



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้อง  
คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

ฉัตริกา สุตคีรี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
ปีการศึกษา 2566

LEGAL ISSUES REGARDING LEGAL STANDING AS AN INTERESTED PARTY  
FILING WITH THE ADMINISTRATIVE COURT CONCERNING  
ENVIRONMENTAL CASES OF PRIVATE ORGANIZATIONS

CHUTRIKA SUTKEEREE

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree Master of Laws  
Department of Law, Pridi Bhanomyong Faculty of Law  
Dhurakij Pundit University  
Academic Year 2023



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง  
เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

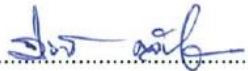
เสนอโดย ฉัตริกา สุตศิริ

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร.ดลนภา นันทวโรไพโร

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(อาจารย์ ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(อาจารย์ ดร.ดลนภา นันทวโรไพโร)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(อาจารย์ ดร.ชาญวิทย์ ชัยกัญญ์)

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... รักษาการคณบดีคณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์

(รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี)

วันที่ 30 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2566

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

ชื่อผู้เขียน ฉัตริกา สุตศิริ

อาจารย์ที่ปรึกษา ดร.ดลนภา นันทวโรไพเราะ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ดร.ชาญวิทย์ ชัยกันย์

หลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา 2566

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน โดยพบว่าการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในนามขององค์กรเอกชนในปัจจุบัน ผู้วิจัยเห็นความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของศาลปกครองในการตีความผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนบางประการยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายรับรองและคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีไว้ ทั้งนี้ ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีตามหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายต่างประเทศ รูปแบบของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในเรื่องผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

โดยผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเรื่องการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนในระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งทำให้เห็นว่ากฎหมายของประเทศไทยยังไม่มีการสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อปิดช่องโหว่จากการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขององค์กรเอกชนผู้มีส่วนได้เสียในกรณีการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในนามขององค์กรเอกชนซึ่งได้มีการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือกฎหมายสารบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกณฑ์การวินิจฉัยความเป็นผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรเอกชนมีความชัดเจนและคุ้มครองสิทธิขององค์กรเอกชนในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมมากขึ้น

**คำสำคัญ:** คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, องค์กรเอกชน, ผู้มีส่วนได้เสีย, สิทธิฟ้องคดี



อาจารย์ที่ปรึกษา

Thesis Title	LEGAL ISSUES REGARDING LEGAL STANDING AS AN INTERESTED PARTY FILING WITH THE ADMINISTRATIVE COURT CONCERNING ENVIRONMENTAL CASES OF PRIVATE ORGANIZATIONS
Author	Chutrika Sutkeeree
Thesis Advisor	Dolnapa Nantawaroprai, Ph.D.
Co-Thesis Advisor	Chanwit Chaikan, Ph.D.
Program	Master of Laws
Academic Year	2023

### ABSTRACT

This thesis aims to study the legal issues regarding legal standing as an interested party filing with the administrative court concerning environmental cases of private organizations. Through this study, it is evident that the current practice of private organizations initiating administrative lawsuits related to environmental matters lacks clarity regarding the criteria set by administrative courts for defining and interpreting interested parties filing with the administrative court on environmental matters. Moreover, the utilization of administrative lawsuits in environmental contexts by private organizations is not uniformly governed by established legal provisions that recognize and protect the right to initiate such cases. To address these gaps, this research investigates the concepts and theories within environmental law and explores international legal frameworks. It examines the various aspects of environmental law that pertain to an interested party filing with the administrative court on environmental matters initiated by private organizations. The ultimate goal is to foster sustainable protection of the environment in Thailand.

The researcher has studied the concept of filing with the administrative court concerning environmental cases of private organizations in the legal systems of various foreign countries, including the French Republic, the Federal Republic of Germany, the United States of America, and Japan. This reveals that Thai law has yet to establish legal measures to address the gaps arising from enforcing environmental laws related to the right to file cases with the administrative court by private organizations that are interested parties with vested interests in environmental litigation. This concerns cases filed by private organizations that are properly registered under Article 7 of the Enhancement and Conservation of National Environmental

Quality Act B.E. 2535 (1992). To make these legal provisions more effective, it is imperative to amend and supplement measures for filing private environmental cases involving private organizations within the Court Establishment and Adjudication of Administrative Cases Act B.E. 2542 (1999), the Regulations of the Plenary Meeting of Judges Concerning Administrative Case Adjudication Procedures B.E. 2543 (2000), and the Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992) or relevant environmental resource and management laws. This aims to establish clearer and more comprehensive criteria for determining the standing of private organizations as interested parties, thereby ensuring more effective protection of their rights to bring administrative lawsuits concerning environmental matters.

**Keywords:** Environmental litigation cases, Private organizations, Interested party, Right to file cases



---

Advisor

## กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ท่าน ดร.ประพจน์ คล้ายสุบรรณ เป็นอย่างสูงที่ทำให้เกียรติและสละเวลามาเป็นประธานในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.ดลนภานันทวโรไพร ที่ได้กรุณาตอบรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้กับผู้เขียน ซึ่งอาจารย์เป็นที่ปรึกษาที่เอาใจใส่ผู้เขียนเป็นอย่างดี ให้คำแนะนำและคอยติดตามการทำงานให้ผู้เขียนเกิดความกระตือรือร้นอยู่เสมอ ขอขอบพระคุณ ท่าน ดร.ชาลวิทย์ ชัยกันย์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์ ซึ่งผู้เขียนได้รับคำแนะนำ การให้คำปรึกษาจากท่านตลอดจนการชี้แนะแนวทางที่สำคัญ อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างมาก ขอขอบพระคุณ ท่าน ดร. เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์ ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ให้ความรู้วิชากฎหมายปกครองชั้นสูง ตลอดจนให้ความช่วยเหลือผู้เขียนตั้งแต่การเริ่มต้นทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และมีความปรารถนาดีแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด ขอขอบพระคุณ ท่าน ชัชชัย ยอดมลายี ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนที่คอยให้กำลังใจผู้เขียน ท่านบอกกับผู้เขียนเสมอว่า “สิ่งที่มีค่า มักได้มาโดยยาก” ขอขอบพระคุณ ดร.ปาลีรัฐ ศรีวรรณฤกษ์ ซึ่งได้ชี้แนะให้ผู้เขียนเห็นถึงปัญหาทางกฎหมายจนเกิดการศึกษาวินิจฉัยฉบับนี้ขึ้นมาได้

ขอขอบคุณ คุณอาบิลลลา ที่สนับสนุนและช่วยเหลือผู้เขียนในการดำเนินชีวิตตั้งแต่เด็กจนโต ขอขอบคุณพี่ขวัญ พี่ปรอ ที่ให้คำแนะนำและเป็นที่ปรึกษาที่ดีเกี่ยวกับขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณเพื่อนวัยเด็กถึงมัธยมที่คอยให้กำลังใจกัน อ้อม บัว กิ๊พท์ เบล หมู้อืด ขอขอบคุณเพื่อนมหาวิทยาลัยที่สนับสนุนผู้เขียนและเข้าใจผู้เขียนมาโดยตลอด มิ่ง น้ำ เดือน พิล์ม บัว 001 ขอขอบคุณเพื่อนซิวทำงานมะหิมที่เป็นกำลังใจให้กันเสมอไม่ว่าจะเป็นวันที่มีความสุขหรือทุกข์ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานองค์คณะที่ 18 น้องสกาย ลูกหลานแม่ตุ๊ก พี่แนนอรจนาพร พี่เต้ พี่เรคเก้ พี่พิง พี่ป้อม พี่แนน สสค. แพ้ไพเราะ พนักงานคดีปกครองรุ่นที่ 24 และที่ 25 ที่เป็นกำลังใจให้ผู้เขียนโดยตลอด ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดทุกคนที่ให้ความช่วยเหลือในการสืบค้นข้อมูลต่าง ๆ ขอขอบคุณเพื่อนในโลกโซเชียลมีเดียที่ส่งกำลังใจเรื่อยผ่านตัวอักษร

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อและคุณแม่บุคคลที่ผู้เขียนรักและเคารพเหนือสิ่งอื่นใด คุณพ่อเคยกล่าวไว้ว่า “แค่ลูกของพ่อเป็นดี มีแค่เดือนกับดาวที่พ่อกามาให้ลูกไม่ได้” คุณแม่เคยกล่าวกับผู้เขียนไว้ว่า “แม่ไม่มีสมบัติใด แม่มีการศึกษาสูงสุดที่จะให้ลูกได้” ถึงแม้วันนี้คุณพ่อจะจากไปแล้วแต่คุณแม่ก็ทำหน้าที่แทนคุณพ่อได้อย่างไม่มีที่ติ คุณแม่สนับสนุนในการเดินทางไปสู่ทุกความฝันที่ผู้เขียนฝันไว้ แม้ในวันที่ผู้เขียนพบเจออุปสรรคปัญหาที่ยากลำบาก คุณแม่ก็เป็นกำลังใจและอยู่ข้างๆ ผู้เขียนเสมอ และอีกบุคคลหนึ่งที่เติบโตมากับทุกการเดินทางของผู้เขียน ขอขอบคุณ คุณณิชาญา สุตศิริ น้องสาวผู้เป็นเด็กอ้วนที่คอยอยู่เคียงข้างกัน ทั้งคุณแม่และน้องเป็นกำลังใจสำคัญและเป็นแรงผลักดันให้ชีวิตของผู้เขียนไม่ย่อท้อต่อความลำบากใด ๆ รวมทั้งคุณแม่สุดหล่อที่เป็นแสงสว่างเรื่องรองอยู่บนฟ้าพาให้ชีวิตผู้เขียนก้าวไปสู่สิ่งที่ตั้งงาม ผู้เขียนจะทำหน้าที่หัวหน้าครอบครัวแทนคุณแม่อย่างสุดความสามารถแม้ว่าต้องเจอต่อความยากลำบาก คุณพ่อไม่ต้องห่วงเลยนะคะ ลูกของคุณพ่ออดทนเก่ง อดทนได้ แมกับน้องจะมีชีวิตที่สุขสบายและมีแต่ความสุข

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใด ผู้เขียนขอยกความดีทั้งหลายเหล่านี้ให้แก่ บิดา มารดา ครอบครัว ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณที่เคารพรักซึ่งผู้เขียนไม่อาจเอ่ยนามได้ทั้งหมด หากมี ข้อผิดพลาดและบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียวและขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้

ฉัตรিকা สุตศิรี



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	ญ
สารบัญตาราง.....	ฎ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	8
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	9
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	9
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับ.....	11
สิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน	
2.1 หลักการที่นำไปสู่การรวมตัวกันของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย.....	11
ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน	
2.2 หลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง.....	19
เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน	
2.3 หลักการทางกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี.....	21
ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน	
2.4 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองทั่วไป.....	27
2.5 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับ....	32
สิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน	
3. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน.....	57
ตามระบบกฎหมายต่างประเทศและระบบกฎหมายไทย	
3.1 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายต่างประเทศ.....	57

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 กรณีศึกษาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมาย..... สาธารณรัฐฝรั่งเศส	58
3.3 กรณีศึกษาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมาย..... สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	75
3.4 กรณีศึกษาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมาย..... ประเทศสหรัฐอเมริกา	84
3.5 กรณีศึกษาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายประเทศญี่ปุ่น....	89
3.6 ตัวอย่างคำพิพากษาคดีต่างประเทศที่อ้างการรวมตัวกันเพื่อคุ้มครองประโยชน์..... สาระณะในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล	95
3.7 กรณีศึกษาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายไทย.....	102
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี..... ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน	121
4.1 ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขององค์กรเอกชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ..... รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	121
4.2 ปัญหาการใช้สิทธิฟ้องคดีขององค์กรเอกชนต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎและ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	124
4.3 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองในชั้นสั่งรับคำฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมกรณีที่มีผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรเอกชน	126
4.4 ปัญหาของผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบอื่นที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	133
5. บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	146
5.1 บทสรุป.....	146
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	150
บรรณานุกรม.....	155
ประวัติผู้เขียน.....	164

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 แสดงรายละเอียดจำนวนคดีแต่ละแผนกคดีที่ศาลปกครองรับเข้า.....	48
2.2 แสดงรายละเอียดจำนวนคดีสิ่งแวดล้อมที่ศาลปกครองรับเข้าไว้พิจารณาในศาลปกครอง.. ชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด	49
2.3 แสดงรายละเอียดจำนวนคดีแต่ละแผนกคดีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเสร็จ.....	49
2.4 แสดงรายละเอียดจำนวนคดีสิ่งแวดล้อมที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเสร็จในศาลปกครอง ชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด	49
3.1 เปรียบเทียบความแตกต่างการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐ..... ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น	101

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาของสังคมมนุษย์ตั้งแต่สมัยอดีตจนถึงปัจจุบันเป็นความสัมพันธ์ที่มนุษย์ดำรงชีวิตควบคู่ไปกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าสังคมจะเปลี่ยนไปในทิศทางไหน กฎหมายจะปรับเปลี่ยนไปเช่นใด มนุษย์และธรรมชาติต่างเป็นความสัมพันธ์ที่พัฒนาร่วมกันมา แต่เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาตินั้น ไม่ได้พัฒนามาในรูปแบบที่ถ้อยทีถ้อยอาศัยกันเพียงประการเดียว บางกรณีก็จะพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างสองสิ่งนั้นอาจก้าวล่วงซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายจนเสื่อมโทรมลงนั้น เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ทั้งนี้ไม่ว่าจะตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (2) จะบัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>1</sup> แต่ยุคปัจจุบันที่สังคมมนุษย์บังคับใช้กฎหมายตามแนวสำนักกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งให้ความสำคัญกับรัฐมากกว่าสิ่งอื่นใด ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติเริ่มเลือนหายไป โดยเฉพาะความสัมพันธ์ของบุคคลซึ่งได้รวมตัวกันเป็นชุมชนใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน บางกรณีเมื่อปรากฏความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นรัฐ หลายกรณีจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐมากกว่าผลประโยชน์ของชุมชน จนมักเกิดการตั้งคำถามขึ้นเสมอว่าเป็นกรณีที่รัฐกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยหลักแห่งความได้สัดส่วนหรือไม่ ชุมชนมีบทบาทในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือไม่ และเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นแล้วชุมชนสามารถใช้สิทธิของตนได้มากน้อยเพียงใด ในการยกข้อต่อสู้เพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นของตน โดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ที่มากเกินไปในปัจจุบันอันเป็นปัญหาที่ทั่วโลกต่างเล็งเห็นถึงความสำคัญ เนื่องจากความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อมส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตและสุขภาพของประชาชนและชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เห็นว่าสิทธิหรือเสรีภาพของตนถูกละเมิดจนได้รับผลกระทบจากความเสียหายทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือเห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ย่อมได้รับความคุ้มครอง

---

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 (2) บัญญัติว่า รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ.

ตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ สามารถใช้สิทธิทางศาลนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลได้<sup>2</sup> โดยแบ่งเป็นกรณีที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีด้วยตนเองในฐานะบุคคลธรรมดาหรือฟ้องคดีในนามกลุ่มบุคคล อาทิ นิติบุคคลหรือองค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และในนามคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ทั้งนี้ การนำข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลอาจเป็นข้อพิพาททางแพ่ง ข้อพิพาททางอาญา หรือข้อพิพาททางปกครอง ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของกฎหมายที่ครอบคลุมประเด็นปัญหาต่าง ๆ องค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย หรือมาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อนำมาบังคับใช้กับผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย<sup>3</sup>ว่ามีลักษณะใด ตัวอย่าง ข้อพิพาททางแพ่ง เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2858/2564 สาระสำคัญว่า กรณีที่จำเลยมีไม้พะยูนอันยังมิได้แปรรูปไว้ในความครอบครองโดยพิสูจน์ไม่ได้ว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิจารณาคำพิพากษาคดีตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มาตรา 48 มาตรา 50 (4) มาตรา 69 วรรคหนึ่ง และมาตรา 73 หรือจะเป็นข้อพิพาททางอาญา เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1572/2564 สาระสำคัญว่า กรณีที่จำเลยแจ้งข้อมูลสภาพสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ตรงกับข้อมูลที่จริง พฤติการณ์เป็นการปกปิดและบิดเบือนข้อเท็จจริงน่าเชื่อว่ากระทำโดยมีเจตนาแจ้งประเภทสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้เข้าลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่เจ้าท่าจะพึงอนุญาตได้ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 63 ข้อ 4 (5) จึงเป็นการไม่สุจริต จำเลยจึงไม่ได้รับการยกเว้นโทษทางอาญาและต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ศาลพิจารณาคดีพิพากษาคดีตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 มาตรา 117 และมาตรา 118 แต่เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาของการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะยกประเด็นเฉพาะข้อพิพาททางปกครอง

โดยที่ความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งจะนำมาฟ้องเป็นคดีสิ่งแวดล้อมอันเข้าลักษณะข้อพิพาททางปกครองนั้น ศาลปกครองจะมีอำนาจรับไว้พิจารณาได้ต้องปรากฏว่า เรื่องที่นำมาฟ้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>4</sup> และเป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพากษาหรือมีคำสั่งได้มาตรา 9 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อข้อพิพาทดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขเกี่ยวกับอำนาจศาลแล้ว ศาลจะพิจารณาต่อไปว่าข้อพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องต่อศาลนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งเงื่อนไขในการฟ้องคดีมีอยู่ด้วยกันหลายประการ อาทิ เงื่อนไขความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เงื่อนไขการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี

---

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 วรรคสาม บัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้.

<sup>3</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาส, *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2542) 261.

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ.

เงื่อนไขการชำระค่าธรรมเนียมศาล เงื่อนไขความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง เป็นต้น หากไม่อยู่ในเงื่อนไขดังกล่าวศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีจากสารบบความ แต่หากเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีข้างต้น ศาลปกครองจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพื่อวินิจฉัยประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีต่อไป อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขประการสำคัญในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” อันสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 25 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดให้บุคคลสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ จึงอาจกล่าวโดยสรุปว่า เมื่อเกิดข้อพิพาททางปกครองซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มักมีการยกข้ออ้างเรื่องสิทธิของชุมชนหรือกลุ่มบุคคลฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการใช้ทรัพยากรอยู่เสมอ โดยเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย การดำเนินกิจกรรมทางปกครองหรือการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และต้องปรากฏว่าการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นศาลปกครองมีอำนาจออกคำบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายซึ่งอาจเป็นชุมชนหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวข้างต้นก็จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เช่นกัน ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ประกอบมาตรา 25 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติความตอนหนึ่งตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ว่า “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น...” แสดงให้เห็นว่า บุคคลที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต้องเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีนั้น แต่ก็มีได้หมายความถึงขนาดที่ว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิที่สิทธินั้นถูกกระทบกระเทือนถึงขนาดมีการโต้แย้งสิทธิหรือมีความจำเป็นที่ต้องใช้สิทธิทางศาลดังเช่นคดีแพ่ง<sup>5</sup> หรือจะต้องเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาดังเช่นในคดีอาญา ผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องเป็นเรื่องหรือเหตุที่นำมาฟ้องในคดีปกครองนั้นอาจเป็นบุคคลที่ยังไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

<sup>5</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 บัญญัติว่า เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้.

อย่างแท้จริง หรือเพียงแค่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในอนาคตอันใกล้ หรือเป็นเพียงผู้อาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือดเว้นการกระทำทางปกครองก็ได้ แต่อย่างน้อยต้องมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง นอกจากนี้ การที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจะใช้สิทธินำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีปกครองได้นั้น ข้อพิพาทจะต้องเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและพิจารณาตามหลักการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้เสนอข้อพิพาทต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองให้ครบถ้วนด้วย โดยเฉพาะในเรื่องการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ซึ่งปรากฏว่าคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำนวนมากที่ศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีทั้งที่บางกรณีเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว โดยศาลพิจารณาตามหลักการที่ว่า ศาลจะไม่ยอมรับให้บุคคลใด ๆ ยื่นฟ้องคดีโดยอ้างสิทธิในการฟ้องคดีในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่ง โดยที่บุคคลนั้นไม่มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีนั้นหรือไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของฝ่ายปกครอง ตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไป เพื่อไม่ให้มีการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่มี ความจำเป็น อันเป็นเหตุให้มีคดีค้างพิจารณาอยู่ในศาลจำนวนมาก

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันปรากฏว่า องค์กรเอกชน (Non Governmental Organization หรือ NGOs) ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองมากขึ้น เมื่อได้พิจารณาคำฟ้องในหลายคดีพบว่า องค์กรเอกชนที่อยู่ในฐานะผู้ฟ้องคดี ไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของฝ่ายปกครองโดยตรง ซึ่งองค์กรเอกชนมักจะกล่าวอ้างสิทธิในการฟ้องคดีอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การฟ้องคดีดังกล่าวเป็นไปเพื่อปกป้องประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ หรือการดำเนินการตามสิทธิชุมชน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นผู้ได้รับการจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ<sup>6</sup> ดังนั้น จึงมีสิทธินำข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมาฟ้องเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ผู้วิจัยได้ศึกษา

---

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น (4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจาก



แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองกรณีการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน ปรากฏว่า ศาลปกครองตีความประเด็นการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ขององค์กรเอกชน ซึ่งจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลไว้แตกต่างกันตาม ลักษณะของความเดือดร้อนเสียหายที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีจากการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่ง การฟ้องคดีนั้น กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจในการตีความของศาลว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง หรืออย่างแคบ ซึ่งศาลจะพิจารณาตามประเภทของคดี ดังนี้ คดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ความเดือดร้อนเสียหายที่ ผู้ฟ้องคดีได้รับต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีถูกกระทบสิทธิโดยตรงหรืออาจจะถูกกระทบสิทธิก็ได้อันเข้าลักษณะของ การเป็นการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพิจารณาคดีของศาล แนวทางที่หนึ่งว่า แม้องค์กรเอกชนจะได้รับการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ แต่องค์กรเอกชนจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยตรง เมื่อข้อพิพาทในคดีปรากฏว่าองค์กรเอกชนไม่ได้เป็น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่อยู่ในฐานะ เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับต้องปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีถูกกระทบสิทธิโดยตรง เนื่องจากการถูกกระทบสิทธิโดยตรงนั้นเป็นเงื่อนไขในการยกเป็นข้ออ้างเพื่อ ใช้สิทธิประการต่อไปอีกได้ โดยเฉพาะการฟ้องคดีเพื่อการเรียกร้องค่าเสียหาย อันเข้าลักษณะของการเป็น ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการพิจารณาคดีของศาล แนวทางที่สองว่า องค์กรเอกชนถือ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และเป็น ผู้มีสิทธิฟ้องคดี หากเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาลนั้นอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองยอมรับให้องค์กรเอกชนสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีแทนบุคคลอื่นเพื่อ ประโยชน์ของส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ แต่ปรากฏอยู่ในมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ให้องค์กรเอกชนเป็น ผู้แทนในคดีที่ฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือ ความเสียหาย ทั้งนี้ กรณีองค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างหรืออย่างแคบนั้น ปัจจุบัน พบว่าไม่มีแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองที่ชัดเจน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการที่จะวินิจฉัย ตีความ ซึ่งจากแนวทางการตีความของศาลข้างต้น จึงเกิดข้อพิจารณาว่าองค์กรเอกชนจะเป็นผู้ได้รับความ เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ควรเป็นไปตาม คำวินิจฉัยหลักการความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างหรืออย่างแคบและการอ้างสิทธิขององค์กรเอกชนเพื่อจะ

---

การรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือ ค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย.



เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองควรจัดเป็นประเภทคดีได้ตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ได้หลักเกณฑ์และแนวทางการวินิจฉัยความเป็น ผู้เดือดร้อนเสียหายที่เหมาะสมแก่องค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ในคดีสิ่งแวดล้อม และเป็นไปตามหลักการสำคัญเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องใน การนำข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนด้านการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไว้<sup>7</sup> แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการตีความและการใช้สิทธิ ดังกล่าวของประชาชนเพื่อนำคดีมาฟ้องต่อศาลยังพบปัญหาบางประการ อันสะท้อนให้เห็นว่าสิทธิในเชิง เนื้อหาทางสิ่งแวดล้อมที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่สอดคล้องกับสิทธิเชิงกระบวนการที่ประชาชนจะสามารถ อ้างสิทธิเพื่อนำไปใช้ได้จริง<sup>8</sup> ประกอบกับการพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญให้องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 อาจได้รับการช่วยเหลือจากส่วนราชการในบางกรณีได้ จึงสอดคล้องกับการศึกษาครั้งนี้ กล่าวคือ การเป็น ผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตราย หรือความเสียหาย ตามมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ กำหนดให้องค์กรเอกชน สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองยกเลิก เพิกถอน หรือออกคำสั่งบังคับให้ ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามหลักการฟ้องคดี เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะได้เช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งในการพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน ศาลปกครองถือเอาขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเพียงประการ เดียวมาพิจารณาแล้วให้ถือว่าองค์กรเอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะ เดือดร้อนหรือเสียหาย อันเกิดเป็นข้อพิจารณาว่า การพิจารณาดังกล่าวของศาลปกครองขัดต่อหลักการเป็น ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิเป็นผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ทั้งนี้ หากพิจารณารายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา แนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ของสภาผู้แทนราษฎร ได้มี การเสนอให้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการรองรับสิทธิชุมชนท้องถิ่นเพื่อการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและรักษาไว้ซึ่ง สภาพแวดล้อม เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของชุมชนอันไม่ใช่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 และมาตรา 43.

<sup>8</sup> คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาล ปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judge) : วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (สำนักงานศาลปกครอง 2556) 4.

ปัจเจกชนแต่ละคน<sup>9</sup> แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยเริ่มเล็งเห็นถึงความสำคัญต่อการรับรองสิทธิของชุมชน ในฐานะสิทธิของส่วนรวมไม่ใช่สิทธิของคนใดคนหนึ่ง อันนำมาสู่การบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ในมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ต่อมา เมื่อดำเนินมาสู่ การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>10</sup> สิทธิชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 43 โดยนับ แต่เปิดทำการศาลปกครอง ได้มีการอ้างสิทธิชุมชนเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีโดยองค์กรเอกชนเป็นจำนวนมาก อาทิ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2552 คดีสิทธิชุมชนดั้งเดิม ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดี เป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชน คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 8/2557 คดีซื้อขายไฟฟ้าจากโครงการเขื่อนไชยะบุรี ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้ สิทธิเพื่อมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน เป็นต้น เมื่อองค์กรเอกชนสามารถกล่าวอ้างสิทธิชุมชนมาเป็นเหตุในการฟ้องคดีได้ จึงมีข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองโดยการคำนึงถึงสิทธิชุมชนซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรอง และคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ศาลจะตีความของการใช้สิทธิดังกล่าวอย่างไร ถึงแม้กฎหมายจะรับรองสิทธิชุมชนไว้ แต่ก็เกิดการตั้งข้อสังเกตว่าการรับรองสิทธิชุมชนมีอยู่อย่างไร ทั้งปัญหา ความชัดเจน ปัญหาขอบเขตความหมายของสิทธิชุมชน ปัญหาเนื้อหาแห่งสิทธิและปัญหาการบังคับให้เป็นไป ตามสิทธิโดยอาศัยหน่วยงานของรัฐ โดยทางศาล หรือโดยมาตรการทางสังคมอื่น<sup>11</sup> จึงนำมาสู่ปัญหาเกี่ยวกับ สิทธิของชุมชนในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การตีความและปรับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชน จะมีความหมายครอบคลุมมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อองค์กรเอกชนใดๆ จะอ้างสิทธิชุมชนเพื่อยื่น ฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น องค์กรเอกชนนั้นจะอ้างสิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิจัดการหรือใช้หรือได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เพียงใด การฟ้องคดีขององค์กรเอกชนจะถือเป็นการคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะหรือเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง ความจำเป็นในการศึกษาปัญหาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ขององค์กรเอกชนควบคู่ไปกับการศึกษาถึงสิทธิชุมชน เพื่อให้ได้ความชัดเจนเพียงพอที่จะใช้เป็นเกณฑ์ ในการกำหนดขอบเขตการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนอย่างสมเหตุสมผล

<sup>9</sup> กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 'รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนว ทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สภาผู้แทนราษฎร (เล่ม 2)' (กองกรรมาธิการ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2536) 18.

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 46 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมิ ส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ.

<sup>11</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน* (มิสเตอร์ก้อปี (ประเทศไทย) จำกัด 2550) 16.

และสอดคล้องกับข้อความคิดทางกฎหมายในลำดับต่าง ๆ รวมทั้งข้อพิจารณาของกรณีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดที่ผู้วิจัยมีความเห็นในเบื้องต้นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลต้องตีความวินิจฉัยสิทธิของบุคคลหรือสิทธิของชุมชนในการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยความหมายอย่างกว้างเกินไปหรือไม่เพียงใด

จากข้อพิจารณาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงความจำเป็นในการให้สิทธิองค์กรเอกชนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง โดยมุ่งวิเคราะห์ตามเงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองทั้งการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างและอย่างแคบตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดขอบเขตในการศึกษาเฉพาะกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ ทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

1.2.4 เพื่อศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

## 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายว่า กรณีผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ถือเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในทางปฏิบัติพบว่า การตีความความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนยังมีปัญหารวมถึงปัญหาการวินิจฉัยความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายขององค์กรเอกชนในแต่ละประเภทคดีก็ยังไม่มีความชัดเจน อันส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขที่ศาลจะสั่งรับคดีไว้พิจารณาพิพากษา จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตสิทธิการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน เพื่อให้มีกฎหมายที่ชัดเจนภายใต้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้อย่างแท้จริง และสามารถแก้ไขปัญหาการตีความในการใช้สิทธิการฟ้องคดีขององค์กรเอกชนในการปกป้อง

คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์สูงสุดตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

#### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษากฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น รวมไปถึงกฎหมายของประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งประกอบด้วย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมไปถึงกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังพิจารณารวมถึงร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... ของสำนักงานศาลยุติธรรม ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ของศาลปกครอง เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการให้สิทธิองค์กรเอกชนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามหลักการของผู้มีส่วนได้เสียให้เกิดความชัดเจน

#### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาโดยวิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ เป็นการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร อันประกอบด้วย ตำรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางวิชาการ คำพิพากษาของศาล วารสาร บทความ เอกสารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ตลอดจนการสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต เพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพื่อนำมาวิเคราะห์และศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองขององค์กรเอกชนในคดีสิ่งแวดล้อมต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบและเข้าใจถึงแนวคิด หลักการ ทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

1.6.2 ทำให้ทราบหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้เข้าใจปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

1.6.4 ทำให้ได้แนวทางและข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย  
ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

## บทที่ 2

# แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

ในบทที่ 2 จะเป็นการกล่าวถึงเนื้อหาการพิจารณาของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน โดยเริ่มต้นศึกษาตั้งแต่แนวคิดพื้นฐานของสำนักกฎหมายธรรมชาติ สิทธิชุมชน ซึ่งมีความสำคัญอันพัฒนาไปสู่การรวมตัวกันของบุคคล การศึกษาหลักสิทธิมนุษยชน การศึกษาหลักกฎหมายมหาชนที่สอดคล้องกับการใช้สิทธิฟ้องคดีขององค์กรเอกชน การศึกษาแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีปกครองทั่วไป การศึกษาหลักการพื้นฐานกฎหมายสิ่งแวดล้อม อาทิ หลักการมีส่วนร่วม หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักว่าด้วยสิทธิการนำคดีมาฟ้อง หลักการป้องกันล่วงหน้า หลักการป้องกันไว้ก่อน หลักการดังกล่าวข้างต้นล้วนมีความเกี่ยวข้องกับการเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนใช้สิทธินำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีต่อศาล และเพื่อให้ศาลปกครองนำหลักการดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาคดีและจัดทำคำพิพากษาด้วย

### 2.1 หลักการที่นำไปสู่การรวมตัวกันของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

#### 2.1.1 แนวคิดตามสำนักกฎหมายธรรมชาติ

การศึกษาปัญหาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน จำเป็นต้องศึกษาถึงหลักการรวมตัวกันตามแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ และตามสิทธิชุมชนเพื่อนำข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาฟ้องต่อศาลปกครองเนื่องจากแนวคิดของกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติมีบทบาทสำคัญซึ่งก่อให้เกิดความคิดที่จะคุ้มครองสิทธิของบุคคล โดยปรากฏแนวความคิดของนักทฤษฎีและนักปรัชญาที่สำคัญรวมทั้งนักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ได้กล่าวถึงนิยามความหมายของคำว่ากฎหมายธรรมชาติและลักษณะของกฎหมายธรรมชาติ ไว้ดังต่อไปนี้

อริสโตเติล (Aristotle) กล่าวถึงไว้ว่า กฎหมายธรรมชาติคือกฎเกณฑ์ที่กำหนดแบบแผนการปฏิบัติของมนุษย์ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ไม่ได้เกิดจากเจตจำนงของผู้ใด กฎหมายธรรมชาติจึงมีลักษณะเหมือนกันในทุกแห่ง ซีเซโร (Marcus Tullius Cicero) อธิบายกฎหมายธรรมชาติไว้ว่า กฎหมายที่แท้จริงคือเหตุผลที่ถูกต้องกลมกลืนสอดคล้องกับธรรมชาติ แผ่ซ่านในทุกสิ่งทุกอย่าง สม่าเสมอ นิรันดร ไม่เปลี่ยนแปลงและมีผลผูกพันทุกชาติทุกภาษา ทุกยุคทุกสมัยตลอดกาล<sup>12</sup> เพลโต (Plato) กล่าวถึงไว้ว่า กฎหมายธรรมชาติคือหลักเกณฑ์ที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นของมนุษย์และเป็นกฎเกณฑ์ที่วิญญูชนยอมรับโดยสมัครใจ เซนต์

<sup>12</sup> สมยศ เชื้อไทย, *นิติปรัชญาเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 20, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 93–96.

ออกัสติน (Saint Augustine) อธิบายไว้ว่า กฎหมายธรรมชาติได้แก่กฎเกณฑ์ที่ดำรงอยู่ในสรรพสิ่งที่พระผู้เป็นเจ้าได้ทรงสร้างขึ้น เซนต์ โทมัส อควินัส (Saint Thomas Aquinas) กล่าวว่าไว้ว่า กฎหมายธรรมชาติคือกฎหมายนิรันดรเฉพาะส่วนที่มนุษย์สามารถเข้าถึงได้ด้วยเหตุผลของมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวทุกคน ฮิวโกกรอตัส (Hugo Grotius) ให้ความหมายไว้ว่า กฎหมายธรรมชาติคือบัญชาของเหตุผลอันถูกต้องที่ชี้ว่าการกระทำอันหนึ่งว่ามีความต่ำทรามหรือมีความจำเป็นในทางศีลธรรม โดยพิจารณาว่าคุณภาพของการกระทำเป็นไปตามธรรมชาติหรือขัดแย้งกับธรรมชาติที่มีเหตุผลของมนุษย์ จอห์น ล็อก (John Locke) กล่าวว่าไว้ว่า ราษฎรทั้งหลายยอมสวณสิทธิในชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สินอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติ ราษฎรเพียงแต่โอนอำนาจบังคับการตามกฎหมายธรรมชาติให้แก่รัฐเท่านั้น รัฐจึงมีอำนาจจำกัดไม่อาจก้าวล่วงละเมิดสิทธิของราษฎรได้ ซามูเอล ปูเฟนดอร์ฟ (Samuel Pufendorf) อธิบายลักษณะกฎหมายธรรมชาติไว้ว่า เป็นกฎหมายที่ไม่บริบูรณ์ในตัว เนื่องจากกฎหมายธรรมชาติขาดลักษณะบังคับที่ไม่อาจบังคับได้ แต่ราษฎรอาจอ้างสิทธิป้องกันตามกฎหมายขึ้นเป็นข้อต่อสู้ต่อรัฐได้<sup>13</sup> สำนักกฎหมายธรรมชาติ เห็นว่า กฎหมาย หมายถึง กฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีระเบียบอยู่โดยธรรมชาติด้วยตนเอง ไม่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของบุคคล มนุษย์เพียงแต่ใช้สติปัญญาไปค้นพบได้เท่านั้น ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง เป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป กล่าวคือ เป็นจริงในทุกสถานที่ หลักเกณฑ์ที่เป็นจริงในสถานที่หนึ่งต้องเป็นจริงในอีกสถานที่หนึ่งด้วย ถ้ากฎเกณฑ์ใดเป็นจริงในสถานที่บางแห่ง กฎเกณฑ์นั้นไม่ถือเป็นกฎเกณฑ์ธรรมชาติ ประการที่สอง กฎเกณฑ์ธรรมชาติจะต้องมีลักษณะนิรันดร กล่าวคือ เป็นจริงตลอดไป เมื่อเป็นจริงในสมัยหนึ่งอีกสมัยหนึ่งก็ต้องเป็นจริงด้วย หากเป็นจริงในเวลาหนึ่งแต่ไม่เป็นจริงในอีกเวลาหนึ่งก็ไม่ใช่กฎเกณฑ์ธรรมชาติ<sup>14</sup>

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายไว้ว่า กฎหมายธรรมชาติ หมายถึงกฎหมายซึ่งบุคคลอ้างว่ามีอยู่ตามธรรมชาติ คือ เกิดมีมาเองโดยมนุษย์ไม่ได้ทำขึ้น เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐและใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเทศะ และได้อธิบายลักษณะของกฎหมายธรรมชาติ ไว้ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง กฎหมายธรรมชาติใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลา ไม่มีเวลาล่วงพ้นสมัยจึงไม่อาจถูกยกเลิกได้ ประการที่สอง กฎหมายธรรมชาติใช้ได้ทุกแห่งไม่จำกัดว่าต้องใช้ในรัฐใดหรือในท้องที่ใด และประการที่สาม อยู่เหนือกฎหมายของรัฐ กล่าวคือ รัฐจะออกกฎหมายให้ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติไม่ได้ หากกฎหมายขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายนั้นจะใช้บังคับไม่ได้<sup>15</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร.โกศิน พลกุล ได้ให้ความหมายไว้ว่า กฎเกณฑ์ทางกฎหมายต่าง ๆ ในอุดมคติซึ่งอยู่เหนือกว่ากฎหมายที่รัฐสร้างขึ้น โดยถือว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวมีที่มาจากกฎหมายธรรมชาติเป็นกฎเกณฑ์อุดมคติที่มีขึ้นเพื่อจัดให้เกิดความสมดุลอย่างมากที่สุดที่จะเป็นไปได้ระหว่างปัจเจกชนกับกลุ่มส่วนรวมระหว่างเสรีภาพส่วนบุคคลกับความเสมอภาคของทุกคน

<sup>13</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 15, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560), 133-222.

<sup>14</sup> สมยศ เชื้อไทย, *นิติปรัชญาเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 20, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 84-85.

<sup>15</sup> หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 19, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556)



ต่อมา เมื่อกฎหมายธรรมชาติได้พัฒนาจนกลายเป็นทฤษฎีแล้ว สามารถแบ่งแยกความหมายของกฎหมายธรรมชาติในทางทฤษฎีได้เป็น 2 ทฤษฎี ดังนี้ ทฤษฎีที่หนึ่ง ปรากฏในยุคกรีกและโรมันจนถึงยุคกลาง (ศตวรรษที่ 16) ในทฤษฎีนี้กฎหมายธรรมชาติเป็นหลักเกณฑ์ทางอุดมคติที่มีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้น ดังนั้น กฎหมายใดที่มนุษย์บัญญัติขึ้นซึ่งขัดหรือแย้งต่อกฎหมายธรรมชาติดังกล่าวย่อมไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย ทฤษฎีที่สอง ปรากฏในยุคปัจจุบัน ในทฤษฎีนี้กฎหมายธรรมชาติเป็นเพียงอุดมคติของกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้น การบัญญัติหรือตรากฎหมายจึงควรให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายธรรมชาติดังนั้น กฎหมายซึ่งขัดหรือแย้งต่อกฎหมายธรรมชาติ อาจถือว่าเป็นกฎหมายที่ไม่มีค่าทางกฎหมายโดยสมบูรณ์แต่ไม่ถึงขั้นเป็นโมฆะ

เมื่อได้พิจารณาความหมายของกฎหมายธรรมชาติดูแล้วจะเห็นว่าในทางทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติปรากฏมาตั้งแต่สมัยยุคกรีกและโรมัน พัฒนาการของกฎหมายธรรมชาติ จึงอาจแบ่งได้ ตามยุคสมัยของประวัติศาสตร์อารยธรรมตะวันตก ดังนี้<sup>16</sup>

ยุคที่หนึ่ง คือ ยุคกรีกโบราณและโรมัน ยุคนี้เฮราคลิตุส ได้วางแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติ ไว้ว่า แก่นสารของชีวิตย่อมมีปรากฏอยู่แล้วในธรรมชาติ มิได้เกิดขึ้นจากการบัญญัติหรือเจตจำนงของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวก็ได้รับการโต้แย้งจากกลุ่มโสพิสท์บางคน เช่น เพโลโต ที่เห็นว่ามนุษย์มีความไม่เท่าเทียมกันในทางธรรมชาติจึงควรยอมรับเรื่องนิติรัฐหรือรัฐที่ปกครองภายใต้หลักกฎหมายเป็นใหญ่ซึ่งจำเป็นรองลงมาจากรัฐอุดมคติที่มีเช่นนิติรัฐ แต่อริสโตเติล ซึ่งเป็นลูกศิษย์ของเพโลโตกลับไม่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว อริสโตเติล มีความเห็นไปในอีกทำนองหนึ่งว่า รัฐที่ปกครองภายใต้กฎหมายเท่านั้นที่เป็นรัฐอุดมคติ และมนุษย์สามารถค้นพบกฎหมายธรรมชาติได้โดยอาศัยเหตุผลด้วยตนเอง โดยอริสโตเติลได้อธิบายเรื่องการปกครองภายใต้กฎหมายว่า “ การให้อำนาจแก่กฎหมายเสมือนหนึ่งเป็นการให้อำนาจแก่พระเจ้าเป็นเจ้าหรือตัวเหตุผลหรือแก่ธรรมชาติ แต่การให้อำนาจแก่บุคคลเป็นการให้อำนาจแก่สัตว์เดียรัจฉาน เนื่องจากความปรารถนาหรือความอยากของคนนั้น มีลักษณะของเดียรัจฉาน แม้คนที่ดีที่สุดในอำนาจก็มักเสียคนเพราะกิเลสตัณหา ” ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่ปรารถนายิ่งกว่าตัวบุคคล จึงควรมอบอำนาจให้แก่กฎหมาย ไม่ใช่มอบให้แก่บุคคล เพราะการปกครองด้วยกฎหมายคือการปกครองด้วยเหตุผลและแก่นของกฎหมายคือเหตุผลนั่นเอง<sup>17</sup> นอกจากนี้ อริสโตเติล ยังมีความเห็นว่า มนุษย์เป็นสิ่งที่ต้องการอยู่รวมกันเป็นสังคม เมื่อมนุษย์ได้มาอยู่รวมกันเป็นสังคม มนุษย์จะมีชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติของตัวได้มากที่สุด การปกครองโดยเหตุผลหรือถือกฎหมายเป็นใหญ่ ย่อมเป็นการปกครองที่ดีกว่าการปกครองโดยมนุษย์ซึ่งถึงอย่างไรเสียก็ยังมีธรรมชาติของสัตว์รวมอยู่ด้วย<sup>18</sup>

ยุคที่สอง คือ ยุคมืดและยุคกลาง ยุคนี้เป็นการพัฒนาเปลี่ยนแปลงปรัชญากฎหมายธรรมชาติให้สอดคล้องกับคำสอนของคริสต์ศาสนา เช่นต์ โทมัส อควินัส (Saint Thomas Aquinas) นักปรัชญา

<sup>16</sup> จรัญ โฆษณานันท์, *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 19, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2556) 118 - 149.

<sup>17</sup> สมยศ เชื้อไทย, *นิติปรัชญาเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 20, สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด 2561) 92 - 93.

<sup>18</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 15, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560), 142.



ชาวอิตาลีเห็นว่าการค้นหากฎหมายธรรมชาติปรากฏอยู่ในเหตุผลของพระเจ้าซึ่งถือว่ามี  
ความถูกต้องมากกว่าเหตุผลของมนุษย์ อโควนัสแบ่งแยกกฎหมายออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ กฎหมายนิรันดร์  
คือ พระเจ้าเท่านั้นที่ล่วงรู้กฎหมาย มนุษย์ไม่อาจรู้ได้ กฎหมายธรรมชาติ คือ หลักธรรมอันเป็นมูลฐานที่สุดคือ  
การทำความดี และละเว้นความชั่วกฎหมายอันศักดิ์สิทธิ์ คือ กฎเกณฑ์หรือหลักธรรมต่างๆ ที่ถูกจารึกไว้ใน  
คัมภีร์ไบเบิล และกฎหมายของมนุษย์ คือ กฎหมายใดที่มีเนื้อหาไม่เป็นธรรมและขัดต่อกฎหมายธรรมชาติ  
ย่อมไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย

ยุคที่สาม คือ ยุคฟื้นฟูและยุคปฏิรูป ยุคนี้ถือว่าเหตุผลอันเกิดจากสติปัญญาของมนุษย์เท่านั้นที่  
เป็นบ่อเกิดของหลักกฎหมายธรรมชาติ ฮูโก โกรเซียส (Hugo Grotius) นักกฎหมายชาวเนเธอร์แลนด์ ซึ่งได้รับ  
การยกย่องว่าเป็นบิดาของกฎหมายระหว่างประเทศ ได้ให้แนวความคิดในปรัชญากฎหมายธรรมชาติซึ่งเน้น  
เรื่องเหตุผลและสติปัญญาของมนุษย์ โดยถือว่าเหตุผลและสติปัญญาปรากฏอยู่ในธรรมชาติของมนุษย์  
ตอนท้ายของยุคดังกล่าวให้ความสำคัญกับเนื้อหาของกฎหมายที่เป็นธรรม สนับสนุนเรื่องความเสมอภาคของ  
บุคคลต่อหน้ากฎหมาย เป็นหลักการสำคัญอันนำไปสู่ที่มาของทฤษฎีหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ

ยุคที่สี่ คือ ยุคชาติรัฐนิยม ยุคนี้ปรัชญากฎหมายธรรมชาติเริ่มเสื่อมลงเนื่องจากความคิด  
แบบชาตินิยม เกิดการยอมรับแนววิธีคิดแบบวิทยาศาสตร์และระบบอำนาจนิยม อันเป็นผลจากสงครามโลก  
ครั้งที่สอง

ยุคที่ห้า คือ ยุคปัจจุบัน ภายใต้การพัฒนาของสังคมทำให้ปรัชญากฎหมายธรรมชาติพัฒนามาเป็น  
ทฤษฎีกฎหมายที่สนับสนุนอุดมคติทางกฎหมายเชิงจริยธรรมและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิซึ่งสนับสนุนเรื่องสิทธิ  
มนุษยชน ทฤษฎีกฎหมายที่สนับสนุนอุดมคติทางกฎหมายเชิงจริยธรรม เป็นการแสดงออกทางความคิด  
เรื่องหลักอุดมคติที่อยู่เหนือกฎหมายของรัฐ โดยยืนยันความเชื่อเรื่องความยุติธรรมและความสัมพันธ์ระหว่าง  
กฎหมาย ความยุติธรรม หรือหลักศีลธรรม ต่อมา ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิซึ่งสนับสนุนเรื่องสิทธิมนุษยชน ได้พัฒนา  
มาเป็นปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ซึ่งได้รับการยอมรับจากรัฐต่าง ๆ ดังปรากฏใน  
รัฐธรรมนูญของหลายประเทศ ซึ่งจากเดิมที่มุ่งเน้นสิทธิของปัจเจกชนในแง่สิทธิของราษฎรและสิทธิทาง  
การเมือง ไปสู่สิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การพัฒนา สันติภาพ หรือการอนุรักษ์คุณภาพของสิ่งแวดล้อม  
ยุคนี้จอห์น ล็อก นักปรัชญาอังกฤษยุคกฎหมายธรรมชาติสมัยใหม่ กล่าวถึงหลักกฎหมายธรรมชาติยุคปัจจุบัน  
ไว้ว่าในสภาวะตามธรรมชาติเมื่อเกิดข้อพิพาทกันขึ้น มนุษย์แต่ละคนย่อมมีอำนาจที่จะบังคับการตามสิทธิที่ตน  
มีตามธรรมชาติและลงโทษผู้กระทำผิดด้วยกำลังของตน แนวความคิดของจอห์น ล็อก ก่อให้เกิดพัฒนาการทาง  
ความคิดในสมัยใหม่ที่สำคัญ โดยมีแนวคิดว่าการเน้นว่ารัฐมีอำนาจจำกัด รัฐจึงใช้อำนาจล่วงล้ำไปทำลายสิทธิ  
ของราษฎรไม่ได้ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน อันเป็นสิทธิตามธรรมชาติจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน  
ของมนุษย์และเป็นรากฐานของการจัดทำรัฐธรรมนูญในสมัยใหม่ต่อมา<sup>19</sup> ซึ่งจอห์น ล็อก ได้เป็นผู้วางแนวคิด  
เกี่ยวกับเรื่องสัญญาประชาคม ซึ่งผลของสัญญาดังกล่าวทำให้รัฐมีอำนาจจำกัดเฉพาะรักษาความสงบเรียบร้อย  
และอำนวยความสะดวกในสังคม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของ

<sup>19</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 15, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560), 222-225.

มนุษย์ ดังนั้น สิทธิพื้นฐานธรรมชาติของมนุษย์จึงเป็นสิทธิที่ติดอยู่กับความเป็นมนุษย์ และมีอาจจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่กันได้ซึ่งเรียกในปัจจุบันว่าเป็น “สิทธิมนุษยชน”<sup>20</sup>

### 2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

#### (1) การรับรองสถานะของชุมชน

ปัญหาสำคัญของการรวมตัวกันเป็นชุมชน คือ ปัญหาการรับรองสถานะของชุมชน ในประเด็นความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 อันปรากฏการเกิดขึ้นของรัฐชาติ มีการก่อตั้งอำนาจปกครองในรูปแบบรัฐอธิปไตย ชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ถูกลดความสำคัญลงในประเทศไทยสมัยรัชกาลที่ 5 ปรากฏการรวมตัวและความมีตัวตนของเอกชนในฐานะพลเมืองของชาติได้รับการรับรองตามกฎหมายแต่ในทางกลับกันความมีตัวตนของชุมชนท้องถิ่นเริ่มถูกละเลย ต่อมา เมื่อเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบอบการปกครองที่ยืดเสียงข้างมากของคนส่วนใหญ่ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นที่อาจมีความเป็นอยู่แตกต่างจากสังคมส่วนใหญ่น้อย ๆ สลายตัว ทั้งนี้ การรวมตัวของรัฐที่ส่งผลให้บทบาทของชุมชนท้องถิ่นลดลงสืบเนื่องมาจากอิทธิพลของสำนักกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งเชื่อว่ากฎหมายเกิดจากอำนาจและเจตจำนงของรัฐ ทำให้เกิดการสร้างสำนึกในควมมีอำนาจสูงสุดและเป็นอธิปไตยของรัฐ เป็นเหตุให้ ความสำคัญของจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นและความสำคัญของชุมชนลดลง<sup>21</sup> เมื่อในยุคปัจจุบันที่มีการแก่งแย่งทรัพยากรธรรมชาติซึ่งสิทธิชุมชนถูกให้ความสำคัญน้อยลง บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวการระงับ “ข้อพิพาท” และการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิชุมชนจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ต้องให้การสนับสนุนและรับรองโดยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการตราทวิภาคีสหประชาชาติ เมื่อ ค.ศ. 1945 และได้มีการจัดตั้งสหประชาชาติขึ้นแล้ว ได้มีการตราอนุสัญญาขึ้นหลายฉบับเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยได้จัดตั้งองค์กรรับเรื่องร้องเรียนเพื่อนำไปสู่การพิจารณาของสหประชาชาติต่อไป เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 การรับรองสิทธิของชนส่วนน้อยหรือกลุ่มชุมชนต่าง ๆ ใน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ซึ่งเน้นรับรองสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง หรือสิทธิอัตตวินิจฉัย และสิทธิในการได้ประโยชน์ และอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานแห่งการดำรงชีพ<sup>22</sup>

#### (2) หลักการของสิทธิชุมชนตามกฎหมาย

##### (2.1) หลักการและแนวคิดภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

ภายหลังศตวรรษที่ 20 สิทธิมนุษยชนได้รับการพัฒนาจากทางการเมืองและการใช้อำนาจของรัฐ โดยรัฐได้รับประกันสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชน<sup>23</sup> แต่ยังคงปรากฏข้อถกเถียงประเด็นสำคัญภายใต้เวทีต่าง ๆ ระดับกฎหมายระหว่างประเทศในประเด็นว่า “สิทธิชุมชนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนหรือไม่” จากข้อถกเถียงประเด็นดังกล่าว อาจแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

<sup>20</sup> สมยศ เชื้อไทย, *นิติปรัชญาเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 20, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 115-116.

<sup>21</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ (เชิงอรธรถ 11) 9-16.

<sup>22</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ (เชิงอรธรถ 11) 59-60.

<sup>23</sup> Stefan-Ludwig Hoffmann, *Human Rights In The Twentieth Century* (Cambridge University Press) 2.

