

ร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในวาระที่หนึ่ง
๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
(เพิ่มส่วนที่ ๔ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มาตรา ๗๕/๕ ถึงมาตรา ๗๕/๑๗)

เหตุผล

โดยที่คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะ
บางประการ เช่น เป็นคดีปกครองที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างและกระทบต่อประโยชน์
สาธารณะอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ แม้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองตาม
ระบบไต่สวนในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
จะสามารถรองรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ กระนั้นก็ตาม เพื่อให้การดำเนิน
กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจะสอดคล้อง
กับลักษณะเฉพาะของคดีปกครองลักษณะดังกล่าว ประกอบกับยังเป็นการสมควรปรับปรุง
การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองบางประการเพื่อเป็นประโยชน์แก่ทั้งคดีปกครอง
เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการแก้ปัญหาทางปฏิบัติในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี
ปกครองที่ปรากฏขึ้นในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในวาระที่หนึ่ง
๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๕

ร่าง
พระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

.....
.....
.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง

.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๖๑
และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๖ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
ตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ มาตรา ๖๐/๑ มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๕/๑
มาตรา ๗๕/๒ มาตรา ๗๕/๔ มาตรา ๗๕/๘ และมาตรา ๗๕/๑๐ ต้องส่งให้
สภาผู้แทนราษฎรในวันออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ตรวจสอบได้ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติภายในสามสิบวัน

นับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นส่วนที่ ๔ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในหมวด ๔ วิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๗๕/๕ ถึงมาตรา ๗๕/๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“ส่วนที่ ๔
คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๗๕/๕ วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ดำเนินการตามความในส่วนนี้

กระบวนการพิจารณาใดที่มีได้บัญญัติไว้ในส่วนนี้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติในส่วนที่ ๑ การฟ้องคดีปกครอง ส่วนที่ ๒ การดำเนินคดีปกครอง ส่วนที่ ๒/๑ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และส่วนที่ ๓ คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง มาใช้บังคับด้วย

มาตรา ๗๕/๖ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาให้ศาลปกครองคำนึงถึงหลักการป้องกันผลกระทบไว้ก่อน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนกับภาครัฐในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อป้องกัน ควบคุม และเยียวยาความเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดหรือเกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือสุขอนามัยของประชาชน

มาตรา ๗๕/๗ ในส่วนนี้ “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คดีปกครองตามมาตรา ๔ ที่เกิดจากกฎหมายตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและเป็นคดีที่ฟ้องเพื่อการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ การคุ้มครองพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ การคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ การจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการกำหนดเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ หรือระบบนิเวศ

ในกรณีที่มีปัญหาว่าการฟ้องคดีใดเป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดและคำชี้ขาดให้เป็นที่สุด

มาตรา ๗๕/๘ เมื่อคู่กรณีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว แต่ยังไม่มีการวินิจฉัยหรือสั่งการ ก่อนยื่นฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากมีเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือแก่สุขภาพอนามัยของประชาชน และความเสียหายเช่นนั้นจะยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง คู่กรณีอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องคดีก็ได้ และหากศาลปกครองเห็นสมควร ศาลปกครองอาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๖๖ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีที่คู่กรณีไม่ฟ้องคดีเกี่ยวกับคำขอที่ศาลปกครองมีคำสั่งอนุญาตตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้คำสั่งอนุญาตนั้นสิ้นผล

มาตรา ๗๕/๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๒ ในกรณีการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้ถือว่าความเสียหายที่อาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ต่อผู้ฟ้องคดี

มาตรา ๗๕/๑๐ การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของบุคคลจำนวนมากที่มีสิทธิอย่างเดียวกันอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน และมีลักษณะเฉพาะของกลุ่มเหมือนกัน แม้จะมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างกัน บุคคลดังกล่าวอาจฟ้องคดีโดยขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ ทั้งนี้ การอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม การเป็นสมาชิกกลุ่มและสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกกลุ่ม การดำเนินกระบวนการพิจารณา คำพิพากษาของศาลปกครอง การบังคับคดี และเงินรางวัลผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีหรือทนายความ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๗๕/๑๑ ประเด็นข้อพิพาทข้อใดจำเป็นต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการผลิต การประกอบ การให้บริการ การดำเนินโครงการ การดำเนินกิจกรรม หรือการดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดมลพิษ ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือแก่สุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งศาลปกครองเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะของคู่กรณีฝ่ายใดหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดจากการกระทำของคู่กรณีฝ่ายใด ให้การะการพิสูจน์ในประเด็นดังกล่าวตกอยู่แก่คู่กรณีฝ่ายนั้น

