



ที่ อส ๐๐๗(พท)/ 7971

สำนักงานอัยการสูงสุด  
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ  
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง  
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๕

มิถุนายน ๒๕๖๕

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม)

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๑๒๑๐๔ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า สำนักงานศาลปกครองได้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) มาเพื่อดำเนินการ และขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือส่วนอื่นที่เห็นสมควรเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาแล้ว มีข้อสังเกต ดังนี้

๑. นิยามคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”

เห็นว่า นิยามคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ตามร่างมาตรา ๓ ไม่มีความชัดเจน การกำหนดคำนิยามนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตและความหมายของถ้อยคำให้ชัดเจนแน่นอน ซึ่งการกำหนดให้องค์คณะพิจารณาพิพากษามีอำนาจในการมีความเห็นว่าคดีใดเป็นคดีสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ทำให้นิยามคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ไม่มีความชัดเจนในตัวของคำนิยาม เพราะผู้ฟ้องคดีไม่สามารถที่จะกำหนดหรือคาดหมายได้ว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพราะต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจขององค์คณะพิจารณาพิพากษาด้วย ทั้งการกำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทำให้ไม่สามารถที่จะให้ความหมายของถ้อยคำได้ชัดเจนแน่นอนในคำนิยาม แต่ต้องไปตรวจสอบประกาศหรือกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ประกอบ

๒. ร่างมาตรา ๕ ที่ให้เพิ่มมาตรา ๔๒/๑

เห็นว่า ตามร่างมาตรา ๔๒/๑ เป็นการขยายขอบเขตของแนวคิดการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กว้างขึ้น โดยการกำหนดให้บุคคลใด ๆ มีสิทธิเป็นผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้นั้น อาจทำให้มีการใช้สิทธิทางศาลโดยไม่สุจริตเพราะบุคคลที่ฟ้องคดีอาจจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวโดยตรง และอาจมีการฟ้องคดีเพื่อกลั่นแกล้งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหวังผลประการใดที่ไม่สุจริตก็ได้ อีกทั้งเหตุแห่งการฟ้องคดีที่ระบุว่ามี ความเสี่ยงว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือแก่สุขภาพอนามัยของประชาชน และความเสียหายเช่นว่านั้นจะยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อ

ศาลปกครอง ซึ่งเหตุดังกล่าวเป็นเหตุผลที่ศาลจะนำมากำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี

นอกจากนี้ สิทธิในการเป็นผู้ฟ้องคดียังยึดโยงกับเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากการฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนา หรือมูลคดีเกิดขึ้น ดังนั้น หากเป็นบุคคลที่ไม่ใช่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงในคดีสามารถฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ อาจทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดีและไม่เป็นไปเจตนารมณ์ของกฎหมาย

### ๓. ร่างมาตรา ๘ ที่ให้เพิ่มวรรคสองของมาตรา ๗๑

เห็นว่า ตามร่างมาตรา ๗๑ วรรคสอง การกำหนดให้คำพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมผูกพันบุคคลภายนอกซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีหรือผูกพันหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่าคำพิพากษาของศาลในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องใดบ้างที่จะให้ผูกพันบุคคลภายนอก และผูกพันเพียงใด การบัญญัติให้คำพิพากษาผูกพันบุคคลภายนอกคตินั้นอาจขัดต่อหลักความเสมอภาคของประชาชนต่อกฎหมายและอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในการต่อสู้คดีตามกระบวนการยุติธรรมของบุคคลมากเกินไป เช่น สิทธิที่จะไม่ถูกผูกพันโดยคำพิพากษาที่ตนมิได้เข้ามาเป็นคู่ความในคดี รวมไปถึงอาจเป็นการปิดกั้นโอกาสในการรับฟังข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนก่อนทำคำพิพากษา ทั้งนี้แม้จะอ้างเหตุการมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีนั้นก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้วางหลักไว้เช่นเดียวกับลักษณะของคู่ความร่วมในคดีแพ่งซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกคดีได้เข้ามาต่อสู้คดีตั้งแต่ชั้นพิจารณาคดี ทำให้แต่ละฝ่ายมีโอกาสเสนอข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ อาจจะมีเรื่องสิทธิเรียกร้องทางแพ่งตามมา ซึ่งตามหลักการแล้วเมื่อเป็นเรื่องทางแพ่งควรจะให้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปตามมาตรฐานคุ้มครองคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางแพ่งและแยกได้ต่างหากอย่างชัดเจนจากคดีปกครอง

สำหรับประเด็นที่กำหนดให้คำพิพากษาผูกพันหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายด้วยนั้น อาจทำให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่บรรลุผลเนื่องจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นไม่ได้มีโอกาสในการชี้แจงหรือให้ข้อเท็จจริงว่าเรื่องที่พิพาทกันดังกล่าวในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นหรือไม่อย่างไร จึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายมาตรานี้ เพราะถ้าศาลเห็นว่าเรื่องที่พิพาทกันดังกล่าวนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็สามารถที่จะเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีได้อยู่แล้ว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๔ นอกจากนี้ บุคคลภายนอกยังสามารถขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ หากถูกระทบจากผลแห่งคดีหากไม่ได้เข้ามาในคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๕ (๒)

### ๔. ร่างมาตรา ๑๑ ที่ให้เพิ่มมาตรา ๗๒/๒

เห็นว่า แม้การพิจารณาคดีจะเป็นแบบระบบโต้สวน แต่การกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาเกินกว่าหรือแตกต่างจากคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้น อาจเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของผู้ฟ้องคดีเพราะผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนอย่างไร ย่อมที่จะมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพื่อบรรเทาหรือแก้ไขปัญหานั้น ซึ่งหากคำพิพากษาไม่ตรงตามความต้องการของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป การกำหนดค่าบังคับเกินกว่าหรือ

แตกต่างจากคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้น หากกำหนดแล้วไม่ตรงตามความต้องการของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการกับเรื่องดังกล่าวอย่างไร และหากจะกำหนดค่าบังคับให้แตกต่างหรือเกินกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดี ควรที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับความยินยอมด้วย นอกจากนี้ การวางหลักดังกล่าว ทำให้แต่ละคดีมีความไม่แน่นอนทั้งในฝ่ายของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีและอาจเป็นเงื่อนไขของข้อขัดแย้งที่ไม่พึงประสงค์ตามมาได้ ทั้งอาจทำให้ศาลเข้ามาเป็นคู่ขัดแย้งกับคู่ความเองอีกด้วย

๕. ร่างมาตรา ๑๒ ที่ให้เพิ่มมาตรา ๗๕/๕

เห็นว่า การกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งจับกุมและกักขังคู่กรณีหรือผู้แทนนิติบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลนั้น การกำหนดในลักษณะดังกล่าวอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เนื่องจากการนำตัวบุคคลมากักขังกรณีนี้ไม่ได้มีการกำหนดวิธีการกักขังหรือระยะเวลาการกักขังว่าเป็นระยะเวลาสั้นเพียงใด ดังนั้น ควรที่จะกำหนดให้ชัดเจนเช่นเดียวกับความในภาค ๔ ลักษณะ ๒ หมวด ๗ การบังคับคดีในกรณีที่ต้องให้ศาลสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการสั่งจับกุมและกักขังคู่กรณีหรือผู้แทนในกรณีที่คู่กรณีดังกล่าวเป็นนิติบุคคลจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งศาลนี้ควรจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากในคดีปกครองหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจเหนือเอกชนต่างจากหลักกฎหมายแพ่งที่เอกชนมีสถานะเท่าเทียมกัน เมื่อไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ศาลจึงใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงได้ จึงทำให้เกิดการวางหลักเรื่องจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ตามวรรคสองของมาตรา ๗๕/๕ วางหลักให้ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลใดดำเนินการตามคำสั่งของศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง โดยให้คู่กรณีหรือผู้แทนในกรณีที่คู่กรณีดังกล่าวเป็นนิติบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย และหากไม่ชำระค่าใช้จ่าย ให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้ ซึ่งแสดงอยู่ในตัวว่า ศาลปกครองมีกลไกในการแก้ไขจัดการแทรกแซงเพื่อกำจัดปัญหาสิทธิสิ่งแวดล้อมได้อยู่แล้วตามที่กฎหมายให้อำนาจ โดยไม่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการที่อาจกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายกฤษฎา วิชพันธุ์)

ผู้ตรวจการอัยการ รักษาการในตำแหน่ง  
รองอัยการสูงสุด ปฏิบัติราชการแทน  
อัยการสูงสุด

สำนักงานวิชาการ

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย

โทร./โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๔๙๑

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ dlaw@ago.go.th