ประเภทที่หนึ่ง ตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศภายใต้สหประชาชาติ มีจำนวนทั้งสิ้น 9 ฉบับ ดังนี้ ฉบับที่หนึ่ง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR) ฉบับที่สอง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights หรือ ICESCR) ฉบับที่สาม อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women หรือ CEDAW) ฉบับที่สี่ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child หรือ CRC) ฉบับที่ห้า อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination หรือ CERD) ฉบับที่หก อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment หรือ CAT) ฉบับที่เจ็ด อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities หรือ CRPD) ฉบับที่แปด อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance หรือ CED) และฉบับที่เก้า อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of Migrants Workers and Member of their Families หรือ CMW) ในปัจจุบันประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีตราสารระหว่างประเทศจำนวน 7 ฉบับ ซึ่งตราสารระหว่างประเทศจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคี<sup>24</sup>

ประเภทที่สอง ตราสารระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม ในตราสารประเภทดังกล่าว แบ่งได้เป็นตราสารระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลผูกพันและตราสารระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีผลผูกพัน โดยตราสารระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลผูกพันเน้นให้ความสำคัญต่อการเคารพสิทธิของชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมและท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน ดังปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. 1992 ซึ่งในบทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้รับรองเรื่องสิทธิชุมชนไว้โดยตรง ส่วนตราสารระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมประเภทที่ไม่มีผลผูกพัน ไม่มีตราสารฉบับใดกล่าวถึงสิทธิชุมชนโดยตรง มีเพียงการบัญญัติหน้าที่ของชุมชนในการดูแลรักษาโลกสำหรับอนาคตหรือบางตราสารที่กล่าวถึงสิทธิชุมชนในลักษณะที่ให้รัฐส่งเสริมชุมชนให้มีบทบาทด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าสถานะของสิทธิชุมชนภายใต้ตราสารระหว่างประเทศก็ไม่ได้รับการบัญญัติ

<sup>24</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ‘สนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน’ (สิทธิมนุษยชน) < <https://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/> > สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2566.

รับรองไว้โดยตรง แต่อาจมีกฎหมายบางฉบับที่รับรองสิทธิชุมชนไว้โดยทางอ้อม อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาให้ถ่องแท้แล้วจะพบว่าตราสารเหล่านั้นล้วนกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมชุมชนและชุมชนดั้งเดิมต้องปฏิบัติตามกติกาของรัฐเพื่อปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม แต่ปราศจากการคุ้มครองสิทธิชุมชนโดยตรงอันเห็นได้จากการที่สิทธิชุมชนไม่ได้ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนมาตั้งแต่ต้น ทั้งที่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการยอมรับสิทธิของชุมชนควรได้รับการคุ้มครองไปด้วยกัน

เมื่อได้พิจารณาถึงบริบทของสิทธิชุมชนภายใต้ตราสารระหว่างประเทศ นับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2475 จนถึง ฉบับปัจจุบัน ไม่ปรากฏว่าได้มีการบัญญัติถึงนิยามคำว่าสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด หากแต่สิทธิของชุมชนที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมได้รับการบัญญัติรับรองไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อมารัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็น 2 ส่วนดังต่อไปนี้ ส่วนที่หนึ่ง บทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยบัญญัติให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่มิได้บัญญัตินิยาม ประเภท ลักษณะหรือเงื่อนไขของชุมชนที่จะเป็นผู้มีสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่วนที่สอง บทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ซึ่งบัญญัติหน้าที่ของรัฐในกรณีต่าง ๆ ไว้ ทั้งนี้ ประเทศรัฐต่าง ๆ ได้นำหลักการของกฎหมายสิทธิมนุษยชนและความเกี่ยวพันของกฎหมายสิทธิมนุษยชนกับสิ่งแวดล้อม โดยได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ในหลายรูปแบบ โดยอาจรับรองให้เป็นสิทธิของประชาชนว่ามีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสะอาด หรือกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อม หรือเป็นหน้าที่ของประชาชนในการรักษาไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมนั้น หรือประกาศเป็นเจตจำนงร่วมกันระหว่างรัฐและประชาชนในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยก็ได้ให้การรับรองถึงสิทธิในการใช้ประโยชน์และหน้าที่ในการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้เช่นกัน พร้อมทั้งได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำนโยบายและดำเนินการเพื่อการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน<sup>25</sup>

(2.2) หลักการและแนวคิดภายใต้กฎหมายภายในประเทศ

พิจารณาตามองค์ประกอบของเนื้อหาได้ 2 ประการ ดังนี้<sup>26</sup>

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปรากฏสิทธิชุมชนเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ปรากฏชัดเจนว่าสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีที่มาจากหลักการใดในตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิชุมชนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>25</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท* (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2554) 36.

<sup>26</sup> คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 'ความเชื่อมโยงระหว่าง "สิทธิชุมชน" กับ "ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560' (2562) ฉบับนิติศาสตร์ วารสารรามคำแหง, 282–304.

พุทธศักราช 2560 หมวด 2 ว่าด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน มาตรา 43 และหมวดหน้าที่ของรัฐ มาตรา 51 มาตรา 57 และมาตรา 58 พิจารณารายมาตราได้ว่า มาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ สิทธิชุมชนเป็นสิทธิเชิงเนื้อหา กล่าวคือ สิทธิที่มีเนื้อหาเป็นของตนเองโดยสมบูรณ์ ปรากฏในลักษณะสิทธิของชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ กับสิทธิของชุมชนในการร่วมจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ แบ่งเป็นสิทธิของชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ภายใต้แนวคิดเรื่องระบบจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชน พิจารณาตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนในลักษณะที่เป็นสิทธิเชิงกลุ่มหรือสิทธิเชิงเนื้อหา โดยที่ชุมชนมีระบบจัดการทรัพยากรที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งแตกต่างกับการจัดการโดยรัฐ และสิทธิของชุมชนในการร่วมจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ภายใต้แนวคิดเรื่องการจัดการร่วม การพิจารณากรณี ข. จะแตกต่างกับกรณี ก. ข้างต้นที่ชุมชนมีสิทธิจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเอง กรณี ข. ใช้หลักการตามมาตรา 43 วรรคสอง ได้รับรองให้ชุมชนมีสิทธิร่วมดำเนินการกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในรูปแบบการจัดการร่วม และมาตรา 51 มาตรา 57 และมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดหน้าที่ของรัฐ กำหนดให้ สิทธิชุมชนเป็นสิทธิเชิงกระบวนการ กล่าวคือ สิทธิที่ทำหน้าที่เชิงกระบวนการ และใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนไปสู่การคุ้มครองสิทธิเชิงเนื้อหา เช่น มาตรา 57 (2) รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของชุมชน มาตรา 58 วรรคหนึ่ง รับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของชุมชน มาตรา 58 วรรคสอง รับรองสิทธิในข้อมูลข่าวสารของชุมชน มาตรา 58 วรรคสาม รับรองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ปรากฏว่าสิทธิชุมชนถูกถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายไทย โดยที่กฎหมายระหว่างประเทศไม่ถือว่าสิทธิชุมชนเป็นสิทธิมนุษยชน แต่หากพิจารณาตามกฎหมายภายในของประเทศไทยสิทธิชุมชนเข้าลักษณะคำนิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” เนื่องจากมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ สิทธิมนุษยชน หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความสมอบภาคของบุคคล บรรดาที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย หรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการบัญญัติขยายความรายละเอียดต่างๆ ของการบังคับใช้สิทธิชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งการกำหนดว่าชุมชนสามารถอ้างการเป็นผู้ทรงสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญต่อองค์กรใดได้บ้าง การกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิของชุมชน ส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อการบังคับใช้สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ เช่น ในกรณีของภาครัฐที่มักจะตีความการบังคับใช้สิทธิชุมชนค่อนข้างแคบ ภายใต้ฐานคิดแบบ “อำนาจรัฐนิยม” และภายใต้ “สำนักความคิดกฎหมายบ้านเมือง” เข้าจำกัดบทบาทของชุมชนในการใช้สิทธิชุมชนเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้อยู่ภายใต้



การควบคุมของภาครัฐอย่างเข้มงวด จึงเห็นได้ว่า การพิจารณาเรื่องสิทธิชุมชนควบคู่ไปกับสิทธิมนุษยชนนั้นมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นมาตรการเชิงป้องกันการกระทบสิทธิในชีวิต ตามหลักพิจารณาที่ว่า หลักสิทธิมนุษยชนที่มีคุณค่าสูงสุด คือ สิทธิในการมีชีวิตอยู่อย่างมีความสุขหากสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวมนุษย์ถูกทำลายลง ดังนั้น การตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังจะได้นำไปสู่การคุ้มครองชีวิต สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ จึงเป็นที่ประจักษ์ได้ว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นปัจจัยอันมีอาจขาดหายได้ของความสามารถในการใช้สิทธิมนุษยชนประการอื่น ๆ<sup>27</sup> และสิทธิในชีวิตเป็นสิทธิสัมบูรณ์ที่จะถูกละเมิดมิได้ อย่างไรก็ตาม อาจมีกระทบต่อสิทธิดังกล่าวจากการดำเนินโครงการของรัฐที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดความสัมพันธ์เชิงภารกิจของสิทธิเชิงกระบวนการในลักษณะเป็นสิทธิเรียกร้องให้รัฐยุติการดำเนินการหรือขจัดสาเหตุแห่งการละเมิดสิทธิในชีวิตอันเป็นการใช้สิทธิในการป้องกันและรับมือกับการดำเนินของรัฐ<sup>28</sup>

## 2.2 หลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

### 2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ถูกกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นนามธรรมและมีผลใช้บังคับในระดับสากล โดยข้อ 3 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน บัญญัติว่า “ทุกคนมีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงของบุคคล” อันไม่มีสิ่งใดที่จะมาจำกัดสิทธิดังกล่าวได้<sup>29</sup> เมื่อปี ค.ศ. 1968 สมัชชาสหประชาชาติได้ตระหนักถึงความสัมพันธ์สิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม ภายหลังได้ปรากฏว่าปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ได้วางหลักการด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและรับรองสิทธิของรัฐในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐไว้ในข้อบทที่ 21<sup>30</sup> แต่ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมก็ยังไม่คลี่คลายลง นำไปสู่การจัดทำปฏิญญาโรอัวว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ซึ่งได้รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของรัฐและพลเมืองของรัฐในการใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาโดยต้องตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์

<sup>27</sup> ประภัสสร ปานป้อมเพชร, ‘การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 45–46.

<sup>28</sup> ประภัสสร ปานป้อมเพชร, ‘การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 46.

1. <sup>29</sup> Stefan-Ludwig Hoffmann (eds.), *Human Rights in the Twentieth Century* (Cambridge University Press) 125.

<sup>30</sup> ปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ข้อบทที่ 21 บัญญัติว่า “รัฐภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติและกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ มีอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ภายใต้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของรัฐ...”.

ในข้อบทที่ 1<sup>31</sup> ของปฏิญญาดังกล่าวได้รับรองว่าสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่และในวิถีชีวิตของมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน แต่ในระดับประชาคมโลกก็ยังไม่ปรากฏการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม แต่ได้ให้การรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมดังปรากฏในปฏิญญากรุงเฮกว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1989 ที่ตระหนักถึงสิทธิของมนุษย์ในการที่จะดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ หน้าที่รักษาระบบนิเวศ รวมทั้งหน้าที่ของชุมชนในการรักษาและใช้ประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนเพื่อคนรุ่นอนาคต<sup>32</sup> เห็นได้ว่า แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Right to the Environment) ได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากมนุษย์วิตกกังวลต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่าอาจจะต้องสูญสลาย รวมทั้งการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก จนนำไปสู่แนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” อันถือเป็นหน้าที่ของทุก ๆ คนที่จะต้องร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอดไป ทั้งนี้ เพื่อมนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวอย่างยั่งยืน และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต สอดคล้องกับรายงานการประชุมของคณะกรรมการนิสิตศาสตร์ระหว่างประเทศในหัวข้อการพัฒนาชนบทกับสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้บริโภคแห่งป็นัง เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1981 ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ไว้ว่า “มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมธรรมชาติซึ่งได้แก่ ดิน น้ำ และอากาศ ดังนั้น การให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงต้องขยายรวมไปถึงความเคารพต่อสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ด้วย ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมถึงสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดด้วยนั่นเอง”<sup>33</sup>

### 2.2.2 พัฒนาการและสถานะของสิทธิมนุษยชนภายใต้ตราสารระหว่างประเทศ

กฎบัตรสหประชาชาติเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศสมัยใหม่ ในทำนองเดียวกันก็ได้มีการกำหนดกรอบระหว่างประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งกล่าวถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในอีก 25 ปีข้างหน้า โดยตราสารระหว่างประเทศฉบับแรกที่ทำให้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่บังคับใช้ทั่วโลก คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ซึ่งได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1948 ต่อมา ในปี ค.ศ. 1968 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้รับรองความสัมพันธ์ระหว่าง

<sup>31</sup> ปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ข้อบทที่ 1 บัญญัติว่า “มนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานในเสรีภาพ ในความเสมอภาคและความถูกต้องของเงื่อนไขในการดำรงชีวิต ในคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่สามารถสนองตอบต่อศักดิ์ศรีและความเป็นอยู่ที่ดีของชีวิต โดยได้แสดงความรับผิดชอบอย่างจริงจังในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ทั้งต่อคนในรุ่นปัจจุบันและในรุ่นต่อไปในอนาคต”.

<sup>32</sup> อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 5, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 33-35.

<sup>33</sup> อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 5, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 28.

คุณสมบัติในสิ่งแวดล้อมของมนุษย์และการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นครั้งแรก หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้ปฏิญญาสตอกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมซึ่งกล่าวถึงสิทธิของมนุษย์ในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยหลักการข้อที่ 1 ของประกาศดังกล่าวมีใจความสำคัญว่า “มนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานในเสรีภาพ ความเสมอภาค และอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมเพื่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมีความเป็นอยู่ที่ดี และเขามีความรับผิดชอบอย่างจริงจังเพื่อปกป้องและปรับปรุงสภาพแวดล้อมสำหรับคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต”<sup>34</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ถือว่าเป็นการพัฒนาสิทธิมนุษยชนยุคใหม่ซึ่งปฏิญญาฉบับดังกล่าวได้รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์อันเป็นคุณค่าทางศีลธรรมขั้นพื้นฐานของมนุษย์แต่ละคน เช่น สิทธิได้รับความยุติธรรมในการพิจารณาคดี สิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของชุมชน สิทธิในการมีส่วนร่วมการปฏิบัติทางวัฒนธรรมชุมชนของตน เป็นต้น ดังปรากฏในความบางข้อของปฏิญญาฉบับดังกล่าว ดังนี้ ข้อ 1 กำหนดว่า “เมื่อมนุษย์ทุกคนเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันทางด้านศักดิ์ศรีและสิทธิ พวกเขามีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อผู้อื่นด้วยจิตวิญญานแห่งภราดรภาพ” ข้อ 2 กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพทั้งหมดตามที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับนี้ โดยปราศจากความแตกต่างใด ๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ชาติกำเนิดหรือสังคม ทรัพย์สิน นอกจากนี้ จะไม่มีความแตกต่างบนพื้นฐานของสถานะทางการเมือง เขตอำนาจศาลหรือสถานะระหว่างประเทศของประเทศนั้น ๆ ...”<sup>35</sup> โดยที่วัตถุประสงค์สำคัญของสิทธิมนุษยชนคือการที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพส่วนบุคคล และความเท่าเทียมกันของแต่ละบุคคล และเสรีภาพของบุคคลจะได้รับการรับรองเมื่อสังคมปฏิบัติตามหลักการประชาธิปไตย<sup>36</sup>

### 2.3 หลักการทางกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

การตรวจสอบว่าสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนนั้นมีมากน้อยเพียงใดนั้น จะพิจารณาเฉพาะหลักการพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อมหรือกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอาจไม่เพียงพอ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการใช้สิทธิดังกล่าวควรพิจารณาควบคู่ไปกับขอบเขตทางกฎหมายมหาชน โดยได้พิจารณาและศึกษาควบคู่ไปกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายปกครองทั่วไป ดังนี้

<sup>34</sup> Philippe Sands, Jacqueline Peel, Adriana Fabra and Ruth MacKenzie, *Principles of International Environmental Law*, (4th edn, Cambridge University Press 2018) 813-815.

<sup>35</sup> Martine Boersma and Hans Nelen (eds.), *Corruption & Human Rights : Interdisciplinary Perspectives* (Intersentia 2010) 127.

<sup>36</sup> Andrew Fagan, *The Atlas of Human Rights, Earthscan and the International Institute for Environment and Development* (Earthscan Publications 2010) 9-11.



### 2.3.1 สิทธิและเสรีภาพ<sup>37</sup>

โดยเป็นที่ทราบกันว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีแดนแห่งเสรีภาพเป็นของตนเอง ซึ่งสิทธิและเสรีภาพได้รับการยอมรับว่ามีใช้เป็นเพียงสิทธิในการป้องกันเท่านั้น แต่เป็นภารกิจการเรียกร้องให้รัฐกระทำ การภารกิจการเป็นข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติหรือการกีดกันเพื่อให้เกิดความเสมอภาค ภารกิจการคุ้มครองต่อ การแทรกแซงของบุคคลที่สาม ภารกิจการคุ้มครองในทางหลักการ ก่อให้เกิดความผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ในการบัญญัติกฎหมาย รวมทั้งภารกิจหลักประกันทางศาล ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดอำนาจทางกฎหมายแก่บุคคล และความผูกพันต่อบุคคลอื่น จึงควรทำความเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่าสิทธิและเสรีภาพมีความหมายว่าอย่างไร เพื่อให้การใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนมีความชัดเจนขึ้น

รองศาสตราจารย์ ดร. อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ นักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ได้ให้คำนิยามของสิทธิไว้ว่า สิทธิ คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลที่มีเจตจำนง หรือเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้<sup>38</sup>

สิทธิ ความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่งในอันที่จะเรียกร้อง ให้บุคคลอื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ความหมายตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะ กระทำการใดหรือไม่กระทำการใด

เสรีภาพ (Liberty) ความหมายตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน<sup>39</sup>

การพิจารณาเกี่ยวกับผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพอาจแยกออกเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล และ นิติบุคคล ดังนี้<sup>40</sup> (1) บุคคลธรรมดา สิทธิและเสรีภาพอาจแยกเป็น “สิทธิมนุษยชน” และ “สิทธิพลเมือง” ในส่วนสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิและเสรีภาพซึ่งกำหนดให้แก่บุคคลโดยไม่มีข้อจำกัดในทางลักษณะตัวบุคคล กล่าวคือ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิและผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงมิได้เป็นการที่รัฐบัญญัติกฎหมายให้สิทธิแก่บุคคล แต่เป็นการที่กฎหมายของรัฐรับรองสิทธิที่ ติดตัวมนุษย์ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ได้แก่ สิทธิในชีวิตร่างกายของบุคคล เสรีภาพในทางความเชื่อของ บุคคล เป็นต้น ส่วนกรณีของสิทธิพลเมืองเป็นสิทธิและเสรีภาพบุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐนั้นเท่านั้น ซึ่งมักจะเป็นสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการรับ ราชการ เป็นต้น (2) คณะบุคคล บุคคลธรรมดามิใช่เป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพรวมตัวกันเป็นคณะบุคคลได้ แต่ หากการกระทำของคณะบุคคลถูกแทรกแซงโดยอำนาจมหาชน การใช้สิทธิโต้แย้งการกระทำละเมิดจากการใช้ อำนาจทางมหาชน คณะบุคคลสามารถกระทำได้ในบางเรื่อง เพื่อให้คณะบุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้

<sup>37</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐาน สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 6, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 57-58.

<sup>38</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (เชิงอรรถ 33) 168.

<sup>39</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 37) 53-62.

<sup>40</sup> เพิ่งอ้าง, 63-74.

และ (3) นิติบุคคล ในการพิจารณาความเป็นผู้ทรงสิทธิของนิติบุคคล แบ่งการเป็นพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

ก) นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้ เนื่องจากสิ่งที่อยู่เบื้องหลังนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนคือบุคคลธรรมดา ซึ่งมีข้อพิจารณาว่าสิทธิที่จะนำมาใช้กับนิติบุคคลจะต้องไม่ใช่สิทธิและเสรีภาพที่เชื่อมโยงอยู่กับความเป็นมนุษย์หรือสิทธิและเสรีภาพในลักษณะที่เกี่ยวกับความเป็นบุคคล เช่น นิติบุคคลไม่อาจอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ แต่นิติบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในเรื่องกรรมสิทธิ์ เป็นต้น

ข) นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีข้อพิจารณาว่านิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้หรือไม่ ปัญหาเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไม่อาจเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้ โดยศาลได้ให้เหตุผลในการวินิจฉัยเช่นนี้ว่า เนื่องจากผู้ที่อยู่เบื้องหลังนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมิใช่บุคคลธรรมดา หากแต่เป็นรัฐ ดังนั้น รัฐจึงไม่อาจเป็นได้ทั้งผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพและผู้ที่ถูกผูกพันอยู่กับสิทธิและเสรีภาพ

จากการพิจารณาความเป็นผู้ทรงสิทธิของนิติบุคคลข้างต้น มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคลตามรัฐธรรมนูญไทย กล่าวคือ โดยที่หมวด 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า นิติบุคคลจะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้หรือไม่เพียงใด เนื่องจากไม่ได้บัญญัติให้มีการนำสิทธิและเสรีภาพตามหมวด 3 มาใช้กับนิติบุคคลด้วยเท่าที่สิทธิดังกล่าวสามารถนำมาใช้กับนิติบุคคลได้ มีเพียงบทบัญญัติบางมาตราที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ เช่น มาตรา 43 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ กรณีย่อมเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองชุมชนซึ่งกรณีนิติบุคคลจะสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพได้เพียงใดนั้น เมื่อได้พิจารณามาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจสรุปได้ว่า นิติบุคคลอาจเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพบางประการได้เว้นแต่เป็นสิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพมิได้เฉพาะกรณีที่เป็นบุคคลธรรมดา ตัวอย่างสิทธิและเสรีภาพที่นิติบุคคลสามารถเป็นผู้ทรงหรือเป็นผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในการใช้สิทธิทางศาล เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

### 2.3.2 หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

หลักทั้งสองประการมีความสัมพันธ์กับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิด เห็นได้จากถ้อยคำที่ว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง จะมีขึ้นและดำรงอยู่ตลอดไปไม่ได้โดยปราศจากหลักนิติรัฐ” และเฉพาะรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่ควรค่าแก่การเรียกว่าหลักนิติรัฐ ในทางวิชากฎหมายปกครองเรียกว่า “หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย”

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง มีความหมายว่า ฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของรัฐบาลจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชน แม้ว่าการกระทำนั้น ๆ จะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

สาระสำคัญของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กำหนดขอบเขตการกระทำของฝ่ายปกครองที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น อันแสดงว่า กฎหมายเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง รายละเอียดดังนี้

(1) กฎหมายที่เป็น “แหล่งที่มา” ของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองนั้นเป็น โดยกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติ

(2) กฎหมายที่เป็น “ข้อจำกัด” อำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง นอกจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติฉบับที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจแล้ว ยังมีที่มาจากกฎหมายอื่น ๆ ด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ฝ่ายปกครองกระทำการ รัฐธรรมนูญ กฎหมายประเพณี และกฎหมายทั่วไป

ทั้งนี้ หลักนิติรัฐไม่ได้เพียงแต่เรียกร้องให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้องค์กรของรัฐต้องใช้อำนาจอย่างยุติธรรม โดยกำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องผูกพันกับหลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน กฎหมาย และความยุติธรรม<sup>41</sup> นอกจากนี้ นิติรัฐยังกำหนดแบบพิธีในการประกันสิทธิให้แก่บุคคล เช่น กำหนดให้บุคคลสามารถเข้าถึงศาลและรับรองสิทธิในทางวิธีสบัญญัติได้ เป็นหลักนิติรัฐในทางเนื้อหาที่ผูกอำนาจของรัฐไว้โดยตรงกับสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ซึ่งเมื่อได้พิจารณาในทางเนื้อหาแล้ว นิติรัฐไม่ใช่รัฐที่ปกครองด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายที่ยุติธรรม นิติรัฐมีหลักการย่อยเป็นองค์ประกอบสำคัญหลายประการ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี หลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ เป็นต้น<sup>42</sup> เพื่อให้สอดคล้องกับวิธานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยได้นำหลักบางประการที่เกี่ยวข้องมาประกอบการศึกษาดังต่อไปนี้

หลักการประกันการคุ้มครองสิทธิทางศาล เป็นหลักการที่ให้สิทธิพลเมืองในการฟ้องร้องคดีต่อศาลจากเหตุที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบทำให้ตน

<sup>41</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์อ่าน 2564) 258.

<sup>42</sup> เพิ่งอ้าง, 266-269.

ได้รับความเสียหาย การยอมรับหลักการดังกล่าวส่งผลให้รัฐและพลเมืองมีฐานะเท่าเทียมกันต่อหน้าศาล ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองว่าฝ่ายปกครองมีการใช้อำนาจรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หลักการดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากรัฐใดที่ไม่มีการประกันการคุ้มครองสิทธิทางศาล รัฐนั้นย่อมไม่ได้ชื่อว่าเป็นนิติรัฐ<sup>43</sup>

หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นกฎเกณฑ์ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นอำนาจของราษฎรใน อันที่จะปกป้องคุ้มครองตนเองจากการล่วงละเมิดเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยอำนาจรัฐ แต่การที่หลักนิติรัฐเรียกร้องให้มีการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นไม่ได้หมายความว่ารัฐจะก้าวล่วงสิทธิพื้นฐานของราษฎรไม่ได้เลย แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วสิทธิขั้นพื้นฐานจะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและถือว่าเป็นสิทธิทางรัฐธรรมนูญ แต่รัฐสามารถใช้อำนาจก้าวล่วงสิทธิขั้นพื้นฐานบางประเภทภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยเฉพาะได้ ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์อันชอบธรรมของสาธารณชน<sup>44</sup>

ส่วนหลักนิติธรรมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”<sup>45</sup>

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้ให้นิยามของหลักนิติธรรมไว้ว่า หลักนิติธรรมหมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่ หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ<sup>46</sup>

### 2.3.3 หลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ

ในรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยมีข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง คือ การใช้อำนาจรัฐ

<sup>43</sup> เฟ็งอ้าง, 285-286.

<sup>44</sup> เฟ็งอ้าง, 290.

<sup>45</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 37) 302.

<sup>46</sup> คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ, *หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม* (พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์ 2557) 1-2.

จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องพอสมควรแก่เหตุตามหลักความได้สัดส่วน และประการที่สอง คือ การใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามหลักความเสมอภาค โดยผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงหลักความได้สัดส่วนเพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่ในส่วนหลักความเสมอภาคนั้น จะกล่าวในเพียงเบื้องต้นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 บัญญัติรับรองให้ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” บทบัญญัติดังกล่าวให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน หากปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันหรือปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมขัดต่อหลักความเสมอภาค<sup>47</sup> ทั้งนี้ หลักการทั้งสองประการดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและมีผลบังคับเทียบเท่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักทั่วไปทางกฎหมายมหาชนที่มีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นหลักการทางกฎหมายที่สำคัญอันได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของศาลในการปรับบังคับใช้ทางกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากหลักความได้สัดส่วนมีพื้นฐานมาจากหลักความยุติธรรมซึ่งเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นหลักที่ค้ำประกันถึงความยุติธรรมทั้งในส่วนของผู้ปัจเจกบุคคลและของสังคมโดยรวม แม้ผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลจะมีความแตกต่างกับผลประโยชน์ของมหาชน แต่ประโยชน์ทั้งสองประการข้างต้นย่อมมีผลกระทบต่อกันและกันเสมอด้วยเหตุผลประการสำคัญที่ว่าหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักในการตรวจสอบการกระทำของรัฐ ที่ส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ รวมทั้งหลักความได้สัดส่วนยังเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีค่าบังคับในระดับของกฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>48</sup> รวมทั้งหลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักที่เรียกร้องให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การรักษาหรือส่งเสริมประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ประกอบด้วยหลักการย่อย 3 หลักการ คือ (1) หลักความสัมฤทธิ์ผล หมายความว่า หลักการที่บังคับว่ามาตรการที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเปิดช่องให้ออกมาใช้บังคับแก่เอกชนนั้น ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องใช้พิจารณาเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสำเร็จเท่านั้น (2) หลักความจำเป็น หมายความว่า มาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่มาตรการมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์ของเอกชนแตกต่างกัน ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด (3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หมายความว่า หลักการที่

<sup>47</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2565) 68.

<sup>48</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง ‘หลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) ในการตรวจสอบชอบเขตอำนาจรัฐ ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)’ (รายงานการศึกษาวินิจฉัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2558) 18-19.

เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพระหว่างความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนและหรือแก่สังคมโดยรวมกับประโยชน์อันมหาชนจะได้รับจากการบังคับหรือดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการใดมาตรการหนึ่ง ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องทำการชั่งผลดีผลเสียของมาตรการที่จะออกมาบังคับแก่เอกชน

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ กล่าวสรุปไว้ว่า หลักความได้สัดส่วนบังคับให้ผู้ใช้อำนาจรัฐออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้โดยมีประสิทธิภาพที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่เอกชนน้อยที่สุด และห้ามมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐออกมาตรการใด ๆ ซึ่งหากได้ลงมือบังคับหรือดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดแก่เอกชนและหรือแก่สังคมโดยรวม<sup>49</sup>

## 2.4 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองทั่วไป

ก่อนที่จะได้ทำการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในข้อพิจารณาว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันมีสิทธิจะฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองทั่วไป ได้แก่ ความหมายของลักษณะคดีปกครองทั่วไปในเบื้องต้นเสียก่อน เพื่อเป็นองค์ความรู้พื้นฐานในการศึกษาคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะพิเศษต่อไป

### 2.4.1 นิยามความหมายของคำว่า “คดีปกครอง”

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ได้ให้ความหมายของคดีปกครองไว้โดยอาจมีความแตกต่างบางประการตามแต่ละท่าน ดังนี้

ดร. ฤทัย หงส์สิริ ได้นิยามลักษณะของคดีปกครองไว้ว่า “คดีปกครอง หมายถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”<sup>50</sup>

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้นิยามลักษณะของคดีปกครองไว้ว่า “คดีปกครอง” หมายความว่า คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงาน

<sup>49</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2565) 61-62.

<sup>50</sup> ฤทัย หงส์สิริ, *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 12, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2566) 14.



ทางปกครองหรือของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จากคำนิยามข้างต้น ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้กำหนดลักษณะสำคัญของคดีปกครองไว้ 2 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง คดีปกครองเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ประการที่สอง คดีปกครองเป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง<sup>51</sup>

2.4.2. ประเภทของผู้ฟ้องคดีตามแนวคิดผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง<sup>52</sup> แบ่งเป็น 3 ประเภทดังต่อไปนี้

(1) บุคคลธรรมดา มีความหมายว่า ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการดำเนินคดีปกครองนั้น คู่กรณีอาจจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเอง หรืออาจมอบอำนาจให้นายความหรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว และมีความรู้ความสามารถที่อาจดำเนินการแทนผู้มอบอำนาจให้ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนก็ได้ นอกจากนี้ คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น สังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีแทนก็ได้<sup>53</sup> ในกรณีที่มิใช่ผู้ฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน<sup>54</sup>

<sup>51</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2565) 85.

<sup>52</sup> อังคณา เสารงทอง, 'สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550) 25-30.

<sup>53</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะฯ พ.ศ. 2544 ข้อ 20.

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45.

(2) นิติบุคคล หรือ องค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยองค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พิจารณาตามองค์ประกอบ ได้ว่า องค์ประกอบที่หนึ่ง คือ การมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ การเป็นนิติบุคคล หมายถึงเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 2 ว่าด้วยบุคคล ซึ่งมี 2 รูปแบบ คือ นิติบุคคลในรูปของสมาคมและนิติบุคคลในรูปของมูลนิธิ ดังนั้น องค์กรเอกชนที่จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยจึงต้องเป็นสมาคมหรือมูลนิธิที่ได้รับมอบอำนาจแล้ว ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติเกี่ยวกับสมาคมและมูลนิธิไว้ ดังนี้ สมาคม คือ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกัน และมีใช้เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามกฎหมาย<sup>55</sup> สมาคมที่จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล<sup>56</sup>โดยมีคณะกรรมการของสมาคมเป็นผู้แทนสมาคมในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก<sup>57</sup> มูลนิธิ ได้แก่ ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล สาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือสาธารณประโยชน์อื่น ๆ โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งกัน และได้จดทะเบียนตามกฎหมาย<sup>58</sup> มูลนิธิจดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล<sup>59</sup> โดยมูลนิธิต้องมีข้อบังคับและต้องมีคณะกรรมการของมูลนิธิ เป็นผู้แทนมูลนิธิในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก<sup>60</sup> ต่อมา องค์ประกอบที่สอง คือ ต้องมีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากองค์กรเอกชนมีจำนวนมากและมีกิจกรรมหลายประเภท ดังนั้น หากองค์กรเอกชนใดที่ต้องการที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรเอกชนดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจนในการดำเนินกิจกรรม โดยมีกิจกรรมด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอยู่ในวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น จึงจะอยู่ในขอบเขตของคุณสมบัติที่จะขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้ และองค์ประกอบที่สาม คือ ไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจการดังกล่าว ทั้งนี้ องค์กรเอกชนที่มีลักษณะดังกล่าวก็มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น องค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จึงเป็นนิติบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้น และรับรองให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เมื่อพิจารณาประเภทของผู้มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวมาแล้ว คือ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล และองค์กรเอกชน ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บุคคลดังกล่าวจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

<sup>55</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78.

<sup>56</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 83.

<sup>57</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 87.

<sup>58</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 110.

<sup>59</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 122.

<sup>60</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 123.



ต่อศาลปกครองได้ สำหรับองค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย เช่น มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม มูลนิธิเพื่อสิ่งแวดล้อม มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย มูลนิธิศูนย์กฎหมายสิ่งแวดล้อมประเทศไทย สมาคมที่ปรึกษาสิ่งแวดล้อมไทย สมาคมพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(3) คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ไม่ได้มีฐานะเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล จึงไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองให้มีสิทธิและหน้าที่เหมือนกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่เนื่องจากความเดือดร้อนเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักปรากฏเป็นวงกว้างและส่งผลกระทบต่อไปในอนาคต ดังนั้น การให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่แก้ไขปัญหานั้น และพิจารณาถึงความสามารถตามกฎหมายของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ จึงเป็นการตัดโอกาสคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีเป้าหมายการทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล รวมทั้งได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้หลายคดีโดยเฉพาะกรณีของสิทธิชุมชน<sup>61</sup>

เมื่อได้พิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สามารถแบ่งแยกการใช้สิทธิฟ้องคดีของผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็น 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่หนึ่ง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีโดยตรง กล่าวคือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของบุคคลที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้โดยเฉพาะ ซึ่งได้บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือ การงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไข หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนด ในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เงื่อนไขการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 3 อย่าง ดังนี้ 1) ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากเรื่องที่น่ามาฟ้อง 2) ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับต้องเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว 3) การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน<sup>62</sup> ซึ่งจากคำว่า ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

<sup>61</sup> คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, *แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (สำนักงานศาลปกครอง 2557) 27.

<sup>62</sup> เพลินใจ ศิริเจริญวัฒน์, *ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการก่อสร้างห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่* (สำนักงานศาลปกครอง 2557) 10-12.

หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมิข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนี้ ได้แสดงให้เห็นว่าบุคคลที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อตนเองโดยตรง อย่างน้อยจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีที่นำมาฟ้องต่อศาล โดยที่หลักการมีส่วนได้เสีย เป็นหลักการที่มีความสำคัญในการให้สิทธิแก่บุคคลเพื่อมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสัมพันธ์กับเหตุหรือกรณีที่จะนำมาฟ้องต่อศาล อาจจะเป็นความสัมพันธ์ที่มีอยู่จริงหรือจะเป็นความสัมพันธ์ที่กฎหมายรับรองไว้เป็นพิเศษก็ได้ ซึ่งหากยอมให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับเหตุที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้ว ย่อมเป็นการยอมให้ประชาชนทุกคนสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ทุกกรณี ทำให้มีการนำคดีมาฟ้องเป็นจำนวนมากทั้งที่บางกรณีก็ไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิศาลเลย มีคดีค้างอยู่ที่ศาลปกครองจำนวนมาก รวมทั้งทำให้คำวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลปกครองไม่มีประโยชน์ต่อผู้นำคดีมาฟ้องเพราะไม่ได้เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนใด ๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้การยอมให้บุคคลใดก็ได้ฟ้องเพิกถอนนิติกรรมของฝ่ายปกครองที่ตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้อง ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของฝ่ายปกครอง ความแน่นอนของการกระทำทางปกครองและความเชื่อถือไว้วางใจในนิติกรรมทางปกครองด้วย ด้วยเหตุเหล่านี้ จึงให้สิทธิเฉพาะบุคคลที่พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนมีส่วนได้เสียกับการกระทำทางปกครองนั้น ๆ เท่านั้น จึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้<sup>63</sup>

ลักษณะที่สอง การใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองแทนบุคคลอื่น โดยหลักแล้วบุคคลใด ๆ จะใช้สิทธิฟ้องคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อให้บุคคลอื่นได้รับประโยชน์หรือตนเองไม่อาจได้รับการเยียวยาจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเลยจะกระทำไม่ได้ เนื่องจากจะทำให้ประชาชนทั่วไปที่มีได้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีที่ฟ้องนั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ตามหลัก Actio Popularis ซึ่งจะทำให้มีการฟ้องคดีโดยไม่จำเป็น คดีค้างพิจารณาอยู่ในศาลจำนวนมาก ส่งผลให้บุคคลที่ควรได้รับการเยียวยาแก้ไขที่แท้จริงจากศาลไม่ได้รับการตัดสินคดีหรือตัดสินข้อพิพาทด้วยความล่าช้า อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่มีความจำเป็นที่จะกำหนดให้บุคคลหนึ่งใช้สิทธิฟ้องคดีแทนบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้ใช้สิทธิได้ ไว้โดยชัดแจ้ง และมีได้เพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ตัวอย่างการใช้สิทธิฟ้องคดีแทนบุคคลอื่น เช่น มาตรา 43 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ที่เห็นว่า กฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 มาตรา 247 (3) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ หาก

<sup>63</sup> กุฑยรัตน์ ปทุมานนท์, 'ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ศึกษาเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาศาลปกครองไทยกับศาลปกครองฝรั่งเศส' (กรกฎาคม-กันยายน 2557) 3 วารสารวิชาการศาลปกครอง 1, 2.

บุคคลทั้งสองตามตัวอย่างข้างต้นเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะไม่มีการพิจารณาตามหลักผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องเลย

จากการศึกษาประเภทของผู้ฟ้องคดีตามแนวคิดผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองข้างต้น ปรากฏการฟ้องคดีโดยนิติบุคคลหรือองค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันเกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจะกล่าวถึงการรวมตัวกันขององค์กรเอกชนในรูปแบบขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย บทบาทขององค์กรในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยประเภทขององค์กรเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีทั้งองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมของไทย ซึ่งองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมทั้งสองประเภทต่างมีบทบาทสำคัญต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์กรเหล่านั้น โดยการใช้สิทธิดำเนินการกระบวนกรต่าง ๆ ในชั้นศาลนั้นเป็นไปในลักษณะการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองแทนบุคคลอื่น

## 2.5 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

ในหัวข้อนี้ขอบเขตและเนื้อหาของการศึกษาจะเริ่มตั้งแต่การศึกษานิยามความหมายของสิ่งแวดล้อมและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม วิวัฒนาการการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย นิยามความหมายของสิ่งแวดล้อมและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลักษณะพิเศษของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หลักการพื้นฐานกฎหมายสิ่งแวดล้อม และรูปแบบขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีสาระดังต่อไปนี้

2.5.1 นิยามความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” “คดีสิ่งแวดล้อม” ตามบทบัญญัติกฎหมายและผู้ทรงคุณวุฒิด้านนิติศาสตร์ได้ให้คำนิยามไว้ ดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้กำหนดนิยามคำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

(2) พยงค์ ฉัตรวิรุฬห์ นักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ไว้ว่า สิ่งแวดล้อม หมายถึงความถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่น พื้นดิน แหล่งน้ำ ลม ฟ้า อากาศ ไฟแสงสว่าง น้ำมันดิบ เป็นต้น หรือที่มีลักษณะทางชีวภาพ เช่น พืช สัตว์ เป็นต้น และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้นที่มีลักษณะทางกายภาพ เช่น ดึก บ้าน รถยนต์ โทรศัพท์ เป็นต้น หรือที่มีลักษณะทางชีวภาพ เช่น การผสมเทียมสัตว์ การย้ายฝากตัวอ่อน การตัดต่อพันธุกรรม เป็นต้น ดังนั้น สิ่งแวดล้อม จึงหมายความว่า ทุกสิ่งที่อยู่รอบตัวและส่ง

ผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์<sup>64</sup>

<sup>64</sup> พยงค์ ฉัตรวิรุฬห์, คำอธิบาย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ

(3) ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ นักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ได้ยกตัวอย่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมบางประเทศ ไว้ดังนี้<sup>65</sup>

The Canadian Environmental Protection Act, 1988 กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดา ได้กำหนดนิยามคำว่า “สิ่งแวดล้อม” คือ ส่วนประกอบของโลกและรวมถึง 1) อากาศ พื้นดิน และน้ำ 2) บรรยากาศทุกชั้น 3) อินทรีย์และอนินทรีย์สาร และสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย 4) ระบบทางธรรมชาติที่รวมส่วนประกอบในข้อ 1) ถึงข้อ 3) ด้วย

The Environmental Quality Act, 1974 ของประเทศมาเลเซีย ได้กำหนดนิยามคำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง ปัจจัยทางกายภาพของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ประกอบด้วย ดิน น้ำ บรรยากาศ อากาศ เสียง กลิ่น รส และปัจจัยทางชีวภาพของความสวยงาม

(4) รองศาสตราจารย์ ดร. อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ นักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ได้ให้คำนิยามของสิ่งแวดล้อมไว้ว่า หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่าง มีความหมายและขอบเขตที่กว้างขวาง ยกที่จะกำหนดหรือชี้ชัดลงไปได้ว่าสิ่งที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรานั้นแคไหนเพียงใด จึงจะถือได้ว่าเป็นสิ่งแวดล้อมตามความหมายนี้ ข้อที่พึงตระหนักในการให้ความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อมก็คือ เราอาจพิจารณาจากผลกระทบของสิ่งเหล่านั้นว่ามีผลกระทบต่อมนุษย์ได้หรือไม่ กล่าวคือ หากสิ่งนั้นมีผลกระทบต่อตัวเราไม่ว่าจะเป็นผลโดยตรงหรือโดยอ้อม และไม่ว่าผลกระทบนั้นจะเป็นคุณหรือโทษก็ตาม เราอาจถือได้ว่าสิ่งนั้นคือ “สิ่งแวดล้อม”<sup>66</sup>

(5) คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง ได้ให้คำนิยามของสิ่งแวดล้อมไว้ว่า ในทางวิชาการ สิ่งแวดล้อม หมายถึง ปัจจัยและองค์ประกอบทางธรรมชาติของโลก ซึ่งรวมถึงชั้นบรรยากาศด้วย องค์ประกอบทางธรรมชาติเหล่านี้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน สลับซับซ้อน และเป็นระบบนิเวศเดียวกัน<sup>67</sup>

ปัญหาสิ่งแวดล้อมนับเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขเยียวยา เนื่องจากมีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขเยียวยาจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งภารกิจประการหนึ่งของหน่วยงานของรัฐ คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายในการดูแลรักษาและส่งเสริมสิ่งแวดล้อม แต่หากปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายไม่ถูกต้องหรือละเลยไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือเป็นสาเหตุให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม การแก้ไขข้อพิพาทดังกล่าวอาจดำเนินการโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็น “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” โดยที่คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก

ในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 (เอส.ออฟเซ็ทกราฟฟิคดีไซน์ 2558) 11.

<sup>65</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 5, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 37-38.

<sup>66</sup> เฟิงอ่าง, 38.

<sup>67</sup> คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง, *แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณา คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (สำนักงานศาลปกครอง 2557) 4.

และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะเป็นวงกว้าง คดีประเภทนี้จึงต้องมีขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็วแตกต่างไปจากคดีปกครองทั่วไป<sup>68</sup> อีกทั้งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำในการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือการดำเนินกิจการทางปกครองในข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งคดีประเภทนี้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนจะเป็นคู่กรณีในคดีที่อยู่ในฐานะไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ครอบครองเอกสารราชการหรือเป็นผู้ดูแลสถานที่เกิดเหตุพิพาท อันเป็นพยานหลักฐานในคดี จึงไม่อาจใช้วิธีพิจารณาคดีใน “ระบบกล่าวหา” ที่ให้คู่กรณีเป็นฝ่ายเสนอข้อเท็จจริงอันเป็นพยานหลักฐานต่อศาลและศาลจะพิพากษาคดีไปตามนั้น โดยศาลไม่อาจแสวงหาข้อเท็จจริงที่แท้จริงได้เอง อันอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณีฝ่ายเอกชนได้ เพราะเอกชนมีโอกาสในการเข้าถึงข้อเท็จจริง อันเป็นพยานหลักฐานที่จะนำเสนอต่อศาลได้จำกัดกว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งความเป็นจริงโดยไม่จำกัดหรือผูกพันกับข้อเท็จจริงที่คู่กรณีเสนอต่อศาลเท่านั้น โดยศาลจะเป็นผู้สืบพยานหลักฐานในการแสวงหาข้อเท็จจริง และมีหน้าที่สำคัญในการควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อให้สามารถตรวจสอบและค้นหาข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน ซึ่งเป็นหลักสำคัญของ “ระบบไต่สวน” ที่เป็นจุดเด่นของวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครอง<sup>69</sup>

“คดีสิ่งแวดล้อม” หมายถึง ข้อพิพาทหรือความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่กำหนดภาระหน้าที่ให้เป็นหน่วยงานของรัฐในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อความสงบสุขของประชาชน ส่วนอำนาจในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นภาระของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายของแต่ละฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายโรงงาน ดังนั้น โดยนัยดังกล่าวนี้ กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการเกิดขึ้นและการดำรงอยู่ของหลักกฎหมายปกครองและอาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายปกครองลักษณะพิเศษลักษณะหนึ่ง<sup>70</sup>

#### 2.5.1.1 ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เนื่องด้วยปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชนและการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างรวดเร็วและป้องกันผลกระทบจากความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ สังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งเป็นการเยียวยา

<sup>68</sup> สำนักงานศาลปกครอง, ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (สำนักงานศาลปกครอง 2554) 84.

<sup>69</sup> เฟิงอ้าง, 80.

<sup>70</sup> สำนักงานศาลปกครองร่วมกับมูลนิธิญี่ปุ่น และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ‘เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ประสพการณ์ของญี่ปุ่นและไทย ครั้งที่ 2’ (สำนักงานศาลปกครอง 2552)

ความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่คู่กรณี ประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง จึงได้ออกประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อจัดตั้ง “แผนกคดีสิ่งแวดล้อม” ในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยได้เริ่มเปิดทำการตั้งแต่วันที่ 2 สิงหาคม 2554 เป็นต้นมา รวมทั้งได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554<sup>71</sup>

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 นิยามความหมายของ “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมการคุ้มครอง หรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องและคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด<sup>72</sup> ซึ่งคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดฉบับดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ไว้ดังต่อไปนี้

การพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของคำฟ้อง ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ศาลพึงพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี รวมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว หากพอที่จะเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหรืออาจจะได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าวในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็ถือได้ว่าเพียงพอที่จะพิจารณาและดำเนินการต่อไปได้แล้ว

การพิจารณาเกี่ยวกับคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับ เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในเรื่องการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงแตกต่างจากคดีปกครองทั่วไป การกำหนดค่าขอและค่าบังคับจึงควรพิจารณาให้ครอบคลุมถึงประเด็นความเสียหาย ดังนี้

(ก) ค่าเสียหายทางด้านสุขภาพอนามัย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดรายได้ อุปการะ ค่าปลงศพ ค่าทดแทนความเสื่อมเสียสมรรถภาพของร่างกาย ค่าขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพ ค่าเสียหายทางด้านจิตใจ ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือค่าใช้จ่ายในการตรวจรักษาติดตามอาการป่วยหลังจาก วันฟ้อง เป็นต้น

(ข) ค่าเสียหายทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายที่ไม่มีตัวเลขเชิงพาณิชย์ ได้แก่ ความสูญเสียทางระบบนิเวศ หรือทรัพยากรธรรมชาติ

<sup>71</sup> ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก หน้า 18 เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2554.

<sup>72</sup> สำนักงานศาลปกครอง (เชิงจรด 68) 37.



(ค) ค่าเสียหายทางด้านวิถีชีวิตของชุมชนในสังคม เช่น ความสูญเสียเอกลักษณ์ของชุมชน ความสูญเสีย ทางศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อคำขอหรือคำบังคับไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลจึงมีคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือ ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือดำเนินการไต่สวนผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วแต่ กรณีเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ชัดเจน

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การพิจารณาถึงความเป็น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีศาล ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึง สิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์กรพัฒนาเอกชน สมาคม นิติบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพ ในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย

การพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดี ควรให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้อง คดีตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ หรือการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลา การฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะ เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้<sup>73</sup>

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายถึง บรรดาข้อพิพาท อันเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจ ทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองกับเอกชน หรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางการปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และการทำสัญญาทางปกครองซึ่งเกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

#### 2.5.1.3 ลักษณะพิเศษของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม<sup>74</sup>

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีข้อพิพาทมาจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดมลพิษส่งผล ให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะพิเศษ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นกรณีพิพาทที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติของ ประชาชนทั่วไป เช่น มลภาวะที่เกิดในน้ำ อากาศ พื้นดิน ป่าไม้ เป็นต้น

(2) เป็นกรณีพิพาทที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมจำนวนมาก เช่น แม่น้ำที่ไหลผ่าน พื้นที่หลายจังหวัด หากเกิดการเน่าเสียจะส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก

<sup>73</sup> คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน 2554.

<sup>74</sup> สุภคคินี จันทริโณม, ‘ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของ ศาลปกครอง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555) 9-10.



(3) การกำหนดค่าเสียหายที่เกิดจากความบกพร่องในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องใช้ระยะเวลาในการแสดงผลความเสียหายนาน เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้ปรากฏผลขึ้นโดยทันที

(4) ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหายจากการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด

(5) เป็นกรณีพิพาทที่ต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ อันเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและมนุษย์ค่อนข้างรุนแรง หากปล่อยให้เนิ่นช้าไป อาจยากที่จะแก้ไขเยียวยาให้ทันต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงต้องบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายบางประการที่จะหยุดหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นให้เร็วที่สุด

จากลักษณะพิเศษบางประการข้างต้นของการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่าคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความพิเศษจึงต้องมีการเปิดโอกาสให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยการศึกษาครั้งนี้เลือกศึกษาการใช้สิทธิฟ้องคดีขององค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยที่บางกรณีเกิดจากการรวมกลุ่มกันของบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกในชุมชนเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แนวคิดที่สอดคล้องกับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าว เช่น การรวมตัวเพื่อดำเนินคดีแบบกลุ่ม โดยสมาชิกชุมชนที่ไม่ได้อยู่ในฐานะคู่ความแต่ได้รับเดือดร้อนเสียหายจากข้อเท็จจริงเดียวกันคำพิพากษาจะผูกพันสมาชิกชุมชนนั้นเช่นกัน และการอ้างสิทธิชุมชนที่มีสิทธิในการอนุรักษ์และปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ อันมีรายละเอียด 2 แบบ กล่าวคือ แบบที่ 1 คือ การรวมตัวเพื่อการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ซึ่งมีแนวความคิดพื้นฐานมาจากแนวคิดการเยียวยาผู้เสียหายโดยวิธีการ “ดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก” ซึ่งแนวความคิดพื้นฐานของการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากมาจากแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการ อันเป็นการให้สิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในอดีตช่วงก่อนที่จะมีแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการนั้นมีการแบ่งแยกการคุ้มครองสิทธิของประชาชนออกเป็นสองประเภท คือ สิทธิในทางมหาชนและสิทธิในทางเอกชน โดยสิทธิในทางมหาชนัยการต้องเป็นผู้ดูแล ส่วนสิทธิในทางเอกชนเป็นสิทธิของคู่ความในการดำเนินคดีอย่างเต็มที่ แต่แนวคิดดังกล่าวยังไม่สามารถใช้บังคับกับคดีบางประเภทที่มีผู้ได้รับความเสียหายทางทรัพย์สินเป็นจำนวนมากจนพัฒนาไปสู่แนวคิดรัฐสวัสดิการที่ให้รัฐมีหน้าที่ในการดูแลสวัสดิการของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยมองว่าบุคคลในสังคมบางกลุ่มจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ เช่น ผู้บริโภค ผู้อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือผู้ยากไร้ที่เป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติซึ่งบุคคลเหล่านี้มักจะเป็นผู้ด้อยโอกาสในการฟ้องคดีเพื่อป้องกันสิทธิของตน” ซึ่งการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก มี 3 รูปแบบ คือ 1. การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากโดยองค์กรของรัฐ 2. การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากโดยองค์กรเอกชน

3. การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากโดยสมาคม<sup>75</sup> แบบที่ 2 คือ การรวมตัวโดยการอ้างสิทธิชุมชน โดยก่อนที่จะเข้าใจหลักเกณฑ์การอ้างสิทธิชุมชนเพื่อใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เบื้องต้นจำต้องพิจารณาในเบื้องต้นถึงนิยามความหมายของคำว่า “สิทธิ” และ “ชุมชน” ดังนี้

ภายใต้กรอบนิติปรัชญาตามแนวคิดกฎหมายบ้านเมือง สิทธิจะเกิดขึ้นเมื่อมีการระบุงบรับรองไว้ในกฎหมาย และตามแนวคิดกฎหมายธรรมชาติ สิทธิเป็นสิ่งที่มิได้อยู่ตามธรรมชาติของมนุษย์ แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้<sup>76</sup>

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย<sup>77</sup>

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เขามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ รวมถึงเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้กระทำการใด ๆ โดยสุจริตได้อย่างอิสระ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้อื่น<sup>78</sup>

สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมโดยอำนาจนั้น หมายถึงความสามารถหรือสิ่งที่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ สิทธิจึงหมายถึงอำนาจที่มีความชอบธรรมตามหลักศาสนา หลักกฎหมาย หรือหลักประเพณีในสังคมหนึ่งๆ นอกจากนี้ สิทธิยังหมายถึงสิ่งที่คนควรสมควรได้โดยคนอื่นต้องยอมรับและขัดขวางไม่ได้<sup>79</sup>

กิตติศักดิ์ ปรกติ ให้ความหมายว่า “ชุมชน” หมายถึง คณะบุคคลหรือหมู่คณะซึ่งดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยมิได้มีเป้าหมายหรือตกลงดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน แต่มีสายสัมพันธ์ระหว่างกันตามธรรมชาติ ทั้งนี้ นักสังคมวิทยายังชี้ให้เห็นว่าหน่วยสังคมที่เรียกว่า ชุมชน มีลักษณะคล้ายคลึงกับคณะบุคคลหรือหมู่คณะในสังคม เช่น สมาคม สหภาพ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่นที่จัดตั้งในรูปห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ซึ่งคณะบุคคลที่ตกลงกันดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน จะมีลักษณะการรวมกันโดยการจัดตั้ง มีการตกลงและจัดการกันอย่างเป็นระบบ แตกต่างจากการรวมตัวกันเป็นชุมชนที่ เป็นการรวมตัวกันเพื่อความมุ่งหมายอย่างหนึ่งโดยมิได้มีการตกลงกันอย่างแจ้งชัด มีวิถีชีวิตที่เป็นไปเองตามธรรมชาติ<sup>80</sup>

ดังนั้น “สิทธิชุมชน” จึงหมายถึง อำนาจอันชอบธรรมตามประเพณีและกฎเกณฑ์ที่ยึดถือร่วมกันของกลุ่มบุคคล โดยกลุ่มบุคคลนี้เป็นกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ มีที่อยู่ มีขอบเขตร่วมกัน มีความสัมพันธ์กัน

<sup>75</sup> วรรณชัย บุญบำรุง และเรวดี ขวัญทองยิ้ม, ตำราวิชานิติศาสตร์ เรื่อง การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช 2552) 9.

<sup>76</sup> คณาธิป ทองรวีวงศ์, คำอธิบายหลักกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2565) 3.

<sup>77</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 37) 50-51.

<sup>78</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.

<sup>79</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติไทย’ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) <[http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_w3c/more\\_news.php?offset=0&cid=1841&filename](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/more_news.php?offset=0&cid=1841&filename)> สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2565.

<sup>80</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2550) 9-10.

ทางสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งมีการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกัน<sup>81</sup> หากกล่าวถึงสิทธิชุมชนในมิตินโยบายสาธารณะ สิทธิชุมชนควรได้รับการคำนึงถึงในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการดำเนินนโยบายของรัฐ ซึ่งนโยบายสาธารณะมีความสำคัญที่สำคัญ คือ บางนโยบายให้ประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่ง ขณะที่ทำให้คนอีกกลุ่มหนึ่งเสียประโยชน์ ดังนั้น การทำให้นโยบายอยู่ในจุดที่พอดีจึงเป็นเรื่องยาก เพราะนโยบายต้องอาศัยความรู้และผู้ที่เกี่ยวข้องจากศาสตร์หลายสาขา เพื่อให้การตัดสินใจและผลของการตัดสินใจนั้นยังความสมดุลในกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้น รัฐจะต้องมีการยอมรับในสิทธิของคนกลุ่มน้อย ที่ทำได้โดยการปกป้องสิทธิส่วนรวมให้เหมือนกับสิทธิส่วนบุคคล หรือมีการนำภาษีไปช่วยเหลือบางกลุ่มเพราะแต่ละกลุ่มมีความเข้มแข็งไม่เท่ากัน และมีกลุ่มผู้เข้าร่วมที่หลากหลายในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากนโยบายต้องการบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง<sup>82</sup>

แม้ว่าสิทธิชุมชนจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ยังมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับสถานะในทางกฎหมายของชุมชนว่าแท้จริงแล้ว ชุมชนคืออะไร มีสิทธิหน้าที่อย่างไร และมีรูปแบบในการจัดการอย่างไร เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ชุมชน” ไว้ แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2550 ได้บันทึกไว้ในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยให้ความหมายของ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ไว้ว่า หมายถึง บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญในการดำรงชีพ โดยมีวิธีการจัดการและการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืนมาตั้งแต่อดีต จึงมีสิทธิจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้นในการดำรงชีพของตนตลอดจนมีสิทธิในการอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นโดยตรง<sup>83</sup>

อีกทั้ง ในปัจจุบันกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการรับจดทะเบียนองค์กรเอกชนเพื่อเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงเห็นได้ว่าองค์กรเอกชนดังกล่าวเป็นองค์กรที่รัฐให้การรับรองตามกฎหมายที่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองได้ เช่น สมาคมที่ต่อต้านสภาวะโลกร้อน มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งมักจะพบเห็นบ่อยครั้งว่าองค์กรเอกชนดังกล่าวที่รวมตัวกันเพื่อดำเนินคดีแทนประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐสอดคล้องกับการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่ปรากฏในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือระบบกฎหมายของต่างประเทศ

โดยที่การฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

<sup>81</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ* (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2555) 17.

<sup>82</sup> สมพร เพื่อจันทร์, *นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการปฏิบัติ* (กรุงเทพมหานคร 2552) 12-13, 86-87.

<sup>83</sup> บันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและการตรวจรายงานการประชุมสภาฯร่างรัฐธรรมนูญ รายงานผลการดำเนินงาน (คณะกรรมการวิสามัญ สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาฯร่างรัฐธรรมนูญ) 59.

ได้ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มีการกล่าวอ้างหลักการเพื่อปกป้องประโยชน์ของส่วนรวมและประโยชน์สาธารณะแล้ว ยังคงต้องพิจารณาถึงแนวคิดสิทธิชุมชนเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติมีคุณค่าและมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของชุมชน เพราะสมาชิกในชุมชนต่างต้องใช้ประโยชน์ทรัพยากรร่วมกัน จึงต้องมีการอนุรักษ์ จัดการทรัพยากร การฟื้นฟู และการพัฒนาวิธีการใช้ทรัพยากร เพื่อให้ตอบสนองความอยู่รอดและความต้องการของชุมชน ชุมชนจึงต้องร่วมมือกันปกป้องรักษาทรัพยากรมิให้บุคคลใดเข้ามารุกล้ำ ทำลาย การใช้ทรัพยากรของชุมชน แต่เมื่อปรากฏว่ามีการล่วงล้ำสิทธิของชุมชนในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ชุมชนอาจใช้สิทธิในการฟ้องคดี<sup>84</sup>ต่อศาลปกครองโดยผ่านองค์กรเอกชนได้

## 2.5.2 หลักการพื้นฐานกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

### 2.5.2.1 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation Principle)

หลักการนี้เป็นหลักการที่เน้นย้ำว่า การจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมจากกระทำได้ดีที่สุด หากให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมโดยรัฐต้องจัดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างทั่วถึงโดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย กิจกรรมในชุมชน ตลอดจนโอกาสในการเข้าร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจ โดยรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักเกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครองและกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม<sup>85</sup> ตัวอย่างคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดซึ่งวางหลักเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 592 / 2552 ศาลวินิจฉัยว่า โครงการหรือกิจกรรมใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดจะออกใบอนุญาตให้ดำเนินการหากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้จนกว่าจะดำเนินการตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เสียก่อน โดยเริ่มจากการที่จะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และจะต้องจัดให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อน

<sup>84</sup> ชุมชนไม่มีสภาพบุคคลตามกฎหมายแต่การใช้สิทธิฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการอ้างสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะสิทธิชุมชนเป็นสิทธิตามกฎหมาย หรือเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองสิทธิชุมชนเนื่องจากผลของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลแต่ละบุคคลในการรวมกันเป็นชุมชนนั่นเอง เพราะการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน (Individual Rights) ที่รวมตัวกันเป็นชุมชนตามรัฐธรรมนูญจะสำเร็จได้ ย่อมจะต้องคุ้มครองครอบคลุมไปถึงสิทธิชุมชนในฐานะที่เป็นสิทธิของหมู่คณะ (Collective Rights) ด้วย ชุมชนจึงมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิ (บางประการ) ตามที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองแก่บุคคลแต่ละคนที่รวมกันเป็นชุมชน ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่ย่อมเกิดแก่บุคคลที่รวมกันเป็นหมู่คณะ.

<sup>85</sup> สำนักงานศาลปกครอง (เชิงจรด 68) 59.

### 2.5.2.2 หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Principle)<sup>86</sup>

หลักการนี้ได้ปรากฏครั้งแรกในกฎหมายระหว่างประเทศปี ค.ศ. 1972 ในการประชุมสหประชาชาติที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ในปี ค.ศ. 1972 ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (The United Nations Conference on Human Environment, UNCHE) จากการประชุมดังกล่าวก่อให้เกิดเอกสารกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่สำคัญภายใต้ปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ () หรือ “ปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์ม” ซึ่งได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญไว้ 26 ประการ ในปฏิญญาฉบับดังกล่าวเป็นครั้งแรก เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ แนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นที่รู้จักโดยทั่วไปจากการเผยแพร่รายงานการวิจัยเรื่อง Our Common Future ของคณะกรรมการว่าด้วยสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาของโลกเมื่อปี ค.ศ. 1987 ซึ่งรายงานการวิจัยดังกล่าวได้ให้นิยามของแนวคิดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นครั้งแรกไว้ว่า “การพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายถึงการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่กระทบกระเทือนต่อความสามารถของอนุชนรุ่นหลังที่จะพัฒนาตนเองตามความต้องการ” อีกทั้ง แนวคิดว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับการรับรองว่าเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 1992 ในการประชุมสหประชาชาติ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อม การพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล การประชุมครั้งดังกล่าวก่อให้เกิดหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศจำนวน 6 ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Declaration on Environment and Development) วาระแห่งศตวรรษที่ 21 หรือแผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention Biological Diversity: CBD) แถลงการณ์เกี่ยวกับหลักवादวยป่าไม (Statement Forest Principles) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการแปรสภาพเป็นทะเลทรายและความแห้งแล้ง (United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularlyly Africa, UNCCD) ซึ่งทุกประเทศนำไปเป็นแนวปฏิบัติหรือรับรองเป็นกฎหมายภายใน

### 2.5.2.3 หลักว่าด้วยสิทธิการนำคดีมาฟ้อง (The doctrine of locus standi)<sup>87</sup>

หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องมีความสามารถในการใช้สิทธิทางศาล โดยอาจไม่จำเป็นต้องเป็นนิติบุคคลก็ได้ เพียงแต่ต้องแสดงให้เห็นถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี อันเป็นส่วนได้เสียที่เกิดขึ้นแน่นอนและเกี่ยวเนื่องกับประเด็นแห่งคดี โดยศาลปกครองจะพิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในลักษณะกว้าง กล่าวคือ ความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

<sup>86</sup> ปวริศร เลิศธรรมเทวี, ‘รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม’ (รายงานการศึกษาวินิจฉัยเสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2558) 18-22.

<sup>87</sup> สำนักงานศาลปกครอง (เชิงอรรถ 68) 66-68.

ในทางทรัพย์สิน ทางจิตใจ และความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอาจไม่จำเป็นต้องเป็นการเฉพาะตัว อาจเป็นส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชุมชน หรือประโยชน์สาธารณะ

#### 2.5.2.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Principle of Prevention Action)

หลักการนี้เป็นแนวปฏิบัติให้การดำเนินโครงการของรัฐที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ต้องกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดองค์การควบคุมดูแล และบังคับใช้กฎหมายภายในของรัฐ รวมทั้งการรับรองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ เช่น สิทธิของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ หรือการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น<sup>88</sup> ซึ่งหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับในทางกฎหมาย ระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐหามาตรการในการปกป้องสิ่งแวดล้อม แม้ว่าความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมยังไม่เกิดขึ้นก็ตาม<sup>89</sup> หลักการป้องกันล่วงหน้าปรากฏอยู่ในหลักการข้อที่ 14 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development 1992) ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐควรจะร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพในการลดหรือป้องกัน การย้าย สถานที่และเคลื่อนย้ายกิจกรรมหรือวัตถุที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงหรือพบว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์” หลักการป้องกันล่วงหน้าเป็นสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับสากล นอกจากนี้บทบัญญัติหลักการข้อที่ 15 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา ค.ศ. 1992 แล้ว ได้มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศอีกหลายฉบับที่อ้างอิงถึงหลักการ ข้อที่ 15 ของปฏิญญาดังกล่าว เช่น คำปรารภที่ปรากฏภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา 3 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) หรือในมาตรา 2 (2) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลในเขตแอตแลนติกตะวันออกเฉียงเหนือ (Convention for the Protection of Marine Environment of the North-East Atlantic) หรือในมาตรา 5.7 แห่งข้อตกลงว่าด้วยการปรับใช้ มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชขององค์การการค้าโลก (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS)<sup>90</sup>

โดยศาลปกครองของไทยได้นำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยเช่นกัน ดังกรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.977/2561 ศาลวินิจฉัยโดยมีสาระสำคัญว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน โดยในกรณีเป็นกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่ ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หากเป็นโครงการหรือกิจการตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์

<sup>88</sup> ปวริศร เลิศธรรมเทวี, สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2559) 30.

<sup>89</sup> Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles* (Oxford University Press 2020) 107-108.

<sup>90</sup> ปวริศร เลิศธรรมเทวี, สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2559) 32-34.



เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมและประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กล่าวข้างต้น จะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมาย ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของโครงการหรือกิจการมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 47 วรรคสอง และมาตรา 48 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ เมื่อปรากฏว่าโครงการหรือกิจการตามลำดับที่ 2 ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) และต่อมาเป็นลำดับที่ 27.1 ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2552 ประเภทอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารซึ่งมีลักษณะที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบหรือชายหาด และมีความสูงตั้งแต่ 23.00 เมตร หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นตั้งแต่ 10,000 ตารางเมตร ขึ้นไป ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2.5.2.5 หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)<sup>91</sup> หมายถึง วิธีการจัดการความเสี่ยงของรัฐในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยมีหลักการว่า รัฐมีหน้าที่ทางสังคมที่จะต้องป้องกันสาธารณชนจากสิ่งที่มีอันตราย ดังนั้น ก่อนที่รัฐจะอนุญาตให้มีการจัดทำกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ หากไม่มีข้อมูลทางวิชาการหรือมีแต่ก็ยังไม่อาจยืนยันได้แน่นอนว่ากิจกรรมหรือโครงการนั้นจะไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง ก็ต้องถือว่ามีความเสี่ยงที่จะเป็นไปได้เช่นนั้น เมื่อเป็นเช่นนั้น รัฐจะอนุญาตให้มีการหรือโครงการดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีข้อมูลทางวิชาการใหม่ que แสดงหลักฐานอย่างชัดเจนว่ากิจกรรมหรือโครงการนั้นจะไม่มีความเสี่ยงเกิดขึ้นอย่างแน่นอนเท่านั้น และภาระการพิสูจน์ดังกล่าวจะตกเป็นหน้าที่ของบุคคลที่ต้องการให้เกิดกิจกรรมหรือโครงการนั้นหลักการระวังไว้ก่อนในระดับสากล ปรากฏอยู่ในหลักการข้อที่ 15 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development 1992) โดยมีสาระดังนี้ หลักการข้อที่ 15 “ เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องนำหลักการระวังไว้ก่อนมาปรับใช้อย่างกว้างขวางตามความสามารถของตน หากปรากฏว่ามีสิ่งที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ โดยรัฐไม่อาจหาเหตุผลในเรื่องการขาดความชัดเจนทางวิทยาศาสตร์มาใช้ขัดต่อการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่ากับต้นทุนเพื่อป้องกันความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมได้ ”

<sup>91</sup> วรรัตน์ ไคขุนทด, ‘บทวิเคราะห์คดีและคำวินิจฉัยที่สำคัญ เรื่อง การนำหลักการป้องกันล่วงหน้า (Principle of Prevention Action) กับหลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) มาใช้ในการพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม’ (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2560) 9-10.



### 2.5.3 วิวัฒนาการการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

#### 2.5.3.1 พัฒนาการการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันจากปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและความต้องการปัจจัยต่าง ๆ ในการดำรงชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหรือชุมชนทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพอย่างรุนแรง ซึ่งหากไม่มีการบริหารจัดการที่เหมาะสมย่อมก่อให้เกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ โดยอาจเป็นคดีสิ่งแวดล้อมที่เป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง แล้วแต่กรณี โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยองค์กรที่มีความรู้และมีความเชี่ยวชาญด้านคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ และปัจจุบันหน่วยงานด้านยุติธรรมได้มีการจัดตั้ง “แผนกคดีสิ่งแวดล้อม” (Green Bench) ซึ่งเป็นแผนกคดีชำนาญพิเศษขึ้นในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เพื่ออำนวยความสะดวกด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน สำหรับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้นมีความเป็นมาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรศาลแบ่งได้เป็น 2 ระยะ คือ ในระยะแรกก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมแต่เพียงองค์กรเดียว ต่อมา เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 องค์กรที่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมจึงมีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

ในระยะการแรกนั้น กระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมได้จัดให้มีขึ้นในศาลยุติธรรม โดยเริ่มแรกของการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นแผนกคดีชำนาญพิเศษได้ถูกจัดตั้งขึ้นในศาลฎีกาก่อน เพื่อให้คำพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐาน ซึ่งการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกามีที่มาจากการประชุมร่วมกันระหว่างผู้แทนศาลฎีกาของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ณ สำนักงานแผนงานสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ กรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ. 2546 ซึ่งที่ประชุมได้ยอมรับในถ้อยแถลงร่วมกัน ที่เรียกว่า “Bangkok Statement” อันมีวัตถุประสงค์ที่จะร่วมมือกันในการพัฒนาบุคลากรทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับภูมิภาคและในระหว่างประเทศ ประธานศาลฎีกาในขณะนั้นจึงเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกาตามคำสั่งศาลฎีกาที่ 30/2547 ซึ่งคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมได้มีมติให้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นอย่างเป็นทางการในศาลฎีกา เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2548 ซึ่งคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา หมายถึง คดีอาญาและคดีแพ่งที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ รวมทั้งคดีที่ประธานศาลฎีกาเห็นสมควรกำหนดให้เป็นคดีสิ่งแวดล้อม ตามคำสั่งศาลฎีกาที่ 30/2547 โดยมีแนวทางในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในลักษณะบูรณาการและคำนึงถึงสิทธิของประชาชนที่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญเป็นหลัก และได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในชั้นในศาลอุทธรณ์ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549

และจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลแพ่ง เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2554<sup>92</sup> ซึ่งนับตั้งแต่ประธานศาลฎีกาเห็นสมควรกำหนดให้เป็นคดีสิ่งแวดล้อม ตามคำสั่งศาลฎีกาที่ 30/2547 กำหนดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกา ต่อมา ได้มีคำสั่งศาลฎีกาที่ 76/2561 วางหลักเรื่องอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกาไว้ ดังนี้ แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกามีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมทั้งคดีอาญาและคดีแพ่งที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ รวมทั้งคดีที่ประธานศาลฎีกาเห็นสมควร กำหนดให้เป็นคดี ซึ่งปัจจุบันมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้คำสั่งศาลฎีกาที่ 30/2547 เรื่องตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกาและกำหนดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกา ไม่ครอบคลุมไม่สอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ประกาศใช้ใหม่และแก้ไขเพิ่มเติม จึงมีการปรับปรุงแก้ไขคำสั่งศาลฎีกาฉบับดังกล่าว โดยกำหนดประเภทคดีที่ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกาใหม่ ตามคำสั่งศาลฎีกาที่ 76/2561 โดยให้แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมาย ได้แก่ กลุ่มกฎหมายอาญา เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 กลุ่มกฎหมายแพ่ง เช่น การใช้สิทธิเกินส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรา 421 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และคดีที่ประธานศาลฎีกาเห็นสมควร<sup>93</sup>

คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 9 มีนาคม 2554 มีสาระสำคัญดังนี้<sup>94</sup>

โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อสาธารณชนและมีผลกระทบต่อประโยชน์และความสงบเรียบร้อยในสังคม ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยเรียบร้อยและเป็นระเบียบเดียวกันอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ประธานศาลฎีกาจึงออกคำแนะนำ ซึ่งคำแนะนำของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นการกำหนดแนวทางสำคัญแก่ศาลชั้นต้นในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยนำหลักการต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เหมาะสมและเป็นธรรมตามลักษณะเนื้อหาของคดี สาระสำคัญของคำแนะนำฉบับดังกล่าวมีข้อพิจารณาหลายประการ ได้แก่ การกำหนดความหมายคดีสิ่งแวดล้อม การแปลความตามกฎหมาย วิธีการที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม การชั่งน้ำหนักพยานผู้เชี่ยวชาญ

<sup>92</sup> อภิการ์ตน์ นิยมไทย, 'การดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม' (ม.ค.-ก.พ. 55) 1 จุลนิติ 135, 135-139.

<sup>93</sup> ศาลฎีกา, 'อำนาจพิจารณาแผนกคดีสิ่งแวดล้อม'(ศาลฎีกา) <<http://www.supremecourt.or.th/division/แผนกคดีสิ่งแวดล้อม>> สืบค้นเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2566.

<sup>94</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 30 ก วันศุกร์ที่ 29 เมษายน 2554.

และการเริ่มใช้กระบวนการพิจารณาตามคำแนะนำประธานศาลฎีกา โดยคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม มีทั้งหมด 14 ข้อ แต่ในการศึกษาคำวินิจฉัยนำมาศึกษาเฉพาะบางข้อ ดังนี้<sup>95</sup>

ข้อ 1 ในคำแนะนำนี้

“คดีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า

(1) คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ

(2) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน

(3) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป

(4) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือสิทธิใด ๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ

“ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ตามธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า พืช ป่า น้ำ อากาศ ดิน แร่ธาตุ และพลังงานตามธรรมชาติ

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“มลพิษ” หมายความว่า มลพิษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ข้อ 2 คดีสิ่งแวดล้อมตามข้อ 1 อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติ หรือประกาศของคณะปฏิวัติ ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ หรือมลพิษ

ข้อ 3 สิทธิที่จะฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม ให้คงถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลพึงพิจารณาว่าบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนหรือบริเวณที่มีการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมโดยผิดกฎหมายได้ถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว และอาจขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้กระทำการดังกล่าวระงับ หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมได้ ต่อมา ในระยะที่สอง กระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมได้จัดให้มี

<sup>95</sup> สำนักงานต่างประเทศ, ‘คำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม’(สำนักงานต่างประเทศ) <<https://oia.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/9674/iid/253410>> สืบค้นเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2566.

ขึ้นในศาลปกครอง จากการที่ศาลปกครองของไทยได้จัดตั้งและเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งนับตั้งแต่เปิดทำการศาลปกครองได้มีพัฒนาการเกี่ยวกับการบริหารจัดการคดีและปรับปรุงวิธีพิจารณาแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถแบ่งพัฒนาการออกได้เป็น 2 ช่วง ดังนี้ ช่วงที่หนึ่ง ระยะเวลา นับแต่ศาลปกครองเปิดทำการจนถึงปี พ.ศ. 2550 เนื่องจากในระยะเริ่มเปิดทำการมีจำนวนตุลาการศาลปกครองน้อยแต่ต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองทุกประเภท จึงไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ช่วงที่สอง ระยะเวลา นับแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนถึงปัจจุบัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเรื่องสิทธิชุมชน ทำให้ภาคเอกชนรวมทั้งชุมชนเกิดความตื่นตัวในการที่จะหวงแหน อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น จนเกิดการกระทบกระทั่งกันระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันสิ่งแวดล้อม เป็นเหตุให้มีการนำข้อพิพาทยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง หลังจากนั้น ในขณะที่ศาสตราจารย์ ดร.อัคราทร จุฬารัตน เป็นประธานศาลปกครองสูงสุด ได้หารือร่วมกับ ดร.หัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล กรณีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง โดยทั้งสองท่านเห็นพ้องตรงกันว่าสมควรให้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์การศาลปกครองในรูปแบบแผนกไว้ ดร.หัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล ประธานศาลปกครองสูงสุดในขณะนั้น (ประธานศาลปกครองสูงสุดคนต่อมาจากดร.อัคราทร จุฬารัตน) พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองมีความพร้อมแล้วที่จะเปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การจัดตั้งแผนกคดีสัมฤทธิ์ผล ประธานศาลปกครองสูงสุดได้สั่งการให้ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ช่วยประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันพิจารณาดำเนินการร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้สามารถจัดตั้งแผนกได้

ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นชุดดังกล่าวพิจารณาร่วมกันแล้วได้ยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีวัตถุประสงค์แก้ไขเพิ่มเติมให้ศาลปกครองสามารถจัดองค์กรในรูปแบบแผนกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นชอบตามผลการดำเนินงาน จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ต่อมา สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แล้วมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2554 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงลงพระปรมาภิไธย และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 29 ก แล้ว เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2554 ส่งผลให้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2554 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2554 โดยก่อนหน้านั้น เมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2554 ประธานศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 20/2554 แต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายตามแผนยุทธศาสตร์ศาลปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554 จนถึงพ.ศ. 2557 เพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งแผนกคดีในศาลปกครอง หลังจากนั้น ประธานศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นชอบตามการดำเนินการดังกล่าว จึงได้นำผลการเตรียมการเพื่อจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด

เสนอคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ก.ศป. ในการประชุม ครั้งที่ 133-6/2554 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ซึ่งที่ประชุม ก.ศป. พิจารณาเห็นชอบให้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้นทุกศาลและศาลปกครองสูงสุด โดยประธานศาลปกครองสูงสุดได้ลงนามในประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุด และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ในวันเดียวกันนั้นได้มีการออกคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต่อมา เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2554 ได้มีประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก เป็นผลให้การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ 5 กรกฎาคม 2554 อันเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป<sup>96</sup>

โดยศาลปกครองพิจารณาคดีแยกตามประเภทคดีเป็นจำนวน 6 แผนก ดังนี้ แผนกคดีปกครองทั่วไป แผนกคดีสิ่งแวดล้อม แผนกคดีบริหารงานบุคคล แผนกคดีวินัยการคลัง แผนกคดีบริหารราชการแผ่นดิน แผนกคดีละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น นอกจากแผนกดังกล่าวข้างต้นยังมีประเภทคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ได้แก่ คดีละเมิดอำนาจศาล คดีเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ คดีที่มีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นใหม่ คดีไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นต้น ซึ่งนับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการจนถึงวันที่ 30 เมษายน 2566 ปรากฏสถิติคดีที่ศาลปกครองรับเข้าไว้พิจารณาจำนวนทั้งสิ้น 201,373 คดี แผนกคดีที่มีจำนวนคดีรับเข้าสูงสุด 3 แผนกแรก ได้แก่ แผนกคดีปกครองทั่วไป จำนวน 166,891 คดี แผนกบริหารงานบุคคล จำนวน 18,838 คดี และแผนกคดีสิ่งแวดล้อมจำนวน 7,538 คดี ซึ่งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมมีจำนวนคดีแล้วเสร็จจำนวนทั้งสิ้น 6,803 ในที่นี้จะได้แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนคดีนับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ถึงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2566 ปรากฏตามตารางดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 2.1** แสดงรายละเอียดจำนวนคดีแต่ละแผนกคดีที่ศาลปกครองรับเข้า

ประเภทแผนกคดี	จำนวน
แผนกคดีปกครองทั่วไป	166,891
แผนกคดีบริหารงานบุคคล	18,838
แผนกคดีสิ่งแวดล้อม	7,538
แผนกคดีละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น	4,465
แผนกคดีบริหารราชการแผ่นดิน	3,547
แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ	94
รวม	201,373

<sup>96</sup> สำนักงานศาลปกครอง (เชิงอรรถ 68) 10-26.

ตารางที่ 2.2 แสดงรายละเอียดจำนวนคดีสิ่งแวดล้อมที่ศาลปกครองรับเข้าไว้พิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด

คดีรับเข้า	จำนวน
ศาลปกครองชั้นต้น	5,824
ศาลปกครองสูงสุด	1,714
รวม	7,538

ตารางที่ 2.3 แสดงรายละเอียดจำนวนคดีแต่ละแผนกคดีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเสร็จ

ประเภทแผนกคดี	จำนวน
แผนกคดีปกครองทั่วไป	146,754
แผนกคดีบริหารงานบุคคล	14,917
แผนกคดีสิ่งแวดล้อม	6,803
แผนกคดีละเมิดและความรับผิดชอบอื่น	2,786
แผนกคดีบริหารราชการแผ่นดิน	2,767
แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ	88
รวม	174,115

ตารางที่ 2.4 แสดงรายละเอียดจำนวนคดีสิ่งแวดล้อมที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเสร็จในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด

คดีแล้วเสร็จ	จำนวน
ศาลปกครองชั้นต้น	5,564
ศาลปกครองสูงสุด	1,239
รวม	6,803

จากข้อมูลทั้งสี่ตารางข้างต้น<sup>97</sup> จะเห็นได้ว่าปรากฏการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นอันดับสามจากแผนกคดีทั้งหมด 6 แผนกคดี เมื่อได้พิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการจนถึงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2566 มีจำนวนรับเข้าจำนวน 7,538 คดี คดีแล้วเสร็จจำนวน 6,803 คดี อันแสดงให้เห็นว่ามีการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองจำนวนคดี

<sup>97</sup> สำนักบริหารยุทธศาสตร์ สำนักงานศาลปกครอง, 'สถิติคดีปกครอง' (ศาลปกครอง)

<<http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/03casedata.html>> สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2566.



พอสมควร โดยที่การพิจารณาของศาลก็ยังคงค้างรอการพิจารณา อย่างไรก็ตาม จากสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของมนุษย์หรือจากธรรมชาติย่อมคาดหมายได้ว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจะนำข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาฟ้องเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองเพิ่มมากขึ้นเพื่อรองรับต่อจำนวนคดีที่เพิ่มขึ้นศาลปกครองควรกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเดือดร้อนเสียหายอย่างชัดเจนโดยผู้วิจัยจะได้ทำการวิเคราะห์ในบทวิเคราะห์ต่อไป

#### 2.5.4 รูปแบบขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

##### 2.5.4.1 พัฒนาการขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมของไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นพร้อมกับการปรับปรุงระบบกฎหมายของประเทศไปสู่แบบตะวันตก โดยมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ รวมทั้งประสานความร่วมมือกับนานาชาติและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของโลก ซึ่งองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้รับรองสถานะและบทบาทตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยการให้สิทธิองค์กรเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและโดยที่มิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจการขององค์กร องค์กรเอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดมีสิทธิจดทะเบียนเป็นองค์กรนิติบุคคลด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ และมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จากนโยบายของรัฐที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเห็นสอดคล้องกันในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อม ย่อมแสดงให้เห็นว่าภาครัฐวางใจให้ภาคเอกชนที่เข้าใจถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการเป็นตัวแทนเพื่อเรียกร้องให้ภาครัฐแก้ไขปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศ ด้วยเหตุผลที่การดำเนินงานของภาคเอกชนนั้นไม่ติดขัดด้วยระเบียบหรือขั้นตอนที่ยุ่งยากเหมือนกับทางราชการและผู้ดำเนินงานที่เป็นเอกชนไม่จำเป็นต้องหวังเสถียรภาพหรือตำแหน่งหน้าที่การงานทางราชการ จึงเป็นลักษณะการทำงานที่มีผลให้ประชาชนเชื่อถือและไว้วางใจได้ว่าภาคเอกชนจะมีความจริงใจและเข้าใจในสภาพปัญหา รัฐจึงได้มีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อรองรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม โดยได้ตรากฎหมายรองรับไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม<sup>98</sup>

<sup>98</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2542) 244-247.



#### 2.5.4.2 ความหมายขององค์การพัฒนาเอกชน

รองศาสตราจารย์ ดร.อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ ได้ให้ความหมายของ องค์การพัฒนาเอกชน ไว้ว่า องค์การที่เกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชนที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกันในทางสังคม เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรหรือกลไกในการดำเนินงานของกลุ่มโดยมิได้มีการแสวงหากำไรโดยอาจจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายหรือไม่ก็ได้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ทำงานด้วยความมีจิตสำนึกที่จะรับใช้หรือทำประโยชน์ให้กับสังคมและประชาชน โดยได้รับค่าตอบแทนในระดับที่ค่อนข้างต่ำ การบริหารงานภายในองค์กรเป็นไปอย่างเรียบง่าย ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณ<sup>99</sup>

พยงค์ ฉัตรวิรุฬห์ นักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายขององค์กรเอกชน (Non Government Organizations หรือ NGOs) ไว้ว่า<sup>100</sup> หมายถึง องค์กรที่ดำเนินการโดยกลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่ภาครัฐหรือภาคธุรกิจที่แสวงหากำไร มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและมุ่งไปที่กิจกรรมเพื่อพัฒนาภาคประชาชน ซึ่งปัจจุบันเรียกว่า องค์กรพัฒนาเอกชน หรือ อพช. โดยมีวัตถุประสงค์ของการพัฒนาสังคมเพื่อเพิ่มศักยภาพของคนและการมีส่วนร่วมของประชาชน ดำเนินกิจกรรมโดยคณะบุคคลซึ่งนิติบุคคลอาจจดทะเบียนหรือไม่ก็ได้ ต้องดำเนินงานโดยอิสระอย่างต่อเนื่องและไม่มีการแสวงหากำไร รวมทั้งปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 65<sup>101</sup> มาตรา 66<sup>102</sup> มาตรา 67<sup>103</sup> และมาตรา 70<sup>104</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### 2.5.4.3 รูปแบบขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมมีการก่อตั้งขึ้นในหลายรูปแบบ มีวัตถุประสงค์ในการทำงานเองเดียวกัน คือ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชฯ มูลนิธิสืบนาคะเสถียร มูลนิธิเพื่อนช้าง มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย มูลนิธิโลกสีเขียว สมาคม

<sup>99</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 95-96.

<sup>100</sup> พยงค์ ฉัตรวิรุฬห์, *คำอธิบาย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554* (เอส.ออฟเซ็ทกราฟฟิคดีไซน์ 2558) 37-38.

<sup>101</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 บัญญัติว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น”.

<sup>102</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66 บัญญัติว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมายข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง”.

<sup>103</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 67 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 66 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น”.

<sup>104</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 70 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “นิติบุคคลต้องมีผู้แทนคนหนึ่งหรือหลายคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้งได้กำหนดไว้” วรรคสอง บัญญัติว่า “ความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคล”.

สร้างสรรค์ไทย สมาคมเพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน สมาคมเชิงเอริธ คิดห่วงใยในผืนโลก เป็นต้น ทั้งนี้ องค์การเอกชนสามารถจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อมีบทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามสิทธิ และหน้าที่ของประชาชนชาวไทย ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>105</sup> โดยองค์กร เอกชนที่จะมีสิทธิขอจดทะเบียนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมได้ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือ กฎหมายต่างประเทศก็ได้ ต้องมีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและ มิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการดำเนินกิจกรรม ดังกล่าว<sup>106</sup> ทั้งนี้ ตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2551) ออกตามความใน พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เช่น ถ้าเป็น นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศจะต้องมีสำนักงานสาขาทำการอยู่ในประเทศไทยด้วย ให้ยื่นคำขอต่ออธิบดี กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อองค์กรเอกชนได้รับการจดทะเบียนแล้ว จะต้องเสนอรายงาน เกี่ยวกับ กิจกรรมด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่ออธิบดีกรมส่งเสริม คุณภาพ สิ่งแวดล้อมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เป็นต้น เมื่อองค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับ มอบหมายจากหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจการต่าง ๆ<sup>107</sup> เช่น เป็นอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการ ปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน ช่วยประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชน ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่ หนึ่ง หรือเข้าไปริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น และให้การศึกษาวิจัยแก่ประชาชนเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือศึกษาวิจัยเพื่อเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นผู้ให้ ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจาก การรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งกติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม (International Convent on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR) ข้อ 7 ได้ บัญญัติรับรองสิทธิของทุกคนให้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและต้องไม่ตั้งอยู่บริเวณพื้นที่ที่มีมลพิษ<sup>108</sup> หรือเป็น ผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือ ความเสียหายนั้นด้วย นอกจากนี้ หากองค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนิน กิจการดังกล่าว อาจร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือ หรือให้นายกรัฐมนตรีโดย คำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม หรือสั่งให้

<sup>105</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6.

<sup>106</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7.

<sup>107</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8.

<sup>108</sup> Martine Boersma and Hans Nelen (eds.) (เชิงอรรถ 55) 41.

ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อไปได้ด้วย อีกทั้งยังอาจได้รับการพิจารณาจัดสรรเงินทุนอุดหนุน หรือเงินกู้จากคณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อสนับสนุน กิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควรด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้บัญญัติให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแล้วนั้น เป็นองค์กรที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลแทนบุคคลอื่นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในกรณีขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง หรือขอให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ได้ การพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขององค์กรเอกชนดังกล่าว จึงต้องพิจารณาความเดือดร้อนหรือเสียหายขององค์กรเอกชนนั้นโดยตรง

#### 2.5.4.4 บทบาทขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันพบว่าองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามกระแสของความเปลี่ยนแปลงซึ่งถูกผลักดันและพัฒนารูปแบบให้มีความเคลื่อนไหวในสังคมตลอดมา องค์กรเอกชนถือเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ที่ทำงานเพื่อพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม มีทั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล รวมทั้งองค์กรเอกชนต่างประเทศ ในรูปแบบของ มูลนิธิ สมาคม สถาบันองค์กร เป็นต้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้สามารถเข้าไปส่งเสริมและผลักดันความริเริ่มของชุมชน โดยประสานงานกับภาครัฐและภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ถือเป็น การเสริมการทำงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากองค์กรเอกชนมีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการทำงานสูง ขั้นตอนการทำงานไม่ซับซ้อน และมีโอกาสใกล้ชิดกับคนในชุมชนมากกว่าหน่วยงานของรัฐ ทำให้ทราบถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม สภาพสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนปัญหาเศรษฐกิจของคนในชุมชนนั้นได้อย่างชัดเจน ดังนั้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงได้ให้ความสำคัญและดำเนินการรับจดทะเบียนองค์กรเอกชนเพื่อเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อที่จะสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไร มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศจะต้องมีสำนักงานสาขาทำการอยู่ในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (NGOs) ที่ขึ้นทะเบียน จำนวน 299 องค์กร องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่ยังดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม สามารถติดต่อได้และมีบทบาทการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ จำนวน 118 องค์กร องค์กรเอกชนที่ยังดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ทราบว่าได้ขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม หรือไม่ประสงค์ให้ข้อมูล

องค์กร หรือมีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลองค์กรทำให้ไม่สามารถติดต่อได้ จำนวน 118 องค์กร องค์กรเอกชนที่ไม่ได้ดำเนินกิจกรรมแล้ว หรือขอยุติบทบาทงานด้านสิ่งแวดล้อม จำนวน 63 องค์กร<sup>109</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นหลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนปรากฏหลักเกณฑ์บางกรณีที่คล้ายคลึงกับการฟ้องคดีปกครองทั่วไป แต่เนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะ หลักเกณฑ์บางอย่างก็แตกต่างจากการฟ้องคดีปกครองทั่วไป ทั้งในส่วนของหลักการพื้นฐานกฎหมายสิ่งแวดล้อม ที่ศาลนำมาใช้ประกอบการพิจารณาคดีและจัดทำคำพิพากษา ทฤษฎีตามแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติและหลักการของสิทธิชุมชนที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นในการรวมตัวกันของสมาคมและมูลนิธิเพื่อฟ้องคดีต่อศาล การรับรองสิทธิในทางสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน และประการสำคัญหลักการทั่วไปของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งสิทธิการฟ้องคดีให้แก่เอกชน รวมทั้งหลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่หน่วยงานของรัฐอาศัยเป็นฐานอำนาจดำเนินการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้มีการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน ซึ่งจะกล่าวในบทถัดไป

---

<sup>109</sup> กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ‘เครือข่ายองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (NGOs)’ (บทบาท NGOs)

<<https://datacenter.deqp.go.th/ngos/roles/>> สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2566.

### บทที่ 3

## หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน ตามระบบกฎหมายต่างประเทศและระบบกฎหมายไทย

จากบทที่ 2 ที่ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน ในบทที่ 3 จะเป็นการศึกษาพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏในบริบทกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มแห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 การประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 1992 การประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2002 การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2012 ตราสารระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดพันธกรณีเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน การศึกษากฎหมายของต่างประเทศ อาทิ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น อันนำไปสู่การพัฒนาหลักการของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการให้ความคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน รวมทั้งการศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน ตามระบบกฎหมายไทย

### 3.1. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายต่างประเทศ

กระแสนี้เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเริ่มเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง และในปี ค.ศ. 1970 องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกอย่างจริงจัง โดยในปี ค.ศ. 1972 ได้มีการประชุมนานาชาติขึ้น ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ การประชุมดังกล่าวนำไปสู่การจัดทำปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มแห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ซึ่งปฏิญญาฉบับดังกล่าวถือได้ว่าเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญอันนำไปสู่การพัฒนาหลักการของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลก<sup>110</sup> ต่อมา ในปี ค.ศ. 1992 ได้มีการประชุม Earth Summit หรือชื่อเป็นทางการว่าการประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) จัดขึ้นที่นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล ภายหลังจากการประชุมประเทศภาคีต่าง ๆ ได้ร่วมกันรับรองเอกสารจำนวน 3 ฉบับ คือ 1) ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development 1992) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงความ

<sup>110</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท* (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2554) 11-14.

เป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น 2) แผนปฏิบัติการที่ 21 (Agenda 21) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม และ 3) คำแถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principles on Forests) มีเนื้อหาเกี่ยวกับแนวทางในการจัดการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับป่าไม้ทุกประเภท นอกจากนี้ในการประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน เมื่อปีค.ศ. 1992 นั้น ยังได้มีการรับรองอนุสัญญา 2 ฉบับ คือ 1) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการรักษาระดับก๊าซเรือนกระจก 2) อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ความหลากหลายชนิดพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตและใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ<sup>111</sup> โดยปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนานับได้ว่าเป็นเอกสารที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ทำให้ประเทศต่าง ๆ ได้นำมาเป็นแนวทางในการพัฒนางานด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศและนำหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาดังกล่าวมารับรองเป็นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องในทุกระดับมีส่วนร่วม มีลักษณะที่เรียกว่าประชาธิปไตยทางสิ่งแวดล้อม เป็นการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุด<sup>112</sup> โดยในระดับประเทศจะต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ อันรวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อชุมชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งแต่ละประเทศจะต้องอำนวยความสะดวกในการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ประชาชนและสร้างการมีส่วนร่วมด้วยวิธีการสนับสนุนหรือจัดให้มีข้อมูลที่เข้าถึงได้ รวมถึงการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตลอดจนได้รับการบรรเทาและการแก้ไขเยียวยาความเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>113</sup> หลังจากนั้นในปี ค.ศ.2002 ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (The World Summit on Sustainable Development (WSSD)) หรือการประชุม Rio+10 ณ กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ วัตถุประสงค์ของการประชุมครั้งนี้เพื่อทบทวนความก้าวหน้าการดำเนินงานด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนของแต่ละประเทศตามแผนปฏิบัติการ 21 ในการประชุมครั้งนี้ประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมด้วย รวมทั้งได้เข้าเป็นสมาชิกของคณะกรรมาธิการโลกว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน และจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (National Council for Sustainable Development)

<sup>111</sup> กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 'แผนปฏิบัติงาน 21 (Agenda 21)' (สิ่งพิมพ์ , 25 พฤษภาคม 2563) <<https://www.pcd.go.th/publication/5402> > สืบค้นเมื่อ 19 มิถุนายน 2566.

<sup>112</sup> ประภัสสร ป้อมเพชร, 'การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 27.

<sup>113</sup> พัทธราภรณ์ ศิริวิมลกุล, *หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย* (pdf, สำนักงานศาลปกครอง 2564)



ตามแผนการดำเนินงานโจฮันเนสเบิร์ก ต่อมา ในปี ค.ศ.2012 องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations Conference on Sustainable Development-UNCSD) หรือ Rio+20 โดยมีหัวข้อการประชุมหลัก 2 เรื่อง กล่าวคือ 1) เศรษฐกิจสีเขียวในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนและการขจัดความยากจน (Green Economy in the Context of Sustainable Development and Poverty Eradication) และ 2) กรอบเชิงสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Institutional Framework for Sustainable Development หรือ IFSD) โดยมีการคาดการณ์ว่าผลของการประชุมในครั้งนี้จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อแนวทางการพัฒนาประเทศและการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมโลกอย่างกว้างขวางระดับเดียวกันกับผลการประชุม Earth Summit เมื่อปี ค.ศ.1992<sup>114</sup>

โดยปรากฏว่าการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน เมื่อปี ค.ศ. 2002 นั้น ได้มีการนำหลักการข้อที่ 10 ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ซึ่งได้รับรองไว้ในการประชุมเมื่อปี ค.ศ. 1992 มากล่าวถึงอีกครั้ง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติสำหรับยุโรป (United Nations Economic Commission for Europe) ได้นำหลักการดังกล่าวมาผลักดันจนปรากฏเป็นอนุสัญญาของประเทศภาคีในยุโรปที่ชื่อว่า อนุสัญญาอาร์ฮุส หรือ Aarhus Convention (The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters 1998-Aarhus Convention)<sup>115</sup> อนุสัญญาอาร์ฮุส เป็นอนุสัญญาที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้บัญญัติขึ้น มีเนื้อหาเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมสาธารณะในการตัดสินใจและการเข้าถึงความยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อมของประชาชน นับว่าเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับแรกที่กำหนดหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อม อนุสัญญาฉบับนี้ได้รับการบัญญัติขึ้นที่เมืองอาร์ฮุส ประเทศเดนมาร์ก เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1998 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 2001<sup>116</sup> อนุสัญญาอาร์ฮุส เริ่มมีการบังคับอย่างกว้างขวางทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ อนุสัญญาดังกล่าวมีความสำคัญในแง่ของการวางกลไกการคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการทางสิ่งแวดล้อมและสร้างความตระหนักต่อรัฐภาคีในการจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐทางสิ่งแวดล้อม อนุสัญญาอาร์ฮุสมีอิทธิพลอย่างสูงต่อภาคีของอนุสัญญา เช่น ในปี ค.ศ. 2003 รัฐบาลแห่งสหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) ได้เห็นถึงความสำคัญของการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมได้นำหลักการของอนุสัญญาอาร์ฮุสมาเป็นหลักในการออกแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและแก้ไขแผนงานและโครงการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและการ

<sup>114</sup> บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ และคณะ, *เวทีสาธารณะ: จักรวรรดิ Rio+20 สู่สังคมไทย: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์* (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม 2566)

<sup>115</sup> สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, *จับสถานการณ์ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 2553) 8.

<sup>116</sup> โรม ทีปะปาล, *กฎหมายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมกรณีศึกษาของประเทศสเปน* (pdf, สำนักงานศาลปกครอง 2562)



เข้าถึงความยุติธรรม ไว้ในคำสั่ง 2003/35/EC (Directive 2003/35/EC) ของรัฐสภายุโรปและของสภา เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2546<sup>117</sup> มีเนื้อหาเกี่ยวกับการวางแนวทางการจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาแผนงานหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม จนนำไปสู่การปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายภายในของแต่ละประเทศสมาชิกเป็นจำนวนมาก ซึ่งกระบวนการพิจารณาทางปกครองของสหภาพยุโรปในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น นอกเหนือจากการประกันสิทธิในกระบวนการที่มีอยู่แล้ว เช่น เรื่องสิทธิในการรับฟัง หลักการปราศจากอคติ หน้าที่ในการให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่<sup>118</sup> และสาระสำคัญประการหนึ่งในอนุสัญญาอาร์ฮุส คือ สิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม อนุสัญญาฉบับดังกล่าวเป็นหลักประกันเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการต่อคำวินิจฉัยของหน่วยงานทางปกครองที่ขัดต่อสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญาและส่งเสริมพิทักษ์กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา นอกจากนี้สิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมยังปรากฏหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า ประกอบด้วย สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐ โดยประเทศที่เป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวก็ได้นำหลักการต่าง ๆ มาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศหลายประเทศด้วยกัน<sup>119</sup> เห็นได้ว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีที่มาจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ความตกลงระหว่างประเทศในรูปของสนธิสัญญาและอนุสัญญาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ และทั้งที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น จารีตประเพณีระหว่างประเทศและหลักกฎหมายทั่วไป เป็นต้น<sup>120</sup>

### 3.2 กรณีศึกษาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส

#### 3.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ก่อนหน้าที่จะมีการตื่นตัวทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลยุติธรรมของฝรั่งเศสได้ตัดสินโต้แย้งว่าสิทธิในด้านสิ่งแวดล้อม มิได้ก่อให้เกิดสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานแต่อย่างใด ต่อมา เมื่อปี ค.ศ. 1976 เริ่มมีการตื่นตัวอภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับแนวความคิดด้านสิ่งแวดล้อม นับตั้งแต่กฎหมายว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองธรรมชาติ จนกระทั่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา L.110-2 ว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นให้กำหนด

<sup>117</sup> ‘DIRECTIVE 2003/35/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL’ (EUR-Lex, 25 พฤษภาคม 2546) <[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4a80a6c9-cdb3-4e27-a721-d5df1a0535bc.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4a80a6c9-cdb3-4e27-a721-d5df1a0535bc.0004.02/DOC_1&format=PDF)> สืบค้นเมื่อ 19 มิถุนายน 2566.

<sup>118</sup> ประภัสสร ป้อมเพชร (เชิงอรรถ 3) 76–77.

<sup>119</sup> ประภัสสร ป้อมเพชร (เชิงอรรถ 3) 2–5.

<sup>120</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์ (เชิงอรรถ 1) 15.

ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือรัฐกฤษฎีกา”<sup>121</sup> โดยที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีบ่อเกิดจากหลายแหล่ง ซึ่งบ่อเกิดที่นับได้ว่ามีความสำคัญคือบ่อเกิดจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้อนุญาตกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับข้อตกลงของการประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน เมื่อปีค.ศ. 1992 กฎหมายภายในที่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส ได้แก่ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2000 ซึ่งเป็นการรวบรวมกฎเกณฑ์ทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นหมวดหมู่และทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้โดยง่ายยิ่งขึ้น ต่อมา เมื่อการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เหตุปัจจัยส่วนหนึ่งมาจากการได้รับอิทธิพลจากประชาคมยุโรปที่มีแนวคิดในการจัดทำกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมมานาน สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงแสดงเจตนาที่แน่วแน่ในการต่อสู้กับการสร้างความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมโดยการตราบัญญัติลงวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2005 ที่กำหนดให้ “กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม” (La charte de l'environnement) เป็นกฎหมายระดับเทียบเท่ากฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ<sup>122</sup> หลังจากนั้น มีการตรากฎหมายระดับบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอีกสองฉบับ คือ รัฐบัญญัติ Grenelle ฉบับที่ 1 (ค.ศ. 2007) และ ฉบับที่ 2 (ค.ศ. 2010) ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการวางนโยบายระยะยาวเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านสิ่งแวดล้อม<sup>123</sup>

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการผนวกกฎบัตรสิ่งแวดล้อมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยที่ในทางรูปแบบแล้วกฎบัตรสิ่งแวดล้อมเป็นเพียงกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยว่า กฎบัตรดังกล่าวมีค่าบังคับเป็นรัฐธรรมนูญและถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎบัตรสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสถือเป็นแม่บทของกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่มีค่าบังคับในระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเนื้อหาของกฎบัตรสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศสนอกจากจะได้รับอิทธิพลจากกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของสหภาพยุโรปแล้ว ในทางกลับกันหลายหลักการถือเป็นนวัตกรรมใหม่ในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่กลายเป็นต้นแบบให้แก่ประชาคมโลกและประชาคมยุโรปด้วย โดยเฉพาะเรื่องของการทำให้หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีสถานะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญสิ่งแวดล้อม ดังที่อดีตนายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศส ฌาคส์ ชีรัก (Mr. Jacques Chirac) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการตรากฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมไว้ว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการรับรองสถานะของสิทธิในสิ่งแวดล้อมว่ามีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของ “สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองคุ้มครองโดยรัฐ หรือ สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ” แม้ว่าก่อนหน้านี้สิทธิในสิ่งแวดล้อมจะได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของ

<sup>121</sup> วรรณภา ติระสังขะ, ‘กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l'environnement)’ (public law net, 9 มกราคม 2548) <<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=707>> สืบค้นเมื่อ 4 เมษายน 2566.