มาตรา ๗๕/๑๒ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง จะกำหนดในคำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย หรือบุคคลภายนอกดำเนินการใด ๆ อันจะยังประโยชน์ ให้การปฏิบัติตามคำบังคับเป็นไปโดยสมบูรณ์ด้วยก็ได้ แต่ศาลปกครองต้องให้หน่วยงาน ทางปกครองหรือบุคคลนั้นแสดงความเห็นต่อศาลปกครองก่อนมีการกำหนดดังกล่าว ในคำพิพากษาหรือคำสั่ง

กรณีตามวรรคหนึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้หน่วยงาน ทางปกครองหรือบุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนด ระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้

มาตรา ๗๕/๑๒-๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๗๑ คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้ถือว่าผูกพันเฉพาะคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง แต่ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลจะกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ใช้บังคับแก่บุคคลภายนอกซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดีหรือใช้บังคับ แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย ด้วยก็ได้

บุคคลภายนอก หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามวรรคหนึ่งอาจขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งนั้นใหม่ได้ โดยยื่นคำร้องขอ ต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น หรือนับแต่วันที่รับคำบังคับ ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมิได้เป็นผลมาจากการกระทำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำละเมิด หรือความผิดอย่างอื่น ของตน กรณีนี้ให้ศาลมีคำสั่งเรียกผู้ร้องขอดังกล่าวมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งพยานหลักฐาน มาประกอบการพิจารณา หรือแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีอื่น

(คำกล่าวพิพากษา)

มาตรา ๗๕/๑๓ ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีส่วนในการก่อให้เกิด ความเสียหายไม่ว่าจะเป็นการละเลยต่อหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายในประการอื่น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการ ค้ำครอง ป้องกัน รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายนั้น

มาตรา ๗๕/๑๔ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อศาลปกครอง เห็นสมควร ศาลปกครองอาจกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาเพื่อคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะที่เป็นการป้องกัน รักษา พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือขจัดมลพิษก็ได้

ถ้าความปรากฏแก่ศาลปกครองว่าจำนวนค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้อง ไม่ถูกต้องหรือวิธีการบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยา ความเสียหายตามฟ้อง ศาลปกครองมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยให้ถูกต้องหรือกำหนดวิธีการ บังคับให้เหมาะสมได้แม้จะเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีก็ตาม

การดำเนินการของศาลปกครองตามวรรคหนึ่งและวรรคสองจะต้อง เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่คู่กรณียกขึ้นมาว่ากล่าวกันแล้วโดยชอบ

มาตรา ๗๕/๑๕ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในกรณี ที่ ความเสียหายเกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย สุขอนามัย หรือทรัพย์สิน และในเวลาพิพากษาคดี เป็นการพ้นวิสัยที่จะหยั่งรู้ได้แน่ชัดว่าความเสียหายนั้นมีเพียงใด ศาลปกครองอาจกำหนด ในคำพิพากษาถึงการสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขค่าบังคับในคำพิพากษานั้นอีกภายใน ระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ศาลปกครอง มีคำพิพากษาถึงที่สุด

การดำเนินการแก้ไขค่าบังคับตามวรรคหนึ่ง เมื่อความปรากฏแก่ ศาลปกครอง หรือคู่กรณีมีคำขอ หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาลปกครองว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย สุขอนามัย หรือทรัพย์สิน ของคู่กรณีเปลี่ยนแปลง ไปจากที่กำหนดไว้ในเวลาที่พิพากษาคดี และศาลปกครองได้มีคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา หรือแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีอื่นแล้วเห็นว่าความเสียหายที่เปลี่ยนแปลงนั้นเป็นผล มาจากการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งแก้ไขค่าบังคับ ในคำพิพากษาดังที่เห็นสมควร

มาตรา ๗๕/๑๖ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากค่าเสียหาย ที่แท้จริงที่ศาลปกครองกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองอาจกำหนดค่าเสียหาย เพิ่มขึ้นตามควรแก่กรณีเพื่อชดเชยความเสียหายทางจิตใจหรือความเสียหายอื่น ที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้

มาตรา ๗๕/๑๗ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๕) เพื่อกำจัดมลพิษ หากข้อเท็จจริงปรากฏแก่ศาลปกครองว่า มลพิษดังกล่าวยังคงมีอยู่และอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขอนามัยโดยส่วนรวม ให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้คู่กรณีดังกล่าวดำเนินการกำจัดมลพิษนั้นภายในเวลาที่กำหนดและในระหว่างนั้นห้ามประกอบกิจการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดมลพิษขึ้นอีก และหากคู่กรณีดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลปกครอง ให้นำความในมาตรา ๗๕/๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลใดดำเนินการตามคำสั่งของศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง โดยให้คู่กรณีหรือผู้แทนในกรณีที่คู่กรณีดังกล่าวเป็นนิติบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย และหากไม่ชำระค่าใช้จ่าย ให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้”

มาตรา ๕ บทบัญญัติเกี่ยวกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ มิให้ใช้บังคับกับคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี