กรเอกชนชื่อว่า Rural Litigation and Entitlement Kendra ซึ่งอ้างว่ามีการทำเหมืองแร่หินปูนที่ไม่ชอบด้วย

<sup>๑๑</sup> สุชาติ วงศ์สินนาค, “การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะในอินเดีย”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ เมษายน-มิถุนายน ๒๕๕๕

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๓๒ (๑) บัญญัติว่า “ด้วยวิธีการที่เหมาะสม การใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้สิทธิที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้เกิดผลบังคับใช้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง” มาตรา ๓๒ (๒) ระบุให้ “ศาลสูงสุดมีอำนาจที่จะกำหนดมาตรการ (directions) หรือ มีคำสั่ง (orders) หรือ ออกหมาย (writs) ซึ่งรวมถึงหมายสั่งให้ส่งตัวผู้ถูกคุมขังมาศาล (habeas corpus) หมายบังคับของศาลสูงให้ปฏิบัติตามหน้าที่ (mandamus) หมายห้ามกระทำหรือละเว้นกระทำการ (prohibition) หมายสั่งให้ชี้แจง (quo warranto) และคำสั่งเรียกสำนวนโดยศาลสูง (certiorari) กรณีจะเป็นประการใดแล้วแต่ความเหมาะสมเพื่อให้สิทธิที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้เกิดผลบังคับใช้

กฎหมาย ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสภาพของสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง มีทั้งปัญหาการกัดเซาะทำลายหน้าดิน การตัดไม้ทำลายป่า การเกิดตะกอนในแม่น้ำ อันเป็นการทำลายสภาพแวดล้อมที่เปราะบางบริเวณเชิงเขาหิมาลัย ศาลสูงสุดอินเดีย ได้มีหมายแจ้งคำสั่งให้มลรัฐอุตตรประเทศ (Uttar Pradesh) ชี้แจงต่อศาลเกี่ยวกับกรณีปัญหาทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จนกระทั่งศาลสามารถเข้าใจในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมด และรู้ว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบและใครเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบบ้าง

ศาลสูงสุดได้ให้เหตุผลแย้งคำให้การของผู้ร้อง (มลรัฐอุตตรประเทศ) ที่อ้างว่าผู้ร้องไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้อง ว่า “วิธีการทางเทคนิคทั้งหลายในกฎหมายวิธีสบัญญัติไม่อาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้เพื่อไม่ให้ศาลรับคดีไว้พิจารณาได้ เมื่อประเด็นแห่งคดีที่ศาลต้องพิจารณาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากต่อสาธารณชน” และแม้คดีนี้ไม่ได้ฟ้องบรรดาโรงถลุงแร่โดยตรง แต่ศาลได้สั่งปิดโรงถลุงแร่บางแห่ง นอกจากนี้ศาลยังเห็นอีกว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขความไม่สมดุลทางนิเวศวิทยาที่เกิดขึ้น ศาลจึงมีคำสั่งตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขความไม่สมดุลทางนิเวศวิทยา เป็นครั้งแรกที่ศาลสูงสุดได้อ้างถึง “สิทธิของประชาชนที่จะอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่ปลอดภัย (healthy environment)”

คำพิพากษาดังกล่าวถือเป็นคำพิพากษาบรรทัดฐานว่า สิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดีที่ปลอดภัยเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในชีวิต

## ๖.๔ แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทยที่เกี่ยวกับการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกินไปกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดี

แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทยนั้น มีแนวคิดเรื่องนี้เป็น ๒ แนวด้วยกัน คือ แนวแรก เคร่งครัดมาก ไม่สามารถพิพากษาเกินคำขอได้เลย และอีกแนวหนึ่ง คือ เคร่งครัดพอประมาณ สามารถพิพากษาเกินคำขอได้ หากเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### ๖.๔.๑ แนวเคร่งครัดมาก: ไม่สามารถพิพากษาเกินคำขอได้

ประเด็นที่น่าสนใจซึ่งมีข้อกังขาว่าศาลสามารถพิพากษาเกินคำขอของผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ คือ กรณีข้อพิพาทที่มีประเด็นเกี่ยวกับดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ซึ่งมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงิน

ที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น” หากผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลกำหนดจำนวนเงินค่าเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ใหม่โดยที่มีได้มีคำขอในส่วนขอชดเชยดอกเบี้ยมาแล้ว ปัญหาจึงมีอยู่ว่า ศาลจะสามารถพิพากษาให้ชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ ซึ่งมีแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเป็น ๒ แนวทาง โดยแนวเคร่งครัดมากเห็นว่าเห็นว่าเป็นว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่มีคำฟ้องคำขอในเรื่องดอกเบี้ยมา ศาลไม่สามารถกำหนดดอกเบี้ยในส่วนนี้ได้ ตามหลักที่ศาลต้องพิจารณาคดีตรงตามคำขอ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลว่า แม้มাত্রา ๒๖ วรรคสาม จะกำหนดเรื่องดอกเบี้ยไว้ก็เป็นการให้สิทธิแก่ผู้ถูกเวนคืน แต่ในการใช้สิทธิทางศาล ผู้ถูกเวนคืนต้องมีคำขอ ดังนั้น หากผู้ถูกเวนคืนไม่มีคำขอชดเชยดอกเบี้ยมาในคำขอท้ายฟ้อง ศาลจะพิพากษาให้ดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖/๒๕๔๗, อ.๑๒๔/๒๕๔๙, อ.๑๓๔/๒๕๔๙, อ.๓๐๘/๒๕๕๐, อ.๔๐๕/๒๕๕๐)

นอกจากนั้นแล้ว เมื่อพิจารณาหลักการพิพากษาไม่เกินคำขอและหลักความผูกพันของคู่กรณีตามคำพิพากษา ส่งผลให้เฉพาะแต่คู่กรณีเท่านั้นที่ต้อง “ผูกพัน” ตามคำพิพากษา (เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดให้บุคคลภายนอกต้องผูกพันไว้เป็นกรณีเฉพาะ ดังเช่นบทบัญญัติมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) ในขณะเดียวกัน ก็เป็นหลักการที่จำกัดขอบเขตการทำคำพิพากษาของศาล โดยศาลจะพิพากษาให้มีผลผูกพันต่อเฉพาะคู่กรณีในคดีเท่านั้น ซึ่งมีแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าศาลจะกำหนดคำสั่งให้มีผลบังคับไปยังบุคคลภายนอกคดีไม่ได้ คือ

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.๒๓๐/๒๕๕๒** “...ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม มีหน้าที่ในการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคแก่ประชาชนตามมาตรา ๖๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตัดท่อน้ำประปาที่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามได้รับอนุญาตให้เชื่อมต่อจากจากหมู่ที่ ๑๐ โดยประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามใช้น้ำประปาที่ผลิตจากหมู่ที่ ๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามไม่ต้องการเพราะเห็นว่า ปริมาณน้ำที่ใช้ผลิตไม่พอและไม่สะอาด กรณีจึงน่าจะไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ตามที่กฎหมายกำหนด คดีจึงมีมูลว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามน่าจะกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำฟ้อง และมีเหตุเพียงพอที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสาม โดยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสามได้ใช้น้ำประปาของหมู่ที่ ๑๐ ต่อไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ประกอบกับเป็นการยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลังหากเกิดปัญหาสุขภาพหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดี ทั้งยี่สิบสามจากการใช้น้ำที่ไม่สะอาด อีกทั้ง

ไม่ปรากฏว่าจะจะเป็นปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐเกินกว่าที่ผู้ผูกฟองคติทั้งสามจะดำเนินการบริหารจัดการได้ เพราะการที่รัฐจัดให้น้ำประปาหมู่บ้านเพื่อให้ประชาชนใช้อุปโภคและบริโภค ย่อมมิได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรจากการให้บริการนั้น แต่สำหรับคำสั่งกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนที่ให้ราษฎรหมู่ที่ ๔ นอกจากผู้ผูกคติทั้งยี่สิบสามคนได้อื่นใช้น้ำประปาของหมู่ที่ ๑๐ ต่อไปด้วยนั้น เป็นกรณีศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเกินกว่าคำขอของผู้ผูกคติทั้งยี่สิบสาม โดยที่ผู้ผูกคติทั้งยี่สิบสามมิได้เป็นผู้มีสิทธิกระทำการแทนราษฎรหมู่ที่ ๔ ที่ใช้น้ำประปาของหมู่ที่ ๑๐ ทั้งหมด ผู้ผูกคติทั้งยี่สิบสามจึงมีอาจมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวคุ้มครองหรือครอบคลุมนำไปถึงราษฎรดังกล่าวซึ่งเป็น บุคคลภายนอกคติและมีได้ร่วมยื่นฟ้องคดีนี้ได้ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ในส่วนที่ให้ผู้ผูกคติทั้งสามดำเนินการต่อท่อประปาที่ส่งมาจากประปาหมู่บ้านของหมู่ที่ ๑๐ ให้เชื่อมต่อกับท่อประปาของหมู่ที่ ๔ เหมือนเดิม เพื่อให้ผู้ผูกคติทั้งยี่สิบสามคนได้อื่นใช้น้ำประปาของหมู่ที่ ๑๐ ต่อไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่นนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย แต่ในส่วนที่มีคำสั่งให้ราษฎรหมู่ที่ ๔ นอกจากผู้ผูกคติทั้งยี่สิบสามคนได้อื่นใช้น้ำประปาของหมู่ที่ ๑๐ ต่อไปด้วยนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย”

**๖.๔.๒ แนวเคร่งครัดพอประมาณ: สามารถพิพากษาเกินคำขอได้**  
**เพราะปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน**

ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่ากรณีของข้อพิพาทที่มีประเด็นเกี่ยวกับ ดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็น ๒ แนวทาง สำหรับแนวทางที่เคร่งครัดพอประมาณ เห็นว่าแม้ผู้ผูกคติไม่มีคำขอเรื่องดอกเบี้ยมา แต่ปัญหาเรื่องดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม ดังกล่าวเป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลสามารถยกขึ้นใช้บังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายได้แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดร้องขอ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๒ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๒๑-๒๒๒/๒๕๕๐, อ.๒๕๔/๒๕๔๙, อ.๓๑/๒๕๔๙, อ.๕๙/๒๕๔๗ ก็วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน) โดยศาลให้เหตุผลที่น่าสนใจไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๓๑/๒๕๕๒ ว่า “...แม้ว่าหลักกฎหมายในเรื่องห้ามมิให้ศาลพิพากษาเกินไปกว่าหรือนอกเหนือจากที่ปรากฏในคำฟ้อง จะถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปก็ตาม แต่ก็มีค่าบังคับไม่สูงกว่าพระราชบัญญัติดังปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกำหนดเป็นบทยกเว้นให้ศาลมีคำพิพากษา

หรือคำสั่งเกินคำขอบังคับได้ในหลายกรณี...และที่มาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดประเภทเงินฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นด้วยนั้น เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทกฎหมายเฉพาะ ประกอบกับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นกฎหมายมหาชน บทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้จึงเป็นบทกฎหมายบังคับ (Jus cogens) และเป็นบทกฎหมายเคร่งครัด (Jus strictum) ศาลจึงยกขึ้นวินิจฉัยเองได้แม้ไม่มีคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือรัฐมนตรีมิได้กำหนดดอกเบี้ยให้ไว้ นอกจากนี้ ดอกเบี้ยตามความในมาตรา ๒๖ วรรคสาม ก็มีใช้เป็นดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนดให้เพราะเหตุจากการผิดนัดทางแพ่งแต่อย่างใด แต่เป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจมหาชนเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ทำให้เอกชนได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย ซึ่งจำต้องได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมและเป็นธรรม และเมื่อมิได้خذใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควร ตามบทบัญญัติในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติในเรื่องดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม จึงได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อเจตนารมณ์ดังกล่าว เพื่อมิให้เอกชนผู้ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขาดช่วงและต่อต้านการเวนคืนอันจะทำให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่บรรลุผล ปัญหาเรื่องดอกเบี้ยตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลอาจยกขึ้นวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายได้แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดร้องขอ ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาศติปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓...”

ในอดีต มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ออกคำบังคับโดยกำหนดให้มีเงื่อนไข คือคดีฟ้องขอเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ออก คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๓๕/๒๕๕๐ คดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้พิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า “การเปลี่ยนสภาพ ปตท. โดยการเปลี่ยนทุนของ ปตท. เป็นหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ [บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)]

รวมทั้งการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ ตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ  
ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สิน  
อันมีมูลค่าสูงของประเทศ และเกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านสังคมและเศรษฐกิจ  
ของชาติแล้ว ยังเกี่ยวข้องกับการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการมีอำนาจ  
มหาชนของรัฐเหนือสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลทั่วไปซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล  
ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ การกระทำตามคำฟ้องจึงมีผลกระทบ  
ทั้งต่อทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง การฟ้องคดีนี้จึงถือได้ว่า  
เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าการเปลี่ยนสภาพ  
ปตท. และการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับมีการกระทำที่ขัดกฎหมายอันมี  
สภาพร้ายแรงจนถือได้ว่าไม่มีผลทางกฎหมาย หรือมีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
รวมทั้งอำนาจมหาชนของรัฐไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ [บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)]  
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลย่อมมีอำนาจเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาที่ไม่ชอบด้วย  
กฎหมายได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ตามความเป็นธรรมแก่กรณี  
ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๔๒ การยื่นฟ้องคดีนี้จึงถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครอง  
ประโยชน์สาธารณะที่จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒”

จากถ้อยคำในคำพิพากษานี้ ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายอย่างชัดเจนว่า  
นอกจากศาลจะมีอำนาจเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้แล้ว  
ศาลยังมีอำนาจกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ตามความเป็นธรรมแก่กรณี  
ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า “เมื่อพิเคราะห์ถึงเหตุแห่งการกระทำที่  
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา และ  
บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมทั้ง  
วิธีการแก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องเพิกถอนบทบัญญัติ  
ในมาตรา ๔ วรรคสองแห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ  
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ อีกทั้ง เหตุแห่งความไม่ชอบด้วย  
กฎหมายเช่นว่านั้น ก็มีได้มีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา  
กำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๔  
ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันกระทำการแบ่งแยก  
ทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์  
ของแผ่นดินโดยเฉพาะ สิทธิในการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ

รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๔ [บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)] ดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น เพื่อให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และตามคำพิพากษาต่อไป” ด้วยเหตุดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาว่า “พิพากษาให้ผู้ผูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๔ [บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)] ทั้งนี้ ให้เสร็จสิ้นก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่วนคำขอตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ที่ขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น ให้ยก”

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดมิได้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และศาลปกครองสูงสุดได้มีการกำหนดค่าบังคับโดยมีเงื่อนไขซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวนี้ มิได้เป็นการแก้ไขความบกพร่องของพระราชกฤษฎีกาทั้งสอง แต่เป็นการออกค่าบังคับให้ผู้ผูกฟ้องคดีต้องกระทำการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกานั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ อาจมองได้ว่าเป็นการออกค่าบังคับที่ไม่ตรงกับเจตนาที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีได้เช่นกัน

## ๖.๕ บทสรุป

การห้ามคำพิพากษาเกินคำขอนั้น คือการที่ศาลจะพิพากษาคดีเกินข้อหาในคำฟ้องมิได้ ศาลจะออกค่าบังคับเกินคำขอท้ายฟ้องมิได้ และศาลจะยกเหตุที่คำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายไม่ชอบด้วยกฎหมายเหตุอื่นหรือข้ออ้างอื่นนอกเหนือจากที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้อง มาเป็นเหตุเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้

หลักการห้ามพิพากษาเกินคำขอนี้เป็นหลักสากล ที่ถูกนำมาใช้อย่างเคร่งครัดในประเทศที่มีระบบการพิจารณาคดีปกครองในระบบกล่าวหา ในบางประเทศ เช่นในประเทศสเปน ได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้อย่างเคร่งครัด ถึงขั้นที่ว่าหากศาลพิพากษาเกินคำขอนั้น ถือเป็น การขัดต่อรัฐธรรมนูญเลยทีเดียว

ถึงแม้ว่าหลักการเรื่องห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอจะเป็นหลักการที่หลายประเทศนำมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัด แต่เรื่องดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นด้วยเช่นกัน นั่นคือกรณีของปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลมีหน้าที่ต้องหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีหยิบยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างข้อเถียงแต่อย่างใด นอกจากนี้กรณีเกี่ยวกับเรื่องความสงบเรียบร้อยของสังคมแล้ว ในประเทศฝรั่งเศสยังมีกรณีอื่นอีก ๓ กรณีที่ศาลอาจกล่าวถึงเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่ใช่คำขอของคู่ความก็ได้ ได้แก่ การพิพากษาให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบสำหรับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการพิจารณาพิพากษาคดีและการให้คู่ความจ่ายค่าเสียหาย การพิพากษาให้ยกเลิก (ลบ) ถ้อยคำหรือข้อความที่มีลักษณะเป็นการหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือให้ร้ายผู้อื่นที่ระบุในคำฟ้อง คำให้การ หรือเอกสารในสำนวน และการพิพากษาให้ปรับผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องคดีโดยไม่สุจริต

ในประเทศอินเดีย การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ศาลสูงสุดของอินเดียมีอำนาจในการยอมรับว่าการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นสิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาทางรัฐธรรมนูญโดยตรงต่อศาลสูงสุด โดยไม่ต้องเริ่มต้นคดีในศาลล่างก่อนอย่างที่ปฏิบัติกันในคดีแพ่งทั่วไป และ“สิทธิในชีวิต” ถือเป็นหนึ่งในเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะในอินเดีย ซึ่งคำว่า “สิทธิในชีวิต” หมายความว่า รวมถึงสิทธิที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ปราศจากมลพิษอีกด้วย จึงทำให้ศาลสูงอินเดียได้พิพากษาใน Rural Litigation and Entitlement Kendra v. State of U.P. (AIR 1985 SC 652) ในลักษณะที่เป็นคำพิพากษาซึ่งมีผลผูกพันไปยังบุคคลภายนอก (คดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องบรรดาโรงถลุงแร่โดยตรง แต่ศาลก็ได้สั่งปิดโรงถลุงแร่บางแห่ง)

แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองไทยนั้น มีแนวคิดเรื่องนี้เป็น ๒ แนวด้วยกัน คือ แนวแรก เคร่งครัดมาก ไม่สามารถพิพากษาเกินคำขอได้เลย และอีกแนวหนึ่ง คือ เคร่งครัดพอประมาณ สามารถพิพากษาเกินคำขอได้ หากเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยพิจารณาว่าปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยเป็นข้อยกเว้นของหลักห้ามพิพากษาเกินคำขอ ซึ่งการจะพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับการตีความของศาลปกครองเป็นกรณีไป



๑๒๔ แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณชนและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม สมควรให้การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ สังคมและเศรษฐกิจ รวมทั้งต้องการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีอย่างมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๖ (๕) และ (๖) ของระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๔ ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงออกคำแนะนำ ดังต่อไปนี้

### ข้อ ๑ ในคำแนะนำนี้

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

กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้น ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย

ข้อ ๒ ในการพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลพึงพิจารณาดังนี้

(๑) การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำความผิดกล่าว หากพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับผลจากการกระทำความผิดกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ถือได้ว่าเพียงพอที่จะพิจารณาและดำเนินการต่อไปได้แล้ว

(๒) การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป คำขอและค่าบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหายดังนี้

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง เป็นต้น

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

(ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสียทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อคำขอหรือค่าบังคับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลพึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไข หรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน

ข้อ ๓ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิตยบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย

การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

กรณีที่มีการยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ศาลควรพิจารณาให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลกระทบหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสาธารณะประกอบในการพิจารณายกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วย และโดยสถานะของผู้ขอซึ่งยื่นฟ้องเพื่อแก้ไขเยียวยาสิ่งแวดล้อม หากต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล พึงถือว่าผู้ขอจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ตามมาตรา ๕๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อ ๔ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในปัจจุบัน และหรืออาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะในอนาคต ศาลพึงพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ

ข้อ ๕ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลกำหนด ศาลพึงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ศาลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีไปติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งศาลและรายงานให้ศาลทราบเป็นระยะ หากปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนคำสั่งศาล ให้ศาลดำเนินการตามที่เหมาะสมเพื่อให้คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามีผล

ข้อ ๖ ศาลพึงวางแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ตรงตามรูปคดีโดยรวดเร็ว และกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องทำคำให้การ พร้อมทั้งให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาคดี และในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอื่น ๆ ควบคู่กันไป รวมทั้งพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคหรือไม่ หากสมควรก็ให้พิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญไปด้วยในคราวเดียวกัน

การพิจารณาดังพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลพึงคำนึงถึงความเป็นกลาง ความรู้ ประสบการณ์ และประวัติการทำงานของผู้เชี่ยวชาญ ความเป็นที่ยอมรับของหลักการและทฤษฎีที่พยานผู้เชี่ยวชาญเสนอ รวมทั้งประโยชน์ส่วนได้เสียของผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว

ข้อ ๗ เพื่อเป็นการเร่งรัดการดำเนินคดีและมีให้กระบวนการพิจารณาคดีล่าช้าเกินสมควร ในกรณีที่มีการขอขยายระยะเวลาทำคำให้การ ศาลพึงพิจารณาอนุญาตให้เท่าที่จำเป็น สำหรับกรณีที่มีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน ให้ศาลพิจารณาขยายระยะเวลาทำคำให้การตามความเหมาะสม

ข้อ ๘ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาลแล้ว หากข้อเท็จจริงที่ได้จากคู่กรณีและที่ศาลแสวงหามาเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาได้แล้ว ศาลพึงส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งพยานหลักฐานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบ พร้อมทั้งสรุปข้อเท็จจริงและความเห็นเพื่อเตรียมจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป

ข้อ ๙ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพิสูจน์ระหว่างการกระทำกับผลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ตลอดจนการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งมีความซับซ้อนและเป็นปัญหาทางเทคนิค ศาลพึงพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย นอกจากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเสียหายให้เกิดความชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน ในกรณีที่ไมอาจแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นและศาลเห็นว่ามี ความเสียหายเกิดขึ้นจริง ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายแบบเหมารวมตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำนั้น

(๒) กรณีที่เกิดความเสียหายซึ่งศาลอาจกำหนดค่าเสียหายได้ในอนาคต ศาลควรไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคำพิพากษาด้วย เช่น กรณีผู้เสียหายได้รับมลพิษจากรังสีหรือสารพิษอันตรายอื่น ๆ และเกิดอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง ศาลควรกำหนดค่าเสียหายให้เป็นธรรมตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ในกรณีที่ยังไม่มีการแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลอาจพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ความเห็นแก่ศาลก็ได้ เช่น แพทย์เฉพาะทางด้านอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(๓) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในการรวบรวมพยานหลักฐาน ในเรื่องสาเหตุของการเกิดความเสียหาย มูลค่าความเสียหายของระบบนิเวศที่เสียไป ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและขจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งมาตรการเพื่อป้องกัน คุ้มครอง รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

(๔) กรณีที่ความเสียหายเกิดจากมลพิษ การกำหนดค่าเสียหายในกรณีดังกล่าว ศาลควรพิจารณาแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะด้านโดยตรง เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเสียง อากาศ หรือของเสียอันตรายอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐ ให้ความเห็นต่อศาลในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดจากมลพิษนั้น

(๕) กรณีที่ศาลได้สวนแล้วปรากฏว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมากกว่าที่ปรากฏในคำขอท้ายฟ้อง ศาลควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

ข้อ ๑๐ การตรวจสอบสถานที่พิพาท ศาลพึงดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ก่อนออกไปตรวจสอบสถานที่ ศาลควรวางแผนการตรวจสอบสถานที่ให้ละเอียดรอบคอบ หากกรณีมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ศาลควรพิจารณาแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้านั้นให้มีความเหมาะสมและมีเหตุผล โดยจะต้องระมัดระวังในการวางตนเพื่อมิให้คู่กรณีเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าศาลวางตนไม่เป็นกลาง หรือไม่ให้ความเสมอภาคแก่คู่กรณี

(๒) กรณีที่เห็นว่าในการตรวจสอบสถานที่อาจมีการเผชิญหน้าระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย หรือบุคคลภายนอก จนอาจก่อให้เกิดความรุนแรงหรืออุปสรรคต่อการตรวจสอบสถานที่ ศาลควรสั่งให้สำนักงานศาลปกครองประสานขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่เป็นการล่วงหน้า เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่ดังกล่าว

(๓) ก่อนตรวจสอบข้อเท็จจริงในสถานที่ ศาลควรแจ้งให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้น ทราบว่า การตรวจสอบสถานที่เป็นการดำเนินการกระบวนพิจารณาของศาล ขอให้คู่กรณีและบุคคลที่อยู่ ณ สถานที่นั้น อำนวยความสะดวกในการดำเนินการกระบวนพิจารณาของศาล หากผู้ใดกระทำการอันเป็นการขัดขวาง อาจมีความผิดตามกฎหมาย

(๔) เมื่อสิ้นสุดการตรวจสอบสถานที่ดังกล่าวแล้ว ศาลควรจัดแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการของศาลและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างนั้นไว้ในรายงานกระบวนพิจารณา

ข้อ ๑๑ ศาลพึงวินิจฉัยและให้เหตุผลในทุกข้อหา ทุกประเด็นหรือข้อโต้เถียงที่คู่กรณีกล่าวอ้างทั้งหมด รวมทั้งควรวินิจฉัยเพื่อวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี การสร้างปทัสฐานของสังคม และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน การป้องกัน คุ้มครอง รักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของบุคคล และสิทธิของชนรุ่นหลังด้วย

ข้อ ๑๒ การกำหนดค่าเสียหายในคำพิพากษา ศาลพึงกำหนดให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจากวันฟ้อง ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพ ค่าขาดประโยชน์ ค่าเสียหายในอนาคต ค่าเสียหายทางด้านจิตใจหรือค่าเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ค่าขจัดมลพิษ ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิทธิชุมชนและวิถีชีวิตชุมชน รวมทั้งอาจตั้งข้อสงวนในคำพิพากษาเพื่อกำหนดค่าเสียหายในอนาคตด้วย

กรณีศาลจะพิจารณาพิพากษาให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการอื่นใดเพื่อเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ศาลควรกำหนดเป็นเงื่อนไขในคำพิพากษาเพื่อให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณี

ข้อ ๑๓ ศาลพึงพิจารณาว่าในการกำหนดค่าบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งควรต้องกำหนดให้ค่าบังคับนั้นมีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตหรือไม่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าว

สำหรับกรณีที่ค่าบังคับเป็นการสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ศาลพึงกำหนดระยะเวลาเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติอย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของผลที่จะเกิดต่อสิ่งแวดล้อมและระยะเวลาตามปกติในการปฏิบัติราชการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ในคำพิพากษา หากความปรากฏต่อศาลในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดว่าข้อเท็จจริงตามที่ศาลได้ตั้งข้อสงวนไว้นั้นได้เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป ศาลพึงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนและอาจมีคำพิพากษาในส่วนที่ได้มีการตั้งข้อสงวนไว้ก็ได้

ข้อ ๑๕ นอกจากที่กำหนดไว้ในคำแนะนำนี้ ศาลพึงลดและเร่งรัดขั้นตอนการดำเนินการกระบวนการพิจารณาและงานธุรการคดี เพื่อให้คดีแล้วเสร็จโดยเร็ว

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔

หัสวุฒิ วิชิตวิริยกุล

ประธานศาลปกครองสูงสุด

๑๓๐ แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม



๑๓๒ แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สถิติข้อมูลคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม  
ของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น  
นับตั้งแต่เปิดทำการจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗

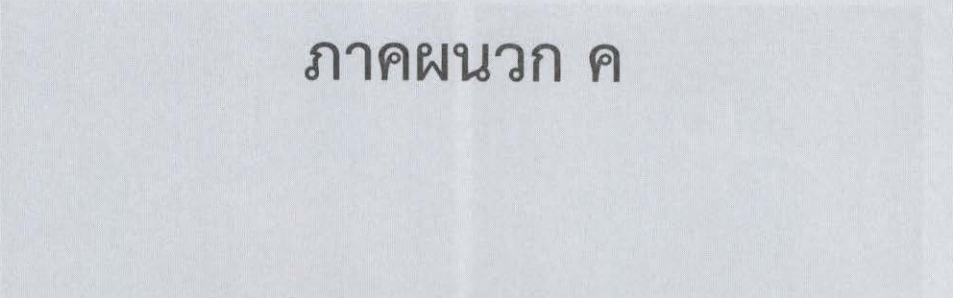
สถิติข้อมูลคดีก่อนเปิด  
แผนกคดีสิ่งแวดล้อม

ศาลปกครอง	คดีทั่วไป					
	การควบคุมอาคาร			ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		
	รับเข้า	แล้วเสร็จ	คงค้าง	รับเข้า	แล้วเสร็จ	คงค้าง
ศาลปกครองสูงสุด	๓,๓๒๒	๒,๓๑๗	๑,๐๐๕	๒๒๐	๑๖๖	๕๔
ศาลปกครองชั้นต้น	๘,๓๓๑	๗,๕๓๙	๗๙๒	๓๓๑	๓๑๒	๑๙
ศาลปกครองกลาง	๓,๖๗๔	๓,๒๙๒	๓๘๒	๑๐๙	๑๐๒	๗
ศาลปกครองเชียงใหม่	๗๔๙	๖๕๓	๙๖	๒๘	๒๕	๓
ศาลปกครองสงขลา	๕๑๘	๔๘๓	๓๕	๕๘	๕๖	๒
ศาลปกครองนครราชสีมา	๕๓๗	๕๒๒	๑๕	๑๔	๑๔	-
ศาลปกครองขอนแก่น	๖๖๐	๖๓๙	๒๑	๗	๗	-
ศาลปกครองพิษณุโลก	๗๐๘	๖๗๐	๓๘	๒๔	๒๑	๓
ศาลปกครองระยอง	๕๐๕	๔๓๐	๗๕	๓๑	๓๑	-
ศาลปกครองนครศรีธรรมราช	๗๑๙	๖๓๙	๘๐	๕๗	๕๔	๓
ศาลปกครองอุดรธานี	๑๕๖	๑๓๕	๒๑	๓	๒	๑
ศาลปกครองอุบลราชธานี	๑๐๕	๗๖	๒๙	-	-	-
รวม	๑๑,๖๕๓	๙,๘๕๖	๑,๗๙๗	๕๕๑	๔๗๘	๗๓

สถิติข้อมูลคดี  
หลังจากเปิดแผนกคดีสิ่งแวดล้อม

ศาลปกครอง	แผนกคดีสิ่งแวดล้อม (เปิดแผนกคดี ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔)		
	รับเข้า	แล้วเสร็จ	คงค้าง
ศาลปกครองสูงสุด	๖๕๕	๘๕	๕๗๐
ศาลปกครองชั้นต้น	๔,๔๑๙	๒,๒๔๑	๒,๑๗๘
ศาลปกครองกลาง	๒,๖๑๗	๙๗๔	๑,๖๔๓
ศาลปกครองเชียงใหม่	๑๐๕	๗๒	๓๓
ศาลปกครองสงขลา	๑,๔๕๔	๑,๐๒๕	๔๒๙
ศาลปกครองนครราชสีมา	๕๗	๓๘	๑๙
ศาลปกครองขอนแก่น	๘	๖	๒
ศาลปกครองพิษณุโลก	๓๔	๓๐	๔
ศาลปกครองระยอง	๗๙	๔๙	๓๐
ศาลปกครองนครศรีธรรมราช	๒๓	๑๔	๙
ศาลปกครองอุดรธานี	๒๕	๒๐	๕
ศาลปกครองอุบลราชธานี	๑๗	๑๓	๔
รวม	๕,๐๗๔	๒,๓๒๖	๒,๗๔๘

การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาโครงการในภาคเกษตรกรรม  
๑. ๒. ขั้นตอนการประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาโครงการ  
การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาโครงการในภาคเกษตรกรรม



## ภาคผนวก ค

การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาโครงการในภาคเกษตรกรรม  
โดยสถาบันวิจัยและพัฒนา  
การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาโครงการในภาคเกษตรกรรม  
การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาโครงการในภาคเกษตรกรรม

๑๓๖ แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ประมวลภาพจากการประชุมเชิงปฏิบัติการในโอกาสครบรอบ  
“๑ ปี แผนกคดีสิ่งแวดล้อม ผลสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค และก้าวต่อไป”  
เมื่อวันจันทร์ที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ณ โรงแรมรามารการ์เด็นส์ ถนนวิภาวดีรังสิต

แม้การดำเนินคดีในแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจะเป็นการยกระดับคุณภาพของการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้มีความรวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรมแต่การดำเนินคดีดังกล่าวก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสำรวจปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีของตุลาการศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นโอกาสอันดีที่บุคคลที่เกี่ยวข้องจะได้ประชุมร่วมกัน เพื่อระดมสมอง นำเสนอประสบการณ์ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และนำผลสรุปการประชุมและข้อเสนอแนะที่ได้ไปพัฒนา ปรับปรุงแก้ไข หรือวางแผนการดำเนินการต่าง ๆ ในแผนกคดีสิ่งแวดล้อมให้พัฒนาดียิ่งขึ้น



กล่าวรายงานวัตถุประสงค์ในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการและผลที่คาดว่าจะได้รับ  
โดยท่านสุชาติ มงคลเลิศพล  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด  
และประธานกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม



ดร. ทัศนะ วิจิตวิริยกุล ประธานศาลปกครองสูงสุด  
ได้ให้เกียรติกล่าวเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการ  
“๑ ปีแผนกคดีสิ่งแวดล้อม ผลสำเร็จ ปัญหาอุปสรรค และก้าวต่อไป”



ประธานศาลปกครองสูงสุด  
และตุลาการศาลปกครองของแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด

สำหรับรูปแบบในการประชุมเชิงปฏิบัติการแบ่งออกได้เป็นสองช่วง ในช่วงแรกเป็นการแบ่งผู้เข้าร่วมประชุมแบ่งกลุ่มจำนวน ๖ กลุ่ม เพื่อให้ระดมความคิดเห็น และนำเสนอประสบการณ์ของผู้เข้าร่วมแต่ละท่านตามหัวข้อที่ได้รับมอบหมาย จากนั้นในช่วงที่สองจะเป็นการนำเสนอผลการศึกษาและข้อเสนอของแต่ละกลุ่มโดยผู้เข้าประชุมที่ได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนกลุ่ม



คณะตุลาการศาลปกครองซึ่งทำหน้าที่รวบรวม  
และสรุปประเด็นในแต่ละหัวข้อ

### บรรยากาศในการแยกกลุ่มประชุมระดมความคิดเห็น



## บรรยากาศในการแยกกลุ่มประชุมระดมความคิดเห็น



บรรยากาศในการแยกกลุ่มประชุมระดมความคิดเห็น  
และการรวบรวมสรุปประเด็นในแต่ละหัวข้อ



บรรยากาศในการนำเสนอผลการศึกษาและข้อเสนอของแต่ละกลุ่ม  
โดยผู้เข้าร่วมประชุมที่ได้รับมอบหมายให้เป็นตัวแทนกลุ่ม



### การร่วมกันแสดงความคิดเห็นโดยผู้เข้าร่วมการประชุม



รายชื่อคณะกรรมการพิจารณาข้อหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

๑. นายสุชาติ นิลน้อย	ประธาน
๒. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๓. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๔. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๕. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๖. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๗. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๘. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๙. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๑๐. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๑๑. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๑๒. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๑๓. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๑๔. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๑๕. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๑๖. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๑๗. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๑๘. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๑๙. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ
๒๐. นายสมชาย นิลน้อย	กรรมการ

### ภาคผนวก ง

ชื่อกรรมการและผู้ช่วยกรรมการ

๑๕๖ แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

## รายชื่อคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

๑. นายสุชาติ มงคลเลิศพล	ประธานกรรมการ
๒. นายพรชัย มั่นศิริเพ็ญ	กรรมการ
๓. นางมณีนววรรณ พรหมน้อย	กรรมการ
๔. นายภาณุพันธ์ ชัยรัตน์	กรรมการ
๕. นายสุเมธ เตียววิศเรศ	กรรมการ
๖. นายเสน่ห์ บุญทมานพ	กรรมการ
๗. นายวชิระ ชอบแต่ง	กรรมการ
๘. นายชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว	กรรมการ
๙. นายประพจน์ คล้ายสุบรรณ	กรรมการ
๑๐. นายประเวศ รัชพล	กรรมการ
๑๑. นายไพรัช โตสวัสดิ์	กรรมการ
๑๒. นายวุฒิชัย แสงสำราญ	กรรมการ
๑๓. นายสรศักดิ์ มไหศิริโยดม	กรรมการ
๑๔. นายประยูร ปรีดา	กรรมการ
๑๕. นายจรรย์ทท ทรงนวล	กรรมการ
๑๖. นายไพโรจน์ มินเด็น	กรรมการและเลขานุการ
๑๗. นายศรีณยู โพธิ์รัชตางกูร	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๘. นายสุรพันธ์ บุรานนท์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๙. นายยงยุทธ อนุกุล	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ	

### รายชื่อคณะอนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

- |  |                                   |
|--|-----------------------------------|
| ๑. นายสุรพันธ์ บุรานนท์                  | ประธานอนุกรรมการ                  |
| ๒. ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ       | อนุกรรมการ                        |
| ๓. ผู้อำนวยการสำนักประสานศาลปกครองสูงสุด | อนุกรรมการ                        |
| ๔. นายเจตน์ สถาพรศีลพร                   | อนุกรรมการ                        |
| ๕. นางสาวเพ็ญญา พจมานะวงศ์               | อนุกรรมการ                        |
| ๖. นางสาวณัฐพร อรุณทอง                   | อนุกรรมการ                        |
| ๗. นางสาวเอมอิสสรา จันทร์เกษม            | อนุกรรมการ                        |
| ๘. นางสาวประภาพรรณ ภูษิตมงคลโชติ         | อนุกรรมการ                        |
| ๙. นางสาวศิริวรรณ เจษฎาฐิติกุล           | อนุกรรมการ                        |
| ๑๐. นางสาวภาศินี ชูอรุณ                  | อนุกรรมการ                        |
| ๑๑. นางสาวสุหัสยา สุขเหลือ               | อนุกรรมการ                        |
| ๑๒. นายณัฐพล ลือสิงหนาท                  | อนุกรรมการ                        |
| ๑๓. นางสาวรัชดาพร นิมพงษ์ศักดิ์          | อนุกรรมการ                        |
| ๑๔. นางสาวพัชราภรณ์ ศิริวิมลกุล          | อนุกรรมการ                        |
| ๑๕. นางสาววรารัตน์ ไคขุนทด               | อนุกรรมการ                        |
| ๑๖. นายชาญวิทย์ ชัยกันย์                 | อนุกรรมการและ<br>เลขานุการ        |
| ๑๗. นางรุ่งทิพย์ สุราฤทธิ์               | อนุกรรมการและ<br>ผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๘. นางสาวลักคนาวดี สายมิตร              | อนุกรรมการและ<br>ผู้ช่วยเลขานุการ |

รายชื่อคณะอนุกรรมการด้านประสานความร่วมมือทางวิชาการ  
เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

๑. นายสุเมธ เตียววิศเรศ	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายไพโรจน์ มินเด็น	อนุกรรมการ
๓. นายศรัณยู โพธิ์รัชตางกูร	อนุกรรมการ
๔. นายวุฒิชัย แสงสำราญ	อนุกรรมการ
๕. นายยงยุทธ อนุกุล	อนุกรรมการ
๖. นางสาวณภัค อังควราธานัท	อนุกรรมการ
๗. นางสาวนาตาดา วศินดิลก	อนุกรรมการ
๘. นางสาวดารารพร นพแก้ว	อนุกรรมการ
๙. นายชาญวิทย์ ชัยกันย์	อนุกรรมการ
๑๐. นายนรินทร์ อธิสาร	อนุกรรมการ
๑๑. นายนภาพรพล ไชยศิริ	อนุกรรมการ
๑๒. นางสาววรารัตน์ ไคขุนทด	อนุกรรมการ
๑๓. นายโรม ทีปะपाल	อนุกรรมการ
๑๔. นายกิริพัฒน์ ผลพฤษ์	อนุกรรมการและเลขานุการ
๑๕. นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๖. นางสาวนวรรรพร สัตยารักษ์	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

รายชื่อคณะอนุกรรมการด้านข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์  
เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม

- |                                    |                                   |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| ๑. นายไพโรจน์ มินเต็น              | ประธานอนุกรรมการ                  |
| ๒. นายศรัณยู โพธิ์รัชตากร          | อนุกรรมการ                        |
| ๓. นายไพรัช โตสวัสดิ์              | อนุกรรมการ                        |
| ๔. นางสาวกลินแก้ว นพวงศ์ ณ ออยุธยา | อนุกรรมการ                        |
| ๕. นางวัลลภัตม์ เสวตรุนทร์         | อนุกรรมการ                        |
| ๖. นางสาวนันทน์ กัญจนผลิน          | อนุกรรมการ                        |
| ๗. นางสาวเมษยา จิระวงศ์            | อนุกรรมการ                        |
| ๘. นายวัชระ เพชรพรหมศร             | อนุกรรมการ                        |
| ๙. นายอรุณกรณ์ เชื้อมกระโทก        | อนุกรรมการ                        |
| ๑๐. นางสาวประภาพรรณ ภูษิตมงคลโชติ  | อนุกรรมการและ<br>เลขานุการ        |
| ๑๑. นางรุ่งทิพย์ สุราฤทธิ          | อนุกรรมการและ<br>ผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๒. นางสาวสมพิศ สุระโส             | อนุกรรมการและ<br>ผู้ช่วยเลขานุการ |
-



สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง  
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๕๕

โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕ (<http://www.admincourt.go.th>)