<sup>122</sup> เอกสิทธิ์ จันตะมา, ‘ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม : หลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส’ (เมษายน - มิถุนายน 2558) 15 วารสารวิชาการศาลปกครอง, 24.

<sup>123</sup> สุคนธา ศรีภิรมย์, ‘การกำหนดอัตราค่าปรับในคดีมลภาวะทางสิ่งแวดล้อมของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส’ (2565) 2 วารสารวิชาการศาลปกครอง.

รัฐธรรมนูญอยู่แล้วในฐานะที่เป็น “หลักกฎหมายพื้นฐานที่ได้รับการรับรองโดยสาธารณรัฐ” อันเกิดจากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสแล้วก็ตาม แต่การรับรองให้กฎบัตรสิ่งแวดล้อมมีสถานะในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นการสร้างความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศส ถือว่าเป็นแม่แบบของการให้สถานะทางกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญแก่สิทธิในสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการยอมรับในการรับรองคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของกฎบัตรสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส คือ การกำหนดเป็นหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องเคารพต่อสิทธิของบุคคลอื่นเกิดหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” นับเป็นตัวอย่างของการให้คุณค่าระดับรัฐธรรมนูญแก่หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยบัญญัติรับรองเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>124</sup>

สาธารณรัฐฝรั่งเศสอาจแบ่งแยกการปรับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 กลุ่ม คือ แง่มุมทางปกครอง แง่มุมทางแพ่ง และแง่มุมทางอาญา โดยศาลปกครองเป็นทำหน้าที่พิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมที่มีแง่มุมทางปกครองและมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนกับเอกชน โดยการปรับใช้กฎหมายปกครอง<sup>125</sup> นอกจากนี้ การพิจารณาคดีปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการบริหารจัดการด้านบุคลากรและการจัดหาเครื่องมือที่เอื้อต่อการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและการให้มีวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เร่งด่วนหลายประการ เช่น การกำหนดให้มีระยะเวลาในการพิจารณาและพิพากษาของศาลปกครองให้ตุลาการคนเดียวเป็นตุลาการที่มีอำนาจเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีปกครอง การจัดทำวิธีพิจารณาคดีสำหรับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่หลากหลาย การลดกรณีที่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เป็นต้น<sup>126</sup>

### 3.2.1.1 สิทธิในทางสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายรับรอง

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติคุ้มครองให้สิทธิแก่ประชาชนในทางสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎบัตรสิ่งแวดล้อมและประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(1) การรับรองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อม ปรากฏตามมาตรา 7 แห่งกฎบัตรสิ่งแวดล้อมและตามมาตรา L.124-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส ค.ศ. 2000 ได้บัญญัติรับรอง

<sup>124</sup> อภิญญา แก้วกำเนิด, ‘กฎหมายรัฐธรรมนูญสิ่งแวดล้อม : แนวคิดและหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญไทย’ (pdf, สำนักงานศาลปกครอง 2564).

<sup>125</sup> ปาสีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์, ‘กฎหมายสิ่งแวดล้อมกับตุลาการศาลปกครอง’ (ตุลาคม-ธันวาคม 2558) 4 วารสารวิชาการศาลปกครอง, 4.

<sup>126</sup> เอกสิทธิ์ จันตะมา, ‘การบริหารจัดการในศาลปกครองฝรั่งเศสเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง’ (เม.ย.-มิ.ย. 2561) วารสารวิชาการศาลปกครอง 6-14 <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+6883](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+6883)> สืบค้นเมื่อ 2 กันยายน 2566.

สิทธิของบุคคลทุกคนในการเข้าถึงหรือได้รับข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อมที่จัดเก็บหรือจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ<sup>127</sup>

(2) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนทางสิ่งแวดล้อม บทบัญญัติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนทางสิ่งแวดล้อมตามหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เริ่มมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1971 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมในการให้ความรู้ความเข้าใจและรวบรวมความเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐ ต่อมา ได้เกิดการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนประกอบกับเกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นในสังคม จึงได้มีการเรียกร้องให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกคำสั่งทางปกครองในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพื้นที่และเวนคืนที่ดิน โดยเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นทางการตามรัฐธรรมนูญฯ ที่ ลงวันที่ 59-701 ลงวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 1959 จนเกิดการปฏิรูปครั้งแรกโดยการตรา รัฐบัญญัติที่ 76-432 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 1976 และกลายเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป ซึ่งมักนำไปใช้บังคับกับกรณีของการดำเนินโครงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ จนนำไปสู่การปฏิรูปครั้งสำคัญโดยมีการตรา รัฐบัญญัติที่ 83-630 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 เพื่อใช้กับกรณีที่จะดำเนินโครงการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ<sup>128</sup> รวมทั้งเมื่อได้ศึกษาเฉพาะการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว จะอยู่ภายใต้บทบัญญัติประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (Code de l'environnement) ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ที่ ลงวันที่ 85-453 ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 1985 ซึ่งได้มีการกำหนดรายละเอียดของประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามบัญชีแนบท้าย รัฐบัญญัติดังกล่าว<sup>129</sup> โดยในการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ในปี ค.ศ. 2000 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมขั้นพื้นฐานและรวบรวมกฎหมายสิ่งแวดล้อมไว้เป็นหมวดหมู่ ทำให้การพิจารณาบังคับใช้กฎหมายและคดีพิพาททางสิ่งแวดล้อมไปเป็นโดยสะดวกขึ้น ซึ่งตามมาตรา L110-2 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2000 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือ รัฐธรรมนูญ”

การให้ความสำคัญต่อสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนปรากฏอย่างชัดเจนอีกครั้งจากการแก้ไข รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเมื่อปี ค.ศ. 2005 มีการบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิ

<sup>127</sup> ประภัสสร ปานป้อมเพชร, ‘การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอน การตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559) 104.

<sup>128</sup> ในปัจจุบันบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ นี้ได้ยกเลิกแล้ว โดยได้นำไปกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม มาตรา 123-1 ถึงมาตรา L.123-16.

<sup>129</sup> ชาญวิทย์ ชัยกันย์, ‘การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน’ (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล สำนักงานศาลปกครอง 2560) 6.

และหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมที่แนบท้ายไว้เป็นภาคผนวกของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยกฎบัตรสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้บัญญัติหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทางสิ่งแวดล้อมว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับเสรีภาพในการเดินทาง สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ทั้งยังเป็นสิทธิส่วนบุคคลและเป็นสิทธิส่วนรวมของกลุ่มบุคคล โดยที่ได้มีการรับรองสิทธิเชิงเนื้อหาทางสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนมีสิทธิดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่สมดุลอันแสดงถึงการมีสุขภาพที่ดีและรับรองสิทธิเชิงกระบวนการทางสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 7 ของกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมซึ่งได้มีการบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลแต่ละคน ในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในความครอบครองของภาครัฐและสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมภายใต้เงื่อนไขที่จัดไว้ให้ตามกฎหมาย ซึ่งการยกระดับหลักการขั้นพื้นฐานของสิ่งแวดล้อมให้มีสถานะเทียบเท่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นผลให้มีการบังคับต่อฝ่ายปกครองและองค์กรรัฐทุกองค์กร โดยประชาชนทุกคนสามารถยกสิทธิดังกล่าวขึ้นโต้แย้งต่อรัฐได้ในทุกกรณี โดยเฉพาะกลไกทางศาลเพื่อการฟ้องเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบตามหลักการของกฎบัตรสิ่งแวดล้อมได้<sup>130</sup>

ตัวอย่างคำพิพากษาของต่างประเทศซึ่งวางหลักเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในเรื่องอำนาจฟ้อง เช่น คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ได้วางหลักเกี่ยวกับอำนาจฟ้องในคดีสิ่งแวดล้อมเมื่อปีค.ศ. 1996 ในคดี Ste Vadim ซึ่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยว่าได้วินิจฉัยว่า ชมรมซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองรักษาอนุสรณ์สถานทางประวัติศาสตร์ มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ยกเลิกคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้าง แม้ว่าความเป็นนิติบุคคลของชมรมดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นได้ลงทะเบียนรับคำฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว<sup>131</sup> คำพิพากษาในคดีนี้คล้ายคลึงกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2552 คดีระหว่างนายไพบูลย์ พวงสำลี ผู้ฟ้องคดี กับ กรมศิลปากร กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลมีวินิจฉัยโดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า เมื่อการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนาน และมีการรวมกลุ่มของบุคคลหลาย ๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(3) การดำเนินคดีแบบกลุ่มตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>132</sup>

<sup>130</sup> ประภัสสร ปานป้อมเพชร (เชิงอรรถ 18) 80-81.

<sup>131</sup> อองอาจ รังศรีศักดิ์, 'แนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง' (นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา 2562) 61.

<sup>132</sup> อมรรัตน์ ฐานะทานต์ไท, 'การนำหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศักยภาพผู้มีสิทธิฟ้องคดีและสมาชิกกลุ่ม' (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล สำนักงานศาลปกครอง 2563) 27-30.

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีระบบการดำเนินแทนผู้เสียหายจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากโดยสมาคมตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริโภคก่อนที่ระบบการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากโดย “การดำเนินคดีแบบกลุ่ม” จะมีผลใช้บังคับแต่การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมากในรูปแบบเดิม มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การกำหนดให้สมาคมผู้บริโภคที่มีอำนาจในการฟ้องคดีแทนผู้เสียหายจะต้องได้รับมอบหมายหรือรับมอบอำนาจจากผู้บริโภคทุกรายเป็นหนังสือเพื่อให้สมาคมผู้บริโภคนั้น ๆ ฟ้องและดำเนินคดีแทน อีกทั้งยังบัญญัติข้อห้ามไม่ให้สมาคมผู้บริโภคประกาศให้ผู้บริโภคทำการมอบอำนาจให้แก่สมาคมเป็นการทั่วไป ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายที่เป็นผู้บริโภคจำนวนมาก กรณีผู้บริโภคที่ตกอยู่ภายใต้สถานการณ์เดียวกันจะได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ประกอบการรายเดียวกันแต่ผู้บริโภคอาจตัดสินใจไม่ดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนหากความเสียหายที่ได้รับมีจำนวนเพียงเล็กน้อย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีกับค่าสินไหมทดแทนที่อาจมีสิทธิได้รับแล้วไม่คุ้มค่ากัน ด้วยเหตุนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้ตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่มขึ้นเพื่อแก้ปัญหาสำหรับข้อจำกัดดังกล่าว ได้แก่ รัฐบัญญัติที่ 2014 - 344 ฉบับลงวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ. 2014 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายว่าด้วยการบริโภค หมวด 3 ว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม

การยื่นฟ้องคดีแบบกลุ่มต่อสภาแห่งรัฐนั้น พบว่าเมื่อบุคคลอยู่ในสถานการณ์เดียวกันได้รับความเสียหายจากการที่นิติบุคคลมหาชนหรือองค์กรเอกชนละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายหรือตามที่สัญญากำหนดให้ต้องปฏิบัติ มาตรา L.77-10-3 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง การฟ้องคดีลักษณะนี้เป็น การฟ้องเพื่อให้นิติบุคคลมหาชนหรือองค์กรเอกชนหยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือทั้งสองอย่าง ซึ่งลักษณะสำคัญของประเภทคดีหรือลักษณะที่อาจยื่นฟ้องในรูปแบบการฟ้องคดีแบบกลุ่มและบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีลักษณะดังกล่าวได้ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถสรุปได้ 5 ประการ คือ (1) บรรดาผู้ได้ปกครองที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 แห่งรัฐบัญญัติ หมายเลข 2008-496 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2008 (2) พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ตามมาตรา L.77-11-1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (3) การฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา L.142-3-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2000 ผู้ที่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีประเภทนี้ คือ สมาคมที่ก่อตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องเหยื่อหรือผู้ได้รับอันตรายแก่ร่างกาย หรือสูญเสียรายได้ และสมาคมที่ก่อตั้งโดยมีวัตถุประสงค์ปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (4) ความผิดที่กระทำเนื่องจากการผลิต การจัดจำหน่าย การขนส่งสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามมาตรา L1143-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และ (5) การฝ่าฝืนบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะส่วนบุคคล ตามมาตรา 43 แห่งรัฐบัญญัติ หมายเลข 78-17 ลงวันที่ 5 มกราคม 1978

### 3.2.2 แนวคิดของผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐ

(1) บทบาทของสภาแห่งรัฐในพิจารณาความคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม



ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐมีบทบาทสำคัญในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสภาแห่งรัฐเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง สภาแห่งรัฐจะยึดหลักเกณฑ์ผู้มีส่วนได้เสียเป็นพื้นฐานสำคัญในการฟ้องคดีต่อศาล โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้องโดยตรงและเป็นการส่วนตัว ซึ่งอาจเป็นส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับทางด้านวัตถุหรือทางด้านจิตใจ รวมทั้งการใช้อำนาจทางปกครองที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีจะต้องปรากฏว่าการกระทำที่มีผลสมบูรณ์และมีผลกระทบต่อบุคคลแล้ว และต้องมีพยานหลักฐานที่มีมูลเพียงพอที่จะสามารถแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับคดีที่จะนำมาฟ้องต่อศาล ประกอบกับหากศาลวินิจฉัยตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจะเป็นการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้จึงจะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้บุคคลใด ๆ ฟ้องคดีได้โดยปราศจากข้อจำกัดใด อันส่งผลให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร<sup>133</sup> ซึ่งศาลจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์ประโยชน์เกี่ยวข้องระหว่างผู้ที่นำคดีมาฟ้องกับเรื่องที่นำมาฟ้องเป็นคดี โดยศาลได้วางหลักการพิจารณาประโยชน์เกี่ยวข้อง ไว้ดังนี้ 1) ประโยชน์เกี่ยวข้องต้องมีอยู่จริงและศาลยอมรับว่าอาจจะมีประโยชน์เกี่ยวข้องเพียงบางส่วน 2) ประโยชน์เกี่ยวข้องจะต้องมีลักษณะที่ระบุบุคคลหรือประโยชน์ร่วมกันได้ มีความชอบธรรม และมีความถูกต้องพอควรกับเหตุแห่งการฟ้องคดี 3) ประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียจะต้องมีลักษณะโดยตรงหรือค่อนข้างแน่นอน ซึ่งศาลพิจารณาความเป็นไปได้ที่เป็นประโยชน์เกี่ยวข้องอาจถูกระงับกระเทือนเท่านั้นไม่ถึงขนาดว่าต้องมีประโยชน์เกี่ยวข้องแน่นอน เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ทั้งสามประการข้างต้น มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมว่าการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งหรือกฎ สภาแห่งรัฐจะถือเกณฑ์การพิจารณาผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกว้างกว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ขอให้ศาลรับรองสิทธิหรือเยียวยาการละเมิดสิทธิ อันเป็นผลมาจากการยึดปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายเรื่องการคุ้มครองความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่มีใช้การมุ่งพิจารณาถึง “สิทธิ” ทางอัตตะวิสัยของผู้ฟ้องคดีเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการให้ศาลทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอันเป็นภารกิจหลักของสภาแห่งรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจะพิจารณาเฉพาะเกณฑ์เรื่อง “สิทธิ” ของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิหรือต้องเกิดความเสียหายขึ้นต่อผู้ฟ้องคดีก่อนเท่านั้น อาจเป็นการจำกัดสิทธิของผู้เสียหายและไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ตัวอย่างกรณีการนำคดีมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐซึ่งศาลมุ่งควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง คำพิพากษาศาลแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คดี Abisset เมื่อปี ค.ศ. 1958 คดีนี้เป็นการฟ้องคดีของผู้ที่นิยมการตั้งแคมป์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่านายกเทศมนตรีของเทศบาลแห่งหนึ่งได้ออกคำสั่งของเทศบาลห้ามมิให้มีการตั้งแคมป์ในเขตของเทศบาล คดีนี้ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีแล้ว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่นิยมการตั้งแคมป์ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ว่าในอนาคตผู้ฟ้องคดีอาจมีความคิดที่จะมาตั้งแคมป์ในเทศบาลแห่งนี้ก็เป็นได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐ

<sup>133</sup> วิชา สิทธิวิงษ์, ‘การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองขององค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ’ (รายงานการศึกษาร่วมบุคคล สำนักงานศาลปกครอง 2559) 21.

ยอมไม่ประสงค์ให้ประชาชนต้องได้รับความเสียหายก่อนแล้วจึงจะยอมให้มีสิทธิฟ้องคดีได้<sup>134</sup> อันสอดคล้องกับปรัชญาพื้นฐานเกี่ยวกับการตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายมากกว่าการพิจารณาสีทธิทางอัตตะวิสัยของผู้ฟ้องคดีเพียงอย่างเดียว

### (2) การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ถ้าเป็นกรณีการฟ้องคดีขอให้สภาแห่งรัฐพิจารณาให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีละเมิดทางปกครอง หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิซึ่งสิทธิของตนถูกระงับจากการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่หากเป็นกรณีการฟ้องขอให้สภาแห่งรัฐพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระงับจากกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้ง แต่ต้องเป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวของหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น<sup>135</sup> การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้ ประเภทที่หนึ่ง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง ในคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของฝ่ายปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากกฎหรือคำสั่งทางปกครองมีลักษณะที่อาจกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิฟ้องคดีของประชาชน ประเภทที่สอง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ การฟ้องคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจสั่งการได้กว้างขวางไม่จำกัดเฉพาะการสั่งเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสิทธิส่วนบุคคล<sup>136</sup> เช่น คดีเกี่ยวกับความรับผิดตามสัญญาหรือความรับผิดนอกเหนือสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับความเสียหาย อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้รับรองหลักเรื่อง “สิทธิการฟ้องคดีทั่วไป” กล่าวคือ การนำคดีมาฟ้องต่อศาลนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องแสดงให้เห็นว่า ตนเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองจึงจะถือว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ หรือมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งที่นำมาฟ้อง<sup>137</sup>

#### 3.2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีการบัญญัติความหมายของคดีสิ่งแวดล้อมไว้ แต่อาจกล่าวได้ว่าเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองธรรมชาติ เช่น การคุ้มครองพันธุ์สัตว์ การคุ้มครองแหล่งธรรมชาติที่ต้องถูกคุ้มครอง เป็นต้น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม

<sup>134</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, ‘ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท’ อ้างในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ (สำนักงานศาลปกครอง 2548) 34-37

<sup>135</sup> สุรีย์ เผ่าสุขถาวร, ‘การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง’ (สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง 2563) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+10166](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+10166)> สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2566.

<sup>136</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล และคณะ, ‘วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ’ (รายงานการศึกษาวิจัยเสนอสำนักงานศาลปกครอง โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549) 85-86.

<sup>137</sup> เฟิงอ้าง, 107-108.

สิ่งแวดล้อมในชนบทและสิ่งแวดล้อมในเมือง กฎหมายเกี่ยวกับมลพิษและเหตุรำคาญ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสถานประกอบการหรือโครงการที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อคุณภาพและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น<sup>138</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้มีการบัญญัติความหมายของคดีสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ แต่นักวิชาการบางท่านก็ได้ให้คำนิยามไว้ เช่น นายเจษฎา พรไชยา<sup>139</sup> พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง ได้กล่าวไว้ในการบรรยาย เรื่อง “ความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม : หลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และคดีตัวอย่าง” ว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐฝรั่งเศส หมายถึง คดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครอง อันเป็นคดีที่ขอให้สภาแห่งรัฐพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง รวมทั้งความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หลักการที่สำคัญในการรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) แต่เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นการอาศัยหลักกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเพียงอย่างเดียวจึงไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องนำแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐมาประกอบใช้ด้วย ต่อมา เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2551 สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ทำการรวบรวมกฎเกณฑ์ที่มีจุดมุ่งหมายในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

(1) หลักการเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

หลักการเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งได้เป็น 2 กรณี ดังนี้ กรณีที่หนึ่ง คือ ความรับผิดชอบที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง หลักกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นจากแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอาจเกิดจากความรับผิดจากการที่ฝ่ายปกครองกระทำผิด เช่น กรณีองค์การปกครองจัดทำบริการสาธารณะไม่ดีพอ นอกจากนี้ ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอาจเกิดจากความรับผิดโดยปราศจากความรับผิดโดยปราศจากความผิด โดยครอบคลุมความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนทุกกรณี ส่วนกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมอาจเกิดจากการที่รัฐเข้าไปควบคุมดูแลกิจกรรมที่อาจจะเสี่ยงก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การออกใบอนุญาต การควบคุมดูแลโรงงาน หากหน่วยงานของรัฐเกิดความผิดพลาดหรือละเลยไม่ควบคุมดูแลจนเกิดมลพิษถือว่าเป็นกรณีที่รัฐก่อให้เกิดความเสียหายนั้น กรณีที่สอง คือ ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเมื่อเอกชนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม เป็นกรณีที่เอกชนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม รัฐมีหน้าที่ในการเข้าไปดำเนินการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม โดยรัฐมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลแพ่งเพื่อให้เอกชนที่ก่อให้เกิดความเสียหายชำระค่าเสียหายได้ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เนื่องจากไม่ใช่ความรับผิด

<sup>138</sup> กรณีศึกษา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ, *โครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครองเรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง* (สำนักงานศาลปกครอง 2555).

<sup>139</sup> คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม, ‘รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน’ (สำนักงานศาลปกครอง 2556) 44-48.

ของรัฐที่จะสามารถฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้ นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต้องไม่ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจหยุดชะงัก จึงก่อให้เกิดกระบวนการวิธีพิจารณาพิเศษขึ้น เช่น หลักเรื่องผู้มีส่วนได้เสียซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและห้ามการใช้สิทธิฟ้องคดีโดยอ้างสถานะความเป็นประชาชนมาเป็นสาเหตุของการฟ้องคดี อีกทั้ง สมาคมหรือกลุ่มบุคคลที่วัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มาตรา L 142-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม บัญญัติว่า ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า สมาคมหรือกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

(2) ผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

หลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของการฟ้องคดีปกครอง คือ หลักเกณฑ์ที่ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะยื่นฟ้องต่อศาล เนื่องจากหลักการดังกล่าวเป็นจุดสร้างความเกาะเกี่ยวระหว่างผู้ฟ้องคดีกับข้อพิพาท ซึ่งหากให้สิทธิฟ้องคดีแก่บุคคลใดก็ได้ อาจนำไปสู่การฟ้องคดีในทางที่ไม่ชอบ อย่างไรก็ตามกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้แต่อย่างใดว่าการเป็นผู้ได้รับหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการมี “ส่วนได้เสีย” ของผู้ฟ้องคดีมีความหมายเพียงใด ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือความเป็นผู้เสียหายเป็นข้อความคิดทางกฎหมายที่สร้างขึ้นมากำหนดบุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามสุภษัติกฎหมายที่ว่า “หากไม่มีส่วนได้เสียก็ไม่อาจฟ้องคดีได้”<sup>140</sup> ทั้งนี้ ประเภทของผู้ฟ้องคดีในสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล และคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล โดยมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้

1. บุคคลธรรมดา ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรง ประกอบกับความเสียหายจะเกิดผลขึ้นอย่างแน่นอนในคดีที่ประสงค์จะฟ้องต่อศาล ซึ่งส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องไม่เจาะจงเฉพาะด้านวัตถุเท่านั้น แต่รวมไปถึงด้านจิตใจและต้องเป็นผู้มีความสามารถในการฟ้องคดีด้วย กล่าวคือ จะต้องบรรลุนิติภาวะแล้ว เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งห้ามผู้เยาว์ที่ไม่ได้อยู่ในความดูแลของบิดมารดา และผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้วแต่ไร้ความสามารถไม่มีสิทธิฟ้องคดี<sup>141</sup> เช่น ผู้ที่เสียภาษีให้แก่เทศบาลถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลที่อนุญาตให้แพทย์บางราย ได้มีรายได้ประจำในการรักษาชาวบ้านในเทศบาลโดยไม่คิดค่าบริการ (คำพิพากษาสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 29 มีนาคม 1931)

2. นิติบุคคล จะต้องมิสถานะของบุคคลตามกฎหมายจึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมาย ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แบ่งประเภทของนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ นิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง ซึ่งก่อตั้งโดยเอกชนด้วยความสมัครใจ ความสามารถของนิติบุคคล โดยจะจำกัดเฉพาะการทำนิติกรรมในทางแพ่งเท่านั้น เช่น ห้างหุ้นส่วน บริษัทเอกชน สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น ส่วนนิติบุคคลตาม

<sup>140</sup> สุริย์ เผ่าสุทธาวาร, ‘การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครอง’ (สำนักงานศาลปกครอง 2563) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/DanalInfo=oer.admincourt.go.th+10166](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/DanalInfo=oer.admincourt.go.th+10166)> สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2566.

<sup>141</sup> สุริย์ เผ่าสุทธาวาร, *หลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ* (สำนักงานศาลปกครอง) 64.

กฎหมายมหาชน ก่อตั้งโดยทางราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะตามที่ได้รับมอบหมาย เช่น สหภาพของผู้ประกอบอาชีพช่างตัดผม สามารถเป็นตัวแทนของผู้ประกอบอาชีพช่างตัดผมที่จะนำคดีมา ยื่นฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้ ในกรณีที่การประกอบอาชีพของผู้ประกอบอาชีพพร้อมกันนี้ถูกระทบกระเทือนจาก การกระทำทางปกครอง

3. คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล บุคคลธรรมดาหลายคนประสงค์จะฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายอันเกิด จากการกระทำของบุคคลเดียวกันและมีต้นเหตุเหมือนกัน อาจมอบอำนาจให้ชมรมที่ได้รับมอบหมายให้ คຸ້ມກອງສິ່ງແວດລ້ອມเป็นผู้ฟ้องคดีแทนได้ ตามมาตรา R 431 - 5 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการ ยุติธรรมทางปกครองบัญญัติไว้ว่า คู่กรณีอาจมอบหมายให้ชมรมซึ่งได้รับมอบอำนาจในการคຸ້ມກອງສິ່ງແວດລ້ອມ เป็นผู้ฟ้องคดีแทนได้แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแວດລ້ອມ<sup>142</sup> เช่น คณะ บุคคลผู้อยู่อาศัยในปารีส ที่มีความกังวลกับการพัฒนาเมืองมีส่วนได้เสียอันจะนำคดีมาฟ้องต่อด้านการออก ใบอนุญาตก่อสร้างในเมืองปารีสได้ (คำพิพากษาศาลแห่งรัฐ ลงวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 1976) ซึ่งการ ดำเนินการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนนิติกรรมส่วนใหญ่แล้วเป็นการดำเนินการโดยชมรมต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อคຸ້ມກອງສິ່ງແວດລ້ອມ ทั้งนี้ มาตรา L 142 - 1 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแວດລ້ອມให้อำนาจค่อนข้าง กว้างแก่ชมรมต่าง ๆ ในการฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐ โดยบัญญัติว่า “ชมรมต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายตามที่ กำหนดไว้ในมาตรา 141 - 2 ของประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแວດລ້ອມมีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทาง ปกครองที่สัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์และกิจกรรมของชมรมและคำสั่งดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ สิ่งแວດລ້ອມ<sup>143</sup> อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีต่อศาลเพื่อคຸ້ມກອງສິ່ງແວດລ້ອมยังต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับ แนวความคิดเรื่องความเป็นผู้มีส่วนได้เสียและหลักเกณฑ์เฉพาะที่ใช้กับคดีสิ่งแວດລ້ອม

(3) หลักทั่วไปในเรื่องผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐในคดีประเภทฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอน กฎหรือคำสั่ง<sup>144</sup>

การฟ้องคดีขอให้ยกเลิกเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจะต้องพิสูจน์หรือแสดงให้เห็นว่าเป็น ผู้ที่เดือดร้อนเสียหายที่เพื่อให้ศาลยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และต้องพิสูจน์ว่าการออกกฎหรือคำสั่ง นั้นส่งผลกระทบต่อตนโดยตรงและเกิดความเสียหายแน่นอน ซึ่งความยุ่งยากในการพิจารณาอยู่ที่กฎหรือคำสั่ง ทางปกครองอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแວດລ້ອມ แต่อาจไม่จำเป็นต้องส่งผลกระทบต่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง หากกระทบต่อบุคคล บุคคลนั้นก็สามารถอ้างลักษณะพิเศษความเสียหายที่แน่นอน และโดยตรงของผลกระทบ ของการกระทำต่อได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความเสียหายบางอย่างที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแວດລ້ອมมีเหยื่อเพียงรายเดียว คือ ธรรมชาติหรือสิ่งแວດລ້ອมหรือไม่ว่าในกรณีใด ๆ ความเสียหายต่อมนุษย์นั้นเป็นเรื่องที่กว้างกระจายเกิน

<sup>142</sup> เพิ่งอ้าง, 69.

<sup>143</sup> เพิ่งอ้าง, 72.

<sup>144</sup> อภิญา แก้วกำเนิด, ‘ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสกับคดีเกี่ยวกับสิ่งแວດລ້ອม’ (สำนักงานศาลปกครอง 2566) 5-6 <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+13159](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+13159)> สืบค้นเมื่อ 7 เมษายน 2566.



กว่าที่จะเป็นเรื่องส่วนบุคคล กรณีบุคคลธรรมดา สภาแห่งรัฐมีแนวทางในการตรวจสอบว่าบุคคลที่ได้แย้งกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองมีเหตุผลสมควรที่จะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงอย่างเพียงพอหรือไม่ อันจะทำให้สิทธิฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง โดยศาลคำนึงถึงความไม่สะดวก ความไม่ปลอดภัยหรือเป็นอันตรายที่เกิดขึ้นจากสิ่งปลูกสร้างหรือโรงงานที่เป็นปัญหาโต้แย้ง ศาลจะพิจารณาหรือประเมินจากสถานการณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องและจากสถานการณ์ ในส่วนของนิติบุคคล โดยเฉพาะสมาคมพิทักษ์หรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แนวทางของศาลค่อนข้างจะยอมรับและรับรองความเป็นผู้เสียหายของสมาคมสิ่งแวดล้อม โดยศาลจะพิจารณาจากข้อบังคับของสมาคมและวัตถุประสงค์ของสมาคมว่าสอดคล้องกับสิ่งที่ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เช่น สมาคมเพื่อการปกป้องแม่น้ำจะสามารถฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งอนุญาตที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของน้ำในแม่น้ำ สมาคมเพื่อการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพสามารถฟ้องโต้แย้งกฎหมายหรือคำสั่งที่อนุญาตโครงการซึ่งจะมีผลกระทบต่อพันธุ์สัตว์หรือพันธุ์พืชที่คุ้มครอง อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดประการหนึ่งของการยึดแนวทางที่ยืดหยุ่นโดยยอมรับให้สมาคมฟ้องคดีโต้แย้งการตรวจสอบขอบเขตด้านพื้นที่หรืออาณาเขตของสมาคม สมาคมระดับชาติมักจะไม่มีส่วนได้เสียในการโต้แย้งการกระทำทางปกครองในขอบเขตท้องถิ่น และในทางกลับกันสมาคมระดับท้องถิ่นจะไม่ใช้ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีโต้แย้งกฎหมายข้อบังคับระดับชาติ

(5) ตัวอย่างคำพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญกรณีการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

1. คดี Notre Affaire a Tous and Others v. France

คดีนี้เกี่ยวกับความล้มเหลวของรัฐบาลฝรั่งเศสในการดำเนินการเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นการกระทำละเมิดต่อหน้าที่ตามกฎหมายภายใต้กฎหมายภายในประเทศหรือกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้รัฐบาลฝรั่งเศสกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ อันเป็นการปฏิบัติตามพันธสัญญาที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ลงนามผูกพันในระดับระหว่างประเทศ โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2561 องค์กรไม่แสวงกำไร 4 องค์กร ได้ยื่นจดหมายถึงนายเอ็ดัวร์ ฟิลิปนายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐบาลฝรั่งเศส 12 คน เพื่อต่อต้านรัฐบาลฝรั่งเศสกรณีความไม่เพียงพอของนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การยื่นจดหมายในครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการดำเนินการทางกฎหมายที่เรียกว่า “การกระทำที่ล้มเหลว” โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่ารัฐบาลฝรั่งเศสล้มเหลวในการหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการละเมิดต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กลุ่มผู้ฟ้องคดีประกอบด้วยมูลนิธิจำนวน 4 แห่ง ดังนี้ Fondation pour la Nature et l’Homme (FNH), องค์กรกรีนพีซฝรั่งเศส (Greenpeace France), องค์กร Notre Affaire à Tous และ องค์กรอ็อกซ์แฟมแห่งฝรั่งเศส (Oxfam France) ผู้ฟ้องคดีแถลงการณ์เกี่ยวกับการฟ้องคดีนี้ว่าเป็นการกระตุ้นรัฐบาลที่เพิกเฉยต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การเพิ่มพลังงานหมุนเวียน และการจำกัดการใช้พลังงานให้บรรลุตามเป้าหมาย ต่อมา เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์



พ.ศ. 2562 รัฐบาลฝรั่งเศสปฏิเสธตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2562 ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นแห่งกรุงปารีส ให้รัฐบาลฝรั่งเศสกำหนดให้มีการแก้ไขเยียวยาจากนโยบายของรัฐที่ไม่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยขอให้ศาลมีคำสั่งดังต่อไปนี้ 1) กำหนดมาตรการที่เหมาะสมมาใช้เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ โดยต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบเฉพาะตามที่ประเทศพัฒนาแล้วยอมรับ และจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิไว้ที่ 1.5 องศา เมื่อเทียบกับระดับอุณหภูมิในช่วงอุตสาหกรรม 2) กำหนดมาตรการที่จำเป็นมาใช้เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก พัฒนาและเพิ่มพลังงานหมุนเวียนอย่างมีประสิทธิภาพตรงตามเป้าหมายของรัฐบาล 3) กำหนดมาตรการที่จำเป็นมาใช้ให้เหมาะสมต่อการเกิดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั่วอาณาเขตดินแดนสาธารณรัฐฝรั่งเศส 4) กำหนดมาตรการที่จำเป็นมาใช้เพื่อปกป้องชีวิตและสุขภาพของประชาชนจากความเสี่ยงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ผู้ฟ้องคดีมีคำขอเพิ่มเติมให้รัฐบาลฝรั่งเศสจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายที่ต้องทรมาณจากการที่รัฐบาลไม่สามารถจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ คิดเป็นเงินจำนวน 1 ยูโรต่อความเสียหายทางศีลธรรมที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่ารัฐบาลมีหน้าที่ทั่วไปและหน้าที่เฉพาะตามกฎหมายในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งหน้าที่ทั่วไปอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ดังนี้ 1) กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส 2) อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป 3) หลักการทั่วไปของกฎหมายในการให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนอาศัยในระบบสภาพอากาศที่ปกป้องไว้ ภายใต้กฎบัตรดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมุ่งหมายให้รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของประชาชนทุกคนที่ได้อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ และมีความสมดุลทางระบบนิเวศ อีกทั้งยังโต้แย้งว่ารัฐบาลมีหน้าที่กำหนดมาตรการจำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงและชดเชยผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมทั้งมีหน้าที่เพิ่มเติมตามกฎหมายที่ต้องสนับสนุนสิทธิในการมีชีวิต" และ "สิทธิในการเคารพความเป็นส่วนตัวและครอบครัวของประชาชน อันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา 2 และ 8 ของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรปผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับเพื่อให้ประชาชนสามารถยกขึ้นต่อสู้กับการดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ผู้ฟ้องคดีมีข้อเรียกร้องเพิ่มเติมว่าระบบภูมิอากาศควรเป็นสิทธิที่ได้รับการอนุรักษ์ไว้ อาศัยอำนาจตามกฎหมายภายในประเทศ เช่น มาตรา L 110-1 แห่งกฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส มาตรา 110-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส และกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสตอกโฮล์ม กฎบัตรเพื่อธรรมชาติแห่งโลก ปฏิญญาริโอ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พิธีสารเกียวโต ข้อตกลงกรุงปารีส และแพ็คเกจสภาพภูมิอากาศและพลังงาน 2020 ซึ่งประกอบด้วยมติคณะรัฐมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 406/2009/CE ลงวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2552 นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่ารัฐมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมีหน้าที่เฉพาะในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีของสหภาพยุโรป

ศาลออกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2563 โดยได้รับฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว เห็นว่า ตามที่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษากรณีที่รัฐบาลฝรั่งเศสจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศผิดพลาดจนเกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศนั้น ศาลตัดสินให้รัฐบาลฝรั่งเศสชดใช้ค่าเสียหายหนึ่งยูโรต่อศีลธรรม แต่คำสั่งศาลดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น เนื่องจากความเสียหายในอดีตไม่สามารถแก้ไขเยียวยาได้ ต่อมา เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ศาลปกครองชั้นต้นแห่งกรุงปารีสพิจารณาแล้ว เห็นว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสเพิกเฉยไม่ดำเนินการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีจนทำให้ระบบนิเวศวิทยาได้รับความเสียหายและตัดสินให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงิน 1 ยูโรต่อความเสียหายทางศีลธรรม อย่างไรก็ตาม ศาลมีคำสั่งให้รัฐบาลฝรั่งเศสกำหนดมาตรการที่เข้มงวดและเปิดเผยขั้นตอนการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อศาลภายใน 2 เดือน และตัดสินให้รัฐบาลฝรั่งเศสต้องรับผิดชอบต่อความล่าช้าในแก้ไขปัญหาสภาพภูมิอากาศและการกำหนดบัญชีงบประมาณปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ให้เป็นไปตามกฎหมายสหภาพยุโรปและกฎหมายภายในประเทศ แต่ศาลปฏิเสธข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่มีคำร้องขอให้รัฐบาลฝรั่งเศสจัดการเรื่องพลังงานหมุนเวียนอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นความเสียหายที่สัมพันธ์ต่อระบบนิเวศวิทยาโดยตรง นอกจากนี้ ศาลปฏิเสธคำร้องขอที่ขอให้มีการเยียวยาความเสียหายต่อระบบนิเวศวิทยา เนื่องจากศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงให้เห็นว่าสาเหตุของความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการที่รัฐบาลฝรั่งเศสไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ต่อมา เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2564 สภาแห่งรัฐมีคำสั่งให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดมาตรการเพื่อปฏิบัติตามพันธสัญญาเพื่อการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์โดยเร่งด่วนและเยียวยาความเสียหายจากการเพิกเฉยในการดำเนินการดังกล่าว โดยเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2565 ศาลพิจารณาแล้ว เห็นว่า ในปี พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2561 รัฐบาลฝรั่งเศสปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มากกว่า 62 ล้านตัน อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดแผนการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เหลือเพียง 15 ล้านตัน ภายในปี พ.ศ. 2563 ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสต้องปฏิบัติตามพันธสัญญาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายลดการปล่อยมลพิษและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปีพ.ศ. 2564 ถึง พ.ศ. 2565 ให้เหลือเพียง 40% ในปี พ.ศ. 2573 เปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2533 และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ในปี พ.ศ. 2593 อย่างไรก็ตาม ศาลปฏิเสธคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้รัฐบาลฝรั่งเศสจ่ายเงิน 78 ล้านยูโร อันมีสาเหตุจากความล่าช้าจากการลดการปล่อยพลังงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย และมีคำสั่งให้รัฐบาลฝรั่งเศสร่วมมือกับนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป หลังจากนั้น เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2564 สภาแห่งรัฐมีคำสั่งให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสปฏิบัติตามพันธสัญญาการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และเยียวยาความเสียหายจากการเพิกเฉยในการดำเนินการดังกล่าว โดยเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2565 ศาลตัดสินว่าในปี พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2561 รัฐบาลฝรั่งเศสปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มากกว่า 62 ล้านตัน อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดให้ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เหลือเพียง 15 ล้านตัน ในปี พ.ศ. 2563 ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสต้องปฏิบัติตามพันธสัญญาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายลดการปล่อยมลพิษและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปีพ.ศ. 2564 ถึง พ.ศ. 2565 ให้เหลือเพียง 40% ในปี พ.ศ. 2573 เปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2533 และในอนาคตต้องมี

การเยียวยาความเสียหายจากการปล่อยมลพิษตามพันธสัญญา อย่างไรก็ตาม ศาลปฏิเสธคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้รัฐบาลฝรั่งเศสจ่ายเงิน 78 ล้านยูโร อันมีสาเหตุจากความล่าช้าจากการลดการปล่อยพลังงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย และมีคำสั่งให้รัฐบาลฝรั่งเศสร่วมมือกับนายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป<sup>145</sup>

2. คดี Urgenda Foundation v. State of the Netherlands

ข้อพิพาทคดีนี้เกิดจาก Urgenda Foundation (มูลนิธิไม่แสวงหาผลกำไรในเนเธอร์แลนด์ ก่อตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ) และพลเมืองชาวเนเธอร์แลนด์ 900 คน ฟ้องรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ ขอให้มีการดำเนินการที่มากกว่านี้เพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ต่อมา ในปี พ.ศ. 2558 ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา ให้รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ จำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ต่ำกว่า 25% (เทียบกับปี พ.ศ. 2533) ภายในปี พ.ศ. 2563 เนื่องจากเห็นว่า คำมั่น (pledge) ที่รัฐบาลประกาศว่าจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง 17% นั้น ไม่เพียงพอต่อการให้ความร่วมมืออย่างเป็นทางการของเนเธอร์แลนด์ เพื่อบรรลุเป้าหมายของสหประชาชาติในการรักษาอุณหภูมิโลกให้เพิ่มขึ้นไม่เกิน 2 องศาเซลเซียส เทียบกับช่วงก่อนยุคอุตสาหกรรม ศาลพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยโดยสรุปว่า รัฐมีหน้าที่ดำเนินการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจาก “ความรุนแรงของผลที่ตามมาของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเสี่ยงอย่างมากที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” โดยศาลได้อ้างถึงกฎหมายและหลักการที่เกี่ยวข้องหลายประการเพื่อสนับสนุนคำวินิจฉัยดังกล่าว ได้แก่ มาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ เป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป หลักการต่าง ๆ ภายใต้อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หลักการ “no harm” ของกฎหมายระหว่างประเทศ หลัก/กฎเกณฑ์เรื่องความประมาทเลินเล่อซึ่งก่อให้เกิดอันตราย หลักความเป็นธรรม หลักการระงับไว้ก่อน/หลักการป้องกันไว้ล่วงหน้า และหลักความยั่งยืน ที่รวมอยู่ในกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และหลักการป้องกันระดับสูง หลักการระงับไว้ก่อน/หลักการป้องกันไว้ล่วงหน้า และหลักการป้องกันที่รวมอยู่ในนโยบายสภาพภูมิอากาศของยุโรป ทั้งนี้ ศาลไม่ได้ระบุว่ารัฐบาลควรปฏิบัติตามคำสั่งในการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างไร แต่ได้มีข้อเสนอแนะหลายประการรวมทั้งการซื้อสิทธิ์การปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการออกมาตรการทางภาษี คำพิพากษานี้เป็นการตัดสินของศาลครั้งแรกในโลกที่มีการสั่งให้รัฐจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกด้วยเหตุผลอื่นนอกเหนือจากการมีข้อบังคับทางกฎหมายที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำตัดสินของศาลชั้นต้นว่า Urgenda Foundation ไม่สามารถอ้างมาตรา 2 และ 8 ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ECHR) โดยตรงในการฟ้องคดีได้เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2561 ศาลอุทธรณ์แห่งกรุงเฮกมีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้นใจความสรุปได้ว่า หากไม่ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างน้อย 25% ภายในสิ้นปี พ.ศ. 2563 จะถือว่า

<sup>145</sup> Sabin Center for Climate Change Law, ‘Notre Affaire a Tous and Others v. France’ (2018) <<http://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-france/>> สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2566.

รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ดำเนินการโดยฝ่าฝืนหน้าที่อันเป็นภาระผูกพันทางกฎหมาย (duty of care) ภายใต้ มาตรา 2 และ 8 ของ ECHR โดยศาลอุทธรณ์ได้ยอมรับข้อเรียกร้องของ Urgenda Foundation ภายใต้ มาตรา 2 ของ ECHR ซึ่งคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิต และมาตรา 8 ของ ECHR ซึ่งคุ้มครองสิทธิในการใช้ชีวิต ส่วนตัวและชีวิตครอบครัว และตัดสินว่ารัฐบาลเนเธอร์แลนด์มีภาระหน้าที่ภายใต้ ECHR ที่จะปกป้องสิทธิเหล่านี้จากภัยคุกคามที่แท้จริงของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ขณะเดียวกันก็ปฏิเสธข้อโต้แย้งของ รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ที่ว่า คำตัดสินของศาลชั้นต้นถือเป็น “คำสั่งให้ออกกฎหมาย” (an order to create legislation) หรือเป็นการละเมิดสิทธิทางการเมืองและบทบาทของศาลภายใต้รัฐธรรมนูญของเนเธอร์แลนด์ ซึ่งศาลอุทธรณ์ยืนยันว่าเป็นหน้าที่ของศาลที่จะปรับใช้บทบัญญัติที่มีผลโดยตรงจากสนธิสัญญาที่เนเธอร์แลนด์ เป็นภาคี นอกจากนี้ ศาลยังไม่พบว่า มาตรา 193 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union) กำหนดห้ามไม่ให้ประเทศสมาชิกดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วยมาตรฐานที่สูงกว่าของสหภาพยุโรปแต่อย่างใด อีกทั้งมาตรการ การปรับตัวก็ไม่อาจขัดแย้งหน้าที่อันเป็นภาระผูกพันทางกฎหมาย (duty of care) ของรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ใน การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ เช่นเดียวกับที่สภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลกก็ไม่อาจเป็นข้อแก้ตัวของ การไม่ยอมดำเนินการของรัฐบาลได้เช่นกัน รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ยื่นฎีกา โดยในปี พ.ศ. 2562 ศาลฎีกาของ เนเธอร์แลนด์ได้พิพากษาขึ้น ภายใต้มาตรา 2 และ 8 ของ ECHR<sup>146</sup>

### 3.2.2.2 ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสแบ่งสมาคมออกเป็น 2 ประเภท คือ สมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียน และ สมาคมที่จดทะเบียน นอกจากนี้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมยังปรากฏสมาคมประเภทหนึ่ง คือ สมาคมคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำข้อตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยสมาคมดังกล่าวต้อง เป็นสมาคมที่จดทะเบียนตามรัฐบัญญัติ ฉบับลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901 เพื่อมีสถานะเป็นนิติบุคคลก่อน แล้วจึงมาจดทะเบียนทำความเข้าใจตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพื่อมีสถานะเป็นสมาคมคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำข้อตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ อย่างไรก็ตาม สมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียนสามารถฟ้องต่อสภาแห่งรัฐได้เช่นกัน โดยเป็นคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการฟ้องคดีแบบภาวะวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีมุ่งหมายให้ศาล ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง แต่ในกรณีที่สมาคมไม่ได้จดทะเบียนไม่ สามารถฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากการฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นการฟ้องคดี แบบอัติวิสัยที่ต้องมีบุคคลถูกระทบสิทธิ เมื่อสมาคมไม่ได้จดทะเบียนจึงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่มีสิทธิ ให้ถูกระทบได้

<sup>146</sup> Sabin Center for Climate Change Law, ‘Urgenda Foundation v. State of the Netherlands’ (2015) <<http://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>> สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2566.

การพิจารณาส่วนได้เสียของสมาคมในการฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ การพิจารณาส่วนได้เสียของสมาคมในการฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐเพื่อคุ้มครองบุคคลผู้เป็นสมาชิกสมาคม และการพิจารณาส่วนได้เสียของสมาคมในการฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

(1) การพิจารณาส่วนได้เสียของสมาคมในการฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐเพื่อคุ้มครองบุคคลผู้เป็นสมาชิกสมาคม หมายถึง การฟ้องคดีของสมาคมไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องส่วนได้เสียหรือประโยชน์ของสมาคม แต่เป็นการฟ้องเพื่อบุคคลแต่ละบุคคลผู้เป็นสมาชิกของบุคคล ดังนั้น การพิจารณาส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาจากส่วนได้เสียของบุคคลนั้น ๆ

(2) การพิจารณาส่วนได้เสียของสมาคมในการฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หมายถึง การฟ้องคดีของสมาคมที่มุ่งหมายคุ้มครองเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ทางสังคมของสมาคมนั้น ๆ สมาคมย่อมมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อคุ้มครองวัตถุประสงค์ของสมาคมที่ตั้งขึ้นเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ในกรณีที่ข้อพิพาทนั้นกระทบกระเทือนต่อสิ่งแวดล้อม แต่ไม่ได้ให้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ทุกกรณี โดยศาลได้กำหนดเกณฑ์การประเมินส่วนได้เสียไว้ ดังนี้<sup>147</sup> 1) คดีขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ สภาแห่งรัฐวางหลักเกณฑ์การประเมินส่วนได้เสียของสมาคมในการฟ้องคดีไว้ 2 ประการ ประการที่หนึ่ง คำสั่งทางปกครองหรือกฎที่เป็นวัตถุประสงค์ต้องเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ของสมาคม เมื่อสมาคมฟ้องคดีขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎต่อสภาแห่งรัฐเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ศาลจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นมีความเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ของสมาคมซึ่งกำหนดไว้ในวัตถุประสงค์หรือไม่ และมีข้อยกเว้นสำหรับสมาคมสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำข้อตกลงกับทางการ ถือว่าสมาคมมีส่วนได้เสียที่สามารถนำคดีมาฟ้องได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าผลของคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ขอเพิกถอนมีความเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ของสมาคมหรือไม่ ประการที่สอง คำสั่งทางปกครองหรือกฎที่เป็นวัตถุประสงค์ต้องกระทบโดยตรงต่อวัตถุประสงค์ของสมาคม สมาคมที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ ต้องแสดงให้เห็นว่าประโยชน์ของตนที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรือกฎมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นฐานที่มาของการออกคำสั่งทางปกครองหรือการตรากฎ สมาคมต้องแสดงให้เห็นว่ามีส่วนได้เสียเพียงพอทั้งสองเงื่อนไข เว้นแต่กรณีของสมาคมสิ่งแวดล้อมที่จะทะเบียนและทำข้อตกลงกับทางการตามมาตรา L 141-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม สมาคมดังกล่าวย่อมได้รับประโยชน์จากการจดทะเบียนโดยถือว่ามีส่วนได้เสียทางพื้นที่ เพียงแสดงให้เห็นเฉพาะส่วนได้เสียในทางเนื้อหาเท่านั้น และ 2) คดีเรียกค่าสินไหมทดแทน การพิจารณาส่วนได้เสียในการฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทน ต้องแยกพิจารณาจากประเภทของสมาคม ดังนี้ ประเภทที่หนึ่ง สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำความตกลง ซึ่งได้จดทะเบียนและทำความตกลงกับทางการตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งสมาคมได้รับ ซึ่งการเยียวยาความเสียหายที่ดีที่สุด คือ การทำให้สิ่งแวดล้อมที่เสีย

<sup>147</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, ‘ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส’, (มีนาคม 2556) 1 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 78-92.



หายไปกลับคืนสู่สภาพเดิมมากที่สุด ประเภทที่สอง สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้จดทะเบียนและทำ ความตกลง ถึงแม้สมาคมจะไม่ได้จดทะเบียนและทำความตกลงตามมาตรา L 141-1 แห่งประมวลกฎหมาย สิ่งแวดล้อม มีผลทำให้ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์บางประการตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ยังคงมีสถานะ เป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ เมื่อสมาคมเป็นองค์กรกลุ่ม ความเสียหายที่สมาคมได้รับและอาจเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ จึงต้องเป็นความเสียหายร่วมของทั้งสมาคม ไม่ใช่ความเสียหายเฉพาะบุคคลของสมาชิกสมาคมคนใดคนหนึ่ง

### 3.3 กรณีศึกษาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

#### 3.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม หรือสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลหรือการคุ้มครองสิทธิโดยทางศาล เป็นสิทธิสำคัญในระบบกฎหมายเยอรมัน ซึ่งได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 19 วรรคสี่ แห่งกฎหมายพื้นฐาน ซึ่ง บัญญัติไว้ว่า “สิทธิของบุคคลในการที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิโดยศาล หากบุคคลดังกล่าวได้รับผลกระทบ จากอำนาจมหาชนต่อสิทธิของตนเอง” ซึ่งหลักการประกันสิทธิในการได้รับความคุ้มครองสิทธิโดยทางศาล เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในแง่ของกฎหมายภายใน และในบริบทของสิทธิมนุษยชนและในทางระหว่างประเทศ นั้น การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้รับการยอมรับนับถือให้เป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ<sup>148</sup>

#### (1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม<sup>149</sup>

ตามโครงสร้างของระบบกฎหมายเยอรมันอาจแบ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมออกได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่หนึ่ง กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายแพ่ง ที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและปรากฏในกฎหมาย เฉพาะอื่น ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการบังคับให้มีการประกันภัยเพื่อสิ่งแวดล้อม หรือกฎหมายว่าด้วยความรั บผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ซึ่งทำให้ภาระการพิสูจน์ในศาลของผู้เสียหายลดน้อยลง ส่วนที่สอง กฎหมาย สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายอาญา ที่ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาและในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะฉบับต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องการลงโทษในกรณีที่กระทำการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ทางปกครองแยกออกเป็นส่วนหนึ่งด้วย และ ส่วนที่สาม กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายปกครอง ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการและใน กฎหมายสิ่งแวดล้อมพิเศษฉบับต่าง ๆ โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องสิทธิของประชาชนในการป้องกันตนและต่อสู้กับ การดำเนินการของรัฐโดยตรง ซึ่งรวมส่วนที่ว่าด้วยการอนุญาตแบบพิเศษที่ต้องมีการอนุมัติแผน มีการทำแผน ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเข้าตรวจสอบแผน และมีการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนในบางกรณี

<sup>148</sup> นรินทร์ อธิสาร, ‘การดำเนินคดีตัวอย่าง (Musterverfahren) ในบริบทของระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดี ปกครองเยอรมัน และข้อพิจารณาในการนำมาปรับใช้ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย’ (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2561) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/,DanalInfo=oer.admin court.go.th+8362](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admin court.go.th+8362)> สืบค้นเมื่อ 22 กันยายน 2566.

<sup>149</sup> ธีรศักดิ์ ฮ้อสิทธิสมบูรณ์, ‘กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน’ (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2554) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+3866](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+3866)> สืบค้นเมื่อ 20 ก.ย. 2566.



กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอาจแบ่งประเภทตามลักษณะของกฎหมายออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ในส่วนเนื้อหาและในส่วนกระบวนการ ซึ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนเนื้อหาเป็นเรื่องกฎหมายว่าด้วยการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีทั้งหลักที่เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั่วไป รัฐธรรมนูญและกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะ เช่น กฎหมายคุ้มครองทรัพยากรทางน้ำ กฎหมายผังเมือง หรือกฎหมายเคมีและวัตถุอันตราย เป็นต้น ส่วนกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนกระบวนการเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวางมาตรการต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีการอนุญาตในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาล เป็นต้น<sup>150</sup> แม้ว่าในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีประกอบด้วยศาล 5 สาขา ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลภาษีอากร ศาลแรงงาน และศาลสังคม อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบและพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายมหาชน ซึ่งศาลปกครองมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายต่อการออกกฎหรือปฏิเสธการออกคำสั่งทางปกครอง ทบทวนการใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอันละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ดังนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง<sup>151</sup>

### 3.3.1.1 สิทธิในทางสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายรับรอง

#### (1) การรับรองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อม

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการบัญญัติกฎหมายกลางว่าด้วยข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Information Law 1994) เพื่อคุ้มครองสิทธิในข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยการข้อมูลข่าวสารของทางราชการทั่วไปซึ่งมักกำหนดผู้มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการเฉพาะบุคคลที่อาจถูกระทบสิทธิจากกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครอง และมุ่งคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งเป็นสิทธิส่วนบุคคล ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าวมุ่งให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิโดยไม่จำเป็นต้องกล่าวอ้างถึงการถูกระทบสิทธิและยังมีการพัฒนาการคุ้มครองสิทธิที่สำคัญ คือ การขยายขอบเขตการนิยามคำว่าหน่วยงานผู้ใช้อำนาจรัฐให้หมายรวมถึงหน่วยงานเอกชนที่มีหน้าที่ดำเนินการแทนภายใต้การควบคุมของหน่วยงานรัฐด้วย<sup>152</sup>

#### (2) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนทางสิ่งแวดล้อม

<sup>150</sup> อังคณา เสถางทอง, 'สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550) 57-58.

<sup>151</sup> วิชญ์พาส ทิมพ์อักษร, 'รายงานของประเทศเยอรมนี เรื่อง ศาลปกครองกับคดีสิ่งแวดล้อม (Le juge administratif et le droit de l'environnement)' (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2563) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+10022](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+10022) > สืบค้นเมื่อ 21 กันยายน 2566.

<sup>152</sup> ประภัศสร ปานป้อมเพชร, 'การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559). 106.

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการบัญญัติกระบวนการขึ้นเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้เป็นหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขในปี ค.ศ. 1994 เป็นผลให้การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของรัฐจะต้องคำนึงหลักการพื้นฐานทางสิ่งแวดล้อม 3 ประการ ประกอบด้วย หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการป้องกันล่วงหน้าและหลักความร่วมมือของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งถือว่าหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นของทุกคนมิใช่ของรัฐเท่านั้น และรัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมหลักการดังกล่าวทั้งในลักษณะการกระจายหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและกระจายอำนาจควบคุมซึ่งรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้บัญญัติถึงสิทธิที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมไว้ในหมวดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยตรง แต่ได้รับรองไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติมาตรา 20a. ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “รัฐมีความรับผิดชอบต่อคนรุ่นอนาคต ในการคุ้มครองสัตว์ทั้งหลายและชีวิตของมนุษย์ตามพื้นฐานของธรรมชาติ ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผูกพันทางการออกกฎหมาย การใช้อำนาจทางฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการอย่างยุติธรรม”<sup>153</sup> อันแสดงให้เห็นว่า รัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ พื้นฐานของชีวิตเพื่อคนรุ่นต่อไป โดยผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรให้ต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับแนวนโยบายดังกล่าว ซึ่งรวมทั้งฝ่ายบริหารในการใช้ดุลยพินิจออกใบอนุญาตโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและแม้จะไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนได้โดยตรงในการฟ้องคดีทางสิ่งแวดล้อมและการอ้างสิทธิของบุคคลและทรัพย์สินไม่เป็นการประกันถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี แต่อย่างไรก็ตาม แนวนโยบายข้างต้นย่อมส่งผลต่อการตีความกฎหมายและตีความถึงข้อจำกัดของสิทธิที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ เช่น เสรีภาพในการประกอบธุรกิจ และยังเป็นการคุ้มครองทางอ้อมต่อสิทธิขั้นพื้นฐานทั่วไป เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย หลักความเสมอภาคและหลักการประกันสิทธิทางศาล<sup>154</sup> โดยที่รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 19 (4) บัญญัติกรณีการใช้สิทธิทางศาลของประชาชนไว้ว่า “หากสิทธิของบุคคลใดถูกล่วงละเมิดโดยหน่วยงานของรัฐ บุคคลนั้นใช้สิทธิทางศาลเยียวยาความเสียหายได้”<sup>155</sup>

(3) การดำเนินคดีแบบกลุ่มในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>156</sup>

แม้ว่าคณะกรรมการยุโรปได้ให้คำแนะนำแก่ประเทศสมาชิกทั้งหลายในการนำเอาระบบการคุ้มครองสิทธิแบบรวมมาใช้บังคับ แต่รัฐบาลแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เห็นว่า การคุ้มครองสิทธิแบบรวมดังกล่าวปรากฏและมีอยู่แล้วในระบบกฎหมายเยอรมัน ปรากฏชัดเจนในการตอบกระทู้ถามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับสิทธิและการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2557 รัฐบาลแห่งสหพันธ์รัฐเห็นว่า

<sup>153</sup> Philipp Kiiver, Source of Constitutional Law Constitutions and Fundamental Legal Provision from the United States, France, Germany, the Netherlands, the United Kingdom, the ECHR and the EU (Europa Law Publishing 2010) 39.

<sup>154</sup> ประภัศสร ปานป้อมเพชร (เชิงอรรถ 41) 82-83.

<sup>155</sup> Philipp Kiiver (เชิงอรรถ 42) 38.

<sup>156</sup> นรินทร์ อิศสาร, ‘ความทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ในบริบทของระบบกฎหมายเยอรมัน’ (สำนักงานศาลปกครอง 2560) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+6714](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+6714)> สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2566.

เครื่องมือในทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่นั้นเพียงพอสำหรับการดำเนินการดำเนนกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาล ในกรณีที่อ้างสิทธิเรียกร้องเดียวกันโดยบุคคลจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐก็กำลังดำเนินการทบทวน และตรวจสอบว่าเครื่องมือในทางกฎหมายที่มีอยู่ เช่น การฟ้องคดีแบบรวม และวิธีพิจารณาคดีตัวอย่าง เป็นต้น จึงมีข้อพิจารณาว่ามีความจำเป็นที่ต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิทางศาลแบบ รวมหรือไม่ ดังนั้น รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐปฏิเสธที่จะรับเอาแม่แบบของการคุ้มครองสิทธิแบบรวมที่ คณะกรรมาธิการยุโรปเสนอมาใช้แบบเต็มรูปแบบ

การดำเนินคดีแบบกลุ่มในขอบเขตของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามนัยที่ปรากฏในระบบ กฎหมายอเมริกัน ไม่ปรากฏอยู่และไม่ได้รับการยอมรับในระบบกฎหมายเยอรมัน เนื่องจากการคุ้มครองสิทธิ ทางศาลของระบบกฎหมายเยอรมันตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน อันหมายถึง การที่สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ เห็นได้จากหลักประกันการได้รับความคุ้มครองสิทธิในทาง ศาล (ในกรณีที่สิทธิส่วนบุคคลได้รับผลกระทบจากอำนาจมหาชน) ซึ่งได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 19 วรรคสี่ แห่งกฎหมายพื้นฐานที่บัญญัติให้สิทธิของบุคคลในการที่จะได้รับความคุ้มครองโดยศาลหากบุคคล ดังกล่าวได้รับผลกระทบจากอำนาจมหาชน หากพิจารณาถึงสิทธิในการฟ้องคดีแล้วนั้น “สิทธิในการฟ้อง คดีปกครอง” ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันกำหนดไว้ในมาตรา 42 วรรคสอง แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยบัญญัติเอาไว้ว่า “เท่าที่ไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องคดีจะกระทำ ได้ต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าสิทธิของตนได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรือการปฏิเสธในการออกคำสั่ง หรือละเว้นในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว” แม้ว่าสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนีจะไม่ได้ยอมรับ การดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้เนื่องจากการคุ้มครองสิทธิทางศาลของระบบกฎหมายเยอรมันตั้งอยู่บนพื้นฐาน ของการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน แต่วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิทางศาลตามกฎหมาย สิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้สมาคมสามารถใช้สิทธิเป็นการเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

### 3.3.2 แนวความคิดผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี

#### (1) รูปแบบและระบบการพิจารณาคดีการพิจารณาคดีในสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรา 20 ของกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz-GG) ตราขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1949 ซึ่งเป็นฐานทาง กฎหมายสำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเยอรมัน ได้กำหนดให้โครงสร้างทางการปกครองของสหพันธ สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นแบบสหพันธรัฐประกอบด้วยสหพันธ์และมลรัฐ จำนวน 16 มลรัฐ โดยสหพันธ์และมล รัฐต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระจากกัน และสามารถมีกฎหมายเป็นของตนเองได้ แต่ยังคง ต้องยึดการปฏิบัติตามกฎหมายระดับสหพันธ์จะมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางเพื่อใช้เป็นแม่แบบและเป็นการ รักษาความมีเอกภาพของกฎหมายในแต่ละมลรัฐด้วย<sup>157</sup> โดยขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองได้รับการ บัญญัติไว้ในมาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung

<sup>157</sup> วรรัตน์ ไคขุนทด, ‘วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองเยอรมัน: การฟ้องคดีอย่างง่าย’ (ศาลปกครอง, 2556) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+493](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+493)> สืบค้นเมื่อ 6 กันยายน 2566.

หรือ VwGO) ซึ่งบัญญัติว่า “ช่องทางการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครองนั้นเปิดกว้างสำหรับคดีข้อพิพาททุกประเภทตามกฎหมายมหาชนที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ และไม่ใช่อำนาจที่กฎหมายแห่งสหพันธรัฐบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น อย่างไรก็ตาม ยังคงพบปัญหาและความยุ่งยากในการพิจารณาข้อพิพาทที่จะถือว่ามีคุณลักษณะเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชนและไม่ใช่อำนาจที่กฎหมายแห่งรัฐธรรมนูญ อันนอกเหนือไปจากการพิจารณาวัตถุประสงค์ของการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาล ซึ่งตามมาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติถึงข้อกำหนดทั่วไปเกี่ยวกับการแบ่งเขตอำนาจจึงถือว่าการยุติในเรื่องประเพณีกฎหมายเยอรมันที่ว่าด้วยเขตอำนาจที่ได้รับมอบหมายของศาลปกครอง อีกทั้งข้อกำหนดทั่วไปเกี่ยวกับการแบ่งเขตอำนาจดังกล่าวแสดงถึงการรับรองความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนโดยศาล ซึ่งถือว่าการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพต่อการใช้อำนาจของรัฐ ตามที่มาตรา 19 วรรคสี่ แห่งกฎหมายแห่งสหพันธรัฐ<sup>158</sup> นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองและโดยศาลปกครอง ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเชิงป้องกัน เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนก่อนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจบริหารของฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครอง และการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไข เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายหลังจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองแล้ว ซึ่งปรากฏว่าการออกนิติกรรมทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิหรือโต้แย้งสิทธิของประชาชน ซึ่งได้แก่ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารภายในของฝ่ายปกครอง การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรใช้อำนาจตุลาการ เป็นต้น<sup>159</sup>

## (2) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

มาตรา 42 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองไว้ว่า ผู้มีอำนาจฟ้องคดีต้องเป็นปัจเจกชนผู้ถูกระทบสิทธิเท่านั้น แต่สหพันธ์หรือมลรัฐอาจออกกฎหมายเพื่อเป็นข้อยกเว้นได้ จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว คำว่า “สิทธิของปัจเจกชนตามที่กฎหมายรับรอง” จึงกลายเป็นศูนย์กลางของส่วนได้เสียที่ผู้ฟ้องคดีสามารถอ้างสิทธิที่กฎหมายหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเองเท่านั้น ซึ่งหลักเกณฑ์การฟ้องคดีในปัจจุบันนั้น ผู้มีอำนาจฟ้องคดีต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงหรือผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบ ซึ่งเป็นการจำกัดไม่ให้ประชาชนโดยทั่วไปที่สิทธิ

<sup>158</sup> อภิญา แก้วกำเนิด, ‘การปรับเปลี่ยนการมีผลบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองเยอรมัน (ตอนที่ 1) (La modulation des effets des décisions des juridictions administratives en Allemagne)’ (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2560) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+5572](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+5572)> สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2566.

<sup>159</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์, *พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (พิมพ์ที่ 2537) 58-59.

ของตนเองไม่ได้ถูกระทบกระเทือน แต่เห็นถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องการให้มีการแก้ไขเยียวยาไม่ไห้เสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองได้<sup>160</sup>

ผู้มีสิทธิฟ้องคดี หมายถึง บุคคลที่ได้ดำเนินการเพื่อขอให้คุ้มครองผลประโยชน์ที่ควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหรือคุ้มครองสิทธิโดยวิธีการฟ้องคดี บุคคลนั้นจึงมีสิทธิเรียกร้องที่ศาลจะวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว หรือสามารถได้รับการเยียวยาจากศาล อันรวมไปถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นสาธารณสมบัติที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้สาเหตุดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการที่ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจจากมหาชนมากขึ้น แต่เนื่องจากความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องและยังคงเป็นที่สนใจมากยิ่งขึ้น โดยมาตรา 19 วรคส. ของรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้รับรองหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้ว่า “ในกรณีที่รัฐใช้อำนาจมหาชนแล้วไปกระทบสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง บุคคลดังกล่าวขอที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลได้ทราบเท่าที่ศาลอื่นไม่มีเขตอำนาจพิจารณาให้เสนอคำฟ้องต่อศาลยุติธรรม” การคุ้มครองสิทธิของประชาชนกรณีนี้เป็นการคุ้มครองสิทธิเชิงแก้ไขโดยองค์กรศาล สิทธิการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมนีจะถือเกณฑ์ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกละเมิดสิทธิโดยตรง ซึ่งถือว่าเป็นหลักผู้เสียหายโดยตรงหรือผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบเนื่องจากจะพิจารณาจำกัดเฉพาะเรื่อง “สิทธิ” ซึ่งหมายถึงต้องเป็นสิทธิตามที่กฎหมายหรือประโยชน์ตามที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองเท่านั้น แม้กระนั้น การจะถือว่าสิทธิถูกระทบกระเทือนนั้น ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดว่าต้องเป็นผู้ที่รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง เช่น เพื่อนบ้านของผู้ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารถือเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีได้ ซึ่งการกำหนดให้ผู้มีอำนาจฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงหรือผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบก็เพื่อจำกัดมิให้ประชาชนโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีได้ถูกระทบกระเทือนสิทธิแต่เห็นถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องการให้มีการแก้ไขเยียวยาไม่ไห้เสนอคำฟ้องต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้บัญญัติให้บุคคลต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจเข้าร่วมในคดีได้ กล่าวคือ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล คณะบุคคลเท่าที่คณะบุคคลนั้นอาจมีสิทธิเรื่องนั้น ๆ ได้ และหน่วยงานของรัฐ คณะบุคคลที่อาจเข้ามีส่วนร่วมในคดีได้นั้น หมายความว่ารวมถึง คณะบุคคลที่ไม่มีความสามารถในทางกฎหมาย คณะบุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้ กรณียอมเป็นการเพียงพอ หากมีการกำหนด ให้คณะบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ในทางกฎหมาย นอกจากนี้ สิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในคดีปกครองของคณะบุคคลอาจอาศัยสิทธิดังกล่าวมาจากสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญได้ อธิบายประเภทของผู้ฟ้องคดีได้ดังนี้

1. บุคคลธรรมดา ประชาชนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในหลายด้านโดยเฉพาะสิทธิทางการปกครอง บุคคลมีสิทธิที่จะเรียกร้องขอให้ศาลคุ้มครองผลประโยชน์ที่ควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายด้วยวิธีการฟ้องคดี ซึ่งรวมถึงการได้รับคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย เนื่องจากการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นสาธารณสมบัติที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การ

<sup>160</sup> สำนักงานศาลปกครอง, *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ และกฎหมายอื่น ๆ* (โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548) 79-81.

ฟ้องคดีปกครองผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นบุคคลที่สิทธิของตนถูกระทบกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระทบโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองเท่านั้นต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายหรือสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม การจะถือว่าสิทธิถูกระทบกระทบนั้นไม่จำเป็นต้องถึงขนาดว่าต้องเป็นผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง เช่น เพื่อนบ้านของผู้ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารคือเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีได้

2. นิติบุคคล ตามกฎหมายเยอรมนีแบ่งนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งการฟ้องคดีตามกฎหมายเยอรมันจะยึดหลักการคุ้มครองสิทธิปัจเจกชน และยอมรับให้นิติบุคคลฟ้องคดีปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกขององค์กรได้ แต่จะฟ้องแทนสมาชิกคนใดคนหนึ่งไม่ได้ ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น กฎหมายเยอรมันไม่ยอมรับให้นิติบุคคลฟ้องได้ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นพิเศษ เช่น สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมฟ้องโต้แย้งต่อมติเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานดำเนินโครงการที่ไม่ได้ดำเนินการไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายเยอรมนีว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติ

3. คณะบุคคล หมายถึง การรวมกันของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โดยคณะบุคคลนั้นจะต้องดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งมีการจัดองค์กรและต้องมีตัวแทนขององค์กร เพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิสำหรับสมาชิกในองค์กรกฎหมายเยอรมันยอมรับให้ฟ้องคดีได้ซึ่งจะถือหลักเช่นเกี่ยวกับการฟ้องคดีของนิติบุคคล จากข้างต้นเห็นได้ว่าประเภทของผู้ฟ้องคดีในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งออกเป็นสามประเภท คือ บุคคลธรรมดา นิติบุคคลและคณะบุคคล หรือกลุ่มบุคคล นอกจากนี้ หากพิจารณาตามประเภทคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครองเยอรมันแล้ว สามารถแบ่งได้เป็นห้าเรื่อง ดังนี้

1. คดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองประเภทนี้จะต้องปรากฏว่ามี การกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้วและผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองภายใน 1 เดือน ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อลบล้างคำสั่งทางปกครอง เงื่อนไขประการสำคัญในการฟ้องคดี คือ การมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองขณะที่ฟ้อง เช่น คำสั่งห้ามชุมนุม คำสั่งอนุญาตให้สร้างอาคารสูงในชุมชน เป็นต้น

2. คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง คำฟ้องของคดีประเภทนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าการที่เจ้าหน้าที่ไม่ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี<sup>161</sup> จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง เช่น ขอให้ฝ่ายปกครองออกใบอนุญาตสร้างอาคาร เป็นต้น

<sup>161</sup> เติ้งอ่าง, 110-111.



3. คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่กระทำการ คดีประเภทนี้มุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำทางกายภาพ โดยไม่เพียงบังคับให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่รวมถึงการบังคับให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ละเว้นการปฏิบัติด้วย

4. คดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ คดีประเภทนี้มุ่งหมายถึงความมีอยู่หรือความไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์ เช่น การฟ้องเพื่อขอให้พิสูจน์ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

5. คำฟ้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายลำดับรอง<sup>162</sup>

3.3.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การคุ้มครองสิทธิในคดีสิ่งแวดล้อมตามระบบกฎหมายเยอรมันส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ในลักษณะของการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม และการคุ้มครองสิทธิจากมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางสิ่งแวดล้อมในขอบเขตของกฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยการป้องกันมลภาวะทางเสียงและทางอากาศ กฎหมายว่าด้วยการก่อสร้าง กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ กฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น<sup>163</sup>

แนวคิดทั่วไปของความรับผิดชอบต่อความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แยกพิจารณาได้ ดังนี้<sup>164</sup> แนวคิดที่หนึ่ง คือ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่จัดโครงสร้างความรับผิดในทางแพ่งระหว่างเอกชนกับเอกชน เพื่อเปิดช่องว่างความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายแพ่งอันประกอบด้วยบทสันนิษฐานความรับผิดของผู้ที่ครอบครองหรือเป็นเจ้าของวัตถุอันตรายไว้ก่อนและให้ผู้นั้นนำสืบโต้แย้ง เช่น กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย เป็นต้น แนวคิดที่สอง คือ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติขึ้นตามข้อบังคับสหภาพยุโรปว่าด้วยความรับผิดในค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีแนวความคิดว่าธรรมชาติเป็นทรัพย์สินสมบัติของส่วนรวม และปัญหาความเสียหายที่มีต่อธรรมชาติจะต้องมีผู้เสียหายเสมอ ลักษณะพิเศษของการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายต่อธรรมชาติที่ไม่มีผู้เสียหาย และการให้สิทธิการฟ้องคดีต่อองค์กรกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้กำหนดให้องค์กรกลุ่มสามารถยื่นคำขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม หรือเป็นองค์กรกลุ่มที่มีส่วนร่วมในการออกใบอนุญาตตั้งแต่ต้น สำหรับหลักเกณฑ์

<sup>162</sup> อังคณา เสารังทอง, 'สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550) 58-64.

<sup>163</sup> เบญจสุตา เฉลิมวิสุตม์กุล, 'ขอบเขตของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายปกครองทางสิ่งแวดล้อม ตามระบบกฎหมายเยอรมัน' (เอกสารเสนอคณะอนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 7/2552, 2552)

<sup>164</sup> เชิดวุฒิ สนิทิมลบูรณ, รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2556) 52-53.

การพิจารณาทางเนื้อหาจะพิจารณาจากเหตุต่าง ๆ เช่น ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และการกระทำดังกล่าวมีสาระอันควรแก่การพิจารณา รวมทั้งมีความเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์ขององค์กรกลุ่มแต่ละแห่ง เป็นต้น

### 3.3.2.2 สิทธิในการฟ้องคดีของสมาคมสิ่งแวดล้อม

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ตราบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม (Umweltrechtsbehelfsgesetz-URG หรือ UmwRG) ประกาศใช้บังคับ เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ. 2006 โดยกำหนดถึงเงื่อนไขที่สำคัญในการใช้สิทธิทางศาลของสมาคมเอาไว้ว่า สมาคมทางสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องเป็นสมาคมทางกฎหมายภายในหรือเป็นสมาคมตามกฎหมายของรัฐอื่น ทั้งนี้ ตามมาตรา 3 แห่งบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้สามารถใช้สิทธิได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น รัฐบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดกรอบของการใช้สิทธิในการฟ้องคดีของสมาคมทางสิ่งแวดล้อม โดยสามารถกำหนดให้ใช้สิทธิได้เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เช่น คำวินิจฉัยของรัฐบัญญัติว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การอนุมัติโครงการที่กำหนดไว้ในภาคผนวกของระเบียบเกี่ยวกับโครงการที่ต้องได้รับการอนุมัติ การวินิจฉัยตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมลพิษ การยืนยันแผนการก่อสร้างที่ฝักกลบขยะตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการหมุนเวียน และคำวินิจฉัยตามรัฐบัญญัติว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 1 แห่งบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

รัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมตั้งอยู่บนพื้นฐานของที่มาของบทบัญญัติหรือกฎเกณฑ์ของประชาคมยุโรปและกฎหมายระหว่างประเทศ โดยกำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิทางศาลของสมาคมไว้ว่า “สมาคมทางสิ่งแวดล้อมนั้นจะต้องได้รับการรับรองก่อน” ซึ่งต่อมาศาลสูงสุดแห่งยุโรปได้ยืนยันหลักดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาที่ Rechtssache C-115/09 ในคดี Trianel-Urteil เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 2011 ศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีของสมาคมทางสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมันว่า การจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของสมาคมทางสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติมาตรา 2 UmwRG (เดิม) นั้น เป็นกรณีที่ขัดต่อกฎหมายของสหภาพยุโรป สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ในการที่จะต้องขยายสิทธิในการฟ้องคดีของสมาคมทางสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติเยอรมันได้บัญญัติเงื่อนไขก่อนการใช้สิทธิฟ้องคดีของสมาคมทางสิ่งแวดล้อมจะต้องมีความสามารถและความรู้เฉพาะด้านในการที่จะสามารถใช้สิทธิในแต่ละกรณีได้ ซึ่งบัญญัติให้สมาคมที่ได้รับการรับรองจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังนี้ 1) ข้อบังคับของสมาคมจะต้องมีเป้าหมายที่เหมาะสมในการสนับสนุนคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก 2) สมาคมนั้นจะต้องก่อตั้งมาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี และภายในระยะเวลาสามปีดังกล่าวจะต้องมีการดำเนินการเพื่อเป็นการสนับสนุนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 3) จะต้องมีการปฏิบัติตามเป้าหมายของสมาคมอย่างสม่ำเสมอ 4) จะต้องมิวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ 5) จะต้องเป็นสมาคมที่เปิดกว้างให้แก่บุคคลที่สนับสนุนเป้าหมายของสมาคมในการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม อีกทั้ง มาตรา 2 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าว บัญญัติไว้ว่า “สมาคมที่ได้รับการรับรองไม่ว่าสมาคมนั้นจะเป็นสมาคมในหรือนอกประเทศก็ตาม

สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่จำเป็นต้องกล่าวอ้างถึงการกระทบสิทธิของสมาคมนั้น” หากพิจารณามาตรา 2 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง จะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นของเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเอาไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น สิทธิในการฟ้องคดีของสมาคมทางสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน จึงถือเป็นข้อยกเว้นของเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครองทั่วไป<sup>165</sup>

### 3.4 กรณีศึกษาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 3.4.1 กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจที่ได้รับการยอมรับว่ามีความเป็นประชาธิปไตยสูงสุดในโลก แม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่พัฒนาแล้วยังต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกามีความเคารพต่อสิทธิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก เช่น สิทธิที่จะได้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่สะอาดปราศจากมลพิษ จึงได้เรียกร้องให้มลรัฐต่าง ๆ ดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อสิทธิในสิ่งแวดล้อมของตน อันส่งผลให้รัฐต้องรับผิดชอบในการคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในสภาพที่ดีเพื่อประชาชนประเทศสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันและในอนาคต ทฤษฎีทรัสต์เพื่อมหาชน (Public Trust Doctrines) จึงรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนประเทศสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้มีการตรากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวให้สิทธิแก่ประชาชนประเทศสหรัฐอเมริกาที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยรัฐมีหน้าที่ที่จะปกป้อง รักษา อนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นไว้ โดยกฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (The National Environmental Policy Act of 1969 : NEPA) มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ กล่าวคือ<sup>166</sup> 1) ประกาศกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อันจะเกื้อหนุนให้เกิดการอยู่ร่วมกันด้วยการมีผลผลิตและด้วยความรู้ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม 2) ส่งเสริมความพยายามที่จะปกป้องหรือขจัดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมและที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตและกระตุนสุขอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ 3) เพิ่มพูนความเข้าใจในระบบนิเวศวิทยาและทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสิ่งสำคัญแก่ประเทศชาติ และ 4) ก่อตั้งสภาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับดังกล่าวถือว่าเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมในเชิงนโยบายระดับรัฐบาลกลางที่มุ่งเน้นให้เป็นกฎบัตรพื้นฐานในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้รัฐสภาได้ออกกฎหมายเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติอากาศสะอาด ปี 1970

<sup>165</sup> นรินทร์ อธิสาร, ‘สิทธิฟ้องคดีของสมาคมสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน’ (กันยายน 2557) 3 วารสารวิชาการศาลปกครอง, 17-23.

<sup>166</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 2 เรื่อง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. .... กรณีศึกษากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น (สถาบันพระปกเกล้า 2545) 32-41.

(The Clean Air Act 1970) กฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด ปี 1972 (Clean Water Act 1972) เป็นต้น ซึ่งกฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่หนึ่ง คำประกาศของรัฐสภาว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ 1) การประสานความร่วมมือกับรัฐบาลของมลรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐ และองค์กรของเอกชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง 2) การกำหนดหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการปรับปรุงและประสานแผนงานหน้าที่โครงการ และทรัพยากรของรัฐบาลกลาง และ 3) การรับรองสิทธิของบุคคลที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีและกำหนดให้เป็นหน้าที่ของปัจเจกชนในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

ลักษณะที่สอง สภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทั้งนี้ กฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นข้อกำหนดของหน่วยงานรัฐบาลกลางประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการคำนึงถึงปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อระบุความจำเป็นเมื่อต้องตัดสินใจดำเนินการ โดยเน้นไปที่การดำเนินการที่สำคัญของรัฐบาลกลางอันส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลกลางต้องจัดทำค่าแถลงการณ์เพื่อประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เรียกโดยทั่วไปว่า ค่าแถลงการณ์เกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIS) กรณีที่การกระทำของรัฐบาลกลางส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตประชาชน เช่น การก่อสร้างอาคารหรือถนนที่เป็นของสาธารณะ และเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องตีความว่าการกระทำของรัฐบาลกลางเป็นการกระทำที่สำคัญส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประชาชนอันอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องจัดทำข้อกำหนดหรือไม่ อีกทั้งแนวความคิดเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญไม่ได้จำกัดเฉพาะกรณีการดำเนินการของหน่วยงานรัฐบาลกลางที่มีต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติเท่านั้น ยังรวมไปถึงการดำเนินการของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับผลประโยชน์ด้านอื่น เช่น การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การว่างงาน อาชญากรรม หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ เป็นต้น อาจได้รับการคุ้มครองภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย<sup>167</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดังกล่าวที่เรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาสร้างและรักษาเงื่อนไขเกี่ยวกับประชาชนและธรรมชาติให้สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปฏิบัติตามข้อกำหนดทางสังคม เศรษฐกิจ และข้อกำหนดอื่น ๆ เพื่อคนรุ่นปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่กำหนดให้การดำเนินการที่สำคัญของรัฐบาลกลางอันอาจจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ต้องจัดทำแถลงการณ์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยละเอียด<sup>168</sup>

#### 3.4.1.1 สิทธิในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม

##### 1) ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (EPA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลทางด้านนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความหมายของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมร่วมสมัย ว่า

<sup>167</sup> Ronald J. Rychlak and David W. Case, *Environmental law* (Oxford university press 2010) 114-116.

<sup>168</sup> Jesse L. Moorman and Zhang Ge, *Promoting and strengthening public participation in China's environmental impact assessment process : comparing China's EIA law and U.S. NEPA* (2007) 287-288.

“การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันและการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมายของประชาชนทุกหมู่เหล่า โดยไม่เลือกชาติพันธุ์ สีผิว ชาติกำเนิดหรือฐานะทางเศรษฐกิจ ในการพัฒนา การนำไปปฏิบัติและการบังคับ ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกาต้องการให้เป้าหมายดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นในทุกชุมชนและเพื่อทุกคนในประเทศสหรัฐอเมริกา ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจะบรรลุได้ก็ต่อเมื่อ ทุกคนได้รับการปกป้องอย่างเท่าเทียมจากภัยคุกคามทางสิ่งแวดล้อมและทางสุขภาพ รวมถึงได้เข้าถึง กระบวนการตัดสินใจของรัฐอย่างเสมอภาคในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีสำหรับการใช้ชีวิต การเรียนรู้และ ในการทำงานของตน” จึงเห็นได้ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งประชาชนจะได้รับการปฏิบัติภายใต้หลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้ ในการพิจารณาคดีของศาลควรร คุ่มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน เช่น ประชาชนสามารถนำข้อพิพาท กรณีน้ำท่วมมาฟ้องต่อศาลได้ เนื่องจากการทำหน้าที่ของรัฐในการป้องกันน้ำท่วมนั้นอยู่ภายใต้มูลเหตุทาง กฎหมายที่รองรับความรับผิดชอบของรัฐ<sup>169</sup>

โดยที่ กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติรับรองให้มนุษย์มีสิทธิในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาบางรัฐได้ยอมรับสิทธิในสิ่งแวดล้อม ดังปรากฏในปฏิญญาสตอกโฮล์มของการประชุมสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1972 ระบุถึงความเชื่อมั่นร่วมกัน ของแต่ละประเทศว่าประชาชนมีสิทธิขั้นพื้นฐานทางเสรีภาพ ความเสมอภาค และการดำรงชีวิตที่เหมาะสม ในสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพ หรือในรัฐธรรมนูญของรัฐฮาวายที่การประกาศรับรองว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิ ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดและดีต่อสุขภาพ รัฐธรรมนูญของรัฐแมสซาชูเซตส์ รัฐมอนทานา และรัฐเพนซิลเวเนียก็ ได้รับรองสิทธิของประชาชนในทำนองเดียวกัน<sup>170</sup> โครงสร้างประการสุดท้ายของความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นไปที่วิธีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายและกฎเกณฑ์ระหว่างบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ภายใน สังคม คนในสังคมให้ความสำคัญต่อสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันกลุ่มคนบางส่วนก็เกิดความกังวล เกี่ยวกับต้นทุนทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ตรงกันข้ามกลับไม่มีใครกลับตั้งคำถามถึงความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมมุ่งเน้นการกระจายสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมและให้ความสำคัญต่อสิทธิด้าน สิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้สนับสนุนด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่ใหญ่เห็นว่า ควรให้ความสำคัญต่อ ชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากการดำเนินการอาจส่งผลกระทบต่อผู้อาศัยในชุมชนได้ ประชาชนมีสิทธิในเข้าถึง ทรัพยากรที่จำเป็น ซึ่งผู้สนับสนุนความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมพยายามผลักดันให้ท้องถิ่นได้รับความเสมอ

<sup>169</sup> ชาลวิทช์ ชัยกันย์, ‘แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐและมาตรการป้องกันภัย พิบัติของหน่วยงานท้องถิ่นในญี่ปุ่น’ (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2556)

<[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+400](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+400)> สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2565.

<sup>170</sup> James Salzman and Barton H. Thompson, Jr., *Environmental Law and Policy* (foundation press 2010) 29.



ภาคตามประชาธิปไตย แต่นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันกลับให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นน้อยลง<sup>171</sup>

ตัวอย่างคดีเกี่ยวกับความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม คดีนี้เป็นคำพิพากษาคดีหุบเขามิเนเรล คิง คดีระหว่าง Sierra Club ซึ่งเป็นองค์การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้กำกับดูแลกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีกรมอุทยานแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทยได้อนุญาตให้บริษัทวอลท์ดิสนีย์ดำเนินโครงการก่อสร้างรีสอร์ตและสนามสกีขนาดใหญ่บริเวณพื้นที่ว่างในหุบเขามิเนเรล คิง ซึ่งบริเวณก่อสร้างดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ภายในอุทยานแห่งชาติซีคว โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า “ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียพิเศษในการคุ้มครองและรักษาอุทยานแห่งชาตินี้ซึ่งถือเป็นป่าไม้ของชาติ” ขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามบริษัทดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไว้เป็นการชั่วคราว เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 1969 ศาลชั้นต้นมลรัฐแคลิฟอร์เนียพิพากษาคำขอของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ศาลอุทธรณ์มลรัฐภาค 9 มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1970 ระบุว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีลักษณะเป็นผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นฎีกาต่อศาลฎีกาแห่งมลรัฐ ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 1972 พิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์ เนื่องจากศาลเห็นว่าประโยชน์ได้เสียของผู้ฟ้องคดียังไม่เพียงพอที่จะนำคดีมาฟ้องเพื่อโต้แย้งหรือให้ศาลตรวจสอบการกระทำของรัฐได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 10 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้เสียหายจากการกระทำของรัฐจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางกฎหมาย และสามารถพิสูจน์ได้ถึงความเดือดร้อนเสียหายอย่างแท้จริง หรือจะอาจเป็นภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับตนจากการกระทำทางปกครองนั้นได้” และหากเป็นองค์กรใด ๆ ที่เข้ามาเป็นผู้ฟ้องคดี องค์กรหรือสมาชิกขององค์กรจะต้องแสดงให้เห็นถึงความเดือดร้อนเสียหายที่ได้รับอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม คดีดังกล่าวมีความเห็นแย้งของผู้พิพากษาในองค์คณะ โดยท่านเห็นว่าประเด็นสำคัญของคดีพิพาทเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิของธรรมชาติ ดังนั้น วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายขององค์กรคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมเป็นไปเพื่อการได้มาของสิทธิในการเป็นผู้ฟ้องคดีที่จะสามารถยื่นฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้<sup>172</sup>

คำพิพากษาของศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกา คดี Friend of the Earth Inc. v. Laidlaw Environmental Services (TOC) Inc. เป็นคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยน้ำเสียจากโรงงาน ทำให้ปริมาณของสารปรอทสูงเกินกว่าที่ได้รับอนุญาตไว้ในระบบการกำจัดมลพิษที่มีการปลดปล่อยแห่งชาติ ศาลวินิจฉัยประเด็น

<sup>171</sup> James Salzman and Barton H. Thompson, Jr., *Environmental Law and Policy* (foundation press 2010) 38-39.

<sup>172</sup> ชาญวิทย์ ชัยกันย์, ‘คำพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ คดีหุบเขามิเนเรล คิง (Mineral King Valley Case) คดีระหว่าง Sierra Club (กลุ่ม NGO ด้านสิ่งแวดล้อม) กับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สหรัฐอเมริกา (Mr. Morton - Secretary of the Interior, USA)’ (2553) 65 สำนักวิจัยและวิชาการ 1-3 <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+3252](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+3252)> สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2565.



อำนาจฟ้องไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามความเป็นจริงหรือมีลักษณะเป็นภัยคุกคาม ความเสียหายที่ได้รับนั้นสมควรนำมาฟ้องร้อง และศาลอาจมีคำพิพากษาที่เป็นการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้แหล่งน้ำได้ตามปกติจากมลพิษดังกล่าว<sup>173</sup>

3.4.1.2 ตัวอย่างคำพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญกรณีการดำเนินการเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ

เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 1970 ประธานาธิบดีริชาร์ด มิลเฮาส์ นิกสัน (ประธานาธิบดีคนที่ 37 แห่งประเทศสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น) ได้ลงนามในพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ปี ค.ศ. 1970 (Clean Air Act of 1970 หรือ CAA) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การลงนามในพระราชบัญญัติดังกล่าวสร้างการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศ แม้ว่าจำนวนประชากร จำนวนยานพาหนะบนถนนและเศรษฐกิจจะขยายตัวมากขึ้น แต่ปรากฏว่าคุณภาพอากาศในประเทศสหรัฐอเมริกาสะอาดขึ้นถึง 77% เป็นผลมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ส่งผลให้ประเทศสหรัฐอเมริกากลายเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จระดับโลกในการจัดการมลพิษทางอากาศ พระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้การดำเนินการเพื่อควบคุมคุณภาพทางอากาศเป็นการดำเนินการนำโดยรัฐบาลกลาง ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (United States Environmental Protection Agency หรือ EPA) และให้อำนาจแก่ประชาชนในการฟ้องร้องรัฐหากปรากฏว่าการจัดการของรัฐล้มเหลว ผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ยังคงเป็นมาตรฐานความสำเร็จของการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม ต่อมา ในปี ค.ศ. 1988 องค์การอุตุนิยมวิทยาโลกและโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ ได้มีการก่อตั้งคณะทำงานระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change หรือ IPCC) ซึ่งเป็นความร่วมมือระดับนานาชาติเกี่ยวกับประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีการประชุมร่วมกันระหว่างนักวิทยาศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเผยแพร่รายงานการประเมินสถานะของวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เศรษฐกิจ และปัญหาทางด้านเทคนิค และนับตั้งแต่มีคณะกรรมการชุดดังกล่าว นั้นปรากฏรายงานการประเมินจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ ในปี ค.ศ.1990 ค.ศ. 1995 ค.ศ. 2001 ค.ศ. 2007 ซึ่งมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศระหว่างประเทศ เห็นได้ว่า ในระดับนานาชาตินั้นเล็งเห็นถึงความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บริบทของประเทศไทยก็มีนักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ ที่เห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวเช่นกัน โดยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. .... ขึ้น

#### 3.4.2 แนวคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบและพัฒนาการด้านความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา พัฒนามาจากแนวคิดในการคุ้มครองพิทักษ์สิ่งแวดล้อม โดยก่อนที่จะมีระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมแยกออกจากการเรียกร้องค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมต้องใช้ระบบการเรียกร้องในทางแพ่ง

<sup>173</sup> สำนักงานศาลปกครอง (เชิงอรรถ 68) 66-68.

ทั่วไป แต่กลับพบอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการ ดังนี้ 1) หลักเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในทางแพ่งค่อนข้างเคร่งครัด 2) การตีความคำว่าผู้เสียหายจะตีความได้ทั้งอย่างแคบและอย่างกว้าง แตกต่างจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบเดียวกันที่ใช้ระบบผู้เสียหายอย่างกว้าง เปิดกว้างให้บุคคลทั่วไปสามารถฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ 3) การนำหลักการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ในการคุ้มครองความเสียหายที่อาจเกิดต่อสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ภาระการพิสูจน์ตกอยู่กับผู้ก่อมลพิษที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการกระทำไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม 4) การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของผู้ฟ้องคดีบางกรณีกระทำได้โดยยากเนื่องจากปัญหาและอุปสรรคในการเรียกค่าเสียหายทางแพ่งในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ได้พัฒนามาเป็น “ความรับผิดของรัฐ” ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาอาจแบ่งออกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ

กรณีหนึ่ง กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐที่มุ่งเยียวยาความเสียหายต่อบุคคล มาจากฐานความรับผิดที่เอกชนฟ้องรัฐ เช่น กรณีความรับผิดทางละเมิดของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของรัฐแห่งสหรัฐ พระราชบัญญัติดังกล่าวลดระดับหลักความคุ้มกันแห่งรัฐชาติปดัย หมายความว่า ประชาชนรับผิดอย่างไร รัฐควรต้องรับผิดอย่างนั้น

กรณีที่สอง กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐที่มุ่งเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหลักการทั่วไปเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติ โดยถือว่าทรัพยากรทุกอย่างของประเทศเป็นของประชาชนทุกคน รัฐเพียงแต่ถือครองแทนประชาชนทุกคนเท่านั้น หลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับ กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำหลักการเรื่อง “ทรัสต์เพื่อมหาชน (Public Trust Doctrine)” มาใช้ในการเรียกค่าเสียหายเพื่อเยียวยาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม อันเป็นหลักการที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายสามารถฟ้องผู้ก่อมลพิษให้ต้องรับผิดในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเรียกร้องแทนประชาชน<sup>174</sup>

### 3.5 กรณีศึกษาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายประเทศญี่ปุ่น

#### 3.5.1 กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในอดีตประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศเกษตรกรรม แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรม การพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ ในเชิงทางบวกทำให้ประเทศญี่ปุ่นเปลี่ยนจากประเทศยากจนสู่ประเทศที่ร่ำรวย ในเชิงทางลบทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายจนก่อให้เกิดปัญหามลพิษขั้นรุนแรง เมื่อประสบกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมประเทศญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงนโยบายของประเทศให้คำนึงถึงการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการตรากฎหมายควบคุมสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ จนประเทศญี่ปุ่นได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ปลอดภัยจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อม

<sup>174</sup> กิรพจน์ ผลพฤกษ์, รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2556) 53-59.

อันสอดคล้องกับมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น ซึ่งบัญญัติว่า “ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับสิทธิมาตรฐานขั้นต่ำในความปลอดภัยและการดำรงชีวิต”<sup>175</sup> อย่างไรก็ตาม ระบบศาลญี่ปุ่นมีการฟ้องคดีแพ่งคดีปกครอง แต่ยังไม่ได้แยกประเภทการฟ้องแบบกลุ่มอย่างชัดเจน มีเพียงได้รับรองการฟ้องแบบกลุ่มในคดีแพ่งเกี่ยวกับผู้บริโภค แม้ว่าจะเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะยังต้องพิจารณาความมีส่วนได้เสียอย่างเคร่งครัด สำหรับคดีการฟ้องเกี่ยวกับการคุ้มครองรักษามรดกทางวัฒนธรรม สามารถสรุปลักษณะของผู้มีสิทธิฟ้องคดีและแนวโน้มในอนาคตได้ดังนี้<sup>176</sup>

(1) คดีของชนเผ่าไอนุ คดีนี้เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้เสียกับชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐได้มีการเวนคืนที่ดินเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนบริเวณพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ของชนเผ่าไอนุ ซึ่งชนเผ่าไอนุเป็นชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในจังหวัดฮอกไกโด ชนเผ่าไอนุจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนการเวนคืน ศาลชั้นโปรพิจารณาแล้วเห็นว่า ชนเผ่าไอนุเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีโดยศาลพิจารณาจากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเป็นสำคัญ คดีนี้แสดงให้เห็นว่า ศาลเล็งเห็นถึงคุณค่าทางวัฒนธรรมของชนเผ่าซึ่งเป็นคนในพื้นที่โดยตรง เมื่อการสร้างเขื่อนดังกล่าวถือ เป็นการดำเนินการที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม และไม่ปรากฏว่ารัฐได้ทำการศึกษาผลกระทบต่อวัฒนธรรมในพื้นที่อย่างเพียงพอ ศาลจึงพิพากษาว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) คดีเกี่ยวกับศาลเจ้าแห่งหนึ่งในโตเกียว คดีนี้เกี่ยวข้องกับผู้มีสิทธิแห่งศาสนสถาน

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อปี ค.ศ. 1964 ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นกำลังเตรียมการเป็นเจ้าภาพกีฬาโอลิมปิกฤดูร้อน และมีโครงการขยายถนนทางเข้าไปศาลเจ้าฟิฟาทที่ได้รับจดทะเบียนเป็นมรดกโลก เนื่องจากเป็นสถานที่สำคัญในการรองรับนักท่องเที่ยว ซึ่งการขยายถนนดังกล่าวมีความจำเป็นต้องตัดต้นไม้ใหญ่บริเวณศาลเจ้า ศาลเจ้าจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลโดยอาศัยเหตุว่า ต้นไม้ใหญ่นั้นมีประวัติความเป็นมายาวนานซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของศาลเจ้าเป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญอันแสดงคุณค่าทางวัฒนธรรมผ่านสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบศาลเจ้านั้น ดังนั้น การขยายถนนเพื่อตัดต้นไม้จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลวินิจฉัยว่าข้อพิพาทนี้ไม่ได้เป็นข้อพิพาทระหว่างผู้ครอบครองดูแลศาลเจ้า คือ นิติบุคคลที่จัดตั้งดูแลศาลเจ้ากับผู้เวนคืนที่ดินเพื่อขยายถนน แต่เป็นความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้เสียเชิงคุณค่าทางวัฒนธรรม คดีนี้เป็นคดีตัวอย่างเพื่อคุ้มครองรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญ

<sup>175</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, *เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 2 เรื่อง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. .... กรณีศึกษากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น* (สถาบันพระปกเกล้า 2544) 54-59.

<sup>176</sup> คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง, *รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2557 : การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ความมั่นคงทางพลังงานในอาเซียน* (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2558) 61.

(3) คดีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิม่า คดีนี้เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้อยู่อาศัยและประกอบอาชีพประมง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลได้รับรองสิทธิการฟ้องคดีแก่ประชาชนที่อยู่ใกล้โรงไฟฟ้าประมาณ 1.8 กิโลเมตรซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และประชาชนที่อยู่ไกลจากโรงไฟฟ้าประมาณ 250 กิโลเมตร โดยประชาชนต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากโรงไฟฟ้าอย่างไร คดีนี้เป็นตัวอย่างที่ศาลขยายสิทธิการฟ้องคดีให้กว้างและยืดหยุ่นขึ้น โดยอาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองได้ ทั้งนี้ จำกัดเฉพาะในกรณีที่ประชาชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์พื้นที่พิพาทเท่านั้น ศาลจึงจะรับรองสิทธิในการขอให้คุ้มครองดังกล่าว แต่ศาลประเทศญี่ปุ่นยังไม่ยอมรับการฟ้องคดีโดยการอ้างสิทธิของธรรมชาติมาฟ้องเพื่อขอให้คุ้มครอง อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาปรากฏว่ามีการพัฒนาทางด้านการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองรักษามรดกทางวัฒนธรรม เช่น คดีนี้ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่บริเวณอ่าวแห่งหนึ่งในจังหวัดอิโรชิม่าได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการอนุญาตถมทะเลเพื่อปรับภูมิทัศน์บริเวณอ่าวดังกล่าว ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีนี้ฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองพื้นที่เก่าและภูมิทัศน์ของอ่าวพิพาทศาลจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญของคุณค่าทางวัฒนธรรมและรับรองการฟ้องของประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ ซึ่งได้ฟ้องเพื่อคุ้มครองพื้นที่เก่าและภูมิทัศน์ของอ่าวแห่งนี้ที่มีประวัติความเป็นมายาวนานตั้งแต่สมัยเอโดะศาลชั้นต้นได้เห็นความสำคัญของคุณค่าทางวัฒนธรรมและรับรองการฟ้องของประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ คดีดังกล่าวนับเป็นตัวอย่างคดีที่สร้างบรรทัดฐานที่ดีด้านการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม แต่สิทธิชุมชนหรือการฟ้องแบบกลุ่มประเทศญี่ปุ่นยังไม่ได้ให้การรับรอง ทำให้การฟ้องเพื่อคุ้มครองรักษามรดกทางวัฒนธรรมจากการดำเนินการใด ๆ ของรัฐ จะต้องเป็นไปในลักษณะคดีฟ้องเพื่อผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถอ้างหรือกล่าวได้ว่าเป็นการฟ้องโดยสิทธิชุมชน

สรุปได้ว่า การพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีของประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะการอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือแผนงานของจังหวัดต่าง ๆ ศาลประเทศญี่ปุ่นจะรับรองสิทธิการฟ้องคดีของกลุ่มประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ โดยพิจารณาจากขอบเขตผลกระทบที่เกิดขึ้นบริเวณสภาพแวดล้อมหรือที่อยู่อาศัยโดยตรง อันแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องคำนึงถึงความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของตน มิใช่คำนึงเฉพาะวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการให้สำเร็จรวมทั้งต้องพิจารณากฎหมายหรือกฎระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย<sup>177</sup> อย่างไรก็ตาม กรณีการฟ้องคดีโดยอาศัยสิทธิชุมชนหรือการฟ้องคดีแบบกลุ่มในญี่ปุ่นยังไม่ได้ได้รับการรับรอง ด้วยข้อจำกัดนี้จึงทำให้การฟ้องเพื่อคุ้มครองรักษามรดกทางวัฒนธรรมจากการดำเนินการใด ๆ ของรัฐ จะต้องเป็นไปในลักษณะคดีฟ้องเพื่อผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถอ้างหรือกล่าวได้ว่าเป็นการฟ้องโดยสิทธิชุมชน ตัวอย่างคดีที่ศาลไม่รับคำฟ้อง

<sup>177</sup> ชาญวิทย์ ชัยกันย์, การพิจารณาคดีของศาลกับการคุ้มครองรักษาแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม จากการศึกษาเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ : กรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่น (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2557) 7-9 <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/,DanalInfo=oe.admincourt.go.th+523](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oe.admincourt.go.th+523)> สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2566.

ไว้พิจารณา เช่น การฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองพื้นที่โบราณสถานโดยกลุ่มนักวิชาการที่เกี่ยวข้องรวมถึงกลุ่มที่ตั้งขึ้นโดยวัตถุประสงค์คุ้มครองรักษารัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า กลุ่มดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองโดยตรง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา<sup>178</sup> เห็นได้ว่า แม้ในอดีตประเทศญี่ปุ่นจะเคยเผชิญปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับมลพิษอย่างรุนแรง แต่ประเทศญี่ปุ่นก็สามารถก้าวผ่านวิกฤติดังกล่าวมาได้ เนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่นฉบับแรกชื่อว่ากฎหมายพื้นฐานสำหรับควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม (The Basic Law for Environmental Pollution Control 1967) การใช้สิทธิต่อสู้ของประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการฟื้นฟู และเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่เสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิม และประการสำคัญ คือ การเคารพสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ชาวญี่ปุ่นมีให้ต่อกัน ภายใต้พื้นฐานของหลักชาตินิยมและความจงรักภักดีต่อชาติ<sup>179</sup>

### 3.5.2 พัฒนาการและลักษณะข้อพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

#### 3.5.2.1 พัฒนาการการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม<sup>180</sup>

เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2553 สำนักงานศาลปกครอง ร่วมกับมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประเทศไทย จัดการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “หลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และมาตรการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อม” โดยมี ดร. โนริโกะ โอคุโบะ (Prof. Dr. Noriko OKUBO) ศาสตราจารย์ประจำบัณฑิตด้านกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยโอซาก้า ประเทศญี่ปุ่น เป็นวิทยากรบรรยายเกี่ยวกับเรื่อง “การพัฒนาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับบทบาทขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐของญี่ปุ่น” ดร. โนริโกะ บรรยายโดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า ลักษณะสำคัญของการพัฒนาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่น คือ การอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างผู้เสียหาย กลุ่มประชาชน นักกฎหมาย และหน่วยงานวิชาการภายในประเทศ ซึ่งการพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อมและกระบวนการยุติธรรมสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นสามารถแบ่งได้เป็นสี่ช่วง ดังนี้ ช่วงที่หนึ่ง ปัญหาสิ่งแวดล้อมในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 กับการเยียวยาที่ไม่เพียงพอ ช่วงที่สอง ปัญหามลพิษที่รุนแรงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กับการพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อมช่วงที่สาม การพัฒนาลักษณะใหม่ภายหลังการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี ค.ศ. 1992 และช่วงที่สี่ การพัฒนาลักษณะคดีในปัจจุบันที่อ้างสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิของธรรมชาติ

<sup>178</sup> คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง, รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2557 :การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ความมั่นคงทางพลังงานในอาเซียน (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2558) 63.

<sup>179</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 2 เรื่อง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. .... กรณีศึกษากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา และกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น (สถาบันพระปกเกล้า 2545) 59-60.

<sup>180</sup> ชาลวิทช์ ชัยกันย์, การพัฒนาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับบทบาทขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐประเทศไทย (พี.เพรส 2553) 214-233.



เพื่อนำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยเฉพาะการฟ้องคดีโดยผู้อยู่อาศัยที่ต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของตนเอง

ลักษณะสำคัญของการพัฒนาการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น สามารถสรุปได้สามลักษณะ ดังนี้ ลักษณะที่หนึ่ง การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประชาชนผู้เสียหายมักได้รับการช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญ และองค์การปกครองท้องถิ่นก็เล็งเห็นถึงความสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น การฟ้องคดีและการตัดสินใจคดีสิ่งแวดล้อมจึงมีลักษณะก้าวหน้าควบคู่กับการพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อม ลักษณะที่สอง คดีแพ่งของประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายทางชีวิตและสุขภาพของประชาชน เป็นแนวทางการจ่ายค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบ และลักษณะที่สาม สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประชาชนยังถูกจำกัด โดยเฉพาะการฟ้องคดีเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ ซึ่งปรากฏว่าคดีที่อ้างสิทธิของธรรมชาติศาลจะตัดสินยกฟ้อง ดังนั้น การรับรองในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มเอ็นจีโอ” จึงมีความสำคัญเพื่อให้การควบคุมและดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมประสบความสำเร็จ

ในปัจจุบันซึ่งอยู่ในช่วงที่สี่ของการพัฒนาการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นได้มีการอ้างสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิของธรรมชาติเพื่อนำคดีมาฟ้องต่อศาลมากขึ้น โดยปรากฏการฟ้องคดีโดยกลุ่มเอ็นจีโอเพิ่มขึ้นด้วย แต่ปรากฏว่าในหลายคดีศาลได้พิพากษายกฟ้อง อย่างไรก็ตาม การอ้างสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิของธรรมชาตินั้น นับว่ามีความสำคัญต่อการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ทั้งนี้ การฟ้องคดีต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งองค์ประกอบของกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะใหญ่ด้วยกัน ดังนี้<sup>181</sup>

(1) เกิดจากสิทธิทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ หรือเป็นแนวคิดที่ยึดเอามนุษย์เป็นศูนย์กลาง (2) เห็นว่า สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติต่างก็สามารถอ้างสิทธิทางกฎหมายของตนได้ ลักษณะของกฎหมายลักษณะนี้มาจากเทคนิคการดำเนินงานขององค์การที่ไม่แสวงหากำไร (NGO) และแนวคิดเรื่องความเชื่อมั่นของสาธารณะ จึงทำให้เกิดแนวคิดเรื่องสิทธิของสิ่งมีชีวิตตามธรรมชาติและเป็นที่มาของ “ทฤษฎีสิทธิของธรรมชาติ (Rights of Nature)” ซึ่งเป็นแนวคิดที่เชื่อว่ามนุษย์ไม่ได้เป็นศูนย์กลาง แต่เป็นส่วนประกอบหนึ่งของธรรมชาติเท่านั้น แนวคิดลักษณะนี้มีที่มาจากกรฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิของธรรมชาติในประเทศสหรัฐอเมริกา คดีหุบเขามิเนเรล คิง ซึ่งเป็นการฟ้องคดีโดยองค์กรเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมที่ชื่อว่า “เซียร์ราคลับ” ยื่นฟ้องต่อศาลห้ามมิให้รัฐบาลอนุญาตให้บริษัทเอกชนก่อสร้างรีสอร์ตและสนามสกีขนาดใหญ่บริเวณหุบเขามิเนเรล คิง แต่ท้ายที่สุดแล้ว ศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาไม่รับรองสิทธิของผู้ฟ้องคดี คดีนี้ทำให้นักคิดเรื่องสิทธิของธรรมชาติได้รับการกล่าวถึงมากขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา จนเกิดการพัฒนาและตรากฎหมายว่าด้วยสิ่งมีชีวิตที่ใกล้สูญพันธุ์ ในปี ค.ศ. 1973 (Endangered Species Act of 1973 : ESA) โดย

<sup>181</sup> ชาญวิทย์ ชัยกันย์, ‘กระบวนกรรยายพิเศษทางวิชาการ “กระบวนกรรยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและไทย ครั้งที่ 2” (2552) 23 วารสารวิชาการศาลปกครอง, 1-3.



บัญญัติถึงการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อสิ่งมีชีวิตที่ใกล้สูญพันธุ์ในมาตรา 11 ไว้ว่า “ผู้ใดก็ตามสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาล หากเห็นว่าสิ่งมีชีวิตที่อาจจะสูญพันธุ์ได้” ต่อมา เมื่อปี ค.ศ. 1980 เกิดข้อพิพาทคดีนกพาลิล่า (Palila) ขึ้น ในการพิจารณาคดีนี้ศาลได้รับรองการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีของนกพาลิล่าและองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้ามาเป็นผู้ฟ้องร่วมด้วย อันเป็นผลจากกรณีศึกษาคดีหุบเขามิเนเรล คิง ที่เกิดการยอมรับเรื่องแนวคิดเรื่องสิทธิของธรรมชาติมากขึ้น หลังจากนั้น ประเทศญี่ปุ่นได้นำแนวคิดการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิของธรรมชาติตามแนวทางของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่เป็นไปในลักษณะแคบกว่า เนื่องจากปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่มีที่มาจากมลภาวะเป็นพิษ ทำให้แนวคิดที่ยึดเอามนุษย์เป็นศูนย์กลางเป็นแนวคิดหลักในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลที่เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม ประกอบกับกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองในญี่ปุ่นไม่ปรากฏบทบัญญัติรับรองสิทธิของธรรมชาติแต่อย่างใด ทำให้คดีเกี่ยวกับสิทธิของธรรมชาติในประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่ศาลจะยกฟ้อง อย่างไรก็ตาม คดีที่มีการอ้างสิทธิธรรมชาติก็ได้รับการพูดถึงในประเทศญี่ปุ่นหลายคดี เช่น คดีกระต่ายดำอามามิโนคุโระ คดีห่านในจังหวัดอิบารากิ คดีพื้นที่สีเขียวอิกุตะ คดีภูเขาทาคาโอะ คดีเขื่อนโคโตบันจัน ประเทศ อินโดนีเซีย คดีปลาพะยูนและนกหัวขวานแห่งจังหวัดโอกินาวา เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะก้าวหน้าควบคู่กับการพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อม แต่การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังถูกจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟ้องคดีเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ เนื่องจากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่รวมทั้งการฟ้องคดีโดยกลุ่มเอ็นจีโอ ที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องโดยปรากฏว่าทุกคดีที่นำมาฟ้องนั้นมีการอ้างสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิของธรรมชาติ<sup>182</sup> ทั้งนี้ เหตุผลประการสำคัญในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลญี่ปุ่นเน้นแนวคิดหลักที่ยึดมนุษย์เป็นศูนย์กลางเป็นหลัก ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องสิทธิของผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในญี่ปุ่นใช้ทั้งวิธีพิจารณาทางแพ่งและทางปกครองประกอบกัน หากเป็นคดีปกครอง ศาลจะมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับศาลปกครองไทย และจุดเด่นอีกประการหนึ่งของญี่ปุ่น คือ การระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีสิ่งแวดล้อม โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นผลให้จำนวนคดีสิ่งแวดล้อมในศาลลดลง<sup>183</sup>

### 3.5.2.2 ลักษณะข้อพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของชีวิต สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นมีขอบเขตกว้างครอบคลุมตั้งแต่ข้อพิพาทเกี่ยวกับทางแพ่งถึงทางปกครอง ในส่วนของคดีปกครองจะเป็นคดีเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันมลภาวะต่าง ๆ รวมถึงการป้องกันการเกิดภาวะโลกร้อน ซึ่งรัฐบาลและรัฐสภาจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรการทางปกครองหรือออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองปกป้อง

<sup>182</sup> ชาญวิทย์ ชัยกันย์, การพัฒนาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับบทบาทขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐประเทศไทย (พี.เพรส 2553) 233.

<sup>183</sup> ชาญวิทย์ ชัยกันย์ (เชิงอรรถ 180) 1-3.

สิ่งแวดล้อมและประชาชน ดังนั้น หากประชาชนหรือภาคเอกชนต้องการดำเนินการทางปกครอง จะต้องเป็นการโต้แย้งในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติกฎหมายหรือความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการทางปกครอง ทั้งนี้ ต้องไม่ใช่การเรียกร้องค่าเสียหาย เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐ คือ เพื่อควบคุมประชาชนหรือภาคเอกชนมิให้ก่อให้เกิดมลภาวะ หากผู้เสียหายต้องการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อมลพิษ ผู้เสียหายจะต้องเป็นฝ่ายยื่นฟ้องต่อศาลหรือดำเนินตามกระบวนการทางกฎหมายเอง แต่หากผู้เสียหายไม่เป็นฝ่ายริเริ่มดำเนินการศาลไม่มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทได้

ลักษณะของข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่นโดยส่วนใหญ่มีลักษณะที่ผู้เสียหายมักเป็นผู้ที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและสังคมน้อย เช่น ชาวนา ชาวประมง ประกอบกับการพิสูจน์ความสัมพันธ์ของเหตุและผลกระทำไต่ยาก เนื่องจากการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต้องมีผู้เชี่ยวชาญและใช้เงินจำนวนมาก รวมทั้งมีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมาก จึงต้องมีการสืบสวนสอบสวนและประสานงานอย่างดี เนื่องจากความเสียหายที่เกิดจากมลภาวะทางสิ่งแวดล้อมมีความรุนแรงและเกิดขึ้นในวงกว้าง จึงต้องมีการเยียวยาความเสียหายอย่างเร่งด่วน ส่งผลให้การดำเนินคดีใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่ายสูงจึงจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบระยะยาวเพื่อป้องกันมิให้มีการสร้างความเสียหายอย่างต่อเนื่อง<sup>184</sup>

### 3.6 ตัวอย่างคำพิพากษาคดีต่างประเทศที่อ้างสิทธิสมาคมหรือมูลนิธิในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล

#### 3.6.1 คำพิพากษาศาลสูงสุดอินเดีย คดี Subhash Kumar v. State of Bihar (AIR 1991 SC 420)

รัฐธรรมนูญอินเดียได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองปรากฏในหมวดที่ 3 ของรัฐธรรมนูญอินเดีย ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองอินเดีย ส่งผลให้พลเมืองอินเดียมีสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมภายใต้กฎหมายท่ามกลางความหลากหลายทางสังคม สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญอินเดีย มี 6 ประการ โดยเกี่ยวข้องกับมาตราที่ 12 ถึง มาตรา 35 เป็นสิทธิที่สามารถนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ อย่างไรก็ตาม สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ระบุอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้นมิได้เป็นสิทธิอันสมบูรณ์หรือเด็ดขาด กล่าวคือ ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเหตุอันควร รัฐมีอำนาจในการจำกัดและควบคุมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ โดยศาลฎีกามีอำนาจและหน้าที่ในการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของพลเมืองไม่ให้มีการละเมิดจากกระทำของรัฐ ดังนั้น หากกฎหมาย มาตรการ หรือนโยบายใด ๆ ของรัฐมีการกระทำละเมิดหรือจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยไม่มีเหตุอันควรอาจถูกยกเลิกหรือประกาศให้เป็นโมฆะได้ จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญอินเดียได้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองอินเดียเป็นอย่างมาก ซึ่งปรากฏในบทนำของรัฐธรรมนูญอินเดีย (พ.ศ. 2493) ที่กล่าวว่า “ พวกเราประชาชนแห่งอินเดีย ได้มีปณิธานอันแน่วแน่ที่จะสถาปนาอินเดียให้เป็นสาธารณรัฐเอกราชประชาธิปไตย และเพื่อให้พลเมืองทั้งหมดทั้งสิ้นได้มาซึ่งความยุติธรรมในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง มีเสรีภาพในด้านความคิด

<sup>184</sup> วีรดา ดิวะสุระเดช, ‘การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมนอกศาลของประเทศญี่ปุ่น’ (สำนักงานศาลปกครอง 2558) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/?DanalInfo= oer.admincourt.go.th+581](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/?DanalInfo= oer.admincourt.go.th+581)> สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2565.

การแสดงออก ความเชื่อ ศรัทธา และการกราบไหว้บูชา มีความเสมอภาค ในด้านสถานภาพและโอกาส และเพื่อส่งเสริมในบรรดาพลเมืองทั้งหมดให้เกิดภราดรภาพ อันจะทำให้ปัจเจกชนมีศักดิ์ศรี และทำให้ชาติมีเอกภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน”<sup>185</sup> ในส่วนของการบัญญัติรองรับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม ประเทศอินเดียมีการบัญญัติรองรับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมากเป็นพิเศษในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญของอินเดียมีการปรับปรุงหลายครั้งจากเหตุสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่มีความมั่นคง เมื่อมีการปรับปรุงหรือตรารัฐธรรมนูญใหม่ ผู้ร่างกฎหมายจึงสามารถหยิบยกบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียได้โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญซึ่งมีการแก้ไขล่าสุดเมื่อปี ค.ศ. 2007 ปราบกฏการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในมาตรา 36-51 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยสิทธิที่รับรอง อาทิ สิทธิในคุณภาพชีวิต ซึ่งเป็นแนวนโยบายของรัฐที่จะต้องดำเนินการในเรื่องนี้ให้ดี หรือสิทธิในด้านอื่น เช่น สิทธิในการทำงาน สิทธิในการศึกษา เป็นต้น อันจะเห็นได้ว่ามีลักษณะการรับรองสิทธิแบบเดียวกับของประเทศไทย กล่าวคือ เป็นการรับรองไปพร้อมกับสิทธิมนุษยชนมากกว่าจะเป็นบทบัญญัติที่วางกรอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐในดำเนินการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ปัญหาสิ่งแวดล้อมในอินเดียจึงเป็นประเด็นปัญหาที่มีสภาพรุนแรงใกล้เคียงกับประเทศไทย<sup>186</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญอินเดียนั้นมีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ เพื่อตอบสนองความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของสภาพสังคม จุดเด่นนี้เองที่ทำให้รัฐธรรมนูญอินเดียกลายเป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่มีความเก่าแก่แห่งหนึ่งของโลก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียเป็นรัฐธรรมนูญที่มีชีวิตนั่นเอง<sup>187</sup>

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องโดยอาศัยมาตรา 322 ของรัฐธรรมนูญแห่งอินเดีย ซึ่งมาตราดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้ร้องอ้างว่า บริษัททาทาไอรอน แอนด์สตีล จำกัด ปล่อยขยะลงสู่แม่น้ำเป็นเหตุให้ไม่สามารถนำน้ำบริเวณนั้นมาใช้ดื่มกินและใช้ทางการเกษตรได้ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสุขอนามัยของประชาชนในวงกว้าง เป็นการกระทำละเมิดสิทธิในชีวิตที่ได้รับรับรองไว้ในมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญ จึงมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกร้องบังคับใช้กฎหมายการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ ค.ศ. 1974 อย่างจริงจัง ต่อมา ศาลสูงสุดวินิจฉัยว่า การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะต้องเป็นการฟ้องคดีโดยบุคคลที่มีความใส่ใจอย่างแท้จริงในการที่จะปกป้องสังคมในฐานะที่เป็นตัวแทนของชุมชนนั้น ๆ การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะจึงไม่อาจนำมาใช้เพื่อตอบสนองความโกรธแค้นขุ่นเคืองส่วนตัวของบุคคลใดบุคคล

<sup>185</sup> กลุ่มงานห้องสมุด สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘รัฐธรรมนูญอินเดีย รัฐธรรมนูญที่ยาวที่สุดในโลก’ (พฤษภาคม, 2559) 5 สารสังเขปบทความวารสาร, <[https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/abstracts/journals/journals%202016/NALT-abstract-serial\\_may2016.pdf](https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/abstracts/journals/journals%202016/NALT-abstract-serial_may2016.pdf)> 21-24.

<sup>186</sup> ปวริศร เลิศธรรมเทวี, ‘เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม’ (รายงานการศึกษาวิจัยส่วนบุคคล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2558) 131-132.

<sup>187</sup> จิราวุฒิจิตจักร, ‘รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ รัฐธรรมนูญอินเดียกับบทบาทการส่งเสริมประชาธิปไตยและความหลากหลายของผู้คนในสังคม’ (การสัมมนาโครงการสำนักนวัตกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า 2565) <<https://www.kpi.ac.th/uploads/pdf/DYO3jzJZk6URzaXcumkxRCZ4gk0rbWiVoGpLk0IE.pdf>> สืบค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2565.

หนึ่ง จึงไม่อาจยกผลประโยชน์ส่วนตัวขึ้นอ้างเพื่อประโยชน์ในการฟ้องคดีตามมาตรา 32 ของรัฐธรรมนูญได้ เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องได้ดำเนินการซื้อขยะเสลอรี่จากบริษัทที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ก่อกวนและมีความต้องการขยะของเหลวเพิ่มขึ้น แต่บริษัทปฏิเสธที่จะขายขยะตามคำขอซื้อของผู้ร้อง ผู้ร้องจึงลักลอบขนขยะของบริษัท เป็นเหตุให้บริษัทฟ้องผู้ร้องต่อศาลเป็นคดีอาญา รวมทั้งยังปรากฏหลักฐานว่าผู้ร้องมีความโกรธแค้นและใช้หลายวิธีการเพื่อโต้ตอบบริษัทที่พิพาท และนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายใต้มาตรา 32 ของรัฐธรรมนูญโดยอ้างว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา<sup>188</sup>

3.6.2 คำพิพากษาศาลสูงสุดศาลสูงสุดของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ คดี Oposa (Juan Antonio Oposa v. The Honourable Fulgencio S. Factoran (No. 101083, July 30, 1993) เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมแทนคนรุ่นหลัง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องเป็นกลุ่มเยาวชนชาวฟิลิปปินส์ ยื่นคำร้องโดยความยินยอมของผู้ปกครองทั้งในนามของตัวเอง และในฐานะตัวแทนของคนรุ่นอนาคตที่ยังไม่ถือกำเนิด ร่วมกับกลุ่มเครือข่ายเพื่อระบบนิเวศฟิลิปปินส์ ต่อศาลว่า ผู้ร้องเป็นตัวแทนคนรุ่นเดียวกันกับผู้ร้องและเป็นตัวแทนคนรุ่นอนาคตที่ยังไม่ถือกำเนิดและคำร้องของผู้ร้องเป็นการฟ้องคดีของกลุ่มผู้เสียหายซึ่งมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ร้องเห็นว่าป่าไม้ของประเทศกำลังถูกทำลาย จึงมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยกเลิกสัญญาสัมปทานการตัดไม้ทั้งหมด รวมทั้งสัญญาสัมปทานที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย ต่อมา ศาลสูงสุดของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีคำวินิจฉัย โดยสรุปได้ว่า ประเด็นของคำร้องเป็นประโยชน์ได้เสียร่วมกันทั่วไปของประชาชน และกรณีเป็นไปไม่ได้ที่จะนำประชาชนทั้งหมดมาปรากฏตัวต่อศาล คำร้องของผู้ร้องจึงเป็นการฟ้องคดีแบบกลุ่ม ผู้ร้องจึงมีสิทธิที่จะร้องต่อศาลในนามของคนรุ่นถัดไป เนื่องจากคนทุกรุ่นมีความรับผิดชอบต่อกันคนรุ่นถัดไปจากตนในการรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความดีมีค่าจากระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ในการปกป้องและทำให้สมประโยชน์แห่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิ่งที่เข้าใจได้อย่างชัดเจน และเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว แต่ผู้ร้องไม่อาจกล่าวว่าเป็นการร้องต่อศาลในประเด็นปัญหาทางการเมือง เนื่องจากบทบัญญัติในหมวด VIII ของรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจศาลในการทบทวนตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้ คำร้องคดีนี้แสดงให้เห็นถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ สิทธิที่จะมีระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์ ตามมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1987 นอกจากนี้ ศาลสูงสุดได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับคดีนี้ไว้ว่า “ในทางความเป็นจริง สิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้” เพราะสิทธิเหล่านี้ได้รับการคาดหมายว่ามีอยู่พร้อมกับการเกิดขึ้นของมนุษย์แล้ว อันก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่รัฐในการที่จะต้องรักษา

<sup>188</sup> สุชาติ วงศ์สินนาค, ‘ศาลสูงสุดอินเดีย (Supreme Court of India) Subhash Kumar v. State of Bihar (AIR 1991 SC 420)’ (ศาลปกครอง, 2553) <<https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/04judgmentdetail-38.html>> สืบค้นเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2565.

ระบบนิเวศที่สมดุลและสมบูรณ์ รวมทั้งคุ้มครองสิทธิในการมีสุขภาพที่ดีของประชาชน ศาลสูงสุดจึงมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาของศาลชั้นต้น<sup>189</sup>

จากคำวินิจฉัยศาลสูงสุดของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ข้างต้นนั้น นำมาสู่การวางบรรทัดฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในปัจจุบันการจัดการสิ่งแวดล้อมมิใช่เป็นหน้าที่ของรัฐเพียงอย่างเดียว แต่เป็นหน้าที่ของประชาชนซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการเข้ามาช่วยตรวจสอบและดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐ นอกจากนี้ คำวินิจฉัยข้างต้นมีการกล่าวถึงสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชน อันถือเป็นการรับรองตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องบัญญัติเป็นกฎหมายตามหลักกฎหมายบ้านเมือง เนื่องจากเป็นสิทธิทางธรรมชาติที่มนุษย์ทุกคนมีสิทธิมาตั้งแต่กำเนิดโดยไม่จำเป็นต้องมีการรับรองตามกฎหมายก็สามารถใช้สิทธินั้นในการเรียกร้องทางฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยที่สิทธิการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสิทธิของคนรุ่นหลังของประเทศไทยได้รับการรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43<sup>190</sup>

### 3.6.3. คำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ คดีล่าวาฬในประเทศญี่ปุ่น

คดีนี้เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเครือรัฐออสเตรเลียและประเทศญี่ปุ่น โดยเครือรัฐออสเตรเลียนฟ้องประเทศญี่ปุ่นต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) ขอให้ยับยั้งการที่ประเทศญี่ปุ่นพยายามล่าวาฬในเขตมหาสมุทรทางตอนใต้ของโลก โดยได้ตั้งข้อสงสัยว่าการล่าวาฬของประเทศญี่ปุ่นภายใต้โครงการ JARPA II นั้นมีช่องโหว่ในข้อตกลงภายใต้การประชุมนานาชาติในเรื่องกฎข้อบังคับของการล่าวาฬหรือไม่ ศาลมีคำพิพากษาว่า “โครงการของประเทศญี่ปุ่นนั้นไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อวัตถุประสงค์ทางวิทยาศาสตร์ดังที่กล่าวอ้างไว้ และใบอนุญาตพิเศษที่ได้รับจากประเทศญี่ปุ่นอันเกี่ยวข้องกับการล่าวาฬในมหาสมุทรทางตอนใต้นั้นไม่ใช่สำหรับการวิจัยทางวิทยาศาสตร์” ผลจากคำตัดสินทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องยุติการล่าวาฬภายใต้โครงการที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันในมหาสมุทรแถบขั้วโลกใต้ คำตัดสินของศาลมีผลผูกพันและไม่สามารถอุทธรณ์ได้ ต่อมา ไอเม่ เลสลีย์ ผู้อำนวยการด้านเตาทะเลและวาฬขององค์กรกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล (WWF international)<sup>191</sup> กล่าวว่า “การตัดสินของศาลช่วยให้วัตถุประสงค์ของการอนุรักษ์เขตสงวนทางทะเล

<sup>189</sup> สุชาติ วงศ์สินนาค, ‘คดี Oposa การใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมแทนคนรุ่นหลัง ทำได้ด้วยหรือ?’ (ศาลปกครอง, 19 มีนาคม 2556) <<https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/04judgmentdetail-113.html>> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565.

<sup>190</sup> อนันต์ เพียรวัฒนะกุลชัย, ‘การใช้สิทธิฟ้องคดีของพลเมืองในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต’ (ตุลาคม-ธันวาคม 2561) 2 วารสารวิชาการศรีปทุม ชลบุรี, 86.

<sup>191</sup> องค์กรกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล (World Wide Fund for Nature, WWF) เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ดำเนินงานด้านการอนุรักษ์โดยยึดหลักการผสมผสานองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้าด้วยกัน อีกทั้งยังประสานความร่วมมือกับกลุ่มองค์กร รวมถึงบุคคลทุกระดับในหลายประเทศทั่วโลก โดยหนึ่งในพันธกิจหลักขององค์กรดังกล่าว คือ การปกป้องชีวิตสัตว์ป่า และสร้างการตระหนักรู้ให้กับสังคม ถึงภัยที่กำลังคุกคามวิถีชีวิตตามธรรมชาติของสัตว์ป่า รวมทั้งส่งเสริมให้ชุมชนเกิดความเข้าใจถึงประโยชน์ร่วมกันระหว่างคนและสัตว์ป่า WWF Thailand, ‘รู้จักเรา | WWF’ <[https://www.wwf.or.th/about\\_wwf/](https://www.wwf.or.th/about_wwf/)> สืบค้นเมื่อ 11 กันยายน 2566.



แถบขั้วโลกใต้บรรลุผล การปกป้องวาฬในมหาสมุทรแถบขั้วโลกใต้นั้นสำคัญต่อการรักษาความอุดมสมบูรณ์ของประชากรวาฬทั่วโลก” คำตัดสินของศาลโลกในวันนี้ได้สร้างกรณีตัวอย่างของการบังคับใช้ข้อตกลงระดับโลกที่จะปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อคนรุ่นหลังต่อไป”<sup>192</sup>

3.6.4. คำพิพากษาของศาลสูงแห่งมาลาया ประเทศมาเลเซีย คดี Kajing Tubek v. Ekran Bhd 1996

ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นคดีสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1993 จากกรณีที่คณะรัฐมนตรีสหพันธรัฐแห่งมาเลเซียได้อนุมัติแผนการก่อสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ในเขตมลรัฐซาราวักเพื่อเป็นแหล่งจ่ายกระแสไฟฟ้าให้กับประชาชนทั่วประเทศ โดยโจทก์ทั้งสามเป็นผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ก่อสร้าง คำฟ้องของโจทก์ทั้งสามกล่าวอ้างว่าโครงการก่อสร้างดังกล่าวจะทำลายอาคารบ้านเรือน ป่าไม้และที่ดินทำกิน ซึ่งรวมถึงวิถีการดำรงชีวิตที่โจทก์ทั้งสามเคยมีอยู่อย่างปกติสุขลงอย่างสิ้นเชิง ต่อมา เมื่อวันที่ 27 มีนาคม ค.ศ. 1995 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974 มีคำสั่งหมายเลข PU (A) 117 ยกเลิก ข้อ 13 (b) ของคำสั่งหมายเลข PU (A) 362/87 โดยคำสั่งหมายเลข PU (A) 117 ไม่ได้กำหนดให้การก่อสร้างเขื่อนและโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำเป็นกิจการที่ต้องมีการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอีกต่อไป โจทก์ทั้งสามจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยอ้างว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีคำสั่งหมายเลข PU (A) 117 (ปี ค.ศ. 1995) ทำให้โจทก์ทั้งสามเสียสิทธิที่จะได้รับสำเนารายงานประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และสิทธิที่จะเสนอความเห็นและมีตัวแทนของตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบรายงานประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม โจทก์ทั้งสามจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาว่า ก่อนที่จำเลยจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างเขื่อน จำเลยจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974 มาตรา 34 A และคู่มือแนวทางปฏิบัติในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่ออกโดยผู้อำนวยการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต่อมา ศาลสูงแห่งมาลาयाพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1974 “เพราะว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับสิ่งแวดล้อมของพวกเขา เป็นพื้นฐานของการเกิดขึ้นของข้อความคิดเรื่องผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (ข้อ 1.6.1 ของคู่มือแนวทางปฏิบัติ)” ด้วยเหตุนี้ โจทก์ทั้งสามจึงมีสิทธิที่จะได้รับสำเนารายงานประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีสิทธิที่จะมีตัวแทนของตนเข้าร่วมการพิจารณารายงานดังกล่าวและเสนอความคิดเห็นของตน ก่อนที่ผู้อำนวยการคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับรายงานประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงพิพากษาว่า คำสั่งหมายเลข PU (A) 117 ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำสั่งให้จำเลยต้องปฏิบัติตามมาตรา 34 A แห่งพระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อม

<sup>192</sup> WWF ประเทศไทย, ‘ศาลโลกยืนยันคำตัดสินปกป้องวาฬในมหาสมุทรตอนใต้’ (WWF, 1 เมษายน 2557) <<https://www.wwf.or.th/?218890/>> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565.



ค.ศ. 1974 และ คู่มือแนวทางปฏิบัติในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่ออกโดยผู้อำนวยการคุณภาพสิ่งแวดล้อม<sup>193</sup>

3.6.5 คำพิพากษาศาลสูงสุดของประเทศมาเลเซีย การฟ้องคดีแบบกลุ่มว่าด้วยเรื่องสิทธิตามจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าดิบชื้นในมาเลเซีย

ชุมชนพื้นเมืองในมาเลเซียโดยการสนับสนุนและช่วยเหลือขององค์กรด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน (Bruno Manser Fund) ได้ยื่นฟ้องคดีแบบกลุ่มต่อบริษัทตัดต้นไม้ซุง Samling และรัฐบาลแห่งรัฐซาราวัก ประเทศมาเลเซีย ที่วางแผนจะตัดไม้ในป่าดิบชื้นจำนวนเกือบหนึ่งแสนไร่ เพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าดิบชื้นไม่ให้ถูกทำลาย โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่าบริษัทได้รับใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ คดีดังกล่าวนับเป็นคดีเกี่ยวกับเรื่องสิทธิตามจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองคดีที่ 5 ที่ชุมชนพื้นเมืองป็นังได้ยื่นฟ้องต่อศาลนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 โดยก่อนหน้านี้ศาลมาเลเซียมีคำพิพากษาให้ฝ่ายชนพื้นเมืองชนะคดีในหลายคดี แต่ปรากฏว่ารัฐบาลแห่งรัฐซาราวักมักเพิกเฉยต่อคำพิพากษา<sup>194</sup> จากกรณีคดีดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าสิทธิตามจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าดิบชื้นในมาเลเซียสอดคล้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ มาตรา 29 วรรคแรก ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการอนุรักษ์และปกป้องสิ่งแวดล้อมและประสิทธิผลของดินหรือเขตแดนและทรัพยากร รัฐต้องจัดตั้งและดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนชนเผ่าพื้นเมืองในการอนุรักษ์และปกป้องโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไม่ได้จัดอยู่ในประเภทของสิทธิมนุษยชน แต่สามารถจำแนกสิทธิได้หลากหลายประเภท หรืออาจจำแนกเป็นสิทธิมนุษยชนได้ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง สิทธิทางด้านการเมืองสามารถใช้เพื่อให้แต่ละบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรพัฒนาเอกชน เข้าถึงข้อมูลการเยียวยาโดยทางศาลและกระบวนการทางการเมือง ในการนี้ต้องให้อำนาจบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมและตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมกรณีที่รัฐบาลใช้อำนาจในการจัดการชีวิตความเป็นส่วนตัว และทรัพย์สินจากความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม ประการที่สอง การปฏิบัติต่อสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ส่งผลดีต่อสุขภาพและความเหมาะสมในสิทธิทางเศรษฐกิจหรือสังคม เมื่อเปรียบเทียบกับกติกาว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของสหประชาชาติ ปี 1996 ปรากฏข้อโต้แย้งสำคัญที่เกี่ยวกับการเพิ่มคุณค่าคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้มีลักษณะพิเศษ โดยเปรียบเทียบกับสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม และประการที่สาม ทางเลือกในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยความสามัคคีจากกลุ่มบุคคล โดยการให้สิทธิแก่ชุมชนมากกว่าสิทธิของบุคคลแต่ละคนในการพิจารณาถึงแนวทางการปกป้องและจัดการสิ่งแวดล้อม

<sup>193</sup> สุชาติ วงศ์ลินนาค, 'สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐ: บทเรียนจากคำพิพากษาของศาลสูงแห่งมาเลเซีย (มาเลเซีย)' (ศาลปกครอง, 2553) <<https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/04judgmentdetail-1286.html>> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565.

<sup>194</sup> นางสาววิภัษรินทร์ ประพันธ์ศิริ, 'การฟ้องคดีแบบกลุ่มว่าด้วยเรื่องสิทธิตามจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าดิบชื้นในมาเลเซีย' (ศาลปกครอง, 21 มีนาคม 2556) <<https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/04judgmentdetail-114.html>> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565.

และทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่กฎหมายมุ่งให้การคุ้มครองเป็นประการสำคัญ<sup>195</sup>

**ตารางที่ 3.1** เปรียบเทียบความแตกต่างการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น

หัวข้อ	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศญี่ปุ่น
กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม	รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (กฎหมายพื้นฐาน)	พระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น
สิทธิทางสิ่งแวดล้อม	การรับรองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อมสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนทางสิ่งแวดล้อมการดำเนินคดีแบบกลุ่ม	การรับรองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางสิ่งแวดล้อมสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนทางสิ่งแวดล้อมการดำเนินคดีแบบกลุ่ม	การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดและดีต่อสุขภาพการรับรองสิทธิและคุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม	การรับรองสิทธิทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีความปลอดภัยในการดำรงชีวิตโดยปราศจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อม
แนวคิดของผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	พิจารณาจากหลักเกณฑ์ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างและอย่างแคบ	พิจารณาจากหลักเกณฑ์ผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกละเมิดสิทธิโดยตรง (ผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบ)	พิจารณาจากหลักเกณฑ์การคุ้มครองพิทักษ์สิ่งแวดล้อม	พิจารณาจากหลักเกณฑ์ผู้มีส่วนได้เสียอย่างเคร่งครัด

<sup>195</sup> Martin D. Robert M. and Sarah W, *Case & Materials on International Law* (Bell & Bain Ltd. 2011) 482-484.

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

หัวข้อ	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศญี่ปุ่น
แนวคิดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	หลักเรื่องผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง โดยห้ามการใช้สิทธิฟ้องคดีโดยอ้อมสถานะความเป็นประชาชนมาเป็นที่มาของการฟ้องคดี	แนวคิดทั่วไปของความรับผิดชอบ ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม พิจารณาได้จากแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมและพระราชบัญญัติความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม	แนวคิดทั่วไปของความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม พิจารณาได้จากกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐที่มุ่งเยียวยาความเสียหายต่อบุคคลและต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	เริ่มเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลนำคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาฟ้องต่อศาลมากขึ้น แต่การฟ้องคดียังมีข้อจำกัดหลายประการ
การจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม	ไม่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม	ไม่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม	ไม่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม (ยกเว้นในบางมลรัฐ ได้แก่ มลรัฐเวอร์มอนต์ที่มีการออกกฎหมายจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม)	ไม่มีการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อม

### 3.7 กรณีศึกษาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายไทย

โดยที่มาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้น

การกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้ ก่อนที่ศาลปกครองจะได้มีการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 นั้น ปรากฏว่ามีข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นมาก่อนแล้วโดยศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี คือ ศาลยุติธรรม จากการศึกษาของผู้วิจัยปรากฏว่า จุดเริ่มต้นของการยกข้อต่อสู้เรื่องสิทธิทางธรรมชาติเพื่อฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 861/2540 ระหว่าง นายพนัส ทัศนียานนท์ กับพวกรวม 7 คน โจทก์ และนายกรัฐมนตรีกับพวกรวม 3 คน จำเลย ข้อโต้แย้งของโจทก์ที่กล่าวอ้างว่าการกระทำของจำเลยเป็นการโต้แย้งละเมิดต่อสิทธิและหน้าที่ของสาธารณะโดยมิชอบ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ โดยศาลฎีกาวินิจฉัยว่า สิทธิตามที่โจทก์ยกขึ้นอ้างเป็นเพียงสิทธิตามปกติที่บุคคลทั่วไปมีสิทธิได้รับตามที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว ไม่ใช่กรณีที่โจทก์ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ กรณีจึงเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมปฏิเสธสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการยกข้อต่อสู้ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันพึงได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าเป็นสิทธิพิเศษ ผู้วิจัยมีความเห็นว่ คำพิพากษาดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นอันแสดงให้เห็นว่าสิทธิในการดูแล รักษา ปกป้องและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นสิทธิที่บุคคลพึงมีและควรได้รับการรับรองตามกฎหมาย คดีนี้ศาลมีคำพิพากษาว่าโจทก์ทั้งเจ็ดไม่มีสิทธิที่จะฟ้องร้องจำเลยทั้งสามเป็นคดีนี้กรณีนี้ที่โจทก์ต่อสู้ว่าสิทธิและหน้าที่ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิพิเศษ แต่ภายหลังเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์กรเอกชนได้อ้างสิทธิและหน้าที่ด้านการคุ้มครอง การอนุรักษ์ หรือการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อันอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรและสิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองและคุ้มครองภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งศาลปกครองพิจารณาในหลายคดีแล้วพบว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### 3.7.1 ประเภทของผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสีย

สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สามารถแบ่งแยกประเภทของผู้เดือดร้อนหรือเสียหายตามลักษณะตัวบุคคลได้ 3 ประเภท ซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกันประเภทของผู้ฟ้องคดีตามแนวคิดผู้มีส่วนได้เสียฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

(1) บุคคลธรรมดา การพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น โดยหลักจะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบทางตรงจากการดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือมีส่วนได้เสียในคดีประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม

(2) นิติบุคคล หรือองค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยที่บทบัญญัติมาตรา 66 และ 67 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดสาระสำคัญของสิทธิและหน้าที่ที่นิติบุคคลไว้ว่า นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย เว้นแต่สิทธิและหน้าที่นั้นจะมีได้เฉพาะ

แก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น และในกรณีที่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายเป็นองค์กรเอกชน จะพิจารณาตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งลักษณะของผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่เป็นนิติบุคคล หรือองค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันจะใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ 1) สมาคม นิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อกระทำการใด ๆ โดยไม่แสวงหารายได้หรือกำไร มีการจดทะเบียนและปฏิบัติตามข้อบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 2) สหภาพ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามไว้ว่า “สหภาพ” หมายถึง การรวมตัวขององค์การตั้งแต่ 2 องค์การขึ้นไป เพื่อดำเนินกิจการทั่วไปหรือกิจการเฉพาะอย่างตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่เข้าร่วมกันนั้น 3) สหกรณ์ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้นิยามไว้ว่า “สหกรณ์” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งรวมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันและได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

(3) คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ไม่มีกฎหมายรับรองให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่เนื่องจากคดีปกครองสิ่งแวดล้อมมักมีผลกระทบต่อผู้คนเป็นจำนวนมาก ศาลปกครองสูงสุดจึงได้ยอมรับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผ่านแนวคำวินิจฉัยไว้หลายคดี โดยเฉพาะกรณีของสิทธิชุมชน<sup>196</sup> อันแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองให้ความสำคัญต่อการฟ้องคดีโดยอาศัยสิทธิชุมชนเป็นอย่างมาก สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้บัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนไว้เป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนในประเทศ

### 3.7.2 การพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อม

บุคคลใดจะมีสิทธิในการฟ้องคดีได้นั้น บุคคลนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับเหตุที่จะนำมาฟ้องคดีอันเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลและ มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด หรือการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรที่หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่การที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาไว้หรือไม่ จะต้องปรากฏว่า

<sup>196</sup> เพ็ญญา พจมานวงค์ และคณะ, การพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองสิ่งแวดล้อม (สำนักงานศาลปกครอง 2557) 19-27.

ข้อพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองและผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายแล้ว โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะประเด็นผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น ไม่รวมถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฟ้องคดีในประเด็นอื่น ๆ และจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 สามารถจำแนกผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ได้ 4 ประเภท ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สิทธิชุมชน และผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จากบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวสามารถจำแนกประเภทผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียได้ 2 ประเภท คือ ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง และผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

(1) ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง คือ ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง จากบทบัญญัติมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้วางหลักเกณฑ์การเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างไว้ กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากก้อยคำของบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตของการฟ้องคดีไว้อย่างกว้าง หมายความว่า ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการละเว้นกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็ถือว่าเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียในการที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และไม่ต้องรอให้ต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นก่อน โดยที่หลักการเป็นผู้เสียหายอย่างกว้างที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองต่อศาลเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าว เกิดขึ้นจากการที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระทบกระเทือน เช่น สิทธิที่จะดำรงชีพอย่างปกติต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพของตน ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนราคาจากกลิ่นเหม็นหรือเสียงดังในบริเวณที่พักอาศัยจนทำให้ไม่อาจดำรงชีพได้อย่างปกติสุขก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยสรุป หลักการเป็นผู้เสียหายอย่างกว้างนั้น เป็นการให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่เคร่งครัดว่าจะต้องเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง เพียงแต่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้



(2) ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ หลักการเป็นผู้เสียหายอย่างแคบ เป็นไปตามหลักการโต้แย้งสิทธิตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในกรณีนี้จะต้องถูกโต้แย้งสิทธิ โดยการกระทำละเมิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นข้อโต้แย้งสิทธิตามสัญญาทางปกครองเท่านั้น ดังนั้น การเป็นผู้เสียหายอย่างแคบจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจเรียกคดีประเภทนี้ว่า “คดีละเมิดทางปกครอง” และคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นคดีสัญญาทางปกครองเท่านั้น

### 3.7.3 คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เห็นได้ว่า โดยทั่วไปศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง จำนวน 6 ประเภทคดี อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยส่วนใหญ่สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภทคดี ดังนี้<sup>197</sup>

<sup>197</sup> อังคณา เสาธงทอง, ‘สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550) 14-15.

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.1/2560 เป็นกรณีที่อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมมิได้ให้ประชาชนผู้อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับการก่อสร้างโรงงานพิพาทที่อาจได้รับผลกระทบจากมลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศอันเกิดจากโรงงานได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสประชาชนได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น) และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นเหตุให้การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานพิพาทเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 11-14/2557 กรณีที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมีหน้าที่จะต้องจัดให้รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนทุกคันให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้ สภาพของรถต้องมั่นคงแข็งแรงและไม่ก่อมลพิษอันอาจทำให้เสื่อมเสียสุขภาพอนามัยของผู้โดยสารและประชาชนทั่วไป การที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพปล่อยให้รถยนต์โดยสารและรถร่วมบริการออกวิ่งปล่อยควันดำจากท่อไอเสียอันเป็นมลพิษทางอากาศเกินมาตรฐาน ถือได้ว่าองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการขนส่งบุคคลตามอำนาจหน้าที่ขององค์การขนส่งมวลชนฯ

(3) การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่ง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 833-838/2562 กรณีที่เจ้าของอาคารฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นถือเป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งการเปรียบเทียบปรับ 2 ครั้ง โดยไม่ได้มีการใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มข้นขึ้นเป็นบทหนักในการกำหนดโทษกับผู้ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกอบข้อ 7 ของประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อสร้างอาคารและสาธารณูปโภค พ.ศ. 2539 อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 25/2557 กรณีผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านในตำบลราชาเทวะได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นของขยะที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าการกำจัดขยะมูลฝอยถือเป็นบริการสาธารณะที่หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ที่กฎหมายบัญญัติไว้ การที่หน่วยงานทางปกครองทำสัญญาจ้างเอกชนกำจัดขยะมูลฝอยถือเป็นการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านกำจัดขยะมูลฝอยแทนหน่วยงานทางปกครอง

#### 3.7.4 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดยอมรับหลักการว่า ผู้ที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยจะต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงกับเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ทั้งผู้ฟ้องคดีก็ต้องแสดงให้ศาลเห็นว่า ตนได้รับผลกระทบจากเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างไร และหากศาลมีคำพิพากษาแล้วผู้ฟ้องคดีจะได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไร ซึ่งเป็นไปตามประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ดังตัวอย่างคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 96/2555 คดีระหว่างนายธนภุต ทองเต็ม กับพวกรวม 42 คน ผู้ฟ้องคดี กับ องค์การบริหารส่วนตำบลนาเริก กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งซึ่งมีสาระสำคัญว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมในท้องที่ตำบลนาเริก อันเป็นชุมชนท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนและสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม ตามมาตรา 66 และมาตรา 67 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1850/2559 คดีระหว่างนายละออ จิตโต กับพวกรวม 2 คน ผู้ฟ้องคดี กับ กระทรวงอุตสาหกรรม กับพวกรวม 4 คน ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาซึ่งมีสาระสำคัญว่า โรงฆ่าสัตว์และฆ่าแหละของสหกรณ์ผู้ค้าสุกรฆ่าแหละกรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นโรงฆ่าสัตว์และฆ่าแหละขนาดใหญ่ หากไม่มีระบบการจัดการให้ถูกสุขลักษณะและป้องกันมิให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมและเหตุเดือดร้อนรำคาญทั้งเรื่องเสียง กลิ่น และน้ำเสีย ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ที่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์

และชาวแหล่งดังกล่าวให้แก่สหกรณ์ผู้ค้าสุกรชำแหละกรุงเทพมหานคร จำกัด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(3) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.248/2560 คดีระหว่างนายบุญชน วงศ์คำลือ กับพวกรวม 100 คน ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาซึ่งมีสาระสำคัญว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยคนเป็นประชาชนที่มีภูมิลำเนา และส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ในพื้นที่พิพาท ซึ่งเป็นพื้นที่ราบลุ่ม มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ใช้ทำนา ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ และการอยู่อาศัย มีแม่น้ำสายสำคัญไหลผ่านสองสาย ซึ่งล้วนเป็นแหล่งน้ำสำคัญที่คอยหล่อเลี้ยงชีวิตผู้คนที่ยังดำรงชีวิตอยู่ในวิถีเกษตรกรรมริมสองฝั่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยคนย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงและมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปที่มีได้อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพในพื้นที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยคนจึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน และสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม รวมทั้งมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นประกอบการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง มาตรา 66 และมาตรา 67 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อโรงไฟฟ้าในคดีนี้มีสถานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งใกล้เคียงกับบ้านเรือน โรงเรียน วัด ตลาด ศูนย์การเรียนรู้ และสถานที่อื่นของชุมชนของพื้นที่พิพาท และท้องที่เป็นพื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ประกอบกับโรงไฟฟ้าชีวมวล (แกลบ) เป็นกิจการที่เสี่ยงต่อการก่อมลพิษทางอากาศในช่วงระยะการก่อสร้างและระยะดำเนินการ เช่น การฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองแกลบจากรถขนส่งแกลบ และชี้เถ้าจากกระบวนการผลิต นอกจากนี้ การประกอบกิจการโรงไฟฟ้าชีวมวล (แกลบ) อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย เช่น โรคภูมิแพ้ และโรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ รวมทั้งปัญหาระบบน้ำใช้ในการอุปโภคบริโภคและทำการเกษตร การจัดการน้ำทิ้งจากกระบวนการผลิต การปรับถมที่ดินของพื้นที่โครงการทำให้เส้นทางไหลของน้ำตามธรรมชาติถูกปิด อาจทำให้เกิดน้ำท่วมขัง มลพิษทางเสียงจากการก่อสร้างและจากกระบวนการผลิต ตลอดจนมลพิษทางกลิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงฤดูฝนจากความชื้นในกองชีวมวล และความเสียหายที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจะส่งผลกระทบต่อเป็นระยะเวลายาวนานกว่าความเสียหายอันเกิดจากกรณีละเมิดทั่ว ๆ ไป แม้ในขณะปัจจุบันจะยังมีได้ส่งผลในทันทีแต่ก็เห็นได้ว่าย่อมส่งผลในอนาคต ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้โดยง่าย ผู้ฟ้องคดีทั้งหนึ่งร้อยคนจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

(4) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 140/2563 คดีระหว่างนายพีรธรรม มั่งพล ผู้ฟ้องคดี กับ เทศบาลนครนนทบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งซึ่งมีสาระสำคัญว่า การที่ผู้ฟ้องคดีจำต้องใช้ถนนในบริเวณพิพาทที่มีกลิ่นเหม็นจากขยะและจากการประกอบอาหาร มีคราบน้ำมัน ถนนชำรุดเป็นหลุม มีน้ำเน่าขังทำให้ยากต่อการเดิน และเมื่อล้อของรถที่จะเลี้ยวเข้าซอยตกลงไปในหลุม ทำให้น้ำสกปรกกระเด็นมาถูกเสื้อผ้าของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีมาตรการป้องกันหรือให้รักษาความสะอาด สัณจรอยู่เป็นประจำ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติ ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(5) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.47/2566 คดีระหว่างนางสาวปิยนุช ด่านกุล กับพวกรวม 222 คน ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน กับพวกรวม 6 คน ผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาซึ่งมีสาระสำคัญว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยยี่สิบสองเป็นราษฎรที่มีภูมิลำเนา มีที่ดิน ประกอบอาชีพและหรืออยู่อาศัยในพื้นที่พิพาท และเป็นสมาชิกของกลุ่มชาวสี่ควักค้ำนไม่เอาโรงงานไฟฟ้าชีวมวล มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในหมู่บ้านและติดตามตรวจสอบการดำเนินการโรงไฟฟ้าชีวมวลที่ก่อสร้างในพื้นที่ตำบลสี่ควัก ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ยอมรับว่า ผู้ฟ้องคดีบางรายเป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนด ที่ดิน น.ส. 3 และที่ดิน น.ส. 3 ก. ซึ่งอยู่ติดกันหรือห่างจากโรงงานพิพาทไม่เกิน 5 กิโลเมตร จึงถือได้ว่า เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการประกอบกิจการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ขออนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปที่มีได้อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพในพื้นที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยยี่สิบสองจึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน รวมทั้งมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นประกอบก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง มาตรา 66 และมาตรา 67 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

### 3.7.5 ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

3.7.5.1 ร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง กรณีศึกษา ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....<sup>198</sup>

จากกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร 0911/9 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2566 แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีมีมติหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานศาลปกครองเสนอ ต่อมา คณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>198</sup> ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) ที่ศาลปกครองปรับปรุงเนื้อหาแล้ว.

(คณะพิเศษ) ได้พิจารณาตรวจร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวและส่งให้สำนักงานศาลปกครองยื่นยันความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้นสำนักงานศาลปกครองได้มีหนังสือ ที่ ศป 0032/1446 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2566 แจ้งถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า ศาลปกครองไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตรวจสอบเสร็จแล้ว ซึ่งศาลปกครองยื่นยันตามร่างที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองได้ดำเนินการปรับปรุงเนื้อหาจากการนำบทบัญญัติบางมาตราของร่างที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตรวจสอบเสร็จแล้วมาเพิ่มเติมไว้เพื่อความเหมาะสมกับการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม<sup>199</sup> โดยผู้วิจัยได้นำบทบัญญัติบางมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ผู้วิจัยเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการศึกษาปัญหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ในมาตราดังต่อไปนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นว่าเป็นคดีที่เกิดจากกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดและเป็นคดีที่ฟ้องเพื่อการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ การคุ้มครองพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควร แก่การอนุรักษ์ คุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพอนามัยของมนุษย์ การจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการกำหนดเกณฑ์หรือมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม สภาพภูมิอากาศ หรือระบบนิเวศ และในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด

มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมายแล้ว แต่ยังมีได้มีการวินิจฉัยหรือสั่งการให้ศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ แต่ห้ามมิให้ศาลปกครองพิพากษาจนกว่าจะมีการวินิจฉัยหรือสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว และให้ถือว่าคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องโดยอัตโนมัติ แต่ถ้าปรากฏว่ามีได้มีการวินิจฉัยหรือสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่น และออกคำสั่งบังคับให้มีการวินิจฉัยหรือสั่งการภายในเวลาที่ศาลกำหนดให้ถือว่าคำวินิจฉัยหรือคำสั่งยกคำร้องทุกข์หรือคำอุทธรณ์ในวันดังกล่าว

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีโดยมิได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามวรรคสอง และล่วงเลยระยะเวลาในการดำเนินการแล้ว ศาลปกครองอาจ

<sup>199</sup> หนังสือด่วนที่สุด ที่ ศป 0032/1446 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2566 เรื่อง ความเห็นของศาลปกครองเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....



รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ถ้าเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นการคุ้มครองประโยชน์ หรือสถานะของบุคคล หรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ

มาตรา 42/1 ภายใต้บังคับมาตรา 42 ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้ถือว่า ความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรืออาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ต่อผู้ฟ้องคดี

3.7.5.2 ร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลยุติธรรม กรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ....<sup>200</sup>

การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีการนำพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มาบังคับใช้จะเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว แต่บางข้อพิพาทซึ่งนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาบังคับใช้ก็เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยที่สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... เพื่อให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ประกอบกับมีความมุ่งหมายให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เทียบธรรมและมีระบบมาตรฐาน อันเป็นการคุ้มครองรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเป็นการขยายโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น<sup>201</sup> โดยผู้วิจัยได้นำบทบัญญัติบางมาตราของร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... ที่ผู้วิจัยเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการศึกษาปัญหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ในมาตราดังต่อไปนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“คดีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คดีดังต่อไปนี้

(1) คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องอาจก่อให้เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศ

(2) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศ

<sup>200</sup> ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... อยู่ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2565 ถึงวันที่ 4 กันยายน 2565 และจะเข้าสู่ขั้นตอนการรวบรวมความคิดเห็นนำไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายต่อไป ทั้งนี้ เลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรมได้จัดทำข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นและร่างกฎหมายดังกล่าวแนบท้ายประกาศสำนักงานศาลยุติธรรม เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... ประกาศ ณ วันที่ 19 สิงหาคม 2565.

<sup>201</sup> ประกาศสำนักงานศาลยุติธรรม เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ....

(3) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป

(4) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือสิทธิใด ๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ

(5) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีอาญาตาม (1) ถึง (4)

(6) คดีอาญาที่มีข้อหาความผิดตามกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะมีความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกันรวมรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

(7) คดีแพ่งหรือคดีอาญาอื่นที่มีกฎหมายหรือข้อกำหนดบัญญัติหรือกำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 20 ชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ให้บุคคลในชุมชนนั้นจำนวนตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปร่วมกันตั้งตัวแทนชุมชนเป็นหนังสือเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการป้องกันหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือแก้ไข หรือฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายนั้น หรือเรียกค่าเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ในกรณีที่มีการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปแล้ว ตัวแทนชุมชนย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องไล่เบี้ยเรียกค่าเสียหายที่ได้จ่ายไปจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น คุณสมบัติและการได้มาของตัวแทนชุมชนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อกำหนด โดยอย่างน้อยตัวแทนชุมชนนั้นต้องมีอายุตั้งแต่ยี่สิบห้าปีขึ้นไป และมีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนนั้นไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันที่ยื่นฟ้อง

ค่าเสียหายที่เรียกได้ตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผลซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วหรือจะดำเนินการต่อไปเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียไปคืนสู่สภาพเดิม โดยให้นำไปใช้เพื่อฟื้นฟูเยียวยาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามข้อกำหนด การฟ้องคดีของตัวแทนชุมชนตามมาตรา นี้ ไม่กระทบถึงสิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องผู้ก่อให้เกิดความเสียหายเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยหรือทรัพย์สิน

มาตรา 21 เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนแล้วตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และมีคุณสมบัติตามข้อกำหนด ซึ่งพบเห็นการกระทำใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม อาจแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการใดตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หากหน่วยงานที่ได้รับแจ้งไม่ดำเนินการที่เป็นผลให้ระงับความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมภายในหกสิบวัน ให้องค์กรเอกชนดังกล่าวมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ขององค์กรต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการป้องกัน

หรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือแก้ไข หรือฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั้น

### 3.7.6 แนวนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

แนวความคิดสำคัญในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมให้ประสบความสำเร็จอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดมาตรการในการป้องกันปัญหาไว้ล่วงหน้าโดยการวางแผนในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ การจัดทำแผนปฏิบัติการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผลของมาตรการดังกล่าว<sup>202</sup> โดยที่รัฐบาลของประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการให้องค์กรเอกชนอ้างแนวนโยบายของรัฐ หน้าที่ของรัฐ สิทธิของประชาชน หรือสิทธิการมีส่วนร่วม เพื่อป้องกันคุ้มครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ รวมทั้งยังช่วยกระตุ้นให้ระบบการป้องกันโดยองค์กรเอกชนมีความชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม องค์กรเอกชนไม่อาจอ้างแนวนโยบายของรัฐมาใช้สิทธิป้องกันต่อศาลได้โดยตรง เนื่องจากการใช้สิทธิมีที่มาตามหลักกฎหมายนั้น ๆ ที่ให้อำนาจไว้ แนวนโยบายของรัฐเปรียบเสมือนการผลักดันให้องค์กรเอกชนนำมาอ้างประกอบหลักกฎหมายเพื่อนำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยแนวนโยบายเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญอีกหนึ่งประการที่สามารถทำให้การอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสัมฤทธิ์ผลนั้นต้องอาศัยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

แนวนโยบายที่หนึ่ง คือ แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บรรจุแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 6 และนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปรากฏอยู่ในมาตรา 72 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

(3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน”

<sup>202</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 129.

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญแก่ที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน นอกจากนี้ การบัญญัติถึงแนวนโยบายแห่งรัฐว่าจะต้องมีการวางหลักเกณฑ์และแผนการบริหารจัดการและอนุรักษ์เกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำและพลังงานแล้ว มาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ใช้แนวนโยบายดังกล่าวเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศซึ่งรวมถึงด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติด้วย

แนวนโยบายที่สอง คือ ยุทธศาสตร์ชาติ ในปัจจุบันอยู่ระหว่างการใช้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) มีการมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ<sup>203</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

ต่อมา จึงได้มีการอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติดังกล่าวตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 หนึ่งได้ยุทธศาสตร์ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว คือ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมประกอบไปด้วยหลายประเด็น ดังนี้

- 1) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว
- 2) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจภาคทะเล
- 3) สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ
- 4) พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ มุ่งเน้นความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง
- 5) พัฒนาความมั่นคงน้ำ พลังงาน และเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
- 6) ยกกระดับกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดอนาคตประเทศ จะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ด้านที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการอนุรักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมให้คนรุ่นต่อไป ได้ใช้อย่างยั่งยืน มีสมดุล การฟื้นฟู

<sup>203</sup> กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘แผนแม่บทกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)’ (สิงหาคม 2564) <<https://dmcrrh.dmcr.go.th/attachment/dw/download.php>> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2565, 25-26

และสร้างใหม่ฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อลดผลกระทบทางลบจากการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจของประเทศ การใช้ประโยชน์และสร้างการเติบโตบนฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลภายในขีดความสามารถของระบบนิเวศและการยกระดับกระบวนทัศน์ เพื่อกำหนดอนาคตประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม บนหลักของการมีส่วนร่วม และธรรมาภิบาล ซึ่งการดำเนินการด้านยุทธศาสตร์ชาติเกี่ยวกับด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมจะบรรลุเป้าหมายได้ต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุน ได้แก่ แผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งแผนการปฏิรูปประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์โดยสรุป ดังนี้ 1) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการรักษาและฟื้นฟูให้มีความสมบูรณ์และยั่งยืนเป็นฐาน 2) สิ่งแวดล้อมได้รับการดูแล รักษา อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ 3) เกิดความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ 4) มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อสร้างความเป็นธรรมสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก<sup>204</sup> ทั้งนี้ เป็นการดำเนินการภายใต้หลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม เพื่อป้องกันความขัดแย้งระหว่างการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อประชาชน ชุมชน และการคุ้มครองสิทธิ สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของทุกภาคส่วน และให้ประชาชนองค์กร ชุมชน องค์กรภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>205</sup>

มาตรการที่เกี่ยวข้องด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก่

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 50 บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(2) ปกป้องประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(8) ร่วมมือและสนับสนุน การอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

มาตรา 57 รัฐต้อง

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน

<sup>204</sup> เฝิงอ๋าง, 31.

<sup>205</sup> เฝิงอ๋าง, 33.

โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน ฯลฯ

มาตรา 257 การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ
- (2) สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ
- (3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา 258

ช. ด้านอื่น ๆ

- (1) ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน
- (3) จัดให้มีระบบจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านอื่น ๆ ได้

แนวนโยบายที่สาม คือ นโยบายสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2504 ก็ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมาหนัก แต่เมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมเริ่มเกิดขึ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงจำต้องกล่าวถึงแผนด้านการจัดการ การพัฒนา การใช้ประโยชน์ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 ถึงฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) โดยการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 ยังอยู่ในช่วงเวลาที่ทั่วโลกรวมถึงประเทศไทยต้องเผชิญกับข้อจำกัดหลากหลายประการที่เป็นผลสืบเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ซึ่งไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดการเจ็บป่วยและเสียชีวิตของประชากร แต่ยังส่งผลให้เกิดเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกกลุ่ม นอกจากนี้ในระยะของแผนพัฒนาฉบับดังกล่าว อยู่ในช่วงที่การพัฒนาของเทคโนโลยีมีแนวโน้มพัฒนาอย่างก้าวกระโดด การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น การเป็นสังคมสูงวัยของประเทศไทยและหลายประเทศทั่วโลก ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงด้านภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างประเทศ ดังนั้น การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศท่ามกลางกระแสแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงต้องให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งจากภายในให้สามารถเติบโตต่อไปได้อย่างมั่นคงท่ามกลางความผันแปรที่เกิดขึ้นรอบด้าน



และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน อีกทั้งการกำหนดทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ยังคงพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยอาศัยหลักการและแนวคิด 4 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับสถานการณ์และเงื่อนไขระดับประเทศและระดับโลกทั้งในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้ ดำเนินการเสริมสร้างความสมดุลในมิติต่าง ๆ รวมทั้งความสมดุลทางธรรมชาติเพื่อให้คนอยู่ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

ประการที่สอง การสร้างความสามารถในการ “ล้มแล้ว ลุกไว” โดยมุ่งเน้นการพัฒนาใน 3 ระดับ ประกอบด้วย 1) การพร้อมรับ หรือ ระดับ “อยู่รอด” ในการแก้ไขข้อจำกัดหรือจุดอ่อนที่มีอยู่ 2) การปรับตัว หรือ ระดับ “พอเพียง” ในการปรับเปลี่ยนปัจจัยที่จำเป็นเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระดับครอบครัว ชุมชนพื้นที่ และประเทศ ให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลง 3) การเปลี่ยนแปลงเพื่อพร้อมเติบโตอย่างยั่งยืน หรือ ระดับ “ยั่งยืน” การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในมิติต่าง ๆ เพื่อให้บุคคล สังคม และประเทศสามารถเติบโตได้อย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

ประการที่สาม เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ โดยกำหนดทิศทางการพัฒนาที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิด “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” มุ่งเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนทุกกลุ่ม ทั้งในมิติของการมีปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานที่เพียงพอ การมีสภาพแวดล้อมที่ดี การมีปัจจัยสนับสนุนให้มีสุขภาพที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ การมีโอกาที่จะใช้ศักยภาพของตนในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดี และการมุ่งส่งต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีไปยังคนรุ่นต่อไป

ประการที่สี่ การพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน เศรษฐกิจสีเขียว โดยให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสมัยใหม่ และความคิดสร้างสรรค์ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจควบคู่กับการรักษาความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตการให้บริการและการบริโภคเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม<sup>206</sup>

นอกจากนี้ ในการพิจารณาแนวทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความเข้าใจในบริบทสถานการณ์การพัฒนาประเทศ ได้แก่ บริบทการพัฒนาประเทศในมิติด้านเศรษฐกิจ บริบทการพัฒนาประเทศในมิติด้านสังคมและทรัพยากรมนุษย์ บริบทการพัฒนาประเทศในมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และบริบทการพัฒนาประเทศในมิติด้านการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการรับมือกับสภาพแวดล้อมทั่วโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ซึ่งส่งผลให้ต้องเผชิญกับสถานการณ์วิกฤติที่มีความรุนแรงกระทบทั้งเศรษฐกิจ สังคม และ

<sup>206</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสาม พ.ศ. 2566 – 2570, 3.

สิ่งแวดล้อม<sup>207</sup> เพื่อให้สอดคล้องกับวิธานนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยเลือกศึกษาบริบทการพัฒนาประเทศในมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>208</sup> โดยที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 อยู่ในสถานะที่ทั่วโลกและประเทศไทยต้องเผชิญกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายจึงต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยมีทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน อย่างไรก็ตาม หากมีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่เกินสมควรอาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเสื่อมโทรมลง จากที่ผ่านมาเห็นได้ว่า ประเทศไทยมุ่งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจจนเศรษฐกิจเติบโตขึ้น ตรงกันข้ามทรัพยากรธรรมชาติกลับเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากของเสียและมลพิษทวีความรุนแรงมากขึ้น เป้าหมายการพัฒนาภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ จึงมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาอย่างยั่งยืน การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 จึงมีแนวทางการเพิ่มพื้นที่ทรัพยากรป่าไม้ การใช้เทคโนโลยีเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำ การรักษาสมดุลของความหลากหลายทางชีวภาพของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง การจัดการของเสีย การลดก๊าซเรือนกระจกโดยแนวทางสำคัญในการดำเนินการต่าง ๆ ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดของทุกภาคส่วน โดยอาศัยกลไกและมาตรการสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมให้เกิดการลงทุนสีเขียวที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น พร้อมทั้งผลักดันให้ภาคการผลิตปรับรูปแบบการดำเนินธุรกิจตามแนวทางทางเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ ส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นและเกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความสมดุลการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างมั่นคงและการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างแก่คนรุ่นต่อไปในระยะยาว

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญต่อการรับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อาทิ ระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่รับรองสิทธิของประชาชนทางสิ่งแวดล้อมไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองตั้งอยู่บนพื้นฐานของการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลแต่มีกฎหมายให้สิทธิฟ้องคดีแก่สมาคมทางสิ่งแวดล้อม ระบบกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการตรากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนประเทศสหรัฐอเมริกาได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ระบบกฎหมายประเทศญี่ปุ่นที่บัญญัติรับรองความปลอดภัยของประชาชนจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น และระบบกฎหมายไทยที่ได้ให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสิทธิในทางสิ่งแวดล้อมโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ในนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้วิจัยจะได้

<sup>207</sup> เฟิงอ่าง, 6.

<sup>208</sup> เฟิงอ่าง, 12 - 15.

ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนตามระบบกฎหมายต่างประเทศและระบบกฎหมายไทยในบทถัดไป

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียใน การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน

เนื่องจากการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ ทฤษฎีเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน เพื่อศึกษาหลักกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครองไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนและเพื่อศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน เพื่อให้เกิดแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน ซึ่งได้มีการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บทนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนในประเด็นสำคัญรวมสี่ปัญหา ได้แก่ ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขององค์กรเอกชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ปัญหาการใช้สิทธิฟ้องคดีขององค์กรเอกชนต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาการใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองในชั้นรับคำฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรเอกชน และปัญหาของผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบอื่นที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

#### 4.1 ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขององค์กรเอกชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 7<sup>209</sup> ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญโดยสรุปว่า องค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

---

<sup>209</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7 บัญญัติว่า “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ต่อมา ภายหลังจากการจดทะเบียนดังกล่าวแล้ว องค์กรเอกชนมีสิทธิและหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด ได้แก่ การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อสร้างจิตสำนึกที่ถูกต้องให้แก่สาธารณชน การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เพื่อริเริ่มกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเสนอความเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษ อีกทั้งเป็นผู้แทนในคดีของผู้ที่ได้รับความเสียหายฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ดังนั้น เห็นได้ว่า สิทธิและหน้าที่ขององค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามที่กฎหมายรับรองไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น ไม่ปรากฏว่า กฎหมายได้รับรองสิทธิการฟ้องคดีขององค์กรเอกชนไว้เป็นการเฉพาะตัวขององค์กรเอกชนนั้น ๆ โดยเฉพาะไม่ได้กำหนดให้องค์กรเอกชนสามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ แต่กฎหมายดังกล่าวกำหนดเพียงว่าการใช้สิทธิขององค์กรเอกชนในฐานะผู้แทนคดีนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลจะต้องเป็นไปเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหาย ตามมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันเท่านั้น

---

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- (1) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (2) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น
- (4) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- (5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ อันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย”

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนประเภทสมาคม กฎหมายให้สิทธิสมาคมฟ้องคดีต่อศาลได้ หากเห็นว่าการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทบต่อวัตถุประสงค์ของสมาคมจนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ทั้งนี้ การฟ้องคดีของสมาคมต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ เช่น สมาคมคุ้มครองแม่น้ำลำธารซึ่งไม่มีส่วนได้เสียกับการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนใบอนุญาตฝังเมืองพาณิชย์ของศูนย์การค้าขนาดใหญ่ เนื่องจากสมาคมไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องประโยชน์ทางการค้า แต่สมาคมดังกล่าวมีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร โดยยกข้ออ้างว่าวัตถุประสงค์ของสมาคมคือการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้<sup>210</sup> อย่างไรก็ตาม ก็มิได้หมายความว่าสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ทุกสมาคมโดยไม่มีเงื่อนไขใดซึ่งจะเป็นไปในเงื่อนไขใดบ้างนั้น ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อ 4.2 เป็นลำดับถัดไป

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก จนนำไปสู่การตรากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act , 1969 (NEPA)) เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของประชาชน โดยเมื่อปรากฏความเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชน การพิจารณาคดีของศาลจะต้องอยู่ภายใต้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีเงื่อนไขว่าประชาชนหรือชุมชนต้องมีส่วนได้เสียในเหตุที่นำคดีมาฟ้องต่อศาล เช่น คำพิพากษาคดีหุบเขามิเนเรล คิง ศาลฎีกามีคำพิพากษาสรุปสาระสำคัญได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ เนื่องจากประโยชน์ได้เสียของผู้ฟ้องคดียังไม่เพียงพอที่จะนำคดีมาฟ้องเพื่อโต้แย้งหรือให้ศาลตรวจสอบการกระทำของรัฐได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 10 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา (The Administrative Procedure Act , 1946 (APA)) ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลใดได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐหรือได้รับผลกระทบอย่างร้ายแรงจากการกระทำที่เกี่ยวข้องกับรัฐ อาจใช้สิทธิตามกฎหมายเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้” เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรา 29 วรรคแรก ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (United nation Declaration on the rights of indigenous peoples หรือ UNDRIP) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิในการอนุรักษ์ พื้นฟูและปกป้องสภาพแวดล้อมและทรัพยากรในเขตแดนของชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งกำหนดให้ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการอนุรักษ์และปกป้องสิ่งแวดล้อมและประสิทธิผลของดินแดนหรือเขตแดนและทรัพยากร อันรัฐต้องจัดตั้งและดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนชนเผ่าพื้นเมืองในการอนุรักษ์และปกป้องโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ มุ่งเน้นการจัดการความเสียหายของสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักความยุติธรรม เห็นได้ว่า การมุ่งเน้นความสำคัญของการดำเนินการที่

<sup>210</sup> Ta Paris 4 février 1993, Association pour la sauvegarde du quartier Saint-Merri-Saint-Martin, อ้างในปิยบุตร แสงกนกกุล, ‘ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบอบกฎหมายฝรั่งเศส’ (มีนาคม 2556) 1 วารสารนิติศาสตร์, 75.



อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชนในฐานะที่ประชาชนและชุมชนมีสิทธิใช้และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การพิจารณาคดีของศาลซึ่งต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนและชุมชนภายใต้หลักความยุติธรรม การกำหนดให้ตัวแทนชุมชนหรือองค์กรด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีตามหลักผู้มีส่วนได้เสีย เป็นการขยายโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น

#### 4.2 ปัญหาการใช้สิทธิฟ้องคดีขององค์กรเอกชนต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีการฟ้องคดีเพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครอง นั้น บทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด และศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อพิจารณากรณีฟ้ององค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ นำคดีมาฟ้องเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ยังไม่ปรากฏว่าประเทศไทยได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ให้สิทธิขององค์กรเอกชนดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือออกคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้ แม้แต่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายกลางทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือให้สิทธิองค์กรเอกชนฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสมาคมเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น มีข้อพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า การพิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกันกับผลของคดีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลต้องมีผลเป็นการเยียวยาผู้ฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง การพิจารณาของศาลว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นวัตถุแห่งการฟ้องคดีนั้นกระทบต่อวัตถุประสงค์ของสมาคมหรือไม่ ศาลจะพิจารณาความมีส่วนได้เสียของสมาคมในการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นในแง่ของเนื้อหาของคดี ซึ่งความเดือดร้อนหรือเสียหายอาจแยกพิจารณาตามลักษณะประเภทคดีได้เป็นสองลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่ง คดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีนี้การมีส่วนได้เสียจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่ถึงขนาดกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

และผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ลักษณะที่สอง คดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลพิพากษาให้มีการชดเชยค่าเสียหาย กรณีนี้การมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องจะต้องเกิดขึ้นแล้วและมีอยู่ขณะฟ้องคดี โดยที่การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของสมาคมเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายเปิดโอกาสให้สมาคมที่ได้จดทะเบียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากศาลเห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวนั้นเป็นการฟ้องคดีแบบภาวะวิสัย อันผู้ฟ้องคดีมุ่งเน้นตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎและคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องของการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีดังกล่าวมีข้อยกเว้นในกรณีสมาคมที่ไม่จดทะเบียน ศาลไม่อาจรับคำฟ้องได้หากมีการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือองค์กรเอกชนโดยไม่มีการจดทะเบียนตามกฎหมายเป็นนิติบุคคล ย่อมไม่ถือเป็นบุคคลตามกฎหมายอันก่อจะก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ผูกพันต่อผู้หนึ่งผู้ใด เมื่อได้เทียบเคียงกับการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของไทยที่มักกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กรไว้โดยกว้าง เช่น คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นการพิจารณาความมีส่วนได้เสียของสมาคมในแง่เนื้อหาของคดีเท่านั้น โดยไม่ได้นำเหตุผลในแง่ของพื้นที่มาพิจารณา เป็นเหตุให้สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอาจฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ทุกกรณี อันมีลักษณะเช่นเดียวกับการฟ้องคดีโดยหลักการฟ้องคดีของประชาชนมาพิจารณามากกว่าการพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์การมีส่วนได้เสีย อาจไม่สอดคล้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดเงื่อนไขให้ผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้นที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับการพิจารณาหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระทบกระเทือนโดยตรง กล่าวคือ สิทธิของผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการโต้แย้งสิทธิ มิใช่เพียงอาจจะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเท่านั้น หลักการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดมิให้มีการฟ้องคดีโดยบุคคลใด ๆ ก็ได้ ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งบัญญัติว่า “เท่าที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องคดีจะถือว่ากระทำได้ต่อเมื่อละเว้นในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว” อาจเทียบเคียงได้กับกฎหมายของประเทศไทยกรณีโจทก์ถูกโต้แย้งสิทธิ ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของ บุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้” อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณามาตรา 42 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว เห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายเป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลเป็นการเฉพาะรายเท่านั้น ไม่ได้มีการเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนฟ้องคดีต่อศาลได้ จนกระทั่งได้มีการตราบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ให้สิทธิสมาคมฟ้องคดีทางสิ่งแวดล้อม อันเป็นกรณีที่แสดงว่าสิทธิการฟ้องคดีของสมาคม

ทางสิ่งแวดล้อมเป็นข้อยกเว้นกรณีสิทธิการฟ้องคดีปกครองทั่วไป ทั้งนี้ การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลของสมาคมจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ฝ่ายนิติบัญญัติเยอรมันกำหนดไว้ กล่าวคือ การได้รับการรับรอง” เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าสมาคมจะสามารถใช้สิทธิในแต่ละกรณีได้ ตามเงื่อนไขของบทบัญญัติมาตรา 3 วรรคหนึ่งแห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมาย<sup>211</sup>

#### 4.3 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองในชั้นสั่งรับคำฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรเอกชน

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อพิพาท อันผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวสามารถจำแนกการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ผู้มีส่วนได้เสียได้เป็น 2 กรณี คือ ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างและผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ โดยในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบนั้น ศาลจะพิจารณาแยกไปตามประเภทคดีที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบได้ถูกนำมาใช้พิจารณาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย กล่าวคือ ในปัจจุบันแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดกรณีเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรเอกชน ซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีจำนวน 2 กลุ่ม พิจารณาแยกตามประเภทคดี ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง ศาลปกครองวินิจฉัยว่า องค์กรเอกชนเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง แม้ว่าผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากการจดทะเบียนดังกล่าวทำให้องค์กรเอกชนเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับการใช้หรืองดเว้นการใช้อำนาจทางปกครองที่พิพาทเท่านั้น การพิจารณาว่าองค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายหรือไม่เป็น

<sup>211</sup> รัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา 3 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาคมที่จะสามารถได้รับการรับรองได้นั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- 1) ข้อบังคับของสมาคมจะต้องมีเป้าหมายที่เหมาะสมในการสนับสนุนคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก
- 2) สมาคมนั้นจะต้องก่อตั้งมาแล้วเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี และภายในระยะเวลาสามปีดังกล่าวจะต้องมีการดำเนินการเพื่อเป็นการสนับสนุนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
- 3) จะต้องมีการปฏิบัติตามเป้าหมายของสมาคมอย่างสม่ำเสมอ
- 4) จะต้องมิวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ
- 5) จะต้องเป็นสมาคมที่เปิดกว้างให้แก่บุคคลที่สนับสนุนเป้าหมายของสมาคมในการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม”

อำนาจดุลพินิจพิจารณาของศาลในประเด็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดี โดยศาลจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าการใช้หรือการงดเว้นการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีส่งผลกระทบต่อองค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีแล้วหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการใช้หรือการงดเว้นการใช้อำนาจดังกล่าวยังไม่ส่งผลกระทบต่อองค์กรเอกชน องค์กรเอกชนจึงยังไม่มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้หรือการงดเว้นการใช้อำนาจทางปกครองที่จะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายอันมีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ดังตัวอย่างคำพิพากษาต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ส. 190/2558 (คดีอยู่ระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด) คดีระหว่าง สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ 1 กับพวกรวม 47 คน ผู้ฟ้องคดี กับ คณะกรรมการพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า กองทุนพัฒนาไฟฟ้าโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกถอนมติเกี่ยวกับโครงการชุมชนต่าง ๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานฯ ศาลปกครองกลางวินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์ที่มีได้เกี่ยวข้องกับคดีนี้ ศาลมีคำวินิจฉัยโดยสรุปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นผู้แทนของประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหาย แต่เมื่อข้อพิพาทในคดีนี้เป็นเพียงการกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ร่วมกันบริหารจัดการในการจัดสรรเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าที่ไม่เป็นธรรม มิได้เป็นข้อพิพาทที่กล่าวหาว่าประชาชนหรือผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 47 ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด ดังนั้น ในทางนิตินัยจึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และในฐานะผู้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่มีสิทธิฟ้องหรือเป็นผู้แทนหรือผู้รับมอบอำนาจฟ้องคดีนี้แทนผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 47 ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 27/2553 คดีระหว่าง สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ 1 กับพวกรวม 3 คน ผู้ฟ้องคดี กับ นายกรัฐมนตรี ที่ 1 กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ความเห็นขององค์กรอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. 2553 ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยโดยสรุปว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นเพียงการให้อำนาจคณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรอิสระไปดำเนินการเพื่อตั้งองค์กรอิสระ ผลทางกฎหมายจึงไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างใด ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กลุ่มที่สอง ศาลปกครองวินิจฉัยว่า องค์กรเอกชนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ในกลุ่มที่สองนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีเพียงว่าชอบเขตวัตถุประสงคในการจัดตั้งองค์กรเอกชนของผู้ฟ้องคดีสอดคล้องกับมูลเหตุพิพาทที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลหรือไม่ หรือการใช้และการงดเว้นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองกระทบกระเทือนต่อชอบเขตวัตถุประสงคในการจัดตั้งองค์กรของผู้ฟ้องคดีแล้วหรือไม่ โดยศาลไม่ได้พิจารณาเป็นลำดับต่อไปว่าการใช้หรือการงดเว้นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองทำให้องค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไร แนวคำวินิจฉัยกลุ่มนี้จึงแสดงให้เห็นว่า ศาลไม่ได้พิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีตามหลักการผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด ดังตัวอย่างคำพิพากษาต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 472/2557 คดีระหว่าง สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ 1 กับพวกรวม 45 คน ผู้ฟ้องคดี กับ นายกรัฐมนตรี ที่ 1 กับพวกรวม 4 คน ผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำมูลค่า 3.4 แสนล้านบาท ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยโดยสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นสมาคมมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามตรวจสอบแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นต้นเหตุของปัญหาสภาวะโลกร้อนและเหตุภาวะมลพิษต่าง ๆ ที่ก่อความเสียหายต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพยากรสิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างสมดุลยั่งยืนและเกิดความมั่นคงทางนิเวศ และผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น เมื่อได้พิจารณาขอวัตถุประสงคของผู้ฟ้องคดีที่ 1 แล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดังกล่าวได้ระบุโครงการ หรือกิจกรรมที่ครอบคลุมพื้นที่ของประเทศในวงกว้างซึ่งหากมีการดำเนินโครงการหรือทำกิจกรรม ตามที่ระบุในแผนดังกล่าวบางโครงการหรือกิจกรรมย่อมมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองไม่มากนัก ย่อมไม่ถึงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดังกล่าว



คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ ส. 22/2558 (คดีอยู่ระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด) คดีระหว่าง สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ 1 กับพวกรวม 80 คน ผู้ฟ้องคดี กับ ปลัดเทศบาลเมืองมาบตาพุด ที่ 1 กับพวกรวม 3 คน ผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ออกให้บริษัท ไทยเจนเนอรัลไนซ์ โคล แอนด์ โค้ก จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) โดยผู้ฟ้องคดีทั้งแปดสืบคนอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยไม่ได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวจะนำไปสู่การประกอบกิจการผลิตถ่านโค้ก อันเป็นกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชน ศาลปกครองระยองมีคำวินิจฉัยโดยสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นองค์กรเอกชนที่ได้รับการจดทะเบียนรับรองจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างสมดุล ยั่งยืน และเกิดความมั่นคงทางนิเวศ ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงมีสิทธิในการมีส่วนร่วมที่จะจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อให้การดำรงชีพของประชาชนอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ผู้วิจัยเห็นว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสองกลุ่มข้างต้น ในส่วนของการพิจารณาประเด็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีขึ้นสิ่งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์กรเอกชน ซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น ยังไม่เป็นไปตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากศาลพิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีในลักษณะว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองส่งผลกระทบต่อองค์กรเอกชน และขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชนเกี่ยวข้องกับภารกิจของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทหรือไม่เท่านั้น โดยศาลไม่ได้พิจารณาต่อไปว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองส่งผลกระทบต่อองค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีอย่างไร หรือการสั่งเพิกถอนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะช่วยเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่องค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีอย่างไร การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการพิจารณาขึ้นสิ่งคำฟ้องประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดี จึงยังไม่เป็นไปตามหลักการผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ดี อันอาจทำให้องค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ทุกองค์กรโดยไม่มีข้อจำกัด และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นจะเป็น



การเยียวยาแก่องค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีเฉพาะแต่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรเอกชนเท่านั้น มิได้เป็นการเยียวยา แก้อใจ หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่องค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีอย่างแท้จริง

ผู้วิจัยเห็นว่า การพิจารณาของศาลปกครองสองกลุ่มข้างต้น เมื่อจำแนกตามประเภทของ คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถพิจารณาในปัญหาดังกล่าวได้ ดังนี้ กลุ่มที่หนึ่ง ศาลปกครองพิจารณาถึงลักษณะของ อำนาจทางปกครองที่พิพาทว่ากระทบกระเทือนต่อบุคคลใดแล้วหรือไม่ หากยังไม่ได้กระทบกระเทือนต่อสิทธิ ของผู้ใด ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับการใช้หรืองดเว้นการใช้อำนาจทางปกครอง การฟ้องคดีกลุ่มที่หนึ่งหากแยกตามประเภทคดีแล้วเข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันถือตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง กลุ่มที่สอง ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรเอกชนว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีลักษณะที่ กระทบกระเทือนต่อขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีหรือไม่ โดยศาลไม่ได้พิจารณา ต่อไปว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อขอบเขตวัตถุประสงค์มีผลให้องค์กรเอกชนได้รับความ เดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไร เทียบเคียงได้กับการที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือเป็น คู่สัญญาที่ข้อโต้แย้งตามสัญญา เข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่ง ทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันถือตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองของ สมาคม แบ่งออกได้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง กรณีที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้ สมาคมที่จดทะเบียนเป็นสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา L 141-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาล เพื่อโต้แย้งการกระทำทางปกครองที่ มีความสัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์ของสมาคม และกลุ่มที่สอง สมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครอง รักษาสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตาม มาตรา L 141-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาตามมาตรา L 142-1 วรรคหนึ่ง แห่งประมวล ดังกล่าว สมาคมสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่ต้องเป็นการฟ้องคดีที่สมาคมได้รับความเสียหายแล้ว

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง ของสมาคม ศาลพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักการผู้เสียหายอย่างแคบ กล่าวคือ ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้อง คดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนโดยตรงเท่านั้น ดังนั้น การฟ้องคดีของ สมาคมเพื่อปกป้องประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์ของสาธารณะจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม

มีข้อยกเว้นกรณีการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองของสมาคมที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมให้สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรและความสอดคล้องกับรัฐฝ่ายปกครอง อันเป็นไปเพื่อปกป้องประโยชน์ของส่วนรวม และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขทั้งห้าประการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังนี้ 1) ข้อบังคับของสมาคมจะต้องมีเป้าหมายที่เหมาะสมในการสนับสนุนคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก 2) สมาคมนั้นจะต้องก่อตั้งมาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี และภายในระยะเวลาสามปีดังกล่าวจะต้องมีการดำเนินการเพื่อเป็นการสนับสนุนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 3) จะต้องมีการปฏิบัติตามเป้าหมายของสมาคมอย่างสม่ำเสมอ 4) จะต้องมิวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ 5) จะต้องเป็นสมาคมที่เปิดกว้างให้แก่บุคคลที่สนับสนุนเป้าหมายของสมาคมในการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม อันเป็นข้อยกเว้นตามสิทธิในการฟ้องคดีปกครองทั่วไป

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับการฟ้องเพื่อคุ้มครองและรักษามรดกทางวัฒนธรรมแม้จะไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรมก็ตาม แต่ศาลได้มีการรับรองสิทธิการฟ้องคดีของกลุ่มประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ โดยหากปรากฏว่าการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมหรือที่อยู่อาศัยของกลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำนั้น ๆ โดยตรง ประชาชนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ อันแสดงให้เห็นว่า ศาลไม่ได้พิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครองเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องปรากฏว่าการดำเนินการใด ๆ ของฝ่ายปกครองส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ด้วย เช่น กรณีกลุ่มนักวิชาการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้คุ้มครองพื้นที่โบราณสถาน โดยกลุ่มนักวิชาการมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษามรดกทางวัฒนธรรมชาติ ยกข้ออ้างว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันมีส่วนเกี่ยวข้องกับพื้นที่ หากต่อมาศาลพิจารณาแล้วว่า กลุ่มนักวิชาการไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองโดยตรง ศาลก็ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ จึงเห็นได้ว่า ข้อพิจารณาเรื่องความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายของกลุ่มประชาชนในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดมีการพิจารณาการใช้อำนาจทางปกครองควบคู่ไปกับเขตพื้นที่เป็นสำคัญ รวมทั้งคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่นได้มีการนำกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างดี

เมื่อได้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรา 3 แห่งร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) ที่ศาลปกครองปรับปรุงเนื้อหาแล้ว ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองที่องค์คณะพิจารณาพิพากษาเห็นว่าเป็นคดีที่เกิดจากกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด และเป็นคดีที่ฟ้องเพื่อการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ การคุ้มครองพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ คุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพอนามัยของมนุษย์ การจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการกำหนดเกณฑ์หรือมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สภาพภูมิอากาศหรือระบบนิเวศ และในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด ” และมาตรา 42/1 แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 42 ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ถือว่าความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรืออาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ต่อผู้ฟ้องคดี”

ตามที่มีผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นแล้วว่า แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดกรณีเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรเอกชน ซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีจำนวน 2 กลุ่ม พิจารณาแยกตามประเภทคดี ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน กลุ่มของผู้ฟ้องคดีมักจะยกเหตุการณ์ฟ้องคดีจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ งดเว้นการทำการ หรือกรณีใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายรวมทั้งเกิดผลกระทบเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมักจะปรากฏว่าความเดือดร้อนหรือความเสียหายต่อประชาชนหรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรขององค์กรเอกชน หากมาตรา 3 แห่งร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีผลบังคับใช้ ผู้วิจัยเห็นด้วยว่า หลักเกณฑ์ในการกำหนดว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ควรเป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจขององค์กรคณะ เนื่องจากในกรณีที่องค์กรเอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ นั้น เป็นกรณีที่ต้องใช้ดุลพินิจวินิจฉัยของตุลาการเจ้าของสำนวนในชั้นรับคำฟ้องว่าข้อพิพาทดังกล่าวเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ก่อนที่จะได้พิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีเป็นลำดับต่อไป นอกจากนี้ ตามมาตรา 3 แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ...และเป็นคดีที่ฟ้องเพื่อการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม...” เป็นหลักเกณฑ์ที่แสดงให้เห็นว่าการพิจารณาชั้นรับคำฟ้องของศาลกรณีฟ้องคดีปกครองของผู้ฟ้องคดี ศาลไม่ควรพิจารณาเพียงขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชนเท่านั้น ศาลควรพิจารณาว่าการฟ้องคดีขององค์กรเอกชนเป็นไปเพื่อการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครองหรืองดเว้นการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเหตุให้องค์กรเอกชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการมีหน้าที่คุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษาปัญหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยได้ศึกษามาตรา 42/1 แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน นอกจากการพิจารณาของศาลที่เห็นว่าข้อพิพาทที่องค์กรเอกชนนำคดีมาฟ้องต่อศาลนั้นอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดี ศาลจึงมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลควร

พิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 42/1 แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลควรพิจารณาว่าความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นกับองค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีเป็นความเสี่ยงที่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือไม่ และหากความเดือดร้อนหรือเสียหายเกิดขึ้นแล้วเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จะทำให้ดุลพินิจชั้นสั่งรับคำฟ้องของศาลในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกรณีนี้ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นไปตามหลักการผู้มีส่วนได้เสีย

#### 4.4 ปัญหาของผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบอื่นที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณามาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมผ่านทางองค์กรเอกชน แต่ไม่ได้หมายความว่าองค์กรเอกชนทุกองค์กรจะมีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าองค์กรต้องมีสถานภาพทางกฎหมายและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม จากกรณีฟ้องคดีปกครองที่องค์กรเอกชนไม่ได้มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ทุกองค์กรตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่องค์กรเหล่านั้นอาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือเห็นความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้องค์กรเอกชนเหล่านั้นได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ประกอบกับการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อใช้สิทธิส่วนตัวหรือรวมกลุ่มกันเพื่อใช้สิทธิชุมชน นำความเดือดร้อนหรือเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยที่บุคคลหรือชุมชนอาจไม่ได้จดทะเบียนรับรองทางกฎหมายเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน รวมทั้งเมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายธรรมชาติและหลักสิทธิมนุษยชนควบคู่อาจเกิดกรณีที่บุคคลใช้สิทธิในนามส่วนตัวหรือใช้สิทธิร่วมในนามสิทธิชุมชนรวมกลุ่มกันเพื่อนำความเดือดร้อนเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยบุคคลหรือชุมชนเหล่านั้นไม่ได้รับการรับรองทางกฎหมาย

ตัวอย่างกรณีศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกรณีผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบอื่นนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยอาศัยข้ออ้างเรื่องสิทธิชุมชน ดังนี้

(1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 351/2563 คดีระหว่างนายสุวิทย์ รุ่งวิสัย ผู้ฟ้องคดี กับ กรมธนารักษ์ ผู้ถูกฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งอาศัยอยู่บริเวณพื้นที่ป่าดอยสุเทพซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุญาตให้สำนักงานศาลยุติธรรมก่อสร้างที่ทำการศาลและบ้านพักตุลาการและข้าราชการศาลอุทธรณ์ภาค 5 บริเวณพื้นที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การก่อสร้างดังกล่าวทับซ้อนกับพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และมีลักษณะเป็นการทำลายความสวยงามของพื้นที่ป่าดอยสุเทพ อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความรู้สึกสลดหดหู่ใจ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเคลื่อนย้ายหมู่บ้านป่าแห่งที่เป็นบริเวณบ้านพักตุลาการและข้าราชการศาลอุทธรณ์ภาค 5 ไปยังที่ราชพัสดุแห่งและดำเนินการปรับพื้นที่หมู่บ้านป่าแห่งดังกล่าวให้คงกลับมาเป็นสภาพเดิม ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิสำเนาในพื้นที่พิพาทและการก่อสร้างดังกล่าวมีลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพของป่าไม้ในบริเวณดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิมีส่วนร่วมในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมตามมาตรา 66 และมาตรา 67 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และถือได้ว่าเป็นการริเริ่มฟ้องคดีในฐานะผู้แทนประชาชนผู้อาศัยในบริเวณพื้นที่ป่าดอยสุเทพ ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ ศาลสามารถออกคำสั่งบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและพิพากษาต่อไปตามรูปคดี อย่างไรก็ตาม ในคดีดังกล่าวศาลปกครองเชียงใหม่มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 152/2561 สรุปสาระสำคัญได้ว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่กล่าวอ้างถึงความรู้สึกสลดหดหู่ใจของผู้ฟ้องคดีเมื่อได้มองเห็นสภาพพื้นที่พิพาทเป็นหมู่บ้านป่าแห่งเท่านั้น โดยไม่ปรากฏความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เข้าลักษณะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น คำฟ้องนี้ย่อมเป็นคำฟ้องที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาต่อไปได้ ศาลจึงมีคำพิพากษายกฟ้อง

จากผลแห่งคำพิพากษาในคดีดังกล่าว เห็นได้ว่า การวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองเชียงใหม่ในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีมีความแตกต่างกันซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าการนำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยกล่าวอ้างเหตุแต่เพียงว่า การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความรู้สึกสลดหดหู่ใจ นั้น



ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยคดีนี้ของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งศาลเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่กล่าวอ้างความรู้สึกสลดหดหู่ใจจากการดำเนินการสร้างบ้านพักตุลาการและข้าราชการ เท่านั้น โดยไม่ปรากฏการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดีอย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึง ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งในกรณีนี้ผู้วิจัยเห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ กรณีนี้ศาลไม่ได้พิจารณาแต่เพียงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเพียงความรู้สึกสลดหดหู่ใจจากการก่อสร้างดังกล่าวเท่านั้น แต่ศาลพิจารณาไปถึงสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีตามสิทธิชุมชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับหลักคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีอย่างปกติสุข นอกจากนี้ แม้กรณีความรู้สึกนึกคิดจะไม่ใช่เหตุแห่งการฟ้องคดีอันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่หากการกล่าวอ้างความรู้สึกนึกคิดนั้นได้ยกขึ้นอ้างพร้อมกันกับข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทในทางด้านพื้นที่ เช่นเดียวกับคดีนี้ที่ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิลำเนาในพื้นที่ที่พิพาทจึงมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่พิพาท แนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดคดีนี้จึงสามารถนำมาใช้ประกอบการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนได้ กล่าวคือ การที่องค์กรเอกชนจะอ้างเหตุในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมควรปรากฏว่าองค์กรเอกชนมีส่วนเกี่ยวข้องทางด้านพื้นที่ของกรณีพิพาท ไม่ใช่ปรากฏแต่เพียงว่าการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นเหตุให้องค์กรเอกชนได้รับความรู้สึกสลดหดหู่ใจหรือความรู้สึกนึกคิดประการอื่น

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับการฟ้องคดีโดยสมาคม สภาแห่งรัฐจะพิจารณาว่าส่วนได้เสียของสมาคมเกี่ยวพันกับเขตพื้นที่ของสมาคมหรือไม่ อย่างไรก็ดี แม้สมาคมไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าผลของคำสั่งทางปกครองมีความเกี่ยวพันกับเขตพื้นที่ของสมาคมอย่างไร แต่ในการพิจารณาคดีของศาล ศาลจะพิจารณาความเกี่ยวพันกับเขตพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ของสมาคมและผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของสมาคมเป็นสำคัญ ไม่ได้พิจารณาเพียงผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของสมาคมเท่านั้น

เมื่อได้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับคดี *Notre Affaire à Tous and Others v. France* ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้รัฐบาลฝรั่งเศสกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ อันเป็นการปฏิบัติตามพันธสัญญาที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ลงนามผูกพันในระดับระหว่างประเทศ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดีนี้ไว้ว่า เมื่อเทศบาลเมือง Grande-Synthe ตั้งอยู่บริเวณชายฝั่งทะเลทางตอนเหนือของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ



จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จึงเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ พิจารณาได้ว่า ศาลมีการนำความเกี่ยวพันทางด้านเขตพื้นที่มาเป็นเงื่อนไขในการวิเคราะห์ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ประกอบกับในปัจจุบันสถานการณ์เรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ส่งผลกระทบต่อหลายประเทศทั่วโลกและประเทศไทยก็เป็นอีกหนึ่งประเทศที่ได้รับผลกระทบมากเช่นกัน เป็นผลให้สมาคมและมูลนิธิ หรือการรวมกลุ่มรูปแบบอื่นในประเทศไทย มีการนำคดีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาฟ้องต่อศาลเยอะขึ้น เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหามลพิษทางอากาศจากฝุ่นละออง PM 2.5 ข้อพิพาทเกี่ยวกับมลพิษจากโครงการก่อสร้างที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ เป็นต้น คาดได้ว่าในอนาคตจะมีคดีลักษณะดังกล่าวขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก สมาคมและมูลนิธิอาจเป็นตัวแทนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้เสียหาย จึงมีข้อพิจารณาในเรื่องพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษให้ชัดเจน เพื่อป้องกันคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก และเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีซึ่งจะเป็นกรอบการที่ฟ้องคดีที่กว้างเกินไป ซึ่งในกรณีนี้มีคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับมลพิษทางอากาศจากฝุ่นละออง PM 2.5 จำนวน 2 คดี ดังนี้

คดีที่หนึ่ง คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ ส. 1/2566 คดีระหว่างนายภูมิวิชร เจริญผลผลิตผล ผู้ฟ้องคดี กับ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยในช่วงเวลาต่อเนื่องระหว่างเดือนมกราคม ถึง กุมภาพันธ์ 2566 มีปริมาณเกินมาตรฐานตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2565 ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ฟ้องคดีและประชาชนจำนวนมาก แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่แก้ไขปัญหาดังกล่าว ประชาชน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างดำเนินการให้สภาพบรรยากาศในพื้นที่ภาคเหนือมีฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน ไม่เกินตามมาตรฐานตามที่กำหนดไว้และให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขแก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ศาลปกครองเชียงใหม่มีคำพิพากษาสรุปสาระสำคัญได้ว่า เมื่อพิจารณาในเชิงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณสุขตามข้อเท็จจริงที่ศาลได้วินิจฉัยไว้แล้ว และผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว ตามคำชี้แจงของสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 1 ว่าตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 2 มีนาคม 2566 ยังไม่มีการแจ้งรายงานกรณีพบผู้ป่วยเชิงกลุ่มก้อนที่มีอาการเข้าได้กับโรคหรือความผิดปกติจากฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน รวมทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอนเกินค่ามาตรฐานส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนจำนวนมากอันถือเป็นสาธารณสุขร้ายแรงอย่างยิ่ง เห็นว่า แม้อันตรายจากมลพิษทางอากาศประเภท PM 2.5 เป็นภัยด้านสิ่งแวดล้อม แต่จากฐานข้อมูลเฝ้าระวังผลกระทบต่อสุขภาพจากมลพิษทางอากาศ ในพื้นที่ 17 จังหวัดภาคเหนือ พบว่าปี 2566 ภาพรวมแนวโน้มการเจ็บป่วยในทุกกลุ่มโรคในพื้นที่จังหวัดภาคเหนือเพิ่มขึ้น เมื่อเทียบกับปี 2564 กับปี 2565 อย่างไรก็ดี ในปี 2566 มีการปรับเปลี่ยนวิธีการรายงานลงระบบข้อมูล จึงไม่อาจระบุได้ว่าสถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน มีปริมาณเกินมาตรฐาน ในปี 2566 เป็นเหตุให้

ประชาชนในพื้นที่มีจำนวนและความรุนแรงเพิ่มขึ้นหรือไม่ กรณีจึงฟังไม่ได้ว่า อธิปไตยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะต้องเสนอผู้ถูกฟ้องคดีให้ควบคุม สั่งการ และบัญชาการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 – 2570 พิพากษายกฟ้อง

คดีที่สอง คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ส. 36/2566 คดีระหว่างมูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว กับพวกรวม 7 คน กับ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กับพวกรวม 3 คน ผู้ถูกฟ้องคดีเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดคนเห็นว่า การดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเกี่ยวกับการแก้ไขสถานการณ์ปัญหาฝุ่นละออง PM 2.5 เป็นไปอย่างล่าช้า ส่งผลให้ประชาชนต้องใช้ชีวิตอยู่ในคุณภาพอากาศที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย รวมถึงเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาอาการเจ็บป่วย ปัญหาด้านสุขภาพ และเสียค่าใช้จ่ายในการป้องกันฝุ่นละอองเป็นจำนวนมาก ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะผู้มีอำนาจตามกฎหมายจึงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ในการออกหรือปรับปรุงแก้ไขการกำหนดค่ามาตรฐานฝุ่นละออง PM 2.5 ในบรรยากาศโดยทั่วไปให้เป็นไปตามแผนและเป็นไปตามมาตรฐานสากล ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดคนจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามออกหรือแก้ไขประกาศเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน และค่ามาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียประเภทฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ออกประกาศกำหนดประเภทสารมลพิษหรือสารเคมีที่โรงงานต้องจัดทำรายงานข้อมูล ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 27 (พ.ศ. 2563) รวมถึงออกมาตรการเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบป้องกันผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาสรุปสาระสำคัญได้ว่า ในระหว่างการพิจารณาของศาลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2565 จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกหรือแก้ไขประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง กำหนดมาตรฐานฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน ในบรรยากาศโดยทั่วไป ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ส่วนกรณีการปฏิบัติหน้าที่ออกหรือแก้ไขประกาศค่ามาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียประเภทฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน และกรณีการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ในการออกหรือแก้ไขประกาศกำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงานสู่สิ่งแวดล้อม ให้มีค่าปริมาณฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน 2.5 ไมครอน นั้น เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมและความจำเป็นในแต่ละกรณี ซึ่งอาจเหมือนหรือแตกต่างกรณีของต่างประเทศดังที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดใช้อ้างอิงต่อศาล ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนฝ่ายปกครองในการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการดังกล่าวได้ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ปฏิบัติหน้าที่โดยการออกประกาศ เรื่อง การรายงานการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษ และจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษ (Pollutant Release and Transfer Register) ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (7) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ประกอบข้อ 7 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 27 (พ.ศ. 2563) ออกตาม

ความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

(2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส.8/2557 คดีระหว่างนายนิวัฒน์ ร้อยแก้ว กับพวกรวม 37 คน ผู้ฟ้องคดี กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กับพวกรวม 5 คน ผู้ถูกฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนเป็นประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในพื้นที่ 8 จังหวัดริมฝั่งแม่น้ำโขง ได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายประชาชน 8 จังหวัดลุ่มน้ำโขง มีวัตถุประสงค์การรวมตัวกันเป็นชุมชนเพื่อปกป้อง อนุรักษ์ ปันฟูชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำโขงของไทย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีกำหนดการจะสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้าไซยะบุรี เนื่องจากการดำเนินการก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีมีแนวโน้มก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อระบบนิเวศของแม่น้ำโขง อันจะส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนในฐานะผู้ใช้น้ำและเป็นโครงการที่อาจมีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนอย่างร้ายแรง และการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ไม่ให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลและมีส่วนร่วมในโครงการ ไม่เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะด้วย และไม่จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้โครงการสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากเขื่อนไซยะบุรีเป็นโครงการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และมติของรัฐบาล รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม ก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการจัดซื้อไฟฟ้าจากโครงการเขื่อนไซยะบุรี และให้ยกเลิกมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ในการอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินโครงการสัญญาซื้อขายไฟฟ้าดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนเฉพาะข้อหาที่สามในส่วนที่ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และมติของรัฐบาล รวมทั้งการแจ้งข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูลอย่างเหมาะสม การรับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอและจริงจัง และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม ไว้พิจารณา โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนเป็นเครือข่ายประชาชนแปดจังหวัดซึ่งมีภูมิลำเนาและประกอบอาชีพบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงและมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปที่ได้ภูมิลำเนาและประกอบอาชีพบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการรุดหน้าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนได้รับ ศาลสามารถออกคำสั่งบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และแม้คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจ็ดคนจะยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี

ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตคนถือได้ว่าจะเป็นประโยชน์ส่วนรวม ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตคนเฉพาะข้อหาที่สามในส่วนที่ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และมติของรัฐบาล รวมทั้งการแจ้งข้อมูลและการเผยแพร่ข้อมูลอย่างเหมาะสม การรับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอ และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม ไว้พิจารณา อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2556 ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ซึ่งภายหลังจากที่ศาลปกครองกลางมีคำสั่งลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2556 ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตคนได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งลงวันที่ 17 เมษายน 2557 แก้อคำสั่งของศาลปกครองกลางเป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตคนเฉพาะข้อหาที่ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมไว้พิจารณา หลังจากนั้น ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาโดยสรุปว่าการดำเนินการสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเชื่อมโยงระบบโซลาร์เซลล์โครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงมีคำพิพากษายกฟ้องในคดีหมายเลขแดงที่ ส.59/2556 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2558

จากผลแห่งคำพิพากษาในคดีดังกล่าว เห็นได้ว่า การวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีมีความแตกต่างกันซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้าโซลาร์เซลล์อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ความสมดุลของระบบนิเวศของกลุ่มแม่น้ำโขง และเป็นผลกระทบข้ามพรมแดนต่อประเทศที่แม่น้ำโขงไหลผ่าน โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่แปดจังหวัดริมฝั่งแม่น้ำโขงของราชอาณาจักรไทยที่อาจได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าวตั้งนั้น การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตคนจึงเป็นการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่แปดจังหวัดริมฝั่งแม่น้ำโขง อันเป็นชุมชนท้องถิ่นของผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตคน กรณีถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบเจตคนเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงและมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปที่มีได้ภูมิฐานะและประกอบอาชีพบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง สามารถนำมาเป็นแนวทางในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนได้ กล่าวคือ การพิจารณาของศาลคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่วนขอขั้นตอนการรับคำฟ้องที่ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรเอกชน ไม่ควรพิจารณาเฉพาะวัตถุประสงค์ด้านการจัดตั้งองค์กรขององค์กรเอกชนเท่านั้น องค์กรเอกชนควรเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงและมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปเกี่ยวกับเหตุที่นำมาฟ้องคดีต่อศาล รวมทั้งการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัตินั้น การละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวควรปรากฏชัดเจนว่าทำ

ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่คาดหมายได้

เมื่อได้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับคดี Urgenda Foundation v. State of the Netherlands ของประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ดำเนินการเพิ่มเติมเกี่ยวกับการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก อันเป็นการปฏิบัติตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หลักการ “no harm” ของกฎหมายระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์เรื่องความประมาทเลินเล่อซึ่งก่อให้เกิดอันตราย หลักการเป็นธรรม หลักการระงับไว้ก่อน หลักการป้องกันไว้ล่วงหน้า หลักความยั่งยืนที่รวมอยู่ในกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หลักการป้องกันระดับสูง หลักการระงับไว้ก่อน หลักการป้องกันไว้ล่วงหน้า และหลักการป้องกันที่รวมอยู่ในนโยบายสภาพภูมิอากาศ ของยุโรป ศาลชั้นต้นพิพากษาให้รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ดำเนินการตามมาตรการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยสั่งให้รัฐบาลจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาได้พิพากษายืนตามศาลชั้นต้นพิจารณาได้ว่า ศาลให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิในการใช้ชีวิตส่วนตัว ชีวิตครอบครัว โดยรัฐบาลมีหน้าที่หลักในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว เมื่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเกิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นสาเหตุสำคัญ การที่รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ไม่สามารถปฏิบัติตามคำมั่นที่ให้ไว้กับประชาชน ที่ประกาศว่าจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง 17% ภายในปี พ.ศ. 2563 จึงเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน เห็นได้ว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะแนวนโยบายของรัฐหรือคำมั่นของรัฐที่ให้ไว้แก่ประชาชนเพื่อลดปัญหาดังกล่าว การที่รัฐมุ่งเน้นความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนที่ต่อมาได้รวมกลุ่มเป็นองค์กรเอกชน การฟ้องคดีแทนประชาชนโดยองค์กรเอกชน หรือการฟ้องคดีโดยองค์กรเอกชนเอง (ในอนาคตหากกฎหมายเปิดช่องให้สามารถองค์กรเอกชนฟ้องคดีในนามตนเองได้) ซึ่งต่างเป็นการรวมกลุ่มโดยไม่แสวงหากำไรและได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นับว่าเป็นสิ่งสำคัญเช่นกัน เนื่องจากเป็นสิทธิที่ได้รับรองไว้ภายใต้กฎหมายภายในประเทศ และภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ เมื่อได้เทียบเคียงกับการฟ้องคดีนี้ซึ่งเป็นการฟ้องเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งผู้วิจัยได้แสดงความเห็นไว้ข้างต้นแล้วว่าศาลไม่ควรพิจารณาเฉพาะวัตถุประสงค์ด้านการจัดตั้งองค์กรขององค์กรเอกชนเท่านั้น องค์กรเอกชนควรเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเหตุที่นำมาฟ้องคดีต่อศาล กรณีสิทธิในการฟ้องคดีจะมากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายรวมทั้งแนวนโยบายของรัฐ ซึ่งต้องมีความชัดเจน การนำคดี Urgenda Foundation v. State of the Netherlands ของประเทศเนเธอร์แลนด์ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ดำเนินการเพิ่มเติมเกี่ยวกับการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกมาศึกษาเพื่อปรับใช้กับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง นับว่ามีความสำคัญและจำเป็น เนื่องจากการเน้นย้ำความสำคัญของสิทธิของประชาชนและการรวมกลุ่มเป็นองค์กรเอกชนกรณีการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่ในปัจจุบันมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพิ่มมากขึ้น

(3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2552 คดีระหว่างนายไพบูลย์ พวงสำลี ผู้ฟ้องคดี กับกรมศิลปากร กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกลุ่ม



ภาคประชาชนชื่อว่า “กลุ่มศรีทวารวดี” โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาเพื่อศึกษาค้นคว้า อนุรักษ์ ปกป้องพื้นที่ที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลนคร นครปฐมหลังใหม่บนพื้นที่พระราชวังปฐมนครเดิมนั้น เนื่องจากการก่อสร้างอาคารดังกล่าวจะทำให้ทัศนวิสัยของ องค์พระปฐมเจดีย์เสียหาย มุมมองสู่องค์พระปฐมเจดีย์ถูกบดบัง และการที่มีการก่อสร้างขึ้นใต้ดินอาจจะเป็น การทำลายโบราณสถาน เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวแต่เดิมเป็นที่ตั้งพระราชวังปฐมนคร การออกคำสั่งอนุญาต ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างอาคารสำนักงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บนพื้นที่ พระราชวังปฐมนคร ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติตามมติที่เกี่ยวข้อง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย้ายที่ทำการ เทศบาลนครนครปฐม ออกไปจากพื้นที่พระราชวังปฐมนคร ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า การรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดีรวมทั้งอนุรักษ์ปกป้อง พื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม สร้างจิตสำนึกความเป็นเจ้าของมรดกทาง วัฒนธรรมแก่ชุมชนเพื่อการพัฒนาและเป็นแหล่งเรียนรู้ ซึ่งก่อตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 โดยสมาชิกรวม 7 คน แสดงให้เห็นได้ว่าการรวมกลุ่มเป็นไปเพื่อรักษา อนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เมื่อการรวมกลุ่มของ ผู้ฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชุมชนและของประเทศชาติ ตามหลักสิทธิชุมชนซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิม ที่มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมมายาวนานและมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลายๆ คน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีนี้เป็นกรณีศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า กลุ่มของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่ประวัติศาสตร์และโบราณคดีในจังหวัดนครปฐม และการรวมกลุ่มของผู้ฟ้องคดีเป็นไป ตามหลักของสิทธิชุมชนจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงมีคำสั่งรับคำฟ้องของ ผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา อย่างไรก็ดี เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2551 ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้ พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ 247/2552 กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้อง คดีไว้พิจารณา หลังจากนั้นศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาโดยสรุปว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก่อสร้างอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงทั้งที่เป็นสภาพของพื้นที่ โบราณสถานและจากพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงถือได้ว่าการออกคำสั่ง ดังกล่าวอยู่ในกรอบของอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงมีคำพิพากษายกฟ้องในคดีหมายเลขแดงที่ 1286/2551 เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2555



จากผลแห่งคำพิพากษาในคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางในประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีมีความแตกต่างกัน ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดคดีกลุ่มศรีทวารวดีซึ่งอาจเป็นการตีความที่กว้างเกินไป กล่าวคือ กรณีเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนครนครปฐม อันเป็นบริเวณที่จะทำการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลนครนครปฐมหลังใหม่ การที่กลุ่มของผู้ฟ้องคดีก่อตั้งขึ้นเพื่อปกป้องพื้นที่ประวัติศาสตร์และโบราณคดีในเขตเทศบาลนครนครปฐมเพียงประการเดียว จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองนี้ ประกอบกับการที่ศาลวินิจฉัยว่ากรณีดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามหลักสิทธิชุมชน ผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลกรณีศาลยกหลักสิทธิชุมชนอันเป็นหลักการที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ซึ่งใช้บังคับขณะนั้น) พิจารณาเพื่อคุ้มครองและก่อให้เกิดสิทธิแก่กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกัน แต่ใน การพิจารณาคดีของศาลโดยยกหลักสิทธิชุมชนควรเป็นไปในแนวทางที่ได้วินิจฉัยมาก่อนแล้วว่า กรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กลุ่มบุคคลได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามหลักเกณฑ์มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของการฟ้องคดีปกครองโดยแท้จริง และเมื่อคดีนี้เป็นคดีที่ได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นจำนวนมากและถูกหยิบยกขึ้นเป็นกรณีศึกษาในหลายๆครั้ง รวมทั้งอาจเป็นกรณีตัวอย่างของการอ้างสิทธิชุมชนขององค์กรเอกชนในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง เพื่อปกป้องอนุรักษ์ชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การวินิจฉัยจึงควรเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามองค์ประกอบของมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ใช่การวินิจฉัยเพียงขอบเขตวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรเพียงประการเดียว

จากตัวอย่างทั้งสามคดีข้างต้น อาจสรุปได้ว่า การอ้างสิทธิชุมชนเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการกระทำการงดเว้นกระทำ หรือกรณีอื่นใดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การมีภูมิลำเนาและประกอบอาชีพบริเวณพื้นที่พิพาท จึงเข้าลักษณะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนกรณีว่าผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ปกป้องพื้นที่พิพาท ศาลจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การที่ศาลพิจารณาว่ากลุ่มบุคคลหรือประชาชนสามารถอ้างสิทธิชุมชนเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่าวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ปกป้องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติบริเวณพื้นที่พิพาท อาจเป็นการเปิดโอกาสให้มีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลอย่างกว้างเกินไป อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างทั้งสามคดีข้างต้นแม้จะเป็นข้อพิพาทของกลุ่มบุคคลหรือประชาชนที่อ้างสิทธิชุมชนในการปกป้อง รักษา หรือคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่การฟ้องคดีโดยองค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชน ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่เห็นได้ว่าการใช้สิทธิของกลุ่มบุคคลหรือประชาชนโดยการอ้างสิทธิชุมชนนั้นเป็นไปในทำนองเดียวกันกับการใช้สิทธิฟ้องคดีโดยองค์กรเอกชน หากการพิจารณาคดีของศาลในขั้นตอนการสั่งชั้นคำฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรเอกชนมีแนวทางที่ชัดเจนแล้วศาลอาจนำมาปรับใช้กับการพิจารณาคดีที่กลุ่มบุคคลหรือประชาชนกล่าวอ้างสิทธิชุมชนเพื่อปกป้อง รักษาหรือคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ มาตรา 20 วรรคหนึ่ง แห่งร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... (สำนักงานศาลยุติธรรม) ซึ่งบัญญัติว่า “ชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้บุคคลในชุมชนนั้นจำนวนตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปร่วมกันตั้งตัวแทนชุมชนเป็นหนังสือเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการป้องกันหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือแก้ไข หรือฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายนั้น หรือเรียกค่าเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไป จากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ในกรณีที่มีการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปแล้ว ตัวแทนชุมชนย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องไล่เบี้ยเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายที่ได้จ่ายไปจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น และวรรคสาม บัญญัติว่า ค่าเสียหายที่เรียกร้องตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับค่าใช้จ่ายที่สมเหตุผลซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วหรือจะดำเนินการต่อไปเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียไปคืนสู่สภาพเดิม โดยให้นำไปใช้เพื่อฟื้นฟูเยียวยาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามข้อกำหนด” วิเคราะห์ได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิตัวแทนชุมชนเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนได้ ความตอนต้นของบทบัญญัติดังกล่าว “ชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้บุคคลในชุมชนนั้นจำนวนตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปร่วมกันตั้งตัวแทนชุมชนเป็นหนังสือเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาล...” แสดงให้เห็นว่า เงื่อนไขประการหนึ่งในการฟ้องคดีต่อศาลของตัวแทนชุมชนจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อันเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งการพิสูจน์ความเดือดร้อนเสียหายจะเป็นประการใดคงจะได้มีการกำหนดแนวทางต่อไปในอนาคตหรืออาศัยแนวทางเดิมตามการฟ้องคดีทั่วไปของศาลยุติธรรม

มาตรา 21 แห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนแล้วตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและมีคุณสมบัติตามข้อกำหนด ซึ่งพบเห็นการกระทำใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม อาจแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการใดตามกฎหมายว่าด้วยงานนั้น หากหน่วยงานที่ได้รับแจ้งไม่ดำเนินการที่เป็นผลให้ระงับความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมภายในหกสิบวัน ให้องค์กรเอกชนดังกล่าว

มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ขององค์กรต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการป้องกันหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือแก้ไข หรือฟื้นฟู เยียวยาความเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น” วิเคราะห์ได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิองค์กรด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ขององค์กร อันเป็นไปแนวทางเดียวกับกรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่า องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง เนื่องจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง กระทบกระเทือนต่อขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรของผู้ฟ้องคดี อาทิ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 472/2557 คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ ส. 22/2558 คดีหมายเลขดำที่ ส. 9/2555 (คดีอยู่ระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด) อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติ มาตราดังกล่าวก็ไม่ได้ให้สิทธิองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินำคดี มาฟ้องต่อศาลได้ทันทีจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมอันอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของ องค์กรนั้น ๆ กฎหมายกำหนดเงื่อนไขให้องค์กรเอกชนดังกล่าวแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไข ความเสียหายสิ่งแวดล้อมก่อน กรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่า กรณีข้างต้นสามารถนำมาเทียบเคียงได้กับมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนของเงื่อนไขที่ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายสิ่งแวดล้อมในเรื่อง สิ่งแวดล้อมก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

เมื่อได้ทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาประกอบหลักการของกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น มาแล้วข้างต้น ต่อไปจะได้กล่าวถึงตัวอย่าง กรณีการฟ้องคดีเพื่อปกป้องสิทธิทางสิ่งแวดล้อมภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เช่น คดีกล่าวหา ในประเทศญี่ปุ่น คดี Kajing Tubek v. Ekran Bhd (1996) สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ สิ่งแวดล้อมของรัฐ ประเทศมาเลเซีย คดี Oposa การใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมแทนคนรุ่นหลัง สาธารณะรัฐ ฟิลิปปินส์ และคดี Subhash Kumar v. State of Bihar (AIR 1991 SC 420) ประเทศอินเดีย ซึ่งศาลได้ พิจารณาคดีดังกล่าวตามหลักการของหลักสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิทางสิ่งแวดล้อมในการให้สิทธิประชาชน กลุ่มบุคคล มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมเมื่อเกิดความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิที่จะได้อยู่ใน สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม และการให้สิทธิแก่ชุมชนในการปกป้องและจัดการสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ จากกรณีตัวอย่างคดีข้างต้นผู้วิจัยมีความเห็นว่า องค์กรเอกชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย ในรูปแบบอื่น ควรได้รับการคุ้มครองสิทธิตามหลักการของหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน สิทธิการมีส่วนร่วม หลักกฎหมายภายในและระหว่างประเทศ รวมถึงหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อศาลในชั้นการสั่งฟ้องว่าองค์กรเอกชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย ในรูปแบบอื่น ได้รับผลกระทบต่อสิทธิอย่างไร อันเป็นไปตามหลักการผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยศาลไม่ได้พิจารณาเพียงขอบเขตวัตถุประสงค์ขององค์กรเพียงอย่างเดียว เห็นได้ว่า นับตั้งแต่

ศาลปกครองเปิดทำการจนถึงปัจจุบัน ศาลปกครองมีระบบการพิจารณาคดีที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ประกอบกับภาคสังคมเข้าใจบริบทและหน้าที่ของศาลปกครองมากขึ้น แม้ตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จะเป็นการตีความผู้เดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้อย่างกว้าง แต่ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมควรกำหนดสิทธิการฟ้องคดีขององค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างชัดเจน เพื่อปกป้องสิทธิทางสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคนในสังคม ให้ความคุ้มครองสิทธิในทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนที่จะปกป้อง อนุรักษ์ รักษา หรือพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนเพื่อคนรุ่นหลัง และเตรียมความพร้อมสำหรับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ในอนาคตคาดว่าจะมีเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน จากกิจกรรมของมนุษย์ต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากการขยายตัวของเมืองและประชากรรวมถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ซึ่งในขณะนี้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันให้รัฐคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและประโยชน์ของส่วนรวม กรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ทั้งนี้ การฟ้องคดีต่อศาลโดยยอมขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อพิพาท โดยที่การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ อาจเป็นได้ทั้งข้อพิพาททางแพ่ง ข้อพิพาททางอาญา หรือข้อพิพาททางปกครอง เมื่อวิธานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน จึงเข้าลักษณะการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นข้อพิพาททางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งการที่ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณา ศาลต้องพิจารณาก่อนว่าคดีนั้นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ อย่างไรก็ดี สาเหตุสำคัญประการหนึ่งกรณีศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองภายใต้หลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

บทบัญญัติข้างต้น ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีไว้สามประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ผู้นั้นต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ประการที่สอง ความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นต้องเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 ประการที่สาม การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72<sup>212</sup> โดยที่กระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษบางประการซึ่งแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาคดีปกครองทั่วไป แต่หลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดี

<sup>212</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อส.57/2559

ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองหรือไม่ ศาลปกครองยังคงต้องพิจารณาตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การที่ประเทศไทยมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนไว้โดยเฉพาะ ทำให้การพิจารณาชั้นรับคำฟ้องของศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรเอกชน ซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติยังมีความคลุมเครือ ประกอบกับการที่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีดังกล่าวไว้พิจารณา ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยเฉพาะเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชนแล้วให้ถือว่าองค์กรเอกชนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยไม่ได้พิจารณาถึงขั้นว่าผลจากการใช้อำนาจทางปกครองกระทบกระเทือนต่อองค์กรเอกชนให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอย่างไร

ด้วยเหตุนี้ จากบทวิเคราะห์ที่ผ่านมาทำให้เกิดข้อสรุปเกี่ยวกับการรับรองสิทธิให้แก่องค์กรเอกชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ยังไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติกฎหมายใดให้สิทธิแก่องค์กรเอกชนดังกล่าวฟ้องคดีในนามขององค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ขององค์กรเอกชนเอง แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายกลางในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ได้กำหนดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่องค์กรเอกชนตามที่ปรากฏในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วนั้น แต่โดยที่สิทธิตามมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันมิได้ให้สิทธิแก่องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติใช้สิทธิด้านการฟ้องคดีอย่างเต็มที่ เนื่องจากการใช้สิทธิฟ้องคดีอาจมีใช้เพื่อการคุ้มครองหรือรักษาสิทธิขององค์กรเอกชนในทำนองเดียวกันกับบุคคลธรรมดา

(2) ในปัจจุบันปรากฏว่า การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีคดีพิจารณาอยู่ในศาลจำนวนมาก แต่องค์กรเอกชนดังกล่าวไม่สามารถฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลพิจารณาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ ทั้งที่ การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลพิจารณาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากมีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองตามคำฟ้องมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิขององค์กรเอกชนและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงอาจมีการศึกษาร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... (สำนักงานศาลยุติธรรม) ซึ่งมีข้อพิจารณาว่าหากกรณีที่สามารถใช้หลักเกณฑ์ร่วมกันได้ อาจมีการนำหลักการบางประการมาปรับใช้ให้เป็นแนวทางเดียวกันได้



(3) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนที่ ซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ปรากฏแนวคำวินิจฉัยเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มที่หนึ่ง ศาลปกครองพิจารณาถึงลักษณะของอำนาจทางปกครองที่พิพาทว่ากระทบกระเทือนต่อบุคคลใดแล้วหรือไม่ หากยังไม่ได้กระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้ใด ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับการใช้หรืองดเว้นการใช้อำนาจทางปกครอง ผู้วิจัยเห็นว่า การฟ้องคดีกลุ่มที่หนึ่งหากแยกตามประเภทคดีแล้ว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันถือตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง กลุ่มที่สอง ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรเอกชนว่า การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีหรือไม่ โดยศาลไม่ได้พิจารณาต่อไปว่าการกระทบกระเทือนต่อขอบเขตวัตถุประสงค์ดังกล่าวมีผลให้องค์กรเอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายหรือไม่อย่างไร ผู้วิจัยเห็นว่า การฟ้องคดีกลุ่มที่สองหากแยกตามประเภทคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือเป็นคู่สัญญาที่ข้อโต้แย้งตามสัญญา เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันถือตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

(4) เมื่อพิจารณาเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถแบ่งแยกหลักเกณฑ์พิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้องได้สามประการ หากไม่ครบหลักเกณฑ์ทั้งสามประการจะถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้อง ไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง การจะพิจารณาว่าองค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองได้หรือไม่นั้น พิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ของผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้องตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(5) การพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ต่อศาลปกครอง ต้องพิจารณาตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้อง โดยศาลปกครองจะต้องพิจารณาให้ได้ว่าองค์กรเอกชนเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของฝ่ายปกครอง อันเป็นเงื่อนไขผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองประการตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองไม่อาจจะถือเอาขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชนกรณีมีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเพียงประการเดียว มาพิจารณาแล้วให้ถือว่าองค์กรเอกชนเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายได้ อันจะขัดต่อหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งถือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

(6) การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน นอกจากพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองทั่วไป หลักนิติรัฐนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน สิทธิการมีส่วนร่วม หลักกฎหมายภายในและระหว่างประเทศ รวมถึงหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ตามมาตรา 57 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้ รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 31 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีสาระสำคัญโดยสรุปว่า “เพื่อให้การจัดตั้งป่าชุมชนสอดคล้องกับการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 การจัดการป่าชุมชน การกำหนดการใช้ประโยชน์ภายในพื้นที่ป่าชุมชน ให้คำนึงถึงศักยภาพของชุมชนที่มีความสามารถในการจัดการป่าชุมชน” มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มีสาระสำคัญโดยสรุปว่า รัฐมีอำนาจบำรุงรักษา ฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างสมดุลและยั่งยืน และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีสาระสำคัญโดยสรุปว่า บุคคลซึ่งใช้น้ำบริเวณลุ่มน้ำเดียวกัน มีสิทธิรวมตัวกันจดทะเบียนก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อประโยชน์ร่วมกันเกี่ยวกับการรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ บทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นถึงหลักการของสิทธิมนุษยชนที่ประชาชนมีสิทธิได้รับประโยชน์จากรัฐและการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ หากพิจารณาการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยส่วนใหญ่จะพบว่าอยู่ในรูปแบบของสมาคมและมูลนิธิ แต่ยังคงมีองค์กรเอกชนที่รวมตัวกันหลายรูปแบบในการเรียกร้องสิทธิแทนชุมชนซึ่งควรให้การรับรองสิทธิไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการฟ้องคดีโดยสมาคมและมูลนิธิ ทั้งนี้ เพื่อเป็นไปตามหลักกฎหมายธรรมชาติที่ให้ความสำคัญแก่สิทธิของ

ชุมชน ไม่ใช่การพิจารณาตามหลักการโดยอาศัยอำนาจรัฐเป็นใหญ่ตามแนวความคิดสำนักกฎหมายบ้านเมืองเท่านั้น เนื่องจากประเด็นสิ่งแวดล้อมล้วนมีความสัมพันธ์โดยตรงและใกล้ชิดกับชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น ประกอบกับในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศหรือพันธสัญญาได้มีการรับรองสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้น

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

(1) ควรมีการตีความตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ให้อำนาจผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามกรณีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 และคำขอของผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าว เป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นผู้มิสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยหากเป็นกรณีขององค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีอันมีสิทธิขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นกรณีตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส สถานะขององค์กรเอกชนจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเมื่อได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทย เมื่อได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้วย่อมก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองและคุ้มครองให้ โดยในกรณีของสมาคมที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลสามารถฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการที่ศาลจะดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครองเท่านั้น การที่ศาลจะเยียวยาสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิอย่างไรวินิจฉัย สมาคมไม่สามารถมีคำขอให้ศาลเยียวยาความเสียหายแก่สมาคมได้โดยตรง อันเป็นผลมาจากผู้เสียหายที่แท้จริงคือสมาชิกของสมาคมรายบุคคลไม่ใช่ในนามตัวขององค์กรสมาคม

(2) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ การแก้ไขในมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สืบเนื่องจากกฎหมายบัญญัติรับรองให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหาย แต่ไม่ได้มีการบัญญัติให้อำนาจองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายในนามขององค์กรเอกชนดังกล่าวเอง จึงควรบัญญัติให้องค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีสิทธิในการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อมในนามขององค์กรไม่ใช่การฟ้องคดีในนามของผู้เสียหายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้องค์กรเอกชนดังกล่าว ยกข้อกล่าวอ้างในนามของ

ตนเองใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองอย่างกว้างเกินไป อาจมีการกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิทางศาลขององค์กรเอกชนตามแนวทางตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือ 1) ข้อบังคับขององค์กรเอกชนมีเป้าหมายหลักในการสนับสนุนคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 2) องค์กรเอกชนจะต้องก่อตั้งมาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี และภายในระยะเวลาสามปีดังกล่าวจะต้องมีการดำเนินการเพื่อเป็นการสนับสนุนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 3) องค์กรเอกชนมีการดำเนินการตามเป้าหมายขององค์กรอยู่เสมอ 4) องค์กรเอกชนจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ 5) องค์กรเอกชนจะต้องเปิดกว้างให้แก่บุคคลที่สนับสนุนเป้าหมายของสมาคมในการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของศาลในการวินิจฉัยความเป็นผู้มีส่วนเสียที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายขององค์กรเอกชนอีกชั้นหนึ่ง

(3) ควรรับรองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชัดเจน เพื่อก่อให้เกิดหลักประกันในการใช้สิทธิทางศาลและรับรองสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วมจัดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากการฟ้องคดีส่วนใหญ่พบว่าเป็นกรณีที่องค์กรเอกชนเรียกร้องสิทธิบางประการอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแทนประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ โดยเพิ่มในกฎหมายสารบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิดังกล่าวอันอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ขององค์กรเอกชนนั้นด้วย เพื่อเพิ่มโอกาสในการใช้สิทธิดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ การใช้สิทธิขององค์กรเอกชนอาจเริ่มจากการรับรองสิทธิในกฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอันนำไปสู่การมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนในการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง เช่น ตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เป็นต้น องค์กรเอกชนช่วยเหลือชุมชนในการเรียกร้องสิทธิเกี่ยวกับป่าไม้ของชุมชน เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศมีความสมบูรณ์และยั่งยืน<sup>213</sup> ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ การรับรองสิทธิในกฎหมายสารบัญญัตินอกจากจะทำให้การก่อตั้งของสิทธิชัดเจนแล้ว ยังสอดคล้องกับเงื่อนไขความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยองค์กรเอกชน ที่ไม่ควรพิจารณาเพียงขอบเขตการวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรเอกชนเพียงประการเดียวอันจะขัดต่อวิธีพิจารณาคดีปกครองที่อนุญาตให้เฉพาะบุคคลที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เมื่อองค์กรเอกชนมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายสารบัญญัติร่วมกับชุมชนหรือประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ย่อมถือว่ามีส่วนได้เสียในการจัดการปัญหาดังกล่าว

<sup>213</sup> เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

(4) ควรคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเนื่องมาจากสถานะขององค์กรเอกชนดังกล่าวถือว่าเป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลประเภทหนึ่ง ย่อมมีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคที่ได้รับการรับรอง ทั้งยังเป็นกรณีที่เคารพต่อหลักนิติธรรมในการที่ศาลหรือหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ให้ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้ง คำวินิจฉัยของศาลจะมีผลผูกพันต่อคู่กรณีฝ่ายรัฐและองค์กรเอกชนแล้ว คำวินิจฉัยของศาลยังเป็นการวางแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี การสร้างปทัสถานของสังคมและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ นอกจากศาลต้องวินิจฉัยตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ศาลยังต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน การป้องกัน คุ้มครอง รักษาหรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมรวมถึงผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย สอดคล้องกับความในข้อ 11 ของคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554

(5) ควรกำหนดหลักประกันการใช้สิทธิทางศาลขององค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ในนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ นโยบายสิ่งแวดล้อมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งเป็นการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี อันคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองและไม่เป็นปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐแต่อย่างใด และสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายปกครองทั่วไป พันธกรณีต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีในระดับสากลเพื่อการปกป้องและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการฟ้องคดีได้เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในฐานะที่เป็นสมบัติร่วมกันของคนในชาติ ประกอบกับหลักสิทธิมนุษยชน หลักสิทธิชุมชน หลักสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงควรมีการตรากฎหมายเพื่อบัญญัติสิทธิในการฟ้องคดีขององค์กรเอกชนดังกล่าวโดยอาศัยหลักการที่กล่าวมาให้ชัดเจน เนื่องจากสิทธิทั้งหลายเหล่านี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำคัญที่พันธสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศให้การรับรองเพื่อให้บุคคลมีสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลได้ อันเป็นประเด็นสำคัญในการวินิจฉัยความเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองต่อไป

(6) ควรมีการรับรองสิทธิให้แก่ตัวแทนชุมชนที่รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อชุมชน สืบเนื่องจากเมื่อพิจารณาตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำ



หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” จากบทบัญญัติดังกล่าวเมื่อพิจารณาคำว่า “ผู้ใด...” เห็นว่ามีความไม่ชัดเจนว่าหมายถึงบุคคลใดหรือบุคคลประเภทใดบ้าง อันมีความสำคัญต่อการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีของศาล โดยเฉพาะหากเป็นกรณีที่ต้องกระเอกชนนำคดีมาฟ้องต่อศาล นอกจากที่ผู้วิจัยได้เสนอไว้ในข้อ (2) เรื่องการให้สิทธิการฟ้องคดีของเอกชนโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้ว การให้สิทธิบางประการแก่สิทธิชุมชนซึ่งไม่ได้รวมตัวกันเป็นองค์กรใดๆ แต่อาจเกิดจากการรวมตัวกันตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินั้นๆ จึงควรรับรองสิทธิดังกล่าวให้แก่ชุมชนในทำนองเดียวกันกับมาตรา 20 ประกอบมาตรา 21 แห่งร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ของสำนักงานศาลยุติธรรม (ฉบับรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2565 ถึงวันที่ 4 กันยายน 2565) เพื่อให้การตีความของศาลเกี่ยวกับปัญหาผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนดังกล่าวชัดเจนขึ้น รวมทั้งเป็นการพัฒนาการใช้สิทธิฟ้องคดีโดยองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองที่ได้รับเริ่มมีการฟ้องคดีมาหลายปี ซึ่งจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศหรือจากการกระทำของมนุษย์เองในปัจจุบันย่อมคาดหมายได้ว่าจะมีการนำข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมมาฟ้องเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

(7) องค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีหน้าที่แสดงให้ศาลเห็นว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครอง หรือมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ ในแนวทางเดียวกันกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังนี้

- 1) สถานภาพทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีที่ถูกกระทบกระเทือนมีความสัมพันธ์กับการเยียวยาร้องขอ
- 2) ประโยชน์ทางด้านวัตถุหรือจิตใจของผู้ฟ้องคดีอย่างไร หากศาลมีการเยียวยาตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ
- 3) ส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของผู้ฟ้องคดีนั้นได้เกิดขึ้นแล้ว และมีอยู่ในขณะที่ยื่นฟ้องคดี เพื่อที่ศาลจะได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อไป

(8) ควรเผยแพร่หลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างเหมาะสมแก่กรณี เมื่อได้พิจารณาคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ในความข้อ 3 แล้ว เห็นได้ว่า การพิจารณาถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้นควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง จึงถือเป็นกรณีที่วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาจจะค่อนข้างกว้าง ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ



สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ศาลไม่อาจมุ่งหมายเฉพาะผลกระทบที่ประโยชน์สาธารณะได้รับและถือว่าองค์กรเอกชนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี เนื่องจากมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรสอดคล้องกับความเสียหายที่สาธารณะได้รับ ศาลต้องพิจารณาให้ได้ข้อเท็จจริงชัดแจ้งก่อนว่าผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรที่เกิดขึ้นขององค์กรเอกชนมีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ อันเป็นไปในแนวทางเดียวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับการรับรองสิทธิของกลุ่มประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคำนึงถึงความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย มิใช่คำนึงเฉพาะวัตถุประสงค์ขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนด

(9) ควรมีการอนุวัติกฎหมายต่างประเทศมาใช้ร่วมกับกฎหมายภายในประเทศ เนื่องจากกระบวนการวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นวิธีพิจารณาที่มีความเร่งด่วนและการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบัน บางกรณีอาจไม่ใช่การฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่อาจมีกรณีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่มีการฟ้องเป็นคดีพิพาทในศาลปกครองมากขึ้น เพื่อให้เป็นการปฏิบัติตามพันธสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ลงนามความร่วมมือและกฎหมายภายในประเทศ จึงสมควรให้องค์กรเอกชนดังกล่าวที่ไม่ได้มีอำนาจในการกระทำการเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำการ การงดเว้นการกระทำการ หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นความเสียหายตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รายชื่อพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่องค์กรเอกชนดังกล่าวอ้างเป็นเหตุในการฟ้องคดีได้ รวมทั้งต้องแสดงให้เห็นว่าเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันเป็นไปในแนวทางเดียวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กรณีกฎหมายไม่ให้สิทธินิติบุคคลฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ รวมทั้งกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศ ซึ่งให้อำนาจประชาชนในการฟ้องร้องรัฐหากการจัดการของรัฐเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศไม่มีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็เป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีโดยเป็นไปตามหลักการของสิทธิทางธรรมชาติที่ยึดสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น

## บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* (พิมพ์ที่ 2537).
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘แผนแม่บทกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)’ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สิงหาคม 2564) <<https://www.mnre.go.th/th/about/content/3070>> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2565.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ, *สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน* (มิสเตอร์ก๊อปปี (ประเทศไทย) 2550).  
\_\_\_\_\_, *สิทธิชุมชน* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2550).
- กรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ และคณะ, *โครงการพัฒนาความรู้ตุลาการศาลปกครองเรื่อง การนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) มาใช้กับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง* (สำนักงานศาลปกครอง 2555).
- กลุ่มงานห้องสมุด สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘รัฐธรรมนูญอินเดีย รัฐธรรมนูญที่ยาวที่สุดในโลก’ (พฤษภาคม, 2559) 5 สารระสังเขปบทความวารสาร,  
<[https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/abstracts/journals/journals%202016/NALT-abstract-serial\\_may2016.pdf](https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/abstracts/journals/journals%202016/NALT-abstract-serial_may2016.pdf)>.
- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, ‘ความเชื่อมโยงระหว่าง “สิทธิชุมชน” กับ “ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (2562) ฉบับนิติศาสตร์วารสารรามคำแหง.
- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, *แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณา คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (สำนักงานศาลปกครอง 2557).
- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, ‘รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน’ (สำนักงานศาลปกครอง 2556).
- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, ‘รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2557 : การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ. การอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ความมั่นคงทางพลังงานในอาเซียน’ (สำนักงานศาลปกครอง 2558).
- คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ, *หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม* (พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์ 2557).
- คณาธิป ทองรวีวงศ์, *คำอธิบายหลักกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล* (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2565).

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- จรัญ โฆษณานันท์, *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 19, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2556).
- จิราวุฒิ จิตจักร, ‘รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ รัฐธรรมนูญอินเดียกับบทบาทการส่งเสริมประชาธิปไตย และความหลากหลายของผู้คนในสังคม’ (การสัมมนาโครงการสำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า 2565) <<https://www.kpi.ac.th/uploads/pdf/DYO3jzJZk6URzaXcumkxRCZ4gk0rbWi VoGpLk0lE.pdf>> สืบค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2565.
- เชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์, *รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555 : การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน* (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2556).
- ชาญวิทย์ ชัยกันย์, *การพัฒนาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับบทบาทขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐประเทศไทย ญี่ปุ่น* (พี.เพรส 2553).
- \_\_\_\_\_, ‘การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะ การพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน’ (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล สำนักงาน ศาลปกครอง 2560).
- \_\_\_\_\_, ‘การบรรยายพิเศษทางวิชาการ “กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์ของ ญี่ปุ่นและไทย ครั้งที่ 2”’ (2552) 23 วารสารวิชาการศาลปกครอง.
- \_\_\_\_\_, ‘การพิจารณาคดีของศาลกับการคุ้มครองรักษาแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรม จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ : กรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่น’ (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2557) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+523](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+523) > สืบค้นเมื่อ 8 มกราคม 2566.
- ชาญวิทย์ ชัยกันย์, ‘คำพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมต่างประเทศ คดีหุบเขามิเนเรล คิง (Mineral King Valley Case) คดีระหว่าง Sierra Club (กลุ่ม NGO ด้านสิ่งแวดล้อม) กับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สหรัฐอเมริกา (Mr. Morton - Secretary of the Interior, USA)’ (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2553) 65 <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+3252](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+3252)> สืบค้นเมื่อ 28 ธันวาคม 2565.

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- ชาญวิทย์ ชัยกันย์, ‘แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐและมาตรการป้องกันภัยพิบัติของหน่วยงานท้องถิ่นในญี่ปุ่น’ (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2556) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+400](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+400)> สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2565.
- ธีรศักดิ์ อ้อสิทธิสมบูรณ์, ‘กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน’ (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2554) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+3866](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+3866)> สืบค้นเมื่อ 20 กันยายน 2566.
- นรินทร์ อธิสาร, ‘การดำเนินคดีตัวอย่าง (Musterverfahren) ในบริบทของระบบกฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครองเยอรมัน และข้อพิจารณาในการนำมาปรับใช้ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณา oer.admincourt.go.th+8362> สืบค้นเมื่อ 22 กันยายน 2566.
- \_\_\_\_\_, ‘ความทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ในบริบทของระบบกฎหมาย เยอรมัน’ (2560) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+6714](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+6714)> สืบค้นเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2566.
- \_\_\_\_\_, ‘สิทธิฟ้องคดีของสมาคมสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน’ (กันยายน 2557) 3 วารสารวิชาการศาลปกครอง.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐาน สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, (พิมพ์ครั้งที่ 6, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562).
- เบญจสุดา เฉลิมวิสุตม์กุล, ‘ขอบเขตของกฎหมายสิ่งแวดล้อม และกฎหมายปกครองทางสิ่งแวดล้อม ตามระบบกฎหมายเยอรมัน’ (เอกสารเสนอคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมาย สิ่งแวดล้อม ครั้งที่ 7/2552, 2552).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ‘หลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) ในการตรวจสอบขอบเขตอำนาจรัฐ ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)’ (รายงานการศึกษาวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2558).
- บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ และคณะ, *เวทีสาธารณะ: จับกระแส Rio+20 สู่สังคมไทย: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์* (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม 2566).
- ประภัสสร ป้อมเพชร, ‘การคุ้มครองสิทธิเชิงกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอน การตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559).
- ปรีดี เกษมทรัพย์, *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 15, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560).

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ปวริศร เลิศธรรมเทวี, 'รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม'  
(รายงานการศึกษาวิจัยเสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2558).
- \_\_\_\_\_, *สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐธรรมนูญ* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2559).
- ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ, 'กฎหมายสิ่งแวดล้อมกับตุลาการศาลปกครอง' (ตุลาคม - ธันวาคม 2558) 4  
วารสารวิชาการศาลปกครอง.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล, 'ส่วนได้เสียของ "สมาคม" ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมาย  
ฝรั่งเศส', (มีนาคม 2556) 1 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พยงค์ ฉัตรวิรุฬห์, *คำอธิบาย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และ  
ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วย  
หลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจาก  
ทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554* (โรงพิมพ์ เอส.ออฟเซ็ทกราฟฟิคดีไซน์ 2558).
- พัชราภรณ์ ศิริวิมลกุล, 'หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย  
ต่างประเทศและกฎหมายไทย' (pdf, สำนักงานศาลปกครอง 2564).
- เพ็ญนภา พงขมานะวงศ์ และคณะ, *การพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณา  
คดีปกครองสิ่งแวดล้อม* (สำนักงานศาลปกครอง 2557).
- เพลินใจ ศิริเจริญวัฒน์, *ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการก่อสร้างห้างสรรพสินค้า  
ขนาดใหญ่* (สำนักงานศาลปกครอง 2557).
- ฤทัย หงส์สิริ, *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 12, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง  
เนติบัณฑิตยสภา 2566)
- ฤทัยรัตน์ ปทุมานนท์, 'ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ศึกษาเปรียบเทียบแนว  
คำพิพากษาศาลปกครองไทยกับศาลปกครองฝรั่งเศส' (กรกฎาคม-กันยายน 2557) 3  
วารสารวิชาการศาลปกครอง.
- โรม ทีปะपाल, 'กฎหมายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมและการประเมินผลกระทบ  
สิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาของประเทศสเปน' (pdf, สำนักงานศาลปกครอง 2562).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง*  
(สำนักพิมพ์วิญญูชน 2565).
- วรรัตน์ ไคขุนทด, 'บทวิเคราะห์คดีและคำวินิจฉัยที่สำคัญ เรื่อง การนำหลักการป้องกันล่วงหน้า  
(Principle of Prevention Action) กับหลักการระมัดระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)  
มาใช้ในการพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม'  
(สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 2560).



### บรรณานุกรม (ต่อ)

- วรรัตน์ ไคขุนทด, 'วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองเยอรมัน: การฟ้องคดีอย่างง่าย'  
(สำนักงานศาลปกครอง, 2556) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+493](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+493)> สืบค้นเมื่อ 6 กันยายน 2566.
- วิชา สิทธิวงษ์, 'การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองขององค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ' (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล สำนักงานศาลปกครอง 2559).
- วิภัสรินทร์ ประพันธ์สิริ, 'การฟ้องคดีแบบกลุ่มว่าด้วยเรื่องสิทธิตามจารีตประเพณีของชนพื้นเมืองเพื่อคุ้มครองพื้นที่ป่าดิบชื้นในมาเลเซีย' (2553) <<https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/04judgmentdetail-114.html>> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565.
- วรรณชัย บุญบำรุง และเรวดี ขวัญทองยิ้ม, *ตำราวิชานิติศาสตร์ เรื่อง การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2552).
- วรรณภา ตีระสังขะ, 'กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l'environnement)' (public law net, 9 มกราคม 2548)  
<<http://public-law.net/publaw/view.asp?id=707>> สืบค้นเมื่อ 4 เมษายน 2566.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์อาน 2564).
- วิษณุवास พิมพ์อักษร, 'รายงานของประเทศเยอรมนี เรื่อง ศาลปกครองกับคดีสิ่งแวดล้อม (Le juge administratif et le droit de l'environnement)'  
(สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2563)  
<[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+10022](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+10022)> สืบค้นเมื่อ 21 กันยายน 2566.
- วีรดา ติวะสุระเดช, 'การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมนอกศาลของประเทศญี่ปุ่น' (2558) สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง 1-2 <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+581](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+581)> สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2565.
- สุภัคคินี จันทร์โถม, 'ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555).
- สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, *จับสถานการณ์ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย 2553).
- สุคนธา ศรีภิรมย์, 'การกำหนดอัตราค่าปรับในคดีมลภาวะทางสิ่งแวดล้อมของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส' (2565) 2วารสารวิชาการศาลปกครอง.

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- สุชาติ วงศ์สินนาค, 'คดี Oposa การใช้สิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมแทนคนรุ่นหลัง ทำได้ด้วยหรือ?' (ศาลปกครอง, 19 มีนาคม 2556) <<https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/04judgmentdetail-113.html>> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565.
- \_\_\_\_\_, 'สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐ:บทเรียนจากคำพิพากษาของศาลสูงแห่งมาลาया (มาเลเซีย)' (ศาลปกครอง, 2553) <<https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/04judgmentdetail-1286.html>> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565.
- \_\_\_\_\_, 'ศาลสูงสุดอินเดีย (Supreme Court of India) Subhash Kumar v. State of Bihar (AIR 1991 SC 420)' (ศาลปกครอง, 2553) <<https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/04judgmentdetail-38.html>> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2542).
- \_\_\_\_\_, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 2 เรื่อง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. .... กรณีศึกษากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น (ศิริโรจน์การพิมพ์ 2545).
- สมพร เพ็ญจันทร์, *นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการปฏิบัติ* (กรุงเทพมหานคร 2552).
- สมยศ เชื้อไทย, *นิติปรัชญาเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 20, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561).
- สุรีย์ เผ่าสุขถาวร, *หลักกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ* (มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ 2553).
- สำนักงานศาลปกครอง, *ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม* (สำนักงานศาลปกครอง 2554).
- สำนักงานศาลปกครองร่วมกับมูลนิธิญี่ปุ่น และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 'เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม ประสพการณ์ของญี่ปุ่นและไทย ครั้งที่ 2' (สำนักงานศาลปกครอง 2552).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ* (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2555).
- สำนักงานศาลปกครอง, *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ และกฎหมายอื่น ๆ* (โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548).
- หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 19, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556).

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- อมรรัตน์ ฐานะทานต์ไท, ‘การนำหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศึกษากรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดีและสมาชิกกลุ่ม’ (รายงานการศึกษาส่วนบุคคล สำนักงานศาลปกครอง 2563).
- อวิการ์ตน์ นิยมไทย, ‘การดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม’ (ม.ค.-ก.พ. 55) 1 จุลินิติ.
- อนันต์ เพียรวัฒนะกุลชัย, ‘การใช้สิทธิฟ้องคดีของพลเมืองในการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต’ (ตุลาคม-ธันวาคม 2561) 2 วารสารวิชาการศรีปทุม ชลบุรี.
- อังคณา เสางทอง, ‘สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550).
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล และคณะ, ‘วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ’ (รายงานการศึกษาวินิจฉัยเสนอสำนักงานศาลปกครอง โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549).
- เอกสิทธิ์ จันตะมา, เอกสิทธิ์ จันตะมา, ‘การบริหารจัดการในศาลปกครองฝรั่งเศสเพื่อเพิ่มความรวดเร็วในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง’ (เม.ย.-มิ.ย. 2561) วารสารวิชาการศาลปกครอง \_\_\_\_\_, ‘ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม : หลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส’ (เมษายน - มิถุนายน 2558) 15 วารสารวิชาการศาลปกครอง.
- อภิญา แก้วกำเหนิด, *กฎหมายรัฐธรรมนูญสิ่งแวดล้อม : แนวคิดและหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญไทย* (pdf, สำนักงานศาลปกครอง 2564).
- \_\_\_\_\_, *ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสกับคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (pdf, สำนักงานศาลปกครอง 2566).
- \_\_\_\_\_, ‘การปรับเปลี่ยนการมีผลบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองเยอรมัน (ตอนที่ 1) (La modulation des effets des décisions des juridictions administratives en Allemagne)’ (สำนักงานศาลปกครอง 2560) <[https://admc.admincourt.go.th/search\\_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+5572](https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+5572) > สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2566.
- องอาจ รังศรีศักดิ์, ‘แนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง’ (นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยปทุมธานี 2562).
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2554).
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (พิมพ์ครั้งที่ 5, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561).
- WWF ประเทศไทย, ‘ศาลโลกยืนยันคำตัดสินปกป้องวาฬในมหาสมุทรตอนใต้’ (WWF, 1 เมษายน 2557) <<https://www.wwf.or.th/?218890/>> สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2565.
- Andrew Fagan, *The Atlas of Human Rights, Earthscan and the International Institute for Environment and Development* (2010).

**บรรณานุกรม (ต่อ)**

- EUR-Lex, 'Official Journal of the European Union' (25 พฤษภาคม 2546)  
<[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4a80a6c9-cdb3-4e27-a721-d5df1a0535bc.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4a80a6c9-cdb3-4e27-a721-d5df1a0535bc.0004.02/DOC_1&format=PDF)> สืบค้นเมื่อ 19 มิถุนายน 2566.
- James Salzman and Barton H. Thompson, Jr., *Environmental Law and Policy* (foundation press 2010).
- Jesse L. Moorman & Zhang Ge, *Promoting and Strengthening Public Participation in China's Environmental Impact Assessment Process: Comparing China's EIA Law and U.S. NEPA*, (2007) 8 Vt. J. Envtl. L.
- Martine Boersma and Hans Nelen (eds.), *Corruption & Human Rights : Interdisciplinary Perspectives* (Antwerp – Cambridge – Portland 2010).
- Martin D. Robert M. and Sarah W, *Case & Materials on International Law* (Bell & Bain Ltd. 2011).
- Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles* (Oxford University Press 2020).
- Philipp Kiiver, *Source of Constitutional Law Constitutions and Fundamental Legal Provision from the United States, France, Germany, the Netherlands, the United Kingdom, the ECHR and the EU* (Europa Law Publishing 2010).
- Philippe Sands and Jacqueline Peel with Adriana Fabra and Ruth MacKenzie, *Principles of International Environmental Law*, (4th edn, Cambridge University Press 2018).
- Ronald J. Rychlak and David W. Case, *Environmental law* (Oxford university press 2010).
- Sabin Center for Climate Change Law, 'Notre Affaire a Tous and Others v. France' (2018)  
<<http://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-france/>>  
สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2566.
- Sabin Center for Climate Change Law, 'Urgenda Foundation v. State of the Netherlands' (2015) <<http://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>> สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2566.
- Stefan-Ludwig Hoffmann, *Human Rights In The Twentieth Century* (Cambridge University Press 2010).

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล                      ฉัตริกา สุตศิริ

### ประวัติการศึกษา

- พ.ศ. 2560 - ปริญญาตรี หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- พ.ศ. 2556 - มัธยมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนกัลยาณีศรีธรรมราช
- พ.ศ. 2553 - มัธยมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนกัลยาณีศรีธรรมราช
- พ.ศ. 2550 - ประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนเทศบาลวัดเสมาเมือง

### ประสบการณ์ทำงาน

- พ.ศ. 2561 - นิติกรปฏิบัติการ องค์การบริหารส่วนตำบลทับปุด จังหวัดพังงา
- พ.ศ. 2562 - เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง (ด้านกฎหมาย) สำนักงานศาลปกครอง
- พ.ศ. 2564 - พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง