

2003-01-01

คำสั่งทางปกครอง เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมด้วยหรือ

วิชาญ กิตติสุขสันต์

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/cuej>



Part of the [Environmental Sciences Commons](#)

Recommended Citation

กิตติสุขสันต์, วิชาญ (2003) "คำสั่งทางปกครอง เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมด้วยหรือ," *Environmental Journal*: Vol. 7: Iss. 25, Article 6.

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/cuej/vol7/iss25/6>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Environmental Journal by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.



คำสั่งทางปกครอง เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมด้วยหรือ

วิชาญ กิตติสุขสันต์ *

“คำสั่งทางปกครอง” คืออะไร ?

คำปุจฉาข้างต้นอาจมีผู้วิสัยต่างหลากหลายมากมายขึ้นกับภูมิหลังความรู้ความเข้าใจของแต่ละบุคคล โดยที่บางคนอาจเข้าใจว่าคำสั่งทางปกครองก็น่าจะหมายถึงเรื่องสายบังคับบัญชาทางการปกครอง หรือไม่ก็น่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับกรมการปกครอง ดังกติกกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ร.ต.อ.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์) ที่มีมาตรการ “จัดระเบียบทางสังคม” หรือเจ้าของฉายา “มือปราบสายเดี่ยว” ที่ลือลั่น และมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ได้บังคับบัญชา หรือข้าราชการที่ทำหน้าที่ปกครอง องค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และหรือ อาจได้คำตอบว่า คือ ตำรวจ/ทหาร ที่จะต้องมีสายการบังคับบัญชามีระเบียบวินัยและมีคำสั่งทางปกครอง ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด มิฉะนั้นแล้วกองทัพจะไม่แตกต่างอะไรจากกองโจร เพราะกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีอาวุธ มีกฎหมาย และมีอำนาจอยู่ในมือ และที่กล่าวมาข้างต้นล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับคำว่า “ปกครอง” ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมรวมอยู่ด้วยทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตามคำตอบที่ชัดเจนไม่!

แนวคิดกฎหมายปกครอง เริ่มขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสเปน ในปี ค.ศ.1889 (พ.ศ.2432) หรือกว่าร้อยปีที่ผ่านมา โดยแพร่ขยายมายังประเทศต่าง ๆ และประเทศไทย ในปี พ.ศ.2522 ซึ่งปรากฏเป็นส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 51



ต่อมาในปี พ.ศ.2539 ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติทางปกครองสมบูรณ์แบบอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก ชื่ออย่างเป็นทางการคือ “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539”

ประเทศไทยมีการปกครองระบบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กล่าวคือใช้ “หลักนิติรัฐ” หลักความศักดิ์สิทธิ์ประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวไทย ซึ่งมีผลโดยตรงมาจากการปฏิรูปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีบทบัญญัติสำคัญที่สุดนั่นคือ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ” ย่อมได้รับความคุ้มครอง (มาตรา 4) การที่รัฐใช้อำนาจจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพ ด้วยเสมอ (มาตรา 26) มีผลผูกพัน “นิตินโยบาย” ของรัฐและผูกพัน รัฐสภา

* สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ (มาตรา 27) การจำกัดสิทธิ เสรีภาพจะกระทำมิได้ (มาตรา 29) และมีสิทธิได้รับคำชี้แจงเหตุผลจากหน่วยราชการ (มาตรา 59) มีสิทธิร่วมพิจารณากับเจ้าหน้าที่ของรัฐทางปกครอง (มาตรา 60) มีสิทธิฟ้องรัฐเกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นกระทำให้ (มาตรา 62) "ศาลปกครอง" เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ปฏิสนธิมาจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (ส่วนที่ 4) เป็นต้น

เป็นความแปลกใหม่ของบทบัญญัติกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในสังคมไทย ซึ่งมีหลักเกณฑ์เจตนารมณ์ปฏิบัติเป็นมาตรฐานกลางที่บังคับควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนัยมาตรา 3 กล่าวคือ "วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือ มีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ "

บทความนี้จะนำเสนอกรณีตัวอย่าง เพื่อเป็นแนวทางประกอบการศึกษา กรณีตัวอย่างแรก ข้อหาหรือกรมโรงงานอุตสาหกรรม หรือเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งเป็นที่ดินอนุรักษ์ ชนบทและเกษตรกรรม ตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ต่อมากกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและพลังงาน ได้แจ้งให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานฯ เนื่องจากเป็นการออกใบอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ให้ความเห็นสองประเด็น คือ (1) อาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามหลักเกณฑ์มาตรา 46 ถึง มาตรา 53 (2) คำสั่งรัฐมนตรีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้นอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กรณีตัวอย่างที่สอง ข้อหาหรือกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโครงการโรงงานไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหินและทำเทียบเรือขนถ่ายถ่านหิน ซึ่งมีคุณลักษณะเฉพาะจะต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 48 และโครงการฯ ดังกล่าวได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ฯ เรียบร้อยแล้ว กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แล้วเช่นกัน ต่อมากลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ร้องเรียนไปยังสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ขอให้ตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโครงการโรงงานไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหินและทำเทียบเรือขนถ่ายถ่านหินดังกล่าว สำหรับประเด็นที่ต้องศึกษาเกี่ยวกับปะการัง คณะผู้ชำนาญการฯ ได้มีมติให้บริษัทจัดทำรายงานการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับระบบนิเวศน์ทางทะเล ปะการัง และการแพร่กระจายของตะกอนระบบน้ำหล่อเย็น รวมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้า และจะพัฒนาบริเวณดังกล่าวให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์ฯ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้แจ้งให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ต่อไป ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณา



ดังนี้คือ (1) ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป (2) สำคัญ
ผิดในข้อเท็จจริง ข้อหาหรือดังนี้ (1) จะแก้ไขการ
ประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนการ
อนุญาต ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ได้หรือไม่ หรือจะใช้อำนาจตามกฎหมายใด (2)
จะสั่งให้ระงับการใช้สิทธิตามใบอนุญาตไว้ก่อน (อาจ
มีผลเสียต่อการลงทุนโครงการอื่น)

จากการพิจารณาข้อหาหรือ คณะกรรมการวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่า คำสั่งแก้ไข
หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นวิธีปฏิบัติทางการปกครอง
มาตรา 5 และ มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปก
ครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน
พระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนด
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและ
มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐาน
ในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน
พระราชบัญญัตินี้ เมื่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535
มิได้ให้อำนาจปลัดกระทรวงออกคำสั่งแก้ไขหรือเพิก
ถอนในกรณีข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป ก็ย่อมใช้
อำนาจตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้

จากกรณีตัวอย่างข้างต้นอาจเป็นคำตอบเพียงบาง
ส่วนของ “คำสั่งทางปกครอง” ว่าเกี่ยวข้องกับสิ่ง
แวดล้อมด้วยหรือไม่ ? และนับวันจะมีความสำคัญ
สัมพันธ์กันมากยิ่งขึ้น

คำวิชันหรือคำตอบของ “คำสั่งทางปกครอง”
มาจากบทบัญญัติกฎหมาย ดังต่อไปนี้คือ มาตรา 5
กล่าวคือ “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายถึง
การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัด
ให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนิน
การใดๆ ในทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” คือ การใช้อำนาจตาม
กฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์
ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน
ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือ
หน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราว เช่น

การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์
การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความ
รวมถึงการออกกฎ

“กฎ” คือ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง
ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ
หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่ง
หมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ
ดังนี้ (1) การสั่งการอนุญาต รวมทั้งการสั่งการไม่
อนุญาต ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (2) การสั่งการ
อนุมัติ รวมทั้งการสั่งการไม่อนุมัติ ของเจ้าหน้าที่ฝ่าย
ปกครอง (3) การสั่งการวินิจฉัยอุทธรณ์ รวมทั้งการ
สั่งการไม่รับวินิจฉัยอุทธรณ์ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
(4) การสั่งการรับรอง รวมทั้งการสั่งการไม่รับรอง
ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (5) การสั่งการรับจด
ทะเบียน รวมทั้งการสั่งการไม่รับจดทะเบียน ของ
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

คำสั่งทางปกครอง ลำดับที่ 1 - 5 ข้างต้นมีข้อ
ยกเว้นมิให้ใช้บังคับแก่หน่วยงาน (1) รัฐสภาและคณะ
รัฐมนตรี (2) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดย
เฉพาะ (3) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือ
รัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรง (4) การพิจารณา
พิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่
ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการ
วางทรัพย์ (5) การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์
และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ
กฤษฎีกา (6) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการ
ต่างประเทศ (7) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการ
ทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับ
ทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร จากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ
(8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
(9) การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา เป็นต้น
จากกรณีตัวอย่างเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างการขอ
อนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นคำ
สั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางด้านสิ่ง

แวดล้อมทั้งสิ้น การอนุมัติหรืออนุญาตให้โครงการที่มี :
 ปัญหาหรือความไม่ชัดเจนไปรงใด โครงการเหล่านี้ :
 ล้วนต้องถูกตรวจสอบจากองค์กรต่างๆ และ เจ้าหน้าที่ :
 จะต้องรับผิดชอบต่อกฎหมาย ต่อประชาชน กรณี :
 ประชาชนและผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง :
 หรือกรณีที่มีความเคลือบแคลงสงสัยในพฤติกรรมการ :
 ไปรงใดของคำสั่งทางปกครอง ก็สามารถใช้สิทธิตาม :
 กฎหมายและขออุทธรณ์และคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ :
 ออกคำสั่งทางปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติข้อมูล :
 ข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ดังนั้นการเจ้าหน้าที่ :
 ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการใช้ดุลย :
 พินิจใดๆ “ตามอำเภอใจ” ถ้าเป็นการใช้กฎหมาย :
 หรือดุลยพินิจที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม และไม่ชอบด้วยกฎ :
 หมาย การใช้อำนาจหรือดุลยพินิจโดยไม่มีอำนาจ/ :
 นอกกรอบอำนาจ ก็เป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการถูกฟ้อง :
 ร้องคดี และหรือถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทั้งสิ้น :
 ดังนั้นการทำงานของเจ้าหน้าที่ จึงต้องคำนึงถึงความ :
 ถูกต้องตามกฎหมายเป็นประการสำคัญ การปฏิบัติเพื่อ :
 เอาใจกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง หรือเพื่อผล :
 ประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น โดยไม่ยึดหลักกฎหมาย :
 แล้วไซ้ ก็มีโอกาสดูถูกดำเนินการทางปกครอง หรือตาม :
 กฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายอาญา, ประมวล :
 กฎหมายแพ่ง, พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด :
 ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หัวใจที่สำคัญของกฎหมายปกครอง :
 ก็คือ “การประกันความเป็นธรรม” แก่ประชาชนทุกคน :
 เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ :
 ตามอำเภอใจโดยไม่มีกฎหมายรองรับมิได้ เพราะคำสั่ง :
 นั้นจะเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายหรืออาจเป็นโมฆะ :
 ไม่มีผลตามกฎหมาย และอาจสามารถเพิกถอนได้ และ :
 เจ้าหน้าที่อาจมีความผิดวินัยข้าราชการ ตามพระราช :
 บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 85 :
 กล่าวคือ “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ :
 ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ :
 ตามมติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ :
 ให้เสียหายแก่ราชการ การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจง :
 ใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ :
 และมติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อัน :
 เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความ :
 ผิดวินัยอย่างร้ายแรง” **บทลงโทษทางวินัย** มี ๕ สถาน :
 (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดขั้นเงิน :
 เดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก หรืออาจเข้าข่าย :
 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ว่า :
 ด้วยเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติ :
 ราชการโดยทุจริต ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เป็น :
 เพียงส่วนเล็กๆ น้อยๆ ส่วนหนึ่งของ “คำสั่งทางปก :
 ครอง” เท่านั้น



เอกสารอ้างอิง

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
 ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545.
 ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ประมวลการสอนกฎหมายปกครอง 1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
 สำนักงานศาลปกครอง, รวมคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด โรงพิมพ์คุรุสภา, 2545
 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, กฎ ก.พ. พร้อมด้วย ข้อบังคับ ก.พ. ระเบียบ ก.พ.
 หนังสือเวียน ก.พ. สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2540.
 ยงยุทธ วิริยาทุทธิกุล, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
 CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E.2540 (1997)
 สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2545.