

บทความวิจัย (Research Article)

ปัญหาทางกฎหมายของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน*

The Legal Issues of Being a Person with the Right to Sue for
Environmental Lawsuits
of Private Organizations in Administrative Cases

ฉัตริกา สุดศิริ**

นักศึกษาปริญญาโทสาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ปริดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

Chutrika Sutkeeree

Master student in Public Law, Faculty of Law Pridi Banomyong,
Dhurakij Pundit University

วันที่รับบทความ 13 กันยายน 2566; วันที่แก้ไขบทความ 17 ตุลาคม 2566; วันที่ตอบรับบทความ 21 ตุลาคม 2566

* บทความนี้สรุปมาจากวิทยานิพนธ์ของผู้วิจัยเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน” หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ปริดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ โดยมี ดร. ดลนภา นันทวโรไพโร เป็นอาจารย์ปรึกษาวิทยานิพนธ์

** นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์; อีเมล chutrika9316@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน โดยพบว่า การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในนามขององค์กรเอกชนในปัจจุบัน ผู้วิจัยเห็นความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของศาลปกครองในการตีความผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนบางประการยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายรับรองและคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีไว้ ทั้งนี้ ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีตามหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายต่างประเทศ รูปแบบของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในเรื่องผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

โดยผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเรื่องการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนในระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งทำให้เห็นว่ากฎหมายของประเทศไทยยังไม่มี การสร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อปิดช่องว่างจากการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลขององค์กรเอกชนผู้มีส่วนได้เสียในกรณีการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในนามขององค์กรเอกชนซึ่งได้มีการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกณฑ์การวินิจฉัยความเป็นผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรเอกชนมีความชัดเจนและคุ้มครองสิทธิขององค์กรเอกชนในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมมากขึ้น

คำสำคัญ: คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม; องค์กรเอกชน; ผู้มีส่วนได้เสีย; สิทธิฟ้องคดี

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 Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999), the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure 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

1. บทนำ

การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นไปตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” เห็นได้ว่าบทบัญญัติความตอนหนึ่งตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย...” แสดงให้เห็นว่าผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องหรือเหตุที่นำมาฟ้องในคดีปกครองอาจเป็นบุคคลที่ยังไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย แต่อย่างน้อยต้องมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง นอกจากนี้ การที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจะใช้สิทธินำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีปกครองได้ จะต้องปรากฏว่าข้อพิพาทเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและพิจารณาตามหลักการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้เสนอข้อพิพาทต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองให้ครบถ้วนด้วย โดยเฉพาะในเรื่องการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ซึ่งปรากฏว่าคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำนวนมากศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีทั้งที่บางกรณีเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว โดยศาลพิจารณาตามหลักการที่ว่า ศาลจะไม่ยอมรับให้บุคคลใด ๆ ยื่นฟ้องคดีโดยอ้างสิทธิในการฟ้องคดีในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่ง โดยที่บุคคลนั้นไม่มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีนั้นหรือไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของฝ่ายปกครอง ตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนทั่วไป เพื่อไม่ให้มีการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่มีเจตจำนงอันเป็นเหตุให้มีคดีค้างพิจารณาอยู่ในศาลจำนวนมาก

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันปรากฏว่า องค์กรเอกชน (Non Governmental Organization หรือ NGOs) ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองมากขึ้น

ซึ่งองค์กรเอกชนเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันของประชาชนที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะร่วมกันในทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น สหิทธิมนุษยชน การคุ้มครองผู้บริโภค สิ่งแวดล้อม เป็นต้น¹ และการดำเนินงานของกลุ่มได้มีการแสวงหากำไรโดยอาจจะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายหรือไม่ก็ได้ หากเป็นกรณีที่ต้องการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บัญญัติว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงมีได้ 2 กรณีเท่านั้น คือ สมาคมและมูลนิธิ² หากเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นจะใช้ชื่ออื่นที่ไม่ใช่สมาคมและมูลนิธิ มีข้อสังเกตในกรณีนี้ว่าองค์กรเอกชนมีความแตกต่างกับบริษัทและห้างหุ้นส่วน ถึงแม้ว่าจะได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเหมือนกัน แต่ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่านิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีเพียงสมาคมและมูลนิธิ ส่วนของบริษัทและห้างหุ้นส่วนจึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ประกอบกับข้อแตกต่างเรื่องการแสวงหากำไรซึ่งองค์กรเอกชนเป็นการรวมกลุ่มที่มีได้มุ่งแสวงหากำไร แต่บริษัทและห้างหุ้นส่วนเป็นการตกลงร่วมกันเพื่อมุ่งแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการ พิจารณาจากมาตรา 1012 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “อันว่าสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงเข้ากันเพื่อกระทำการกิจการร่วมกัน ด้วยประสงค์จะแบ่งปันกำไรอันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น” อย่างไรก็ตาม กรณีที่องค์กรเอกชนยื่นฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น เมื่อได้พิจารณาคำฟ้องในหลายคดีพบว่า องค์กรเอกชนที่อยู่ในฐานะผู้ฟ้องคดี ไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำหรือละเว้นกระทำของฝ่ายปกครองโดยตรง ซึ่งองค์กรเอกชนมักจะกล่าวอ้างสิทธิในการฟ้องคดีอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ

¹ อุดมศักดิ์ สิริพิงษ์, *กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม*, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566), หน้า 95-96.

² พยงค์ นัตรวิรุฬห์, *คำอธิบายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554*, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ เอส.ออฟเซ็ทกราฟฟิคดีไซน์, 2558), หน้า 38-39.

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และการป้องกันดังกล่าวเป็นไปเพื่อปกป้องประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะหรือการดำเนินการตามสิทธิชุมชน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ องค์กรเอกชนเป็นผู้ได้รับการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยที่มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้กล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติขององค์กรเอกชนไว้ สรุปได้ว่า องค์กรเอกชนที่จะใช้สิทธิยื่นขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มิได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง รวมทั้งมิได้มุ่งแสวงหากำไรจากการประกอบกิจการดังกล่าว ทั้งนี้ การจดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ไม่ได้เป็นการจดทะเบียนนิติบุคคล เนื่องจากองค์กรเอกชนต้องมีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลมาก่อนแล้ว การจดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นการจดทะเบียนเพื่อก่อให้เกิดสิทธิที่อาจได้รับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากรัฐ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การริเริ่มโครงการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้กล่าวรวมทั้งก่อให้เกิดหน้าที่ต่อองค์กรเอกชนที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง อันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมผ่านทางองค์กรเอกชนที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อาศัยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น องค์กรเอกชนจึงเห็นว่ามีสิทธินำข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมาฟ้องเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองกรณีการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน ปรากฏว่า ศาลปกครองตีความประเด็นการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ขององค์กรเอกชน ซึ่งจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลไว้แตกต่างกันตามลักษณะของความ

เดือดร้อนเสียหายที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีจากการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจในการตีความของศาลว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างหรืออย่างแคบ ซึ่งศาลจะพิจารณาตามประเภทของคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ กรณีองค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างหรืออย่างแคบนั้น ปัจจุบันพบว่าไม่มีแนวทางการพิจารณาของศาลปกครองที่ชัดเจน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการที่จะวินิจฉัยตีความ

นอกจากนั้น สาระสำคัญตามบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 อาจได้รับการช่วยเหลือจากส่วนราชการในบางกรณีได้ แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้องค์กรเอกชน สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองยกเลิกถอน หรือออกคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามหลักการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะได้เช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งในการพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน ศาลปกครองยึดหลักเพียงว่าการกระทำหรืองดเว้นการกระทำที่เป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนหรือเสียหายเกี่ยวข้องกับขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรขององค์กรเอกชนเพียงประการเดียว แล้วให้ถือว่าองค์กรเอกชนเป็นผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเกิดเป็นข้อพิจารณาว่า การพิจารณาดังกล่าวของศาลปกครองขัดต่อหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิเป็นผู้ฟ้องคดีหรือไม่ รวมทั้งการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนควรได้รับการรับรองไว้ตามกฎหมายในลักษณะใด ประกอบกับในปัจจุบันองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีบทบาทโดยตรงต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรย่อมเห็นถึงความเสียหายหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการทำลายสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอันส่งผลกระทบต่อประชาชนในสังคมได้อย่างรวดเร็วกว่าประชาชนโดยทั่วไป การได้รับบทบาทฟ้องคดีต่อศาลในนามองค์กรเอกชน โดยที่ไม่ต้องใช้เวลาเพื่อ

ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีจากบุคคลที่ได้รับความเสียหาย ย่อมเป็นการเยียวยาความเสียหายแก่บุคคลได้อย่างทันที่ และเพื่อป้องกันความเสียหายจากกรณีบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเพิกเฉยหรือไม่รับรู้ถึงสิทธิในการแต่งตั้งให้องค์กรเอกชนเป็นผู้แทนฟ้องร้องต่อศาล ได้รับความคุ้มครองภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอย่างยุติธรรม

2. การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนในกฎหมายไทย

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษ การพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบางกรณีจึงใช้หลักเกณฑ์ตามคดีปกครองทั่วไป แต่บางกรณีก็ใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน อันจะได้นำกล่าวต่อไปนี้

2.1 ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เนื่องด้วยปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชนและการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างรวดเร็วและป้องกันผลกระทบจากความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ สังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่คู่กรณี ประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง จึงได้ออกประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อจัดตั้ง “แผนกคดีสิ่งแวดล้อม” ในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น โดยได้เริ่มเปิดทำการตั้งแต่วันที่ 2 สิงหาคม 2554 เป็นต้นมา รวมทั้งได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554³

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 นิยามความหมายของ “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่ารวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

³ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 54 ก หน้า 18 เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2554

รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมการคุ้มครอง หรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพมนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด⁴

2.2 ลักษณะพิเศษของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม⁵

คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีข้อพิพาทมาจากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดมลพิษส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะพิเศษ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นกรณีพิพาทที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณสมบัติของประชาชนทั่วไป เช่น มลภาวะที่เกิดในน้ำ อากาศ พื้นดิน ป่าไม้ เป็นต้น

(2) เป็นกรณีพิพาทที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมจำนวนมาก เช่น แม่น้ำที่ไหลผ่านพื้นที่หลายจังหวัด หากเกิดการเน่าเสียจะส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก

(3) การกำหนดค่าเสียหายที่เกิดจากความบกพร่องในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องใช้ระยะเวลาในการแสดงผลความเสียหายนาน เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้ปรากฏผลขึ้นโดยทันที

⁴ สำนักงานศาลปกครอง, ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ดิน ดิน จำกัด, 2554), หน้า 37.

⁵ สุภัคคินี จันทร์โสม, ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555) หน้า 9-10.

(4) ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหายจากการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด

(5) เป็นกรณีพิพาทที่ต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ อันเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและมนุษย์ค่อนข้างรุนแรง หากปล่อยให้นิ่งช้าไปอาจยากที่จะแก้ไขเยียวยาให้ทันต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงต้องบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายบางประการที่จะหยุดหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นให้เร็วที่สุด

2.3 คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้โดยมีสาระสำคัญว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งจำนวน 6 ประเภทคดี ดังนี้ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย, คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร, คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร, คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง, คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แต่หากเป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันโดยส่วนใหญ่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เป็น 4 ประเภทคดี ดังนี้⁶

⁶ อังคณา เสางทอง, ‘สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550) 14-15.

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

(2) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 11-14/2557 กรณีที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมีหน้าที่จัดการรถยนต์โดยสารให้ไม่ก่อมลพิษต่อสุขภาพอนามัยของผู้โดยสารและประชาชนทั่วไป การที่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพปล่อยให้มียานยนต์โดยสารและรถร่วมบริการออกวิ่งปล่อยควันดำจากท่อไอเสียอันเป็นมลพิษทางอากาศเกินมาตรฐาน ถือได้ว่าองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการขนส่งบุคคลตามอำนาจหน้าที่ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

(3) การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่ง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 833-838/2562 กรณีที่เจ้าของอาคารฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นถือเป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งการเปรียบเทียบปรับ 2 ครั้ง โดยไม่ได้มีการใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มข้นขึ้นเป็นบทหนักในการกำหนดโทษกับผู้ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 25/2557 กรณีผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านในตำบลราชาเทวะได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นของขยะที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด พ. ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอย อันถือเป็นการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านกำจัดขยะมูลฝอย แทนหน่วยงานทางปกครอง

2.4 หลักทั่วไปเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครอง⁷

บุคคลใดจะมีสิทธิในการฟ้องคดีได้นั้น บุคคลนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับเหตุที่จะนำมาฟ้องคดี อันเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ แสดงให้เห็นว่า ผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยสามารถจำแนกได้ 2 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง จะต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องหรือเหตุที่จะนำมาฟ้องคดี

ประการที่สอง จะต้องมีความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายเกิดขึ้น และเกิดแก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้วจริง ๆ เพียงเป็นผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแน่นอนในอนาคตอันใกล้ก็สามารถเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีได้ ดังนั้น ระดับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครอง สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นบุคคลที่ถูกรบกวนสิทธิหรือถูกโต้แย้งสิทธิ โดยมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้นั้นได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง และเป็นกรณีที่ต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบสอดคล้องกับหลักการโต้แย้งสิทธิตามมาตรา 55 แห่งประมวล

⁷ วิชา สิทธิวิงษ์, การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองขององค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ, (กรุงเทพมหานคร: รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูงรุ่นที่ 11 สำนักงานศาลปกครอง, 2559), หน้า 14-15.

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในกรณีนี้จะต้องถูกโต้แย้งสิทธิ โดยการกระทำละเมิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นข้อโต้แย้งสิทธิตามสัญญาทางปกครองเท่านั้น ดังนั้น การเป็นผู้เสียหายอย่างแคบจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง เป็นกรณีที่สิทธิของบุคคลถูกระทบกระเทือนจากผลของการกระทำของฝ่ายปกครอง จากการที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการในอำนาจหน้าที่ซึ่งไม่ได้กระทำต่อผู้นั้นโดยตรง โดยผลกระทบจากการกระทำนั้นจะเกิดกับผู้นั้นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือจะเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในอนาคตอันใกล้ ในคดีปกครองถือว่าผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นและสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าว เกิดขึ้นจากการที่สิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระทบกระเทือน

2.5 รูปแบบขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

2.5.1 พัฒนาการขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้รับการรับรองสถานะและบทบาทตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยการให้สิทธิองค์กรเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และโดยที่มิได้มีวัตถุประสงค์ในการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจการขององค์กร องค์กรเอกชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดมีสิทธิจดทะเบียนเป็นองค์กรนิติบุคคลด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์

ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ และมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากทางราชการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จากนโยบายของรัฐที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเห็นสอดคล้องกันในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของการจัดการสิ่งแวดล้อม ย่อมแสดงให้เห็นว่าภาครัฐวางใจให้ภาคเอกชนที่เข้าใจถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการเป็นตัวแทนเพื่อเรียกร้องให้ภาครัฐแก้ไขปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในประเทศ ด้วยเหตุผลที่การดำเนินงานของภาคเอกชนนั้นไม่ติดขัดด้วยระเบียบหรือขั้นตอนที่ยุ่งยากเหมือนกับทางราชการและผู้นำดำเนินงานที่เป็นเอกชนไม่จำเป็นต้องห่วงเสถียรภาพหรือตำแหน่งหน้าที่การงานทางราชการ จึงเป็นลักษณะการทำงานที่มีผลให้ประชาชนเชื่อถือและไว้วางใจได้ว่าภาคเอกชนจะมีความจริงใจและเข้าใจในสภาพปัญหา รัฐจึงได้มีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อรองรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม โดยได้ตรากฎหมายรองรับไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานในด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม⁸

2.5.2 รูปแบบขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม

องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมมีการก่อตั้งขึ้นในหลายรูปแบบ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในทำนองเดียวกัน เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย มูลนิธิสืบนาคะเสถียร สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรเอกชนสามารถจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อมีบทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามสิทธิและหน้าที่ของประชาชนชาวไทย ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว⁹ โดยองค์กรเอกชนที่จะมีสิทธิขอจด

⁸ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 244-247.

⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6

ทะเบียนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศก็ได้ ต้องมีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางพาณิชย์หรือมุ่งค้าหากำไรจากการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว¹⁰ ทั้งนี้ ตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2551) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตัวอย่าง กติการะหว่างประเทศที่ให้สิทธิทางด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ข้อ 7 ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของทุกคนให้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและต้องไม่ตั้งอยู่บริเวณพื้นที่ที่มีมลพิษ¹¹

2.6 ประเภทของผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สามารถแบ่งแยกประเภทของผู้เดือดร้อนหรือเสียหายตามลักษณะของบุคคลได้สามประเภท อันเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับประเภทของผู้ฟ้องคดีตามแนวคิดผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

ประเภทที่หนึ่ง คือ บุคคลธรรมดา การพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง โดยหลักบุคคลจะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบทางตรงจากการดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือมีส่วนได้เสียในคดีเกี่ยวกับประเด็นการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม

ประเภทที่สอง คือ นิติบุคคล หรือองค์กรเอกชนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 7

¹¹ Martine Boersma and Hans Nelen (eds.), *Corruption & Human Rights: Interdisciplinary Perspectives*, (Cambridge: Intersentia, 2010), p. 41.

ประเภทที่สาม คือ คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล แม้กฎหมายจะไม่ได้รับรองให้คณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่เนื่องจากคดียุติการฟ้องคดีแพ่งมีผลกระทบต่อผู้คนเป็นจำนวนมาก ศาลปกครองสูงสุดจึงได้ยอมรับความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายของคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผ่านแนวคำวินิจฉัยไว้หลายคดี โดยเฉพาะกรณีของสิทธิชุมชน¹²

3. การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนในกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศ อาทิ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น พบว่ามีหลักการที่เหมาะสมจะศึกษาเปรียบเทียบเพื่อทำความเข้าใจหลักการและเหตุผล อันนำไปสู่กลไกของการปรับใช้บทบัญญัติเพื่อพัฒนาหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนตามระบบกฎหมายไทย ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

3.1 กรณีศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ก่อนหน้าที่จะมีการตื่นตัวทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลยุติธรรมของฝรั่งเศสได้ตัดสินโต้แย้งว่าสิทธิในด้านสิ่งแวดล้อม มิได้ก่อให้เกิดสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานแต่อย่างใด ต่อมา เมื่อปี ค.ศ. 1976 เริ่มมีการตื่นตัวอภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับแนวความคิดด้านสิ่งแวดล้อม นับตั้งแต่กฎหมายว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองธรรมชาติ จนกระทั่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิ

¹² เพ็ญภา พจมานวงษ์ และคณะ, การพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2557), หน้า 19-27.

ดังกล่าวไว้ในมาตรา L.110-2 ว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นให้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือรัฐกฤษฎีกา”¹³

3.1.1 การพิจารณาส่วนได้เสียขององค์กรเอกชนประเภทสมาคม

ในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสมาคม ศาลได้กำหนดเกณฑ์การประเมินส่วนได้เสียไว้ ดังนี้¹⁴ 1) คดีขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎ สภาแห่งรัฐวางหลักเกณฑ์การประเมินส่วนได้เสียของสมาคมในการฟ้องคดีไว้ 2 ประการ ประการที่หนึ่ง คำสั่งทางปกครองหรือกฎที่เป็นวัตถุแห่งคดีต้องเกี่ยวพันกับเขตพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ของสมาคม แต่มีข้อยกเว้นสำหรับสมาคมสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำข้อตกลงกับทางการ ถือว่าสมาคมมีส่วนได้เสียที่สามารถนำคดีมาฟ้องได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าผลของคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ขอเพิกถอนมีความเกี่ยวพันทางเขตพื้นที่ของสมาคมหรือไม่ ประการที่สอง คำสั่งทางปกครองหรือกฎที่เป็นวัตถุแห่งคดีต้องกระทบโดยตรงต่อวัตถุประสงค์ของสมาคม ซึ่งสมาคมมีหน้าที่แสดงให้ศาลเห็นว่าประโยชน์ของตนที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรือกฎมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นฐานที่มาของการออกคำสั่งทางปกครองหรือการตรากฎ ยกเว้นกรณีของสมาคมสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำข้อตกลงกับทางการตามมาตรา L 141-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม สมาคมดังกล่าวแสดงให้ศาลเห็นเฉพาะส่วนได้เสียในทางเนื้อหาเท่านั้น และ 2) คดีเรียกค่าสินไหมทดแทน การพิจารณาส่วนได้เสียในการฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทน ต้องแยกพิจารณาจากประเภทของสมาคม ดังนี้ ประเภทที่หนึ่ง สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนและทำความตกลง ซึ่งได้จดทะเบียนและทำความตกลงกับทางการตามกฎหมาย คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายทั้งทางตรง

¹³ วรณภา ติระสังขะ, กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส: หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l'environnement) [ออนไลน์], 4 เมษายน 2566. แหล่งที่มา: https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+11140

¹⁴ ปิยบุตร แสงกนกกุล, ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 42 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2556), หน้า 78-92.

และทางอ้อมซึ่งสมาคมได้รับ ประเภทที่สอง สมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้จดทะเบียนและ
ทำความตกลง ตามมาตรา L 141-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ไม่ได้รับสิทธิ
ประโยชน์บางประการแต่ยังคงมีสถานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ ความเสียหายที่สมาคมได้รับและอาจ
เรียกค่าสินไหมทดแทนได้ต้องเป็นความเสียหายร่วมของทั้งสมาคม ไม่ใช่ความเสียหายเฉพาะ
บุคคลของสมาชิกสมาคมคนใดคนหนึ่ง

3.2 กรณีศึกษาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การพิจารณาสิทธิในการฟ้องคดีปกครองในระบอบกฎหมายเยอรมันสามารถพิจารณา
ได้จากสิทธิการได้รับความคุ้มครองสิทธิโดยศาล ตามมาตรา 19 วรรคสี่ แห่งกฎหมายพื้นฐาน
ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “สิทธิของบุคคลในการที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิโดยศาล หากบุคคล
ดังกล่าวได้รับผลกระทบจากอำนาจมหาชนต่อสิทธิของตนเอง” บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็น
ถึงแนวทางการใช้สิทธิในการฟ้องคดีปกครองว่าต้องมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคล

3.2.1 การพิจารณาส่วนได้เสียขององค์กรเอกชนประเภทสมาคม

มาตรา 42 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง บัญญัติ
สิทธิในการฟ้องคดีปกครองไว้ว่า “เท่าที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องคดีจะถือ
ว่ากระทำได้อต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าสิทธิของตนได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรือจาก
การปฏิเสธในการออกคำสั่งหรือละเว้นในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว” เห็นได้ว่า
บทบัญญัติดังกล่าวว่าด้วยการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและการฟ้องให้ออกคำสั่ง
ทางปกครองเท่านั้น ซึ่งสิทธิในการฟ้องคดีเป็นลักษณะของการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล อัน
ส่งผลให้โดยหลักแล้ว การฟ้องคดีโดยสมาคมย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ต่อมา เมื่อได้มีการตรา
รัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้บัญญัติรับรองให้สมาคม
สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ไว้ในมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าว อันเป็น
ข้อยกเว้นเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครองในกรณีทั่วไป ตามมาตรา 42 วรรคสองแห่งประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง อย่างไรก็ตาม มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติเดียวกันได้กำหนดเงื่อนไข
ก่อนการใช้สิทธิฟ้องคดีของสมาคมทางสิ่งแวดล้อมไว้ กล่าวคือ สมาคมทางสิ่งแวดล้อมจะต้องมี
ความสามารถและความรู้เฉพาะด้านในการที่จะสามารถใช้สิทธิในแต่ละกรณีได้ ซึ่งสมาคมที่
ได้รับการรับรองให้สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีทางสิ่งแวดล้อมต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน

มาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม 5 เงื่อนไข ดังนี้ 1) ข้อบังคับของสมาคมจะต้องมีเป้าหมายที่เหมาะสมในการสนับสนุนคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก 2) สมาคมนั้นจะต้องก่อตั้งมาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี และภายในระยะเวลาสามปีดังกล่าวจะต้องมีการดำเนินการเพื่อเป็นการสนับสนุนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 3) จะต้องมีการปฏิบัติตามเป้าหมายของสมาคมอย่างสม่ำเสมอ 4) จะต้องมิวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ 5) จะต้องเป็นสมาคมที่เปิดกว้างให้แก่บุคคลที่สนับสนุนเป้าหมายของสมาคมในการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม เห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นข้อยกเว้นของเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติเรื่องของสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเอาไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น สิทธิในการฟ้องคดีของสมาคมทางสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมันจึงถือเป็นข้อยกเว้นของเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีปกครองทั่วไป¹⁵

3.3 กรณีศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการเคารพสิทธิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก จนได้มีการตราพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1969 (The National Environmental Policy Act of 1969 : NEPA) เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนประเทศสหรัฐอเมริกาที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ปกป้องรักษา อนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมที่ดีไว้

3.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อสิ่งแวดล้อมและมัยติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ แบ่งออกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ กรณีที่หนึ่ง กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐที่มุ่งเยียวยาความเสียหายต่อบุคคล และกรณีที่สอง กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐที่มุ่งเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหลักการทั่วไปเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติ โดยถือว่าทรัพยากรทุกอย่างของประเทศเป็นของประชาชนทุกคน รัฐเพียงแต่ถือครองแทนประชาชนทุกคนเท่านั้น หลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับ กฎหมายสิ่งแวดล้อม

¹⁵ นรินทร์ อธิสาร, สิทธิฟ้องคดีของสมาคมสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน, วารสารวิชาการศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2557), หน้า 17-23.

ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำหลักการเรื่อง “ทรัสต์เพื่อมหาชน (Public Trust Doctrine)” มาใช้ในการเรียกค่าเสียหายเพื่อเยียวยาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม อันเป็นหลักการที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายสามารถฟ้องผู้ก่อมลพิษให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อเรียกร้องแทนประชาชน¹⁶ รวมไปถึงการดำเนินการของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับผลประโยชน์ด้านอื่น เช่น การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การว่างงาน อาชญากรรม หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ เป็นต้น อาจได้รับการคุ้มครองภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย¹⁷ นอกจากนั้น สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (EPA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลทางด้านนโยบายสิ่งแวดล้อม ได้ให้ความหมายของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมร่วมสมัยไว้โดยมีสาระสำคัญว่า “ประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมกับการบังคับตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจะบรรลุได้เมื่อชุมชนและประชาชนทุกคนในประเทศได้รับการปกป้องอย่างเท่าเทียมจากภัยคุกคามทางสิ่งแวดล้อมและทางสุขภาพ รวมทั้งได้เข้าถึงกระบวนการตัดสินใจของรัฐอย่างเสมอภาคในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี” เห็นได้ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม การพิจารณาคดีของศาลจึงควรคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน¹⁸ และเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1969 การดำเนินการที่สำคัญของรัฐบาลกลางอันอาจจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ต้องจัดทำแถลงการณ์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยละเอียด¹⁹

¹⁶ กริพพณ์ ผลพฤษ, รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555: การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำ อย่างยั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2556), หน้า 53-59.

¹⁷ Ronald J. Rychlak and David W. Case, **Environmental law**, (Oxford: Oxford University Press, 2010), pp. 114-116.

¹⁸ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐและมาตรการป้องกันภัยพิบัติของหน่วยงานท้องถิ่นในญี่ปุ่น [ออนไลน์], 25 ธันวาคม 2565. แหล่งที่มา: https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/?DanalInfo=oer.admincourt.go.th+400

¹⁹ Jesse L. Moorman and Zhang Ge, **Promoting and Strengthening Public Participation in China's Environmental Impact Assessment Process: Comparing China's**

3.4 กรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

การเปลี่ยนแปลงด้านการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่น ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ผ่านทางนโยบายของประเทศที่ให้ความสำคัญกับการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการตรากฎหมายควบคุมสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ จนประเทศญี่ปุ่นได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ปลอดจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อม อันสอดคล้องกับมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น ซึ่งบัญญัติว่า “ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับสิทธิมาตรฐานขั้นต่ำในความปลอดภัยและการดำรงชีวิต”²⁰

3.4.1 การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะก้าวหน้าควบคู่กับการพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อม แต่การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังถูกจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟ้องคดีเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติเนื่องจากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งการฟ้องคดีโดยกลุ่มเอ็นจีโอที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง โดยปรากฏว่าทุกคดีที่นำมาฟ้องนั้นมีการอ้างสิทธิทางธรรมชาติหรือสิทธิของธรรมชาติ²¹ และแม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะรับรองสิทธิของประชาชนให้ได้รับความปลอดภัยจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อมแต่การฟ้องคดีโดยอาศัยสิทธิชุมชนหรือการฟ้องคดีแบบกลุ่มในญี่ปุ่นยังไม่ได้ได้รับการรับรอง ด้วยข้อจำกัดนี้จึงทำให้การฟ้องเพื่อคุ้มครองรักษามรดกทางวัฒนธรรมจากการดำเนินการใด ๆ ของรัฐ จะต้องเป็นไปในลักษณะคดีฟ้องเพื่อผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถอ้างหรือกล่าวได้ว่าเป็นการฟ้องโดยสิทธิชุมชน ตัวอย่างคดีที่ศาล

EIA Law and U.S. NEPA, Vermont Journal of Environmental Law, Volume 8 Issue 2 (Spring 2007), pp. 287-288.

²⁰ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา เล่มที่ 2 เรื่อง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. กรณีศึกษากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 54-59.

²¹ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, การพัฒนาการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับบทบาทขององค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐประเทศญี่ปุ่น, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2553), หน้า 233.

ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น การฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองพื้นที่โบราณสถานโดยกลุ่มนักวิชาการที่เกี่ยวข้องรวมถึงกลุ่มที่ตั้งขึ้นอันมีวัตถุประสงค์คุ้มครองรักษามรดกชาติ ซึ่งอ้างว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า กลุ่มดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองโดยตรง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา²²

4. บทวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าด้วยการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนในกฎหมายไทย

จากการศึกษาแนวคิด หลักการ ทฤษฎี แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนในกฎหมายต่างประเทศแล้ว เพื่อให้เกิดแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน ซึ่งได้มีการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 สามารถจำแนกเป็นประเด็นปัญหาเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการวิเคราะห์ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามกฎหมายไทย ดังนี้

4.1 ปัญหาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขององค์กรเอกชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 7 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญโดยสรุปว่า องค์กรเอกชนที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็น

²² คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง, รายงานผลโครงการพัฒนาบุคลากรศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2557: การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ความมั่นคงทางพลังงานในอาเซียน, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประชาชน จำกัด, 2558), หน้า 63.

องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ต่อมา ภายหลังจากการจดทะเบียนดังกล่าวแล้ว องค์กรเอกชนมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยที่ไม่ปรากฏว่า กฎหมายรับรองสิทธิการฟ้องคดีขององค์กรเอกชนไว้ในทางส่วนตัว กล่าวคือ การฟ้องคดีในนามขององค์กรเอกชนเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ปรากฏเฉพาะการใช้สิทธิขององค์กรเอกชนในฐานะผู้แทนคดีนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหาย ตามมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนประเภทสมาคม กฎหมายรับรองสิทธิให้สมาคมสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้หากเห็นว่าการกระทำหรือเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทบต่อวัตถุประสงค์ของสมาคมจนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ทั้งนี้ การฟ้องคดีของสมาคมต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ และเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก จนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ค.ศ. 1969 เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของประชาชน หากเกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชน การพิจารณาคดีของศาลจะต้องอยู่ภายใต้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีเงื่อนไขว่าประชาชนหรือชุมชนต้องมีส่วนได้เสียในเหตุที่นำคดีมาฟ้องต่อศาล

นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาสิทธิที่องค์กรเอกชนได้รับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังไม่ปรากฏว่าประเทศไทยได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ให้สิทธิองค์กรเอกชนดังกล่าวฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือออกคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสกรณีการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนประเภทสมาคมเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น กฎหมายเปิดโอกาสให้สมาคมที่ได้จดทะเบียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากศาลเห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวนั้นเป็นการฟ้องคดีแบบภาวะวิสัย อันผู้ฟ้องคดีมุ่งเน้นตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎและคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่ได้เป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกรณีการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน กฎหมายให้สิทธิสมาคมฟ้องคดีทางสิ่งแวดล้อมได้ แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ อันเป็นกรณีที่แสดงว่าสิทธิการฟ้องคดีของสมาคมทางสิ่งแวดล้อมเป็นข้อยกเว้นกรณีสิทธิการฟ้องคดีปกครองทั่วไป ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระทบโดยตรง ผู้วิจัยเห็นว่า การใช้สิทธิฟ้องคดีขององค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ยังถูกจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล กล่าวคือ องค์กรเอกชนดังกล่าวไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ในนามตนเอง รวมทั้งไม่สามารถฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ หากมีการบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิดังกล่าวให้แก่องค์กรเอกชน ย่อมเป็นการขยายสิทธิในการฟ้องคดีขององค์กรเอกชนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ มีข้อพิจารณาต่อมาว่า การขยายสิทธิการฟ้องคดีแก่องค์กรเอกชนจะเกิดผลกระทบเชิงลบได้หรือไม่ เพียงใด เห็นว่า เมื่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชนกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หากองค์กรเอกชนใช้สิทธิฟ้องคดีในนามตนเองได้ ไม่ได้หมายความว่าศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาทุกคดี ศาลยังคงต้องพิจารณาตามเงื่อนไขของการฟ้องคดี เมื่อศาลพิจารณาแล้วว่าการฟ้องคดีขององค์กรเอกชนเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเป็นการเรียกร้องค่าเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมส่งผลดีต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในสังคม ในส่วนของการใช้สิทธิฟ้องคดีของเอกชนเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เห็นว่า ศาล

ปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้สิทธิดังกล่าวขององค์กรเอกชนย่อมเป็นสิทธิที่น่าจะมีในกรณีที่องค์กรเอกชนเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองมีปัญหาคือความไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ศาลได้พิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครองต่อไป

4.2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองในชั้นรับคำฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรเอกชน

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

กลุ่มที่หนึ่ง ศาลปกครองวินิจฉัยว่า องค์กรเอกชนเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง แม้ว่าผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากการจดทะเบียนดังกล่าวทำให้องค์กรเอกชนเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการใช้หรือดเวนการใช้อำนาจทางปกครองที่พิพาทเท่านั้น การพิจารณาว่าองค์กรเอกชนผู้

ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายหรือไม่เป็นอำนาจดุลพินิจพิจารณาของศาลในประเด็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดี โดยศาลจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าการใช้หรือการงดเว้นการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีส่งผลกระทบต่อองค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีแล้วหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการใช้หรือการงดเว้นการใช้อำนาจดังกล่าวยังไม่มีผลกระทบต่อองค์กรเอกชน องค์กรเอกชนจึงยังไม่มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้หรือการงดเว้นการใช้อำนาจทางปกครองที่จะเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายอันมีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ดังตัวอย่างคำพิพากษาต่อไปนี้

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 ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้ความเห็นขององค์กรอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. 2553 ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยโดยสรุปว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงการให้อำนาจคณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรอิสระไปดำเนินการเพื่อกำหนดองค์การอิสระ ผลทางกฎหมายจึงไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไร ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กลุ่มที่สอง ศาลปกครองวินิจฉัยว่า องค์กรเอกชนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ในกลุ่มนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีเพียงว่าขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชนของผู้ฟ้องคดีสอดคล้องกับมูลเหตุพิพาทที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลหรือไม่ หรือการใช้และการงดเว้นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองกระทบกระเทือนต่อขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรของผู้ฟ้องคดีแล้วหรือไม่ โดยศาลไม่ได้พิจารณาเป็นลำดับต่อไปว่าการใช้หรือการงดเว้นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองทำให้องค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไร แนวคำวินิจฉัยกลุ่มนี้จึง

แสดงให้เห็นว่า 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 ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาโดยสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดังกล่าวได้ระบุโครงการหรือกิจกรรมที่ครอบคลุมพื้นที่ของประเทศในวงกว้างซึ่งหากมีการตามทีระบุในแผนย่อมมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองไม่มากนักน้อย กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ที่มีความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดย มีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 9/2565 คดีระหว่าง สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ 1 กับพวกรวม 13 คน ผู้ฟ้องคดี กับ เทศบาลนครพิษณุโลก ที่ 1 กับพวกรวม 3 คน ผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนหรือปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดพิษณุโลกฯ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งโดยสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และได้รับการจดทะเบียนรับรอง จากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 การฟ้องคดีนี้จึงอยู่ในวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ 1

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสองกลุ่มข้างต้น ในส่วนของขั้นตอนการพิจารณาประเด็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีขึ้นสั้งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์กรเอกชน ซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.

2535 ยังไม่เป็นไปตามหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ว่า ศาลพิจารณาคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีในลักษณะว่า การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองส่งผลกระทบต่อองค์กรเอกชน และขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทหรือไม่เท่านั้น โดยศาลไม่ได้พิจารณาต่อไปว่า การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองส่งผลกระทบต่อองค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีอย่างไร หรือการสั่งเพิกถอนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะช่วยเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่องค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีอย่างไร อันอาจทำให้องค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ทุกองค์กรโดยไม่มีข้อจำกัด และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นจะเป็นการเยียวยาแก่องค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีเฉพาะแต่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรเอกชนเท่านั้น มิได้เป็นการเยียวยา แก้ไข หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่องค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีอย่างแท้จริง

โดยที่ การพิจารณาของศาลปกครองสองกลุ่มข้างต้น เมื่อจัดจำแนกตามประเภทของคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เกิดข้อพิพาท ดังนี้ กลุ่มที่หนึ่ง ศาลปกครองพิจารณาถึงลักษณะของอำนาจทางปกครองที่พิพาทว่ากระทบกระเทือนต่อบุคคลใดแล้วหรือไม่ หากยังไม่ได้กระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้ใด ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับการใช้หรืองดเว้นการใช้อำนาจทางปกครอง การฟ้องคดีกลุ่มที่หนึ่งหากแยกตามประเภทคดีแล้วเข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันถือตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง กลุ่มที่สองศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรเอกชนว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีหรือไม่ โดยศาลไม่ได้พิจารณาต่อไปว่า การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อขอบเขตวัตถุประสงค์มีผลให้องค์กรเอกชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไร เทียบเคียงได้กับการที่ผู้ฟ้องคดี

จะต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือเป็นคู่สัญญาที่ข้อโต้แย้งตามสัญญา เข้าลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันถือตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองของสมาคม แบ่งออกได้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง กรณีที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้สมาคมที่จดทะเบียนเป็นสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา L 141-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่น่ามาฟ้องต่อศาล เพื่อโต้แย้งการกระทำทางปกครองที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับวัตถุประสงค์ของสมาคม และกลุ่มที่สอง สมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่ยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา L 141-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาตามมาตรา L 142-1 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว สมาคมสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่ต้องเป็นการฟ้องคดีที่สมาคมได้รับความเสียหายแล้ว

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองของสมาคม ศาลจะพิจารณาการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักการผู้เสียหายอย่างแคบ กล่าวคือ ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนโดยตรงเท่านั้น ดังนั้น การฟ้องคดีของสมาคมเพื่อปกป้องประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์ของสาธารณะจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นกรณีการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองของสมาคมที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ให้สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรและความตกลงกับรัฐฝ่ายปกครอง อันเป็นไปเพื่อปกป้องประโยชน์ของส่วนรวม และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขทั้งห้าประการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังนี้ 1) ข้อบังคับของสมาคมจะต้องมีเป้าหมายที่เหมาะสมในการสนับสนุนคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก 2) สมาคมนั้นจะต้องก่อตั้ง

มาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี และภายในระยะเวลาสามปีดังกล่าวจะต้องมีการดำเนินการเพื่อเป็นการสนับสนุนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 3) จะต้องมีการปฏิบัติตามเป้าหมายของสมาคมอย่างสม่ำเสมอ 4) จะต้องมียุทธประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ 5) จะต้องเป็นสมาคมที่เปิดกว้างให้แก่บุคคลที่สนับสนุนเป้าหมายของสมาคมในการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม อันเป็นข้อยกเว้นตามสิทธิในการฟ้องคดีปกครองทั่วไป

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับการฟ้องเพื่อคุ้มครองและรักษามรดกทางวัฒนธรรม แม้จะไม่มี การจัดตั้งศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรมก็ตาม แต่ศาลได้มีการรับรองสิทธิการฟ้องคดีของกลุ่มประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ โดยหากปรากฏว่าการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมหรือที่อยู่อาศัยของกลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำนั้น ๆ โดยตรง ประชาชนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ อันแสดงให้เห็นว่า ศาลไม่ได้พิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครองเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องปรากฏว่าการดำเนินการใด ๆ ของฝ่ายปกครองส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ด้วย

4.4 ปัญหาของผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบอื่นที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เมื่อได้พิจารณามาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมผ่านทางองค์กรเอกชน แต่ไม่ได้หมายความว่าองค์กรเอกชนทุกองค์กรจะมีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชน

ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ หรืออาจมีกรณีที่บุคคลหรือชุมชน ใช้สิทธิส่วนตัวหรือรวมกลุ่มกันเพื่อใช้สิทธิชุมชน นำความเดือดร้อนหรือเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม แต่เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหลักการตามกฎหมายธรรมชาติและหลักสิทธิมนุษยชนควบคู่กันแล้ว จึงเกิดข้อพิจารณาว่าหากการพิจารณาคดีของศาลในขั้นตอนการสั่งขึ้นคำฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกรณีผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรเอกชนมีแนวทางที่ชัดเจนแล้ว ศาลอาจนำมาปรับใช้กับการพิจารณาคดีที่กลุ่มบุคคลหรือประชาชนกล่าวอ้างสิทธิชุมชนเพื่อปกป้อง รักษา หรือคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ ประกอบกับการตรากฎหมายในปัจจุบันมีแนวโน้มสนับสนุนการรวมตัวกันของชุมชนหรือกลุ่มบุคคลในท้องถิ่นดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมากยิ่งขึ้น ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 ซึ่งบัญญัติส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดังนั้น หากกลุ่มบุคคลหรือชุมชนมาฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาล การได้รับสิทธิในทำนองเดียวกันกับองค์กรเอกชนซึ่งมีวัตถุประสงค์เดียวกันในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติย่อมเป็นการอำนวยความสะดวกได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งแบ่งเบาภาระของศาลในการตีความผู้มีส่วนได้เสียที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง เนื่องจากได้มีการบัญญัติการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลขององค์กรเอกชนไว้อย่างชัดเจนแล้ว เพื่อที่ศาลจะได้นำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีเป็นกลุ่มบุคคลหรือชุมชนต่อไป

5. บทสรุป

จากบทวิเคราะห์ข้างต้นทำให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับการรับรองสิทธิให้แก่องค์กรเอกชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีได้บัญญัติสิทธิเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติฟ้องคดีในนามขององค์กรเอกชนได้ ส่วนการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรเอกชนดังกล่าวก็ยังไม่มีการกำหนดให้สามารถฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลพิจารณาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ โดยที่ การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลพิจารณาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง อันศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ และศาลไม่จำเป็นต้องพิจารณาไปถึงการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีไม่ให้ได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในส่วนของแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนดังกล่าว ปรากฏแนวคำวินิจฉัยเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มที่หนึ่ง ศาลปกครองพิจารณาถึงลักษณะของอำนาจทางปกครองที่พิพาทว่า กระทบกระเทือนต่อบุคคลใดแล้วหรือไม่ หากยังไม่ได้กระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้ใด ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับการใช้หรืองดเว้นการใช้อำนาจทางปกครอง เห็นว่าการฟ้องคดีกลุ่มที่หนึ่งหากแยกตามประเภทคดีแล้ว เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันถือตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง กลุ่มที่สอง ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรเอกชนว่าการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อขอบเขตวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชนผู้ฟ้องคดีหรือไม่ โดยศาลไม่ได้พิจารณาต่อไปว่าการกระทบกระเทือนต่อขอบเขตวัตถุประสงค์ดังกล่าวมีผลให้องค์กรเอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายหรือไม่อย่างไร เห็นว่า การฟ้องคดีกลุ่มที่สอง หากแยกตามประเภทคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือเป็นคู่สัญญาที่ข้อโต้แย้งตามสัญญา เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันถือตามหลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

ส่วนการพิจารณาถึงการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนดังกล่าว เห็นว่า ศาลปกครองไม่อาจจะถือเอาขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเอกชนกรณีมีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแลทรัพยากรธรรมชาติ

เพียงประการเดียว มาพิจารณาแล้วให้ถือว่าองค์กรเอกชนเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายได้ อันจะขัดต่อหลักการเป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งถือเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อีกทั้ง การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน ย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เห็นว่า ควรพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองทั่วไป หลักสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน สิทธิการมีส่วนร่วม หลักกฎหมายภายในและระหว่างประเทศ รวมถึงหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติประกอบด้วย

6. ข้อเสนอแนะ

ด้วยเหตุนี้ เพื่อความสอดคล้องและนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิให้แก่องค์กรเอกชนฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้ได้แนวทางที่เหมาะสม ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชน ดังนี้

ข้อเสนอแนะที่หนึ่ง ควรมีการตีความมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ให้อำนาจผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 และคำขอของผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวเป็นคำขอที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยหากเป็นกรณีขององค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีอันมีสิทธิขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นกรณีตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศส สถานะขององค์กรเอกชนจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเมื่อได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแยกเช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทย เมื่อได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้วย่อมก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองและคุ้มครองให้ โดยในกรณีของสมาคมที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลสามารถฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากการฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการที่ศาลจะดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครองเท่านั้น การที่ศาลจะเยียวยาสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิอย่างไรวินิจฉัยว่า สมาคมไม่สามารถมีคำขอให้ศาลเยียวยาความเสียหายแก่สมาคมได้โดยตรง อันเป็นผลมาจากผู้เสียหายที่แท้จริงคือสมาชิกของสมาคมรายบุคคลไม่ใช่ในนามตัวองค์กรสมาคม

ข้อเสนอแนะที่สอง ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ การแก้ไขในมาตรา 8 (5) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สืบเนื่องจากกฎหมายบัญญัติรับรองให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหาย แต่ไม่ได้มีการบัญญัติให้อำนาจองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายในนามขององค์กรเอกชนดังกล่าวเอง จึงควรบัญญัติให้องค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีสิทธิในการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดแก่สิ่งแวดล้อมในนามขององค์กรไม่ใช่การฟ้องคดีในนามของผู้เสียหายเท่านั้น ซึ่งการให้สิทธิแก่องค์กรเอกชนฟ้องคดีในนามตนเองได้ในกรณีนี้ เกิดจากการที่องค์กรเอกชนเล็งเห็นว่าการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จนก่อให้เกิดความเสียหายหรืออาจเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งแล้ว องค์กรเอกชนจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือได้รับอันตราย โดยผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือได้รับอันตรายไม่จำเป็นต้องมอบหมายให้องค์กรเอกชนเป็นผู้แทนในการฟ้องร้องต่อศาล หรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรเอกชนซึ่งเป็นผู้ฟ้อง

คดี และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้องค์กรเอกชนดังกล่าว ยกข้อกล่าวอ้างในนามของตนเองใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองอย่างกว้างเกินไปนัก รวมทั้งเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการจัดตั้งองค์กรเอกชนเรียกร้องค่าเสียหายแทนผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือได้รับอันตรายโดยไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อาจมีการกำหนดเงื่อนไขการใช้สิทธิทางศาลขององค์กรเอกชนตามแนวทางตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้สิทธิทางศาลตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือ 1) ข้อบังคับขององค์กรเอกชนมีเป้าหมายหลักในการสนับสนุนคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 2) องค์กรเอกชนจะต้องก่อตั้งมาเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 ปี และภายในระยะเวลาสามปีดังกล่าวจะต้องมีการดำเนินการเพื่อเป็นการสนับสนุนการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 3) องค์กรเอกชนมีการดำเนินการตามเป้าหมายขององค์กรอยู่เสมอ 4) องค์กรเอกชนจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ 5) องค์กรเอกชนจะต้องเปิดกว้างให้แก่บุคคลที่สนับสนุนเป้าหมายของสมาคมในการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม ทั้งนี้ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของศาลในการวินิจฉัยความเป็นผู้มีส่วนเสียขององค์กรเอกชนอีกชั้นหนึ่ง

ข้อเสนอแนะที่สาม ควรรับรองสิทธิในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างชัดเจน เพื่อก่อให้เกิดหลักประกันในการใช้สิทธิทางศาลและรับรองสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วมจัดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากการฟ้องคดีส่วนใหญ่พบว่าเป็นกรณีที่องค์กรเอกชนเรียกร้องสิทธิบางประการอันเกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแทนประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ โดยที่ต้องปรากฏว่าการใช้สิทธิดังกล่าวอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ขององค์กรเอกชนนั้นด้วย เพื่อเพิ่มโอกาสในการใช้สิทธิดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ การใช้สิทธิขององค์กรเอกชนอาจเริ่มจากการรับรองสิทธิในกฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอันนำไปสู่การมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนในการใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง เช่นตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เป็นต้น องค์กรเอกชนช่วยเหลือชุมชนในการเรียกร้องสิทธิเกี่ยวกับป่าไม้ของชุมชน เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนได้

ร่วมกับรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย มีความสมบูรณ์และยั่งยืน²³ ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ การรับรองสิทธิใน กฎหมายสารบัญญัติ นอกจากจะทำให้การก่อตั้งของสิทธิชัดเจนแล้ว ยังสอดคล้องกับเงื่อนไข ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยองค์กรเอกชน ที่ไม่ควรพิจารณาเพียง ขอบเขตการวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรเอกชนเพียงประการเดียวอันจะขัดต่อวิธีพิจารณา คดีปกครองที่อนุญาตให้เฉพาะบุคคลที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เมื่อองค์กรเอกชนมีสิทธิและหน้าที่ ตามกฎหมายสารบัญญัติร่วมกับชุมชนหรือประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ย่อมถือว่ามีส่วนได้เสียในการจัดการปัญหาดังกล่าว

ข้อเสนอแนะที่สี่ ควรเผยแพร่หลักการสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ศาล สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างเหมาะสมแก่ กรณี เมื่อได้พิจารณาคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครอง เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ในความข้อ 3 แล้ว เห็นได้ว่า การพิจารณาถึงความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ หลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้นควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง จึงถือเป็น กรณีที่วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาจจะค่อนข้างกว้าง ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็น องค์กรเอกชนซึ่งได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ศาลไม่อาจมุ่งหมายเฉพาะผลกระทบที่ประโยชน์สาธารณะ ได้รับและถือว่าองค์กรเอกชนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี เนื่องจากมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กร สอดคล้องกับความเสียหายที่สาธารณะได้รับ ศาลต้องพิจารณาให้ได้ว่าข้อเท็จจริงชัดเจนก่อนว่า ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรที่เกิดขึ้นองค์กรเอกชนมีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ อันเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น เกี่ยวกับการรับรองสิทธิของกลุ่มประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานทาง

²³ เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562

ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคำนึงถึงความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย มิใช่คำนึงเฉพาะ
วัตถุประสงค์ขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนด

รายการอ้างอิง

- กิรพัฒน์ ผลพฤกษ์, รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2555: การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ดิน และน้ำอย่างยั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2556).

- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมศาลปกครอง, รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ปี 2557: การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ความมั่นคงทางพลังงานในอาเซียน, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประชาชน จำกัด, 2558).

- นรินทร์ อธิสาร, สิทธิฟ้องคดีของสมาคมสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายเยอรมัน, วารสารวิชาการศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2557).

- ปิยบุตร แสงกนกกุล, ส่วนได้เสียของ “สมาคม” ในการฟ้องคดีปกครองสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 42 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2556).

- เพ็ญภา พจมานะวงศ์ และคณะ, การพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายแนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2557).

- พยงค์ ฉัตรวิรุฬห์, คำอธิบายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ เอส.ออฟเซ็ทกราฟฟิคดีไซน์, 2558)

- วิชา สิทธิวงษ์, การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองขององค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ, (กรุงเทพมหานคร: รายงาน

การศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูงรุ่นที่ 11 สำนักงานศาลปกครอง, 2559).

- วรณภา ทิระสังขะ, **กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส: หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l'environnement)** [ออนไลน์], แหล่งที่มา : https://admc.admincourt.go.th/search_detail/result/,DanalInfo=oer.admincourt.go.th+11140

- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, **การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542).

- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, **เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 2 เรื่อง พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. กรณีศึกษากฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา และกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่น**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2545).

- สุภัคคินี จันทรโณม, **ปัญหาการดำเนินคดีกับหน่วยงานของรัฐที่กระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง**, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555).

- สำนักงานศาลปกครอง, **ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม**, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ดิน ดีไซน์ จำกัด, 2554).

- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, **กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม**, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566)

- 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**, Vermont Journal of Environmental Law, Volume 8 Issue 2 (Spring 2007).

- Martine Boersma and Hans Nelen (eds.), **Corruption & Human Rights: Interdisciplinary Perspectives**, (Cambridge: Intersentia, 2010).

- Ronald J. Rychlak and David W. Case, **Environmental law**, (Oxford: Oxford university Press, 2010).