

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม)

สำนักงานศาลปกครองได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวสิ่งแวดล้อม ในระบบกลางทางกฎหมาย (www.law.go.th) เว็บไซต์ศาลปกครอง (www.admincourt.go.th) เป็นเวลา ๑๕ วัน ระหว่างวันที่ ๑๐ - ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๕ และการมีหนังสือขอให้หน่วยงานราชการเสนอความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นเวลา ๒๙ วัน ระหว่างวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๕ ถึงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๕

รายละเอียดข้อมูลจำนวนผู้แสดงความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็น	
ช่องทางการรับฟังความคิดเห็น	จำนวนผู้แสดงความคิดเห็น
ระบบกลางทางกฎหมาย - ประชาชนทั่วไป	๙
เว็บไซต์ศาลปกครอง - ข้าราชการศาลปกครอง - นิสิต/นักศึกษา - อื่น ๆ	๒๑ ๑ ๖
หน่วยงานราชการ	๑๕
รวม	๕๒

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น
ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...
(แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม)

๑. การรับฟังความคิดเห็น

เพื่อให้การตรากฎหมายของสำนักงานศาลปกครองสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๓ สำนักงานศาลปกครองจึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) ดังนี้

(๑) วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น

สำนักงานศาลปกครองจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องทางเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย (www.law.go.th) เว็บไซต์ศาลปกครอง และมีหนังสือขอความอนุเคราะห์หน่วยงานราชการเพื่อให้ความเห็นตามประเด็นการรับฟังความคิดเห็น พร้อมกับส่งร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยให้หน่วยงานราชการส่งมายังสำนักงานศาลปกครอง (สำนักกฎหมาย) เลขที่ ๑๒๐ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

(๒) จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง

สำนักงานศาลปกครองจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- เปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย (www.law.go.th) และเว็บไซต์ศาลปกครอง (www.admncourt.go.th) ระหว่างวันที่ ๑๐ – ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๕ เป็นระยะเวลา ๑๕ วัน
- มีหนังสือขอความอนุเคราะห์หน่วยงานราชการเพื่อให้ความเห็นตามประเด็นการรับฟังความคิดเห็น ระหว่างวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๕ ถึงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๕ เป็นระยะเวลาทั้งสิ้น ๒๙ วัน

(๓) พื้นที่ในการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นทั่วประเทศ

(๔) กลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น

สำนักงานศาลปกครองได้แจ้งการประกาศการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) ไปยังตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และหน่วยงานในสังกัดสำนักงานศาลปกครอง เพื่อแจ้งให้ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง บุคลากรอื่นของศาลปกครอง และมีหนังสือขอความอนุเคราะห์หน่วยงานราชการเพื่อให้ความเห็น รวมทั้งเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้บุคคลทั่วไป เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ดังกล่าวตามวันเวลาดังกล่าว

๒. ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น

(๑) กำหนดบทนิยามคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” โดยกำหนดว่า คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นว่าเป็นคดีที่เกิดจากกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๓ เพิ่มเติมบทนิยามมาตรา ๓)

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการฟ้องคดี ให้สามารถฟ้องคดีปกครองในระหว่างการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ยังมีได้มีการสั่งการหรือไม่มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจนล่วงเลยเวลาไปแล้ว (ร่างมาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๒ วรรคสอง)

(๓) กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีกรณีที่มีการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเสี่ยงว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชน และเป็นความเสียหายที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง (ร่างมาตรา ๕ เพิ่มเติมมาตรา ๔๒/๑)

(๔) เพิ่มบทบัญญัติให้มีการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (ร่างมาตรา ๖ เพิ่มเติมมาตรา ๔๕ วรรคสี่)

(๕) เพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองสามารถกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ โดยต้องคำนึงถึงหลักการป้องกันหรือหลักข้อควรระวังความเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือแก่สุขอนามัยของประชาชนประกอบด้วย (ร่างมาตรา ๗ เพิ่มเติมมาตรา ๖๖ วรรคสาม)

(๖) กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมผูกพันบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีหรือมีหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายได้ (ร่างมาตรา ๘ เพิ่มเติมมาตรา ๗๑ วรรคสอง)

(๗) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้บุคคลภายนอกใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดเวลาหรือเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ (ร่างมาตรา ๙ เพิ่มเติมมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๖))

(๘) เพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยต้องคำนึงถึงหลักการป้องกันหรือหลักข้อควรระวังความเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือแก่สุขอนามัยของประชาชนประกอบด้วย (ร่างมาตรา ๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๒ วรรคสอง)

(๙) เพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (ร่างมาตรา ๑๑ เพิ่มเติมมาตรา ๗๒/๒ มาตรา ๗๒/๓ มาตรา ๗๒/๔ และร่างมาตรา ๑๒ เพิ่มเติมมาตรา ๗๕/๕) ดังนี้

- กำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาเกินกว่าหรือแตกต่างจากคำขอของผู้ฟ้องคดี (ร่างมาตรา ๑๑ เพิ่มเติมมาตรา ๗๒/๒)

- กำหนดถึงการสงวนสิทธิแก้ไขค่าบังคับในคำพิพากษา (ร่างมาตรา ๑๑ เพิ่มเติมมาตรา ๗๒/๓)

- กำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ (ร่างมาตรา ๑๑ เพิ่มเติมมาตรา ๗๒/๔)

- ออกคำสั่งให้คู่กรณีดำเนินการกำจัดมลพิษภายในระยะเวลาที่กำหนด (ร่างมาตรา ๑๒ เพิ่มเติมมาตรา ๗๕/๕)

(๑๐) กำหนดให้จัดตั้งสำนักพัฒนาระบบคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นในสำนักงานศาลปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นการปฏิรูปที่ ๗ การปฏิรูประบบยุติธรรมสิ่งแวดล้อม (ร่างมาตรา ๑๔)

๓. ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานหรือผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น

(๑) กำหนดบทนิยามคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” โดยกำหนดว่า คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นว่าเป็นคดีที่เกิดจากกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (เห็นด้วยร้อยละ ๙๔ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๖)

กรณีเห็นด้วย ผู้แสดงความคิดเห็นส่วนมากเห็นควรกำหนดคำนิยาม “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” เนื่องจากทำให้เกิดความชัดเจนว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพราะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะบางประการ การกำหนดนิยามดังกล่าวเพื่อให้การดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากขึ้น และการที่ประธานศาลปกครองสูงสุดจะมีประกาศกำหนดคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นควรพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด” นั้น เป็นส่วนที่ทำให้เกิดความชัดเจนขึ้น ทั้งนี้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ควรหลีกเลี่ยงการกำหนดบทนิยามไว้ในกฎหมายลำดับรองหรือการให้ใช้ดุลพินิจในการตีความบทนิยาม เนื่องจากจะไม่มี ความชัดเจนและอาจเป็นอุปสรรคในการพิจารณาพิพากษาคดี

กรณีไม่เห็นด้วย ผู้แสดงความคิดเห็นบางส่วนมีความเห็นว่าการกำหนดคำนิยาม “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” มีความไม่ชัดเจน ไม่สามารถทราบได้ว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจขัดกับวัตถุประสงค์ในการกำหนดบทนิยามตามแนวทางการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ต้องการกำหนดขอบเขตและความหมายของถ้อยคำให้ชัดเจน นอกจากนี้ กรณีที่มีปัญหาว่า “คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นว่าเป็นคดีที่เกิดจากกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด...” นั้น ควรกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจพิจารณามีคำสั่งได้ว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาชั้นตรวจรับคำฟ้อง

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการฟ้องคดี ให้สามารถฟ้องคดีปกครองในระหว่างการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ยังมีได้มีการสั่งการหรือไม่มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจนล่วงเลยเวลาไปแล้ว (เห็นด้วยร้อยละ ๙๖ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๔)

กรณีเห็นด้วย ผู้แสดงความคิดเห็นส่วนมากเห็นควรกำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองสามารถฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระหว่างการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เนื่องจากผู้มีสิทธิฟ้องคดีสามารถนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยที่ไม่ต้องรอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำวินิจฉัยหรือสั่งการให้แล้วเสร็จก่อนและจะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองรวดเร็วขึ้น เพราะคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหากรอให้ระยะเวลาเนิ่นช้าออกไปอาจเกิดความเสียหายที่รุนแรงและยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลังได้ แต่มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในกรณีที่มีปัญหาว่า “ให้ศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ แต่ห้ามมิให้ศาลปกครองพิพากษาจนกว่าจะได้มีการวินิจฉัยหรือสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว” นั้น เห็นควรกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ การจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการกำหนดเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

กรณีไม่เห็นด้วย ผู้แสดงความคิดเห็นบางส่วนเห็นว่าเนื้อหาในมาตรานี้เข้าใจยาก ควรปรับข้อความโดยแยกระหว่างคดีปกครองทั่วไปกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และแยกออกเป็น อีกรวรรคหนึ่งซึ่งจะทำให้เนื้อหาชัดเจนขึ้น เนื่องจากตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดว่าในคดีปกครอง ประเภทอื่นที่ไม่ใช่คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังมีได้มีการวินิจฉัยหรือสั่งการจนพ้นระยะเวลาที่จะต้องวินิจฉัยหรือสั่งการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีอย่างไร และศาลปกครองจะมีดุลพินิจรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพื่อประโยชน์ สาธารณะดังเช่นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้หรือไม่ อีกทั้ง กรณีที่บัญญัติว่า “...แต่ถ้าปรากฏว่ามีได้มีการให้ถือว่ามีคำวินิจฉัยหรือสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควรหรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่น และออกคำสั่งบังคับให้มีการวินิจฉัยสั่งการ ภายในกำหนด หากมิได้วินิจฉัยหรือสั่งการภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถือว่ามีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งยกคำร้องทุกซ์ หรือคำอุทธรณ์ในวันดังกล่าว” นั้น อาจทำให้เกิดปัญหาในเชิงหลักการแบ่งแยกอำนาจว่ากฎหมายได้บัญญัติ ให้ศาลก้าวล่วงไปกำหนดผลทางกฎหมายในการกระทำของฝ่ายปกครอง

(๓) กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีกรณีที่มีการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเสี่ยงว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชน และเป็นความเสียหายที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง (เห็นด้วย ร้อยละ ๙๔ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๖)

กรณีเห็นด้วย ผู้แสดงความคิดเห็นส่วนมากเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว เนื่องจา กจะเป็นการขยายขอบเขตของแนวคิดการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้กว้างขึ้น แต่มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า การบัญญัติว่า “...ผู้ใดกล่าวอ้างว่าการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำใด ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเสี่ยงว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อ ทรัพยากรธรรมชาติ...” นั้น เห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจจะไม่ต้องถึงขนาดเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรง เพียงแต่เป็นความเสียหายที่มีผลต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน ก็ควรมี สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

กรณีไม่เห็นด้วย ผู้แสดงความคิดเห็นส่วนน้อยมีความเห็นว่า กรณีที่บัญญัติว่า “ภายใต้ บังคับมาตรา ๔๒” นั้น จะทำให้มาตรา ๔๒/๑ อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ด้วย อาจจะมีปัญหา กรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดีที่ไม่แตกต่างไปจากเดิม เพราะยังคงต้องตีความยึดโยงกับความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง อีกทั้ง คำว่า “ความเสี่ยงว่าจะก่อให้เกิด ความเสียหายอย่างร้ายแรง” ไม่ได้กำหนดบทนิยามไว้โดยเฉพาะ จึงอาจมีบทนิยามในกฎหมายอื่นที่อาจทำให้มี การตีความที่แตกต่างกันได้ และอาจทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาชั้นการตรวจรับคำฟ้อง โดยอาจบัญญัติ ข้อความเพิ่มเติมว่า “...หากแสดงให้ศาลถึงความเป็นไปได้ตามข้อกล่าวอ้างดังกล่าว” เพื่อให้ศาลปกครอง มีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่ารับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ โดยต้องคำนึงถึงความสมเหตุสมผล และความเป็นไปได้ตามข้ออ้างดังกล่าวประกอบด้วย

(๔) เพิ่มบทบัญญัติให้มีการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (ร่างมาตรา ๖ เพิ่มเติมมาตรา ๔๕ วรรคสี่)

กรณีเห็นด้วย ผู้แสดงความคิดเห็นทั้งหมดมีความเห็นว่า การฟ้องคดีปกครองในบางกรณี เกี่ยวกับอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก การฟ้องคดีแบบกลุ่มจะทำให้เกิดความสะดวกแก่ ผู้ฟ้องคดีที่ไม่จำเป็นต้องนำคดีมาฟ้องแยกเป็นรายคดี และทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นไปได้ด้วย

ความรวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากคดีดังกล่าวจะมีประเด็นพิพาทและประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเป็นเอกฉันท์กัน ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า การที่บัญญัติว่า “การฟ้องคดีปกครองของผู้ที่มีสิทธิอย่างเดียวกัน...” ควรปรับแก้ถ้อยคำเป็น “การฟ้องคดีปกครองของบุคคลหลายคนที่มีสิทธิอย่างเดียวกัน...” เพื่อให้เกิดความชัดเจน และในส่วนที่บัญญัติว่า “...มีลักษณะเฉพาะของกลุ่มเหมือนกัน แม้จะมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างกัน บุคคลอาจรวมตัวกันฟ้องโดยขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้” นั้น อาจทำให้การบริหารจัดการคดีมีความยุ่งยาก ทั้งในส่วนของการจัดการเจ้าของสำนวน และพนักงานคดีปกครอง เนื่องจากจะต้องแยกพิจารณาในแต่ละคำขอ หรือแต่ละความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ (เหมือนกับมีหลายคดีในคดีเดียวกัน) แต่หากมีการกำหนดรายละเอียดการดำเนินการที่ชัดเจนก็อาจแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้

ไม่มีกรณีผู้แสดงความคิดเห็นไม่เห็นด้วย

(๕) เพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองสามารถกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ โดยต้องคำนึงถึงหลักการป้องกันหรือหลักข้อควรระวังความเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือแก่สุขภาพของประชาชนประกอบด้วย (เห็นด้วย ร้อยละ ๑๐๐)

ผู้แสดงความคิดเห็นทั้งหมดเห็นด้วยกับการเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองสามารถกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาทในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยต้องคำนึงถึงหลักการป้องกันหรือหลักข้อควรระวังความเสียหายที่จะเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือแก่สุขภาพของประชาชน โดยเห็นว่ากรกระทำหรืองดเว้นการกระทำที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ เพราะคดีสิ่งแวดล้อมมีความพิเศษและมีลักษณะเฉพาะที่มีความเปราะบางเกี่ยวกับความเสียหายต่อส่วนรวมที่อาจมีประชาชนจำนวนมากได้รับผลกระทบและมีความยากในการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง โดยหลักป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) และหลักระวังไว้ก่อน (Prevention principle) เป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎบัตรสิ่งแวดล้อม ค.ศ. ๒๐๐๕ ซึ่งหลักป้องกันไว้ก่อน เรียกร้องให้การกระทำใด ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องได้รับการศึกษา ตรวจสอบ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอันตราย ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม Environmental Impact Assessment Report (EIA)

หลักระวังไว้ก่อนเป็นหลักการที่เข้ามาอุดช่องว่างในเรื่องของการป้องกัน กล่าวคือ ในบางกรณีที่ยังมีความไม่แน่นอนชัดเจน ไม่สามารถพิสูจน์ได้อย่างแน่นอนว่าการกระทำใด ๆ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม แต่ “อาจจะ” ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ที่จะเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือแก่สุขภาพของประชาชน ก็สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าไปควบคุมจัดการได้ตามความจำเป็น ดังนั้น การกำหนดให้อำนาจศาลปกครองในการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท จึงเป็นการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับการหลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อมสากล รวมทั้งเป็นหลักการเชิงรุกที่ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพปัญหา โดยผู้แสดงความเห็นบางส่วนมีข้อสังเกตว่า

- ควรนำหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” มาใช้ในขั้นนี้ด้วย

- ไม่สมควรที่จะกำหนดเฉพาะความเสียหายอย่างร้ายแรง เนื่องจากความเสียหายบางอย่างเป็นความเสียหายที่อาจจะเกิดผลในอนาคต แต่ขณะฟ้องคดียังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นได้อย่างแน่ชัด จึงสมควรให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจได้ตามความเหมาะสมกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

- ควรเปลี่ยนคำว่า "สุขอนามัย" เป็นคำว่า "สุขภาพ" ซึ่งมีความหมายที่เหมาะสมกว่าที่จะหมายถึง ผลกระทบต่อมนุษย์ และยังสอดคล้องกับนิยามคำว่า "สุขภาพ" ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ได้กำหนดว่า บุคคลมีสิทธิดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ

- ควรแสดงให้เห็นความต่างระหว่างวิธีการชั่วคราวประเภทอื่นกับวิธีการชั่วคราวในคดีสิ่งแวดล้อม

ไม่มีกรณีผู้แสดงความคิดเห็นไม่เห็นด้วย

(๖) กำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมผูกพันบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีหรือมีหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายได้ (เห็นด้วย ร้อยละ ๙๔ และมีข้อสังเกต ร้อยละ ๖)

กรณีเห็นด้วย ผู้แสดงความคิดเห็นเกือบทั้งหมดเห็นด้วย เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นการกระทำที่อาจจะเชื่อมโยงกับบุคคลภายนอก การกำหนดให้คำพิพากษามีผลถึงบุคคลอื่นที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี ก็เพื่อป้องกันการกระทำผิดเกิดขึ้นซ้ำ และยังสอดคล้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ที่กำหนดให้ผู้ครอบครองหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษต้องเป็นผู้ที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น และการกำหนดค่าบังคับให้ผูกพันถึงบุคคลภายนอกผู้ก่อมลพิษได้จะทำให้สามารถฟ้องคดีเสร็จเด็ดขาดได้ที่ศาลปกครองเพียงศาลเดียว ไม่จำเป็นต้องไปแยกฟ้องที่ศาลยุติธรรม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในบางกรณีไม่อาจกระทำได้โดยบุคคลเพียงคนเดียวหรือหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าบุคคลหรือหน่วยงานอื่นต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าวด้วย การกำหนดให้คำพิพากษาผูกพันบุคคลภายนอกในกรณีดังกล่าวจะช่วยให้ผลของคำพิพากษาสมาารถทำให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมบรรลุผล เพื่อให้การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมนั้นสามารถครอบคลุมได้มากที่สุด

กรณีมีข้อสังเกต ผู้แสดงความคิดเห็นบางส่วนมีข้อสังเกตว่า

- คำว่าผลประโยชน์ร่วมกัน ควรใช้ถ้อยคำที่น่าจะเหมาะสมกว่า เช่น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่และความรับผิดชอบในมูลความแห่งคดี

- ควรคำนึงถึงหลักคำพิพากษาผูกพันคู่ความในคดีอย่างเคร่งครัดก่อน

- บุคคลภายนอกที่ต้องผูกพันตามคำพิพากษามาตรา ๗๑ (๑) - (๔) นั้น เป็นบุคคลที่อาศัยสิทธิของคู่กรณีในคดี บุคคลที่สมัครใจเข้ามาผู้ค้าประกัน กรณีที่บุคคลภายนอกต้องมีความผูกพันอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นเรื่องสถานะบุคคลและสิทธิแห่งทรัพย์สิน ซึ่งโดยสภาพแล้วบุคคลตาม (๑) - (๔) ต้องผูกพันตามคำพิพากษาอยู่แล้ว แต่สำหรับบุคคลภายนอกซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายนั้น ตามหลักน่าจะมสิทธิที่จะเข้ามาในคดี เพื่อมีโอกาสแสดงข้อต่อสู้ หรือชี้แจงต่อศาล ดังนั้น การบัญญัติมัดไว้เช่นนี้จะเกิดคำถามเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิทธิในการต่อสู้คดีหรือการให้ข้อเท็จจริงของบุคคลภายนอกซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี และการได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายหรือไม่

(๗) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้บุคคลภายนอกใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดเวลา หรือเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ (เห็นด้วย ร้อยละ ๙๘ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๒)

กรณีเห็นด้วย ผู้แสดงความคิดเห็นเกือบทั้งหมดเห็นด้วย เนื่องจากจะทำให้การกำหนดค่าบังคับในคดีสิ่งแวดล้อมสามารถครอบคลุมถึงผู้ก่อมลพิษทั้งหมด หรือผู้มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งบุคคลภายนอกที่เป็นผู้ก่อมลพิษที่แท้จริงต้องร่วมรับผิดชอบ โดยศาลปกครองจะสามารถพิจารณาในสัดส่วนความรับผิดชอบของเอกชนผู้ก่อมลพิษและหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ไปในคราวเดียวกัน ทำให้การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างจริงจังและครบถ้วนในทุกมิติของผู้ที่เกี่ยวข้อง และยังสอดคล้องกับ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฯ ที่กำหนดให้ผู้ครอบครองหรือเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษต้องเป็นผู้ที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีเสร็จเด็ดขาดได้ที่ศาลปกครองเพียงศาลเดียว ไม่จำเป็นต้องไปแยกฟ้องที่ศาลยุติธรรม รวมทั้งจะทำให้ผู้เสียหายที่ไม่มีโอกาสเข้ามาฟ้องคดีต่อศาลอาจได้รับประโยชน์จากผลของคำพิพากษาด้วย โดยสมควรกำหนดระยะเวลาในการใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการให้ชัดเจน

กรณีไม่เห็นด้วย ผู้แสดงความคิดเห็นไม่เห็นด้วย เนื่องจากกรณีดังกล่าวศาลควรเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเสียตั้งแต่ต้น การกำหนดดังกล่าวเป็นการให้อำนาจศาลปกครองมาจนเกินไป และอาจทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมได้

(๘) เพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยต้องคำนึงถึงหลักการป้องกันหรือหลักข้อควรระวังความเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือแก่สุขภาพของประชาชนประกอบด้วย (เห็นด้วย ร้อยละ ๑๐๐)

กรณีเห็นด้วย ผู้แสดงความคิดเห็นทั้งหมดเห็นด้วยกับเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยต้องคำนึงถึงหลักการป้องกันหรือหลักข้อควรระวังความเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือแก่สุขภาพของประชาชนประกอบด้วย เนื่องจากการกำหนดค่าบังคับในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการเยียวยาแก้ไขข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมไม่เฉพาะแต่ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่เป็นปัจเจกบุคคล โดยครอบคลุมถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ดังนั้นเมื่อกำหนดค่าบังคับโดยคำนึงถึงหลักการป้องกันหรือหลักข้อควรระวังความเสียหาย จึงเป็นการใช้อำนาจในการพิจารณากำหนดค่าบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ อาจไม่ครอบคลุมถึงค่าบังคับที่จะใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ควรต้องคำนึงถึงผลค่าบังคับที่มีไปถึงบุคคลภายนอกด้วย และต้องดูให้สอดคล้องกับหมวดว่าด้วยค่าบังคับ

ไม่มีกรณีผู้แสดงความคิดเห็นว่าไม่เห็นด้วย

(๙) เพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(๙-๑) กำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาเกินกว่าหรือแตกต่างจากคำขอของผู้ฟ้องคดี (เห็นด้วย ร้อยละ ๙๑.๓๐ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๒.๑๗ มีข้อสังเกต ร้อยละ ๖.๕๒)

กรณีเห็นด้วย เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ การฟ้องคดีอาจเป็นการเริ่มต้นจากปัจเจกบุคคลที่เกิดความเสียหายเฉพาะตัว แต่ในระหว่างการพิจารณาคดีศาลอาจเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นตามฟ้องอาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือ

ความเสียหายเป็นวงกว้างต่อสาธารณชนนอกเหนือจากที่ปรากฏตามคำขอของผู้ฟ้องคดี การกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาที่เกินกว่าหรือแตกต่างจากคำขอของผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการเยียวยาความเสียหายที่แท้จริง โดยมีได้มุ่งผลเฉพาะบุคคลหนึ่งบุคคลใด อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีอาจไม่ทราบหรือไม่มีความรู้ที่สมควรมีคำขอเช่นไรเพื่อให้ได้รับการเยียวยาที่ตรงกับความต้องการหรือเสียหายที่ได้รับ การเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาเกินกว่าหรือแตกต่างจากคำขอของผู้ฟ้องคดีย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม และช่วยให้การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมสามารถทำได้อย่างครบถ้วนและครอบคลุมในทุกมิติ

กรณีไม่เห็นด้วย เนื่องจากขัดกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ อีกทั้งคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นเสมือนหนึ่งในเครื่องกำหนดทิศทางในคดี ศาลจะใช้อำนาจตุลาการมาแก้ไขเองไม่ได้

กรณีมีข้อสังเกต มีผู้แสดงความคิดเห็นบางส่วนตั้งข้อสังเกต ดังนี้

- ร่างมาตรา ๗๒/๒ ควรต้องคำนึงถึงปัญหา อุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐด้วยหรือไม่

- มีประเด็นที่ทำให้เขตอำนาจศาลขยายออกไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ อีกทั้งข้อพิพาทบางกรณีเป็นเรื่องทางนโยบายการพัฒนาของรัฐ หรือเกี่ยวกับความตกลงระหว่างประเทศ อาจมีการแก้ไขปัญหาผลกระทบโดยการเจรจาต่อรอง หรือการช่วยเหลือเยียวยา ซึ่งการดำเนินการของฝ่ายปกครองมีความยืดหยุ่นกว่าศาล

(๙-๒) กำหนดถึงการสงวนสิทธิแก้ไขค่าบังคับในคำพิพากษา (เห็นด้วย ร้อยละ ๙๗.๖๗ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๒.๓๓)

กรณีเห็นด้วย เนื่องจากในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาจมีผลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเนื่องไปในอนาคตได้ ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย สุขอนามัย หรือต่อสิ่งแวดล้อม ที่ไม่สามารถประเมินหรือพิสูจน์ได้ในขณะที่พิพากษาคดีนั้น หากแต่จะต้องใช้ระยะเวลาในการพิสูจน์ถึงความเสียหายดังกล่าว การสงวนสิทธิในการแก้ไขค่าบังคับในคำพิพากษาจึงเป็นการสร้างความยืดหยุ่นในการออกค่าบังคับให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคำพิพากษา และสามารถบังคับได้จริงเพื่อคุ้มครองความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง และเป็นการสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๔๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้ง การสงวนสิทธิแก้ไขค่าบังคับในคำพิพากษายังเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดเวลา ค่าใช้จ่าย เพราะจะไม่ก่อให้เกิดข้อพิพาทอันนำมาสู่ศาลอีกในอนาคต และไม่เป็นการให้แก่ประชาชนที่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลอีกในเหตุอย่างเดียวกัน

กรณีไม่เห็นด้วย คำพิพากษาควรมีความมั่นคงแน่นอนในนิติฐานะระดับหนึ่ง (sécurité juridique) เพื่อการบังคับตามคำพิพากษาที่ถูกต้อง และไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของผู้อยู่ภายใต้บังคับของค่าบังคับ (injonction) ของศาล ซึ่งทางออกที่มีอยู่ก็คือการยื่นฟ้องคดีใหม่ก็สามารถใช้ได้อยู่แล้ว ประกอบกับคดีสิ่งแวดล้อม เจตนารมณ์ก็ต้องการให้มีการพิจารณาที่รวดเร็วอยู่แล้ว ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดถึงการสงวนสิทธิแก้ไขค่าบังคับในคำพิพากษา

(๙-๓) กำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ (เห็นด้วย ร้อยละ ๙๒.๘๖ ไม่เห็นด้วย ร้อยละ ๗.๑๔)

กรณีเห็นด้วย เนื่องจากการกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเป็นการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและเห็นผลเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวและสร้างความตระหนักให้ผู้กระทำความผิดไม่กระทำการลักษณะเดียวกันอีกในอนาคต จึงสามารถช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะกรณีที่เอกชนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เพราะค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ

จะเป็นเครื่องมือของศาลในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เอกชน และรัฐร่วมกันกระทำผิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น น้ำมันรั่วในทะเล อีกทั้งศาลยังสามารถ นำเงินค่าปรับไปใช้แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ครอบคลุมมากขึ้น ทั้งนี้ มีผู้เสนอความเห็นที่สมควรกำหนดโทษ ค่าเสียหายให้มีมูลค่ามากขึ้นตามความผิดของผู้ถูกฟ้องคดี

กรณีมีข้อสังเกต มีผู้แสดงความคิดเห็นบางส่วนตั้งข้อสังเกต ดังนี้

- ตามร่างมาตรา ๗๒/๔ ที่ว่าการนำค่าเสียหายเชิงลงโทษไปใช้คุ้มครอง ป้องกัน รักษา ขจัดมลพิษ หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายนั้น จะมีระเบียบกำกับกับการใช้เงินนี้หรือไม่ อย่างไร และค่าเสียหายเชิงลงโทษ อาจใช้มาตรการปรับในอัตราที่กำหนดตามรายได้หรือทรัพย์สินของผู้ถูกปรับ เพราะในกรณีที่ผู้ถูกปรับมีความร่ำรวยหรือมีรายได้สูง การถูกปรับในอัตราน้อยเมื่อเทียบกับทรัพย์สิน หรือรายได้นั้น ก็จะไม่ส่งผลในเชิงลงโทษใด ๆ

- มีการกำหนดนิยามหรือความชัดเจนว่าความเสียหายเพื่อการลงโทษ มีลักษณะ ความชัดเจนอย่างไร

- มีคำว่าค่าชดเชย กับ ค่าเสียหาย ค่าเสียหายเพื่อการลงโทษจะรวมถึงค่าชดเชยด้วยหรือไม่

(๙-๔) ออกคำสั่งให้คู่กรณีดำเนินการกำจัดมลพิษภายในระยะเวลาที่กำหนด (ร่างมาตรา ๑๒ (เห็นด้วยร้อยละ ๙๓.๐๒ มีข้อสังเกต ร้อยละ ๖.๙๘)

กรณีเห็นด้วย เนื่องจากการป้องกันการเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขอนามัย ของประชาชนโดยรวม โดยการกำหนดค่าบังคับให้ผู้กระทำความผิดเป็นผู้รับผิดชอบแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด จะทำให้สามารถกำจัดมลพิษได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการฟื้นฟูอย่างรวดเร็ว และยังเป็น การป้องกันการผลกระทบ ที่อาจจะเกิดขึ้นอย่างรุนแรงต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมหากไม่เร่งดำเนินการควบคุม ทั้งนี้ หากบุคคล ที่ก่อให้เกิดมลพิษมีความพร้อมด้านเครื่องมือและงบประมาณกว่าหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขปัญหา สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น การดำเนินการจะเป็นไปอย่างรวดเร็วมากกว่าการจัดการของภาครัฐ ทั้งยังเป็นการประหยัดงบประมาณ ของภาครัฐอีกด้วย อย่างไรก็ตาม มีผู้เสนอว่าการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมในบางกรณีจะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน การให้ศาลกำหนดเวลาอาจมีปัญหามาตามได้เช่นกัน เพราะมลพิษบางอย่างไม่สามารถกำจัดได้โดยง่าย หรือ ต้องใช้ระยะเวลานานในการกำจัดให้หมดไป

กรณีมีข้อสังเกต มีผู้แสดงความคิดเห็นบางส่วนตั้งข้อสังเกต ดังนี้

- การจับกุมกักขังถือเป็นการดำเนินคดีทางอาญาหรือไม่ อย่างไร และใครจะเป็นผู้จับกุมกักขัง
- ค่าบังคับที่เกิดประสิทธิภาพควรกำหนดข้อสังเกตแนวทางการกำจัดมลพิษด้วยหรือไม่
- เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว การออกคำสั่งของศาลในกรณีนี้ จะเป็นการตัดอำนาจ ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายด้วยหรือไม่ เพียงใด

(๑๐) กำหนดให้จัดตั้งสำนักพัฒนาระบบคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นในสำนักงาน ศาลปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็น การปฏิรูปที่ ๗ การปฏิรูประบบยุติธรรมสิ่งแวดล้อม (เห็นด้วยร้อยละ ๑๐๐)

กรณีเห็นด้วย เนื่องจากการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมควรต้องพิจารณา ทั้งระบบให้สอดคล้องกัน ระบบการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงต้องสอดคล้องกับ

แผนการปฏิรูปประเทศด้วย ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก อีกทั้งองค์ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่มีการพัฒนาอยู่เสมอ จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยงานหรือส่วนงานมีหน้าที่รับผิดชอบในการติดตามและช่วยเหลือ แก้ไข ปัญหาความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ประสานความร่วมมือหรือข้อมูลต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม อันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาระบบงาน และช่วยในการสร้างความรู้ความเข้าใจคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ยังมีผู้เสนอแนะว่าสมควรจัดตั้งสำนักพัฒนาระบบคดีปกครองตามภูมิภาคที่สำคัญด้วย

ข้อเสนอแนะในส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

- เพื่อให้เกิดความชัดเจน และสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงควรกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณา

- เนื่องด้วยคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก และมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว แต่คดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะกระจุกอยู่ในพื้นที่อุตสาหกรรมหรือเขตปริมณฑลเท่านั้นทำให้อคดีสิ่งแวดล้อมจะปรากฏอยู่เพียงบางศาลเท่านั้น ส่งผลให้การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมมีความล่าช้า ไม่สามารถแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างทันที่ที่ ควรหาแนวทางที่จะกระจายคดีสิ่งแวดล้อมออกมาให้ ศาลปกครองภูมิภาคช่วยพิจารณาคดี เพื่อความรวดเร็วและสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างทันที่ เช่น การกำหนดให้คดีสิ่งแวดล้อมสามารถโอนคดีมาให้ศาลภูมิภาคพิจารณา ซึ่งอาจจะใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยหากกรณีจะต้องติดต่อศาล เป็นต้น

๔. คำชี้แจงเหตุผลและการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

(๑) กำหนดบทนิยามคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” โดยกำหนดว่า คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นว่าเป็นคดีที่เกิดจากกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๓ เพิ่มเติมบทนิยามมาตรา ๓)

การที่บัญญัติให้คำนิยามกำหนดให้ “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” เป็นคดีตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด นั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้กว้างและครอบคลุมซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดสามารถออกประกาศเพื่อกำหนดรายละเอียดของประเภทหรือลักษณะเฉพาะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ครอบคลุมมากกว่าการกำหนดรายละเอียดดังกล่าวไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ สำหรับกรณีที่กำหนดให้องค์คณะพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่นั้น เนื่องจากตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อพิจารณาแล้วว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้วขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาตั้งแต่ในชั้นการตรวจรับคำฟ้องจนไปถึงการกำหนดคำบังคับตามคำพิพากษาจะมีความแตกต่างไปจากคดีปกครองทั่วไป จึงควรบัญญัติให้องค์คณะพิจารณาว่าคดีใดตามประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการฟ้องคดี ให้สามารถฟ้องคดีปกครองในระหว่างการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ยังมีได้มีการสั่งการหรือไม่มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจนล่วงเลยเวลาไปแล้ว (ร่างมาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๒ วรรคสอง)

ในกรณีที่บัญญัติว่า “ให้ศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ แต่ห้ามมิให้ศาลปกครองพิพากษาจนกว่าจะได้มีการวินิจฉัยหรือสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว” นั้น เพื่อที่ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณา ศาลปกครองสามารถกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้คู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีตามมาตรา ๖๖ เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสุขอนามัยของประชาชนในระหว่างที่ศาลปกครองยังไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นได้ ส่วนกรณีที่กำหนดว่า “...แต่ถ้าปรากฏว่ามีได้มีการวินิจฉัยหรือสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่น และออกคำสั่งบังคับให้มีการวินิจฉัยสั่งการภายในกำหนด หากมิได้วินิจฉัยหรือสั่งการภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถือว่ามิได้วินิจฉัยหรือคำสั่งยกคำร้องหรือคำอุทธรณ์ในวันดังกล่าว” อาจทำให้เกิดปัญหาในเชิงหลักการแบ่งแยกอำนาจว่ากฎหมายได้บัญญัติให้ศาลก้าวล่วงไปกำหนดผลทางกฎหมายในการกระทำของฝ่ายปกครอง นั้น เห็นว่า ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ยังมีได้มีการวินิจฉัยหรือสั่งการ ให้ศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ซึ่งในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการวินิจฉัยหรือสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง แต่สำหรับในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการวินิจฉัยหรือสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ก็กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่น และออกคำสั่งบังคับให้มีการวินิจฉัยหรือสั่งการภายในกำหนด หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการวินิจฉัยหรือสั่งการภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดแล้วก็ให้ถือตามคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าว เว้นแต่เฉพาะในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้วินิจฉัยหรือสั่งการภายในเวลาที่ศาลกำหนดเท่านั้น จึงจะให้ถือว่า มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งยกคำร้องหรือคำอุทธรณ์ในวันดังกล่าว เรื่องนี้จึงมิใช่ให้ถือว่ามิได้วินิจฉัยหรือคำสั่งยกคำร้องหรือคำอุทธรณ์ในทุกกรณีแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลปกครองดำเนินการกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการวินิจฉัยสั่งการ เพราะหากเน้นซ้ำออกไปอาจเกิดความเสียหายขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสุขอนามัยของประชาชนจนยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลังได้ นอกจากนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่า “มีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งยกคำร้องหรือคำอุทธรณ์ในวันดังกล่าว” นั้น ไม่ได้เป็นการที่ศาลก้าวล่วงเข้าไปสั่งการหน่วยงานทางปกครองแต่อย่างใด แต่เป็นการที่ศาลนำความในกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และอำนาจให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการวินิจฉัยหรือสั่งการตามเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดไปเน้นย้ำแก่หน่วยงานทางปกครอง โดยหากหน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการตามระยะเวลาดังกล่าว โดยเหตุผลของเรื่องศาลก็จำเป็นต้องมีมาตรการกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานทางปกครองไปดำเนินการเรื่องนั้น โดยนัยจึงเป็นการทำให้กฎหมายที่กำหนดหน้าที่และอำนาจนั้นให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการมีความศักดิ์สิทธิ์และใช้บังคับได้จริงในทางรูปธรรมด้วย

(๓) กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีกรณีที่การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเสี่ยงว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชน และเป็นความเสียหายที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง (ร่างมาตรา ๕ เพิ่มเติมมาตรา ๔๒/๑)

กรณีกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีกรณีที่การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเสี่ยงว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชน และเป็นความเสียหายที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจากการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองทั่วไปตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง จึงกำหนดเฉพาะกรณีที่มีความเสี่ยงว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชน และเป็นความเสียหายที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลังเท่านั้น แม้จะยังไม่เกิดความเสียหายขึ้นก็ตาม เพียงแต่อาจเกิดความเสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ส่วนกรณีที่ไม่มีการกำหนดบทนิยามคำว่า “ความเสี่ยงว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง” ไว้โดยเฉพาะ นั้น เป็นกรณีที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีแสดงต่อศาลว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้นมีความเสี่ยงว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงถึงขนาดที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่

(๔) เพิ่มบทบัญญัติให้มีการฟ้องคดีแบบกลุ่ม (ร่างมาตรา ๖ เพิ่มเติมมาตรา ๔๕ วรรคสี่)

สำหรับการฟ้องคดีแบบกลุ่ม นั้น การอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม การดำเนินกระบวนการพิจารณา สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกกลุ่มให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการบริหารจัดการคดีต่อไป

(๕) กรณีเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองสามารถกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ โดยต้องคำนึงถึงหลักการป้องกันหรือหลักข้อควรระวังความเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือแก่สุขอนามัยของประชาชนประกอบด้วย (ร่างมาตรา ๗ เพิ่มเติมมาตรา ๖๖ วรรคสาม)

- การนำหลัก "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย" มาใช้ในชั้นนี้ด้วย และไม่สมควรที่จะกำหนดเฉพาะความเสียหายอย่างร้ายแรง รวมทั้งควรแสดงให้เห็นความต่างระหว่างวิธีการชั่วคราวประเภทอื่นกับวิธีการชั่วคราวในคดีสิ่งแวดล้อม

มีความเห็นว่า ในการดำเนินคดีในศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณี รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมอาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และหากภายหลังศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดในคดีก็ไม่ว่าจะเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือคู่กรณี หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเวลาฟ้องคดี กฎหมายปกครองจึงได้กำหนดให้มีวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพื่อให้ศาลมีอำนาจสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในกรณีที่เห็นว่าจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงและยากต่อการแก้ไขในภายหลัง ดังนั้น เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฟ้องคดี หรือคู่กรณี หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในระหว่างที่คดีอยู่ระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครองได้ และในช่วงเวลาดังกล่าวยังมีความไม่แน่นอนชัดเจนนั่นหรือไม่สามารถพิสูจน์ได้อย่างแน่นอนว่าการกระทำของผู้ใดบ้างที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือก่อมลพิษ จึงยังไม่สมควรนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ และเมื่อวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเป็นมาตรการชะลอหรือลดทอนความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อน

การพิสูจน์ได้ชัดเจนแน่นอนว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของผู้ใด จึงควรกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองว่า ต้องคำนึงถึงหลักการป้องกันไว้ก่อนและหลักควรระวังความเสียหายอย่างร้ายแรง

สำหรับความต่างระหว่างวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองปกติกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะมีการกำหนดรายละเอียดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสองชุดต่อไป และถ้อยคำที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัตินี้จะพิจารณาถ้อยคำที่เหมาะสมต่อไป

(๖) กรณีกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมผูกพันบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีหรือมีหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๘ เพิ่มเติมมาตรา ๗๑ วรรคสอง)

- ควรให้บุคคลภายนอกซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายนั้น มีสิทธิที่จะเข้ามาในคดี เพื่อมีโอกาสแสดงข้อต่อสู้ หรือชี้แจงต่อศาล

มีความเห็นว่า ในกรณีที่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับคดีโดยตรงนั้นสามารถเข้ามาเป็นคู่กรณีโดยการร้องสอดหรือศาลเรียกเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีปกครองเกี่ยวสิ่งแวดล้อมได้เช่นเดียวกับคดีปกครองทั่วไป แต่อย่างไรก็ดี คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมาก ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจจะไม่สามารถเข้ามาในคดีได้ทั้งหมดหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมิได้เป็นคู่กรณีตามเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแต่มีหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องแก้ไขปัญหา หรือเยียวยา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลโดยตรงจากเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น กรณีนี้จึงกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งผูกพันบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น เพื่อให้การเยียวยาความเดือดร้อนเสียหาย การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม เกิดประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ด้วย

(๗) เพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(๗-๑) กำหนดคำบังคับในคำพิพากษาเกินกว่าหรือแตกต่างจากคำขอของผู้ฟ้องคดี (ร่างมาตรา ๑๑ เพิ่มเติมมาตรา ๗๒/๒)

- ไม่เห็นด้วย เนื่องจากขัดกับหลักห้ามศาลพิพากษาเกินคำขอ อีกทั้งคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นเสมือนหนึ่งในเครื่องกำหนดทิศทางในคดี ศาลจะใช้อำนาจตุลาการมาแก้ไขเองไม่ได้

มีความเห็นว่า เนื่องด้วยคดีปกครองสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษบางประการ เช่น เป็นคดีที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก มีผลเสียต่อสุขภาพ ทรัพยากรหรือสิ่งแวดล้อมในระยะยาว เป็นต้น ประกอบกับคำฟ้องตั้งต้นคดีอาจเป็นคดีที่เกิดจากปัจเจกบุคคลและมีคำขอท้ายฟ้องเพื่อการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายส่วนบุคคลเท่านั้น ในขณะที่ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นจากมูลเหตุในคดีดังกล่าว อาจมีผลกระทบต่อสาธารณะหรือจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง ดังนั้นเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอันเกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่เป็นการป้องกัน รักษา ขจัดมลพิษ หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงสมควรกำหนดให้ศาลกำหนดคำบังคับในคำพิพากษาที่เกินกว่าหรือแตกต่างจากคำขอของผู้ฟ้องคดีได้

(๗-๒) กำหนดถึงการสงวนสิทธิแก้ไขคำบังคับในคำพิพากษา (ร่างมาตรา ๑๑ เพิ่มเติมมาตรา ๗๒/๓)

- คำพิพากษาศรมีความมั่นคงแน่นอนในนิติฐานะระดับหนึ่ง (sécurité juridique) เพื่อการบังคับตามคำพิพากษาที่ถูกต้อง และไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำบังคับ (injonction) ของศาล ซึ่งทางออกที่มีอยู่ก็คือการยื่นฟ้องคดีใหม่ก็สามารถใช้ได้อยู่แล้ว ประกอบกับ คดีสิ่งแวดล้อม เจตนารมณ์ก็ต้องการให้มีการพิจารณาที่รวดเร็วอยู่แล้ว ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดถึงการสงวนสิทธิแก้ไขคำบังคับในคำพิพากษา

มีความเห็นว่า เนื่องด้วยผลกระทบจากคดีปกครองสิ่งแวดล้อมอาจเห็นได้ไม่ประจักษ์ชัด ในเวลาที่มีการฟ้องคดีหรือในเวลาศาลมีคำพิพากษา หากแต่จะต้องใช้เวลาในการพิสูจน์ถึงผลกระทบดังกล่าว เช่น กรณีการพิสูจน์ผลกระทบจากการปนเปื้อนของสารเคมีในลำน้ำสาธารณะ เป็นต้น จึงเห็นว่าการสงวนสิทธิแก้ไขคำบังคับในคำพิพากษาในกรณีที่ยากจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าจะเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือ สุขอนามัยขึ้นในอนาคตหรือไม่ ย่อมเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิที่พึงมีของคู่กรณี โดยการกำหนดให้มีข้อสงวนดังกล่าวย่อมเป็นประโยชน์แก่การแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของคู่กรณี โดยมีต้องยื่นฟ้องเป็นคดี

(๗-๓) กำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ (ร่างมาตรา ๑๑ เพิ่มเติมมาตรา ๗๒/๔)

- ร่างมาตรา ๗๒/๔ ที่ว่าการนำค่าเสียหายเชิงลงโทษไปใช้คุ้มครอง ป้องกัน รักษา ขจัดมลพิษ หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายนั้น จะมีระเบียบกำกับกับการใช้เงินนี้หรือไม่ อย่างไร และค่าเสียหายเชิงลงโทษ อาจใช้มาตรการปรับในอัตราก้าวหน้าตามรายได้หรือทรัพย์สินของผู้ถูกปรับ เพราะในกรณีที่ผู้ถูกปรับมีความร่ำรวยหรือมีรายได้สูง การถูกปรับในอัตราน้อยเมื่อเทียบกับทรัพย์สิน หรือรายได้นั้น ก็จะไม่ส่งผลในเชิงลงโทษใด ๆ

มีความเห็นว่า ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติหรือ สิ่งแวดล้อมย่อมแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละคดี ดังนั้น การกำหนดให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจ ใช้ดุลพินิจกำหนดเงื่อนไขให้คู่กรณีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำเงินค่าเสียหายเพื่อการลงโทษไปใช้เพื่อคุ้มครอง ป้องกัน รักษา ขจัดมลพิษ หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะทำให้การรักษาและเยียวยา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในแต่ละคดี อย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการกำกับและควบคุมการใช้เงินดังกล่าวนี้จะได้มีการรับข้อสังเกต ดังกล่าวไว้เพื่อพิจารณาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนต่อไป

สำหรับการกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษนั้น เห็นว่าการนำค่าเสียหายที่แท้จริง ที่ศาลปกครองกำหนดมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษนั้น เป็นการใช้เกณฑ์ที่มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม และเป็นเกณฑ์ที่ยึดโยงมาจากความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อให้เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ การกำหนดมาตรการปรับในอัตราก้าวหน้าตามรายได้หรือทรัพย์สินของผู้ถูกปรับนั้นอาจก่อให้เกิดความ ลักลั่นในการพิจารณากำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ เช่น ในกรณีที่มีผู้ร่วมกระทำความผิดในกรรมเดียวกัน หลายราย แต่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวมีรายได้หรือทรัพย์สินแตกต่างกัน เป็นต้น

- การกำหนดนิยามหรือความชัดเจนว่าความเสียหายเพื่อการลงโทษ มีลักษณะความชัดเจน อย่างไร

มีความเห็นว่า คำว่าค่าเสียหายเพื่อการลงโทษนั้นกำหนดอยู่ในร่างมาตรา ๑๑ เพิ่มเติม ความมาตรา ๗๒/๔ เพียงมาตราเดียว อีกทั้งความในมาตราดังกล่าวได้กำหนดไว้ชัดเจนอยู่แล้วว่า ค่าเสียหาย เพื่อการลงโทษมิใช่ค่าเสียหายที่แท้จริง แต่เป็นค่าเสียหายที่ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดเพิ่มเติมขึ้นตามควรแก่กรณี โดยศาลจะต้องคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับทั้งทางด้านชีวิต

ร่างกาย สุขอนามัย และความทุกข์ทรมานทางจิตใจ รวมถึงค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมในทางตรง และการเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อมในทางอ้อม โดยอัตราค่าเสียหายเพื่อการลงโทษที่ศาล กำหนดได้จะไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง และในกรณีที่ค่าเสียหายที่แท้จริงมีจำนวนไม่เกินห้าหมื่นบาท ศาลอาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง

- คำว่าค่าชดเชย กับ ค่าเสียหาย ค่าเสียหายเพื่อการลงโทษจะรวมถึงค่าชดเชยด้วยหรือไม่ มีความเห็นว่า ค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเป็นค่าเสียหายที่กำหนดไว้เพิ่มเติมจาก ค่าเสียหายที่แท้จริง โดยค่าเสียหายเพื่อการลงโทษจะไม่รวมถึงค่าชดเชย แต่การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ จะต้องนำประเด็นเกี่ยวกับค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมในทางตรงและทางอ้อมมาพิจารณา ประกอบด้วย

(๗-๔) ออกคำสั่งให้คู่กรณีดำเนินการกำจัดมลพิษภายในระยะเวลาที่กำหนด (ร่างมาตรา ๑๒ เพิ่มเติมมาตรา ๗๕/๕)

- การจับกุมกักขังถือเป็นการดำเนินคดีทางอาญาหรือไม่ อย่างไร และใครจะเป็นผู้จับกุม กักขัง

การจับกุมกักขังคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลจะเป็นไปตามบทบัญญัติในข้อ ๑๕๘ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กล่าวคือ ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะเป็นผู้มีหน้าที่จับกุมหรือควบคุม ตัวบุคคลตามคำสั่งหรือหมายของศาล หรือตามที่ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานบังคับคดี

- คำบังคับที่เกิดประสิทธิภาพควรกำหนดข้อสังเกตแนวทางการกำจัดมลพิษด้วยหรือไม่ การกำหนดคำบังคับตลอดจนการกำหนดข้อสังเกตแนวทางการกำจัดมลพิษ ในคำบังคับนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณากำหนดตามความเหมาะสมกับพฤติการณ์ เป็นรายกรณีไป

ข้อเสนอแนะในส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

- เพื่อให้เกิดความชัดเจน และสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของคดีปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงควรกำหนด บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเป็นการเฉพาะ แยกต่างหากจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดให้ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณา

เห็นว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับคดีปกครองทุกประเภท เมื่อคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็น คดีปกครองประเภทหนึ่ง จึงสมควรบังคับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีความเหมาะสมกับลักษณะของคดีปกครองและสามารถใช้กับคดีปกครองสิ่งแวดล้อมได้อยู่แล้ว แต่ด้วยเหตุที่ คดีปกครองสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษบางประการ เช่น เป็นคดีที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก และหากไม่ระงับเหตุโดยพลันก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้างและยากต่อการเยียวยา เป็นต้น ในการนี้ จึงเป็นการสมควรที่จะแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับลักษณะของคดีปกครองสิ่งแวดล้อม

- เนื่องด้วยคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก และมีความจำเป็น ที่จะต้องพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว แต่คดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่จะกระจุกอยู่ในพื้นที่อุตสาหกรรม

หรือเขตปริมาณพลเท่านั้นทำให้คดีสิ่งแวดล้อมจะปรากฏอยู่เพียงบางศาลเท่านั้น ส่งผลให้การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมมีความล่าช้า ไม่สามารถแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างทันท่วงที จึงควรรหาแนวทางที่จะกระจายคดีสิ่งแวดล้อมออกมาให้ ศาลปกครองภูมิภาคช่วยพิจารณาคดี เพื่อความรวดเร็วและสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างทันท่วงที เช่น การกำหนดให้คดีสิ่งแวดล้อมสามารถโอนคดีมาให้ศาลภูมิภาคพิจารณา ซึ่งอาจจะใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยหากกรณีจะต้องติดต่อศาล เป็นต้น

มีความเห็นว่า กรณีการกระจายคดีปกครองสิ่งแวดล้อมให้ศาลปกครองในภูมิภาคช่วยพิจารณาคดีนั้น ต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจในการพิจารณาคดีของศาลตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ จะได้รับประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ สำหรับประเด็นอื่นนอกจากที่ชี้แจงมาทั้งหมดข้างต้น ศาลปกครองหรือสำนักงานศาลปกครองจะได้รับไปพิจารณาต่อไป

๕. การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

จากการรับฟังความเห็นในภาพรวม มีผู้แสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) และคำชี้แจงในประเด็นต่าง ๆ แล้ว จึงเห็นควรเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามขั้นตอนต่อไป
