

แบบแสดงรายละเอียดผลงานที่เป็นผลการดำเนินงานที่ผ่านมา ชั้นที่ ๑

๑. ชื่อผลงาน การเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ เรื่อง แนวทางการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง

Judicial Environmental Guidelines in the Administrative Court

๒. ระยะเวลาที่ดำเนินการ วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ – เมษายน ๒๕๖๔

๓. ความรู้ทางวิชาการหรือแนวความคิดที่ใช้ในการดำเนินการ

๓.๑ หลักการ แนวคิด ทฤษฎี

บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามหลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย สามารถจำแนกออกได้เป็น ๔ ลักษณะ คือ การดำเนินการ การส่งเสริม การประสาน และการสนับสนุน โดย อปท. มีหน้าที่หลักสำคัญในการจัดหาหรือจัดให้มีสิ่งแวดล้อมที่ดี บำรุงรักษาให้คงสภาพที่ดีนั้นตลอดไป บำบัด ปรับปรุง ฟื้นฟู ให้มีสภาพดีขึ้น ควบคุมการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ต้องเฝ้าระวังให้ทราบเหตุหรือแหล่งเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ การติดตามและตรวจสอบ คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน การดูแลรักษาที่สาธารณะ การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย ป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล น้ำเสีย รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยต้องติดตาม ตรวจสอบและเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำและปรับปรุงผังเมือง จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนศึกษา ค้นคว้า วิจัย ให้ได้วิธีการหรือองค์ความรู้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หาแนวทางในการป้องกัน แก้ไข เยียวยาต่อปัญหาที่จะเกิดขึ้น และท้ายที่สุดเมื่อปรากฏกรณีข้อพิพาทฟ้องร้องดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อม อปท. โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคลากรของหน่วยงานอาจถูกฟ้องเป็นคดีความต่อศาลได้

การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยอาจดำเนินการได้ในหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับกฎหมายสารบัญญัติที่รับรองสิทธิของผู้ฟ้องคดี และกฎหมายวิธีบัญญัติ (Procedural Law) ที่ให้อำนาจศาลในการรับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น ฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลยุติธรรมเป็นคดีอาญา ฟ้องเป็นคดีแพ่งในมูลละเมิด ฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง หรือฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ผลแห่งคดีในคำพิพากษาหรือคำสั่งของแต่ละศาลนั้นก็ยังมีผลบังคับที่แตกต่างกัน กรณีการฟ้องเป็นคดีอาญาและคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม คำพิพากษาจะผูกพันแต่เฉพาะเพียงคู่ความในคดีเท่านั้น ส่วนการฟ้องเป็นคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง คำพิพากษาไม่เพียงผูกพันแต่คู่ความในคดีเท่านั้น คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะจะมีผลเป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นการวางแนวทางปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานทางปกครองด้วย โดยศาลปกครองจะวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดี เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ทั้งในอดีตและปัจจุบันต่างบัญญัติรับรองสิทธิในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ โดยบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด ตามนัยมาตรา ๔๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และสิทธิในการได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร เสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องหน่วยงานของรัฐ ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๑ ทำให้บุคคลชุมชนเริ่มตระหนักถึงสิทธิการพิทักษ์ หวงแหน อนุรักษ์ บำรุง รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิไว้ ส่งผลให้เกิดเป็นข้อพิพาททางคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองมากขึ้น คดีเหล่านั้นล้วนเป็นคดีที่มีความสำคัญ มีผลกระทบต่อการบริหารงานราชการแผ่นดิน และส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง เช่น คดีมาบตาพุด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๒/๒๕๕๒) เป็นต้น

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรมของไทยนั้นใช้ “ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)” ส่วนกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองใช้ “ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)” ในระบบกล่าวหานั้น ศาลหรือผู้พิพากษามีบทบาทน้อยในการแสวงหาข้อเท็จจริง ต้องวางตัวเป็นกลาง ภาระในการพิสูจน์ (Burden of Proof) เพื่อให้ข้อเท็จจริงปรากฏแก่ศาลจึงเป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายผู้กล่าวอ้าง ซึ่งแตกต่างกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองที่ใช้ระบบไต่สวน ศาลหรือตุลาการ (Judge) ไม่ได้ทำหน้าที่และวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดเหมือนกับผู้พิพากษาในระบบกล่าวหา ภาระในการแสวงหาข้อเท็จจริงขึ้นอยู่กับศาลหรือตุลาการ ซึ่งเป็นผู้ควบคุมหรือกำหนดทิศทางการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น ๆ จนกว่าจะเป็นที่ประจักษ์และพอใจว่าข้อเท็จจริงที่แสวงหามาได้นั้น มีน้ำหนักมากพอที่จะรับฟังและใช้ในการตัดสินคดีได้แล้ว ในการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนจึงมีความยืดหยุ่น (Greater Flexibility) มากกว่าระบบกล่าวหา ดังนั้น ในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองที่ใช้ระบบไต่สวนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตุลาการศาลปกครอง จึงมีบทบาทสำคัญ (Active Role) ในการดำเนินคดี

การดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางการปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือได้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว หรือเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองนั้น หลักการสำคัญในระบบวิธีพิจารณาสำหรับศาลปกครองที่เป็นจุดเด่นของการเยียวยาในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็คือการใช้ “ระบบไต่สวน” กล่าวคือ ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตั้งแต่ต้น โดยกำหนดประเด็น การส่งคำคู่ความ เอกสารและการแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงที่ศาลเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่คดี โดยคู่ความไม่จำเป็นต้องร้องขอต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและมากที่สุด เพื่อจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม

การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองตามนัยแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นอาจแบ่งเป็นแผนกและเรียกชื่ออย่างอื่น ต่อมาประธานศาลปกครองสูงสุดได้มีประกาศ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ ให้มีแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้น แผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองจึงเป็นการพิจารณาคดีที่มีลักษณะเฉพาะด้าน (Specialist) และมีคำพิพากษาหรือคำสั่งทางคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นการอภิวัฒน์กระบวนการยุติธรรมทางปกครองและให้ความคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อันเป็นประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่พลเมืองมีสิทธิใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามแนวนโยบายแห่งรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ของราชอาณาจักรไทย ซึ่งหลักการดังกล่าวก็สอดคล้องกับเป้าหมายสูงสุดของการก่อตั้งศาลปกครอง ที่มุ่งหวังจะเป็นองค์กรแห่งความเชื่อมั่น (Trust) และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในสังคม (Ensure Fairness in Society) ในการแก้ไข เยียวยา ตลอดจนให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมส่วนรวมอย่างมีดุลยภาพควบคู่กันไป

ในการดำเนินการเพื่อศึกษาสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง โดยได้ศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ค้นคว้า ศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นแนวความคิดแบบปรากฏนิยม (Phenomenology) แนวคิดนี้เน้นความจริงจากมุมมองของมนุษย์และวัฒนธรรม เป็นภาพรวม บริบทต่าง ๆ ของสังคม โดยใช้วิธีการศึกษาในลักษณะของการมองภาพรวมที่เป็นจริงทางสังคม ใช้ความสัมพันธ์ระหว่างสมมุติฐานการศึกษากับสิ่งที่ศึกษา มาเป็นแนวทางในการรวบรวมองค์ความรู้ แล้วตีความ

ให้เกิดความเข้าใจในการศึกษา จึงมักมีการตั้งสมมุติฐานชั่วคราว (Working Hypothesis) ไว้ เพื่อเชื่อมโยงความจริงในบริบทที่เกี่ยวข้องและมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน แล้วนำมาสร้างกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) เพื่อการวิเคราะห์และแสวงหาความรู้ โดยงานศึกษาและการรายงานผลงานทางวิชาการนี้ เน้นการเข้าไปอยู่ในสถานการณ์จริง การหาข้อมูลในการสังเคราะห์ สามารถค้นหาได้หลากหลายทิศทาง รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสอบถามประชากร กลุ่มตัวอย่าง เพื่อให้ครอบคลุมทุกกลุ่มประชากรให้มากที่สุด

๓.๒ หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

นับแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาและคำสั่ง “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” โดยมีการวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญอันเป็นการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน และเป็นการวางแนวทางบริหารราชการแผ่นดินที่ดีให้แก่ระบบราชการไทยหลายคดีด้วยกัน ซึ่งความสำคัญของศาลปกครองในการตัดสินคดีอยู่ที่การชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิของเอกชน (Private Interest) กับประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) รวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยใช้ระบบไต่สวนคุณลักษณะเฉพาะของศาลปกครองที่ให้ความสำคัญแก่ตุลาการศาลปกครอง ผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญและ มีความรู้ความเข้าใจในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ค้นหาความจริงเพื่อใช้ในการตัดสินคดี โดยเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ซึ่งมีข้อมูลหรือความสามารถในการต่อสู้คดีที่ไม่เท่าเทียมกันให้ได้รับความยุติธรรมที่สุด จากช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่เป็นการวางหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ และสอดคล้องในแนวทางเดียวกันกับคำพิพากษาในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลต่างประเทศ ดังนี้

๓.๒.๑ หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Principles of Sustainable Development)

หลักการนี้เป็นหลักการที่เน้นถึงการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน (Inter Generation Justice) โดยไม่มีผลกระทบในทางลบต่อความต้องการของคนรุ่นต่อไป (Next Generation) การดำเนินการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอนาคต จะต้องเป็นไปอย่างบูรณาการ โดยการนำเหตุปัจจัยมาพิจารณาให้ครบทุกด้าน มุ่งเน้นเดินหน้าพัฒนา แต่ก็ไม่ละเลยผลกระทบต่อตัวที่อาจจะเกิดขึ้น โดยสงวนและรักษาให้คงสภาพที่สมบูรณ์ไว้ได้อย่างยั่งยืน ประชาชนอยู่ดีมีสุข เช่น

๑. การปรับปรุงกระบวนการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงภายในประเทศ เช่น การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ประกอบพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖) รวมทั้งพันธกิจด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับต่างประเทศและกติกาดังกล่าว

๒. กลวิธีหรือแนวทางหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อคืนสมดุลของธรรมชาติ จำเป็นต้องใช้กลวิธีทางรุก เพื่อป้องกันมากกว่าแก้ไข ภายใต้กระบวนการใหม่ อันประกอบด้วยแนวทางที่สำคัญ เช่น กำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ละเรื่อง สร้างจิตสำนึก จริยธรรมและจรรยาบรรณด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน ผู้ประกอบการและนักการเมือง กำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการลงทุนในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ประชาชนต้องได้รับประโยชน์จากการร่วมกันดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ใช้แนวทางบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการโดยยึดพื้นที่ (Area Approach)

๓. กลไกการขับเคลื่อนเพื่อให้กลยุทธ์หรือกลวิธีให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ประกอบด้วย ๕ แนวทาง ดังนี้

๓.๑ สร้างควมามีส่วนร่วมและการบริหารจัดการที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการพัฒนาใหญ่ ๆ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยดี โดยการสร้างทัศนคติที่ดีแก่ประชาชนต่อการมีส่วนร่วม รวมทั้งจะต้องให้ข้อเท็จจริงและองค์ความรู้ต่าง ๆ กับประชาชนอย่างถูกต้อง ผ่านการอภิปราย ชุมชุมสาธารณะ และสื่อต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

๓.๒ จัดตั้งองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมหรือสนับสนุนการรวมตัวเป็นเครือข่าย ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการจากสถาบันต่าง ๆ ผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและความสนใจ และมีบทบาทในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งองค์กรเอกชนเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้ความเห็นในโครงการลงทุนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดมลพิษ

๓.๓ **ปรับปรุง แก้ไขกฎ ระเบียบ ประกาศ เทศบัญญัติ และกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมที่ยังไม่บริบูรณ์ ไม่ชัดเจน ไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ให้มีบทลงโทษที่เหมาะสม สามารถทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดการเกรงกลัวต่อกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติวิฤตอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการทรัพยากรน้ำ โดยให้ความสำคัญต่อการกำหนดสิทธิการใช้น้ำ และการจัดตั้งองค์กรบริหารลุ่มน้ำที่ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม แก้ไขปรับปรุงเทศบัญญัติเทศบาลตำบลขวาว เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ เทศบัญญัติเทศบัญญัติเทศบาลตำบลขวาว เรื่อง การจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๓ ฯลฯ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยให้ประชาชนและชุมชนมีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน**

๓.๔ วางแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมกับศักยภาพในการรองรับของพื้นที่ โดยศึกษาต้นทุนสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่จริงในปัจจุบัน วางแผนการใช้รอบคอบ เช่น การจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินทั่วประเทศ เพื่อกำหนดพื้นที่ทำกินให้เหมาะสม การจัดทำแผนการตั้งถิ่นฐานและการจัดการมลพิษต่าง ๆ โดยการกำหนดมาตรฐานที่เหมาะสม และควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

๓.๕ สร้างองค์ความรู้ด้านบริหารจัดการและเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมของประเทศ โดยหน่วยงานรัฐต้องสนับสนุนการศึกษา ฝึกอบรม วิจัยและพัฒนา เพื่อสร้างทางเลือกและโอกาสใหม่สำหรับการจัดการและเทคโนโลยี การดำเนินการเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ เพื่อท้องถิ่นและชุมชนสามารถรับไปดำเนินการต่อไปได้ และไม่เกิดข้อพิพาทจนต้องฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

๓.๒.๒ หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

หลักการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา L.๑๑๐-๑ ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส (Code de l'environnement) หลักการป้องกันล่วงหน้าเป็นการกำหนดหรือหามาตรการโดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า หรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม ในทางปฏิบัติหลักการดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้โดยอาศัยวิธีดำเนินการ ๔ ประการ ดังนี้ คือ

๑) การศึกษาผลกระทบ กำหนดในรัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติ ลงวันที่ ๑๐ เดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๖ ซึ่งการศึกษาผลกระทบนั้นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือเพื่อศึกษาผลกระทบล่วงหน้าที่อาจ

เกิดขึ้นของโครงการหรือการดำเนินการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือทำลายสภาพแวดล้อมได้ และตลอดจนเพื่อหามาตรการป้องกันล่วงหน้า โดยมีให้ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อยที่สุด อนึ่ง การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสนั้น ได้มีการกำหนดรายละเอียดในหลายรูปแบบ เช่น การศึกษาผลกระทบของโครงการที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อมและด้านอนามัย เป็นต้น

๒) การอนุมัติก่อนล่วงหน้า หลักการอนุมัติก่อนล่วงหน้าเป็นกรณีที่จะมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น ผลิตสารเคมีหรือวัตถุอันตรายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ในกรณีดังกล่าวนี้ รัฐหรือฝ่ายปกครองอาจจะมีการอนุมัติการจัดตั้งเป็นการชั่วคราวล่วงหน้าได้ โดยกำหนดให้ผู้ที่ขอใบอนุญาตจัดตั้งต้องเสนอ หรือหาวิธีการหรือมาตรการในการบำบัดป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า มาตรการดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ที่นำมาตราการป้องกันล่วงหน้ามาใช้เพื่ออนุมัติโครงการที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม

๓) การทำให้สิ่งแวดล้อมกลับสู่สภาพเดิม หลักการนี้เป็นการกำหนดมาตรการในการทำให้สภาพแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิม หรือให้มีการใช้โดยให้เสื่อมสภาพน้อยที่สุด ในรูปวิธีการจำกัดหรือลดมลพิษที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น สร้างเครื่องจักรที่ลดการผลิตของเสีย หรือใช้เครื่องจักรที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียงน้อยที่สุด หรือใช้วัตถุดิบที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ใหม่ เป็นต้น

๔) การกำหนดมาตรฐานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม หลักการกำหนดมาตรฐานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นการจัดการหรือตรวจสอบลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละแห่งให้มีมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในแต่ละกลุ่ม โดยอาจเป็นการจัดรวมกลุ่มในระดับสมาคมภายในประเทศ หรือเป็นการกำหนดค่ามาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีค่ามาตรฐานสากล เรียกว่า ISO ๑๔๐๐๑ (International Standard Organisation)

๓.๒.๓ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)

เป็นหลักการที่เน้นให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อป้องกันและปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาวะที่สมดุล ซึ่งรัฐจะมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน สำหรับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้เรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษทำการชดเชย และสำหรับการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสียไป

๓.๒.๔ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Private Participations Principle: PPPs)

หลักการนี้เน้นว่าการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมจะกระทำได้ดีที่สุด หากให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม โดยรัฐต้องจัดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสารเคมีอันตราย กิจกรรมในชุมชน ตลอดจนโอกาสในการเข้าร่วมในขั้นตอนการตัดสินใจ โดยรัฐจะต้องอำนวยความสะดวก และกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตระหนักเกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

๓.๒.๕ หลักการบูรณาการ (Principle of Integration)

แนวคิดทฤษฎีบูรณาการนั้นเป็นทฤษฎีที่พยายามบูรณาการองค์ความรู้ต่าง ๆ เข้ามาอย่างรอบด้าน แต่ไม่ใช่การนำองค์ความรู้ต่าง ๆ มากองรวมกันหรือที่กักเหมารวมเอาไว้ด้วยกันอย่างไม่สามารถแยกแยะอะไรได้ หลักการบูรณาการเป็นหลักการที่เน้นถึงการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ต้องได้รับการผสมผสานให้

เข้ากับการให้ความสำคัญและการใช้นโยบายต่าง ๆ ด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๓.๒.๖ หลักแห่งความใกล้ชิด (Proximity Principle)

หลักการที่เน้นว่าการกำจัดของเสียต้องได้รับการจัดการยังสถานที่ใกล้แหล่งผลิตของเสียนั้นมากที่สุด เพราะการเคลื่อนย้ายของเสียจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่สำคัญวางหลักดังกล่าวไว้ว่าผู้ถูกฟ้องคดี (นายก อบต.) ปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตนไม่กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล รวมทั้งไม่คุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และบำรุง รักษาทางระบายน้ำภายในเขตรับผิดชอบของตน ตามมาตรา ๖๗(๒) และ (๗) และมาตรา ๖๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๒(๒) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการกับบ่อขยะในเรื่องการกำจัดหรือลดกลิ่นและกำจัดแมลงหรือสัตว์ และต้องหาวิธีการป้องกันการฟุ้งกระจายของขยะและหาวิธีที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการป้องกันน้ำจากบ่อขยะไหลไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือไหลลงแหล่งสาธารณะ รวมทั้งการป้องกันการรื้อค้นและเผาขยะโดยไม่ถูกวิธีของบุคคล ตามมาตรา ๒๐(๑) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

๓.๒.๗ หลักว่าด้วยสิทธิการนำคดีมาฟ้อง (The doctrine of locus standi)

หลักอำนาจฟ้อง เป็นหลักสำคัญเกี่ยวกับความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชนหรือคณะหมื่น” มาตรา ๔๓ บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชน ย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” มาตรา ๔๓ วรรคท้าย บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย” และที่สำคัญที่สุดมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (๑) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (๒) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว (๓) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ” ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การฟ้องคดี ตามนัย มาตรา ๔๒ ประกอบมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

๓.๒.๘ หลักการฟ้องคดีแบบรวมกลุ่ม (Class Action)

“Class Action” ถือเป็นหลักกฎหมายมหาชน เกี่ยวกับการพิจารณาคดีแพ่งที่คู่ความแต่ละฝ่ายมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งตามหลักถือว่ารัฐมีฐานะสูงกว่าเอกชน เพราะรัฐเป็นที่รวมของเอกชน ทั้งหลายเป็นสังคมและเป็นผู้กระทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสาธารณะ รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชน ในกรณีที่รัฐเห็นว่าการดำเนินคดีแพ่งของบุคคลใดเป็นการรบกวนต่อความสงบสุขของสวนรวม ในกรณีนี้รัฐมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงสิทธิส่วนบุคคลในการฟ้องคดีได้

การเข้าแทรกแซงการฟ้องคดีของปัจเจกชนโดยรัฐ เป็นลักษณะการฟ้องคดีเป็นกลุ่มในกรณีเห็นว่า ถ้าให้มีการแยกฟ้องกันเองแล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ที่ถูกฟ้องหรือผู้ฟ้องคดีเองก็ตาม ไม่ว่าจะมีความเสียหายทางด้านชื่อเสียงหรือเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มีโอกาส

ไกลเกลี่ยกันได้โดยสันติวิธี ทั้งนี้ โดยมีแนวคิดเบื้องต้นคือการให้บุคคลหนึ่งสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาในฐานะส่วนตัวและในฐานะตัวแทนของผู้อื่นที่มีผลประโยชน์ร่วมกันได้ เพื่อที่ศาลจะได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปในครั้งเดียวกัน เป็นการก่อให้เกิดความสะดวกแก่คู่ความทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยขณะเดียวกันกฎหมายก็เข้ามาคุ้มครองปกป้องประโยชน์ผู้เสียหายอื่น ๆ ที่ได้รับความเสียหายจากมูลเหตุแห่งคดีเดียวกันที่มีได้เข้ามาในคดี

การดำเนินคดีแบบ Class Action มีวิวัฒนาการมาจากหลักยุติธรรม (Equity) เพื่อใช้กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีที่มีจำนวนผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีมีจำนวนมาก เพราะการที่จะเข้ามาเป็นคู่ความร่วมเพื่อเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีพร้อมกันนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิบัติได้โดยสะดวก เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการซ้ำซ้อนในการฟ้องคดี ประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลา ทั้งผลของการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินมีผลผูกพันร่วมกัน และที่สำคัญเป็นการขจัดปัญหาที่เกิดแก่ผู้เสียหายคนอื่น ๆ ที่แยกฟ้องต่างหาก โดยอาจจะมิเหตุเนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องของเขตอำนาจศาล หรือเพราะเหตุบุคคลเหล่านั้นไม่ทราบถึงสิทธิอันตนมีอยู่นอกจากนี้การดำเนินคดีแบบ Class Action ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะรวบรวมข้อเรียกร้องรายย่อยเพื่อให้สามารถยื่นข้อเรียกร้องของตนเข้ามาในศาลได้

ส่วนผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่มเพื่อดำเนินคดี จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียร่วมกัน คำว่า “มีส่วนได้เสียร่วมกัน” (Common Interest) ในที่นี้มีได้หมายถึงผู้มีหนี้จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน หรือเป็นเจ้าของหรือลูกหนี้ร่วมเท่านั้น แต่เป็นการที่คนกลุ่มหนึ่งมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการที่ตนถูกโต้แย้งสิทธิในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำเดียวกัน จึงเป็นการสมควรที่จะฟ้องคดีเข้ามาด้วยกันได้ เพื่อศาลจะได้ตัดสินและมีคำพิพากษาไปในคราวเดียว ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายมีจุดมุ่งหมายเดียวกันและยินยอมให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้แทนในการฟ้องคดีและยอมรับผลอันนั้น ถือว่าการที่มีผู้แทนในการฟ้องคดียอมเป็นไปได้โดยไม่ขัดต่อหลักความยุติธรรมแต่อย่างใด อีกทั้งการดำเนินคดีแบบ Class Action ในบางกรณียังช่วยให้กฎหมายสารบัญญัติสามารถบังคับให้ได้ตามวัตถุประสงค์ของการร่างกฎหมายแต่ละฉบับอีกด้วย

๓.๒.๙ การคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา (Interim Orders)

การใช้วิธีคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีขึ้นเพื่อระงับการดำเนินการใด ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนอื่นใด อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมที่ไม่อาจจะเยียวยาแก้ไขได้ภายหลัง ซึ่งในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะมีวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาอยู่ ๒ วิธีด้วยกัน โดยแยกพิจารณาตามประเภทของคดี ได้แก่ การทุเลาบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ในคดีที่มีการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในคดีที่มีการฟ้องขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือชดเชยค่าเสียหาย

๔. สรุปสาระสำคัญ และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๔.๑ สรุปสาระสำคัญ

ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่กระทบต่อความอยู่รอดของมนุษยชาติในอนาคต เนื่องจากปัญหาภาวะโลกร้อนและความเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศเป็นปัญหาที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ทุกคนที่อยู่บนพื้นโลกใบนี้ ซึ่งสะท้อนสภาพปัญหาเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิของโลก (Global Warming) ที่เพิ่มขึ้น ทำให้โลกใบนี้ประสบภัยพิบัติจากธรรมชาติที่มีความรุนแรง เช่น พายุเฮอริเคน แคนทริน่า (Hurricane

Katrina) ทำให้เมืองนิวออร์ลีอัน (New Orlean) ประสบภัยพิบัติอย่างรุนแรง มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชากร คลื่นความร้อน ทำให้ประชากรผู้สูงอายุในยุโรปเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก การระเบิดของโรงงานพลังงานนิวเคลียร์ที่เชอร์โนบิล (Chernobyl) ในรัสเซีย การระเบิดของโรงงานยูเนียนคาร์บาย (Union Carbide) ที่เมืองโหมบาล (Bhobal) ประเทศอินเดีย ได้ทำให้เกิดมลพิษอย่างร้ายแรง ทำให้ประชาชนเสียชีวิตเป็นจำนวนหลายพันคน และปัจจุบันองค์การอนามัยโลก (World Health Organization) รายงานว่าปัจจุบันมนุษย์เสียชีวิตจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส (Virus) ต่าง ๆ เช่น โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID - ๑๙), ไข้หวัดนก H๑N๑ ไข้หวัดใหญ่, โรคซาร์ส (SARS), อีโบล่า (IBOLA), มาร์เบอร์เกอร์ (MARBERG.) และฝุ่นละออง PM ๒.๕ ฯลฯ เนื่องจากระบบนิเวศวิทยาของโลกได้ถูกทำลาย ทำให้เสียความสมดุลจากการตัดต้นไม้ทำลายป่า การขุดทรัพยากร ธรรมชาติมาใช้อย่างมากมาย เช่น การขุดเจาะน้ำมัน การทำเหมืองแร่ต่าง ๆ ทำให้เกิดมลพิษกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาและมนุษย์

การดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ลักษณะของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว หรือเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในเรื่องของอำนาจของการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้มีสิทธิฟ้องคดี” ค่อนข้างกว้างเนื่องจากเมื่อพิจารณา ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากผลกระทบหรือความเสียหายจากสิ่งแวดล้อม มีสิทธิฟ้องคดีศาลปกครองได้ ในเชิงที่จะให้กฎหมายมีผลใช้บังคับและเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน การดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยศาลปกครองนั้น หลักการสำคัญในระบบวิธีพิจารณาสำหรับศาลปกครองที่เป็นจุดเด่นของการเยียวยาในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็คือการใช้ “ระบบไต่สวน” กล่าวคือ ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการดำเนินการพิจารณาการพิจารณาคดีตั้งแต่ต้น โดยกำหนดประเด็น การส่งคำคู่ความ เอกสารและการแสวงหาพยานหลักฐานข้อเท็จจริงที่ศาลเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่คดี โดยคู่ความไม่จำเป็นต้องร้องขอต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและมากที่สุด เพื่อจะได้พิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างยุติธรรม การศึกษาพบว่า

๑. การกำหนดนิยามของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ไว้โดยเฉพาะและไม่ตรงกันเป็นปัญหาในการให้ความหมาย เนื่องจากในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีการให้ความหมายไว้อย่างชัดเจน โดยที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเรื่องสาธารณสุขและธรรมชาติ รวมทั้งสิ่งที่ล้อมรอบมนุษย์ได้ทำขึ้น ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีอยู่ ๒ กลุ่มคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงและกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรง

๒. การจัดตั้งการปกครองขึ้นในประเทศไทยอีกศาลหนึ่ง แยกต่างหากจากศาลยุติธรรมที่เรียกว่า “ระบบศาลคู่” การดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีความเกี่ยวพันกันในเรื่องของเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง กล่าวคือ ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมเป็นได้ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีแรงงานและคดีปกครอง ในส่วนคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะมีขอบเขตเพียงใด จึงต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจของศาล

ปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นหลัก ในช่วงแรกเริ่มนี้ศาลปกครองยังคงต้องวางหลักเป็นแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดอยู่มาก เพื่อให้ความชัดเจนและทิศทางที่ถูกต้องในการดำเนินคดี

๓. หลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องของผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง แม้จะถือหลักให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างกว้างเพียงไรก็ตาม ก็ยังมีปัญหาในเรื่องขอบเขตของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมว่าครอบคลุมเพียงใด มีใครฟ้องได้บ้าง ที่ผ่านมาประชาชนยังมีความรู้สึกรว่ารัฐยังไม่เปิดกว้างในช่องทางในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน มีอำนาจฟ้องร้องเหมือนในต่างประเทศ ใช้หลัก Civic Enforcement หรือ Public Interest Litigation เช่น เปิดโอกาสให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) รวมทั้งการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครอง ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของคดีสิ่งแวดล้อม และปัญหาการกำหนดค่าเสียหายด้านทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม

๔. การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวน ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในคดีมีลักษณะแตกต่างจากคดีประเภทอื่น เนื่องจากเนื้อหาคดีสิ่งแวดล้อมทั่วไปจะเป็นเนื้อหาในทางเทคนิค วิทยาศาสตร์ จึงเป็นเรื่องที่ตุลาการศาลปกครองยากที่จะทำความเข้าใจ ในประเด็นเฉพาะเรื่องเทคนิคดังกล่าว การอำนวยความสะดวกทางปกครองในคดีสิ่งแวดล้อมก็ยิ่งยากเข้าไปอีก

๔.๒ ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กลไกหรือมาตรการในการแก้ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง เป็นกระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน เกี่ยวข้องถึงทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การเมือง การปกครองของประเทศในอนาคต และที่สำคัญที่สุดนั่นคือ “ตุลาการศาลปกครอง” ผู้มีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จำต้องปรับใช้ “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” ที่มีอยู่อย่างมากมายหลายฉบับ เพื่อให้ได้คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า ตลอดจนเพื่อเป็นการเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานภาครัฐ การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองในระบบกฎหมายของประเทศไทยและในระบบกฎหมายของต่างประเทศนั้นมีวิธีการ รูปแบบและนิติวิธี (Juristic Method) ที่แตกต่างกันอยู่มาก ทั้งในรูปแบบกระบวนการในการดำเนินคดีเอง ก็สามารถกระทำได้หลายวิธี ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติคุ้มครองการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้มีการสร้าง “ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม” (Environmental Governance) เพื่อให้เป็นกลไกกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยสังเขป ดังนี้

๔.๒.๑ **กฎหมายไทยและต่างประเทศ** กฎหมายภายในประเทศไทย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น ส่วนกฎหมายของต่างประเทศมีบทบัญญัติของกฎหมายหลายประเทศ ที่มีทั้งประเทศกลุ่มที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีหรือระบบคอมมอนลอว์ (Common Law System) เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) เช่น เยอรมนี สวีเดน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้และสิงคโปร์ เป็นต้น ตามกฎหมายที่มีอยู่ในอดีตก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมฉบับแรกออกมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายฉบับใดบัญญัติคำว่า “สิ่งแวดล้อม” อยู่ก่อนเลย แต่หลักกฎหมายที่อาจถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร

ธรรมชาติของไทยมาแต่ดั้งเดิม คือ หลักกฎหมายแพ่งว่าด้วยเรื่องทรัพย์สิน ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ บรรพ ๔ ซึ่งได้แก่หลัก “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” (Public Domain) ตามนัยแห่งมาตรา ๑๓๐๔ และหลัก “เหตุเดือดร้อนรำคาญ” (Nuisance) ตามมาตรา ๑๓๓๗ หรือที่เรียกว่า “เหตุรำคาญ” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หลักสาธารณสมบัติแผ่นดินนั้นเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นแหล่งน้ำ ป่าไม้ สัตว์ป่า สัตว์น้ำ และแร่ธาตุต่าง ๆ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้ล้วนแต่มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิทธิประโยชน์ของสาธารณชนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินด้วยกันทั้งสิ้น สำหรับแหล่งน้ำสาธารณะนั้นตามหลักกฎหมายแพ่งและกฎหมายที่ดินของไทยแต่เดิมถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินอยู่แล้ว ในส่วนที่เป็นหลักกฎหมายมหาชน (Public Law) การกำหนดให้รัฐมีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามหลักการจัดการทรัพยากร โดยรัฐอย่างเป็นระบบ เริ่มต้นจากการตรากฎหมายที่กำหนดให้มีการก่อตั้งพื้นที่คุ้มครองหรือเขตอนุรักษ์ในรูปของเขตรักษาพันธุ์ป่าและเขตห้ามล่า ตามพระราชบัญญัติการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ และเขตอุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ส่วนหลักกฎหมายแพ่งเกี่ยวกับ “เหตุเดือดร้อนรำคาญ” หรือ Private Nuisance นั้นเมื่อพัฒนามาเป็นหลักกฎหมายมหาชน ตามกฎหมายการสาธารณสุข (พ.ศ. ๒๔๘๔) แล้วถือว่าเป็น “เหตุรำคาญสาธารณะ” จึงเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จักต้องควบคุมและขจัดให้หมดสิ้นไป เหตุรำคาญสาธารณะดังกล่าวนี้ตามหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันคือส่วนหนึ่งของปัญหามลพิษนั่นเอง

การกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ได้เริ่มต้นเป็นครั้งแรกจากการกำหนดเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ และนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นมา เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ กฎหมายฉบับนี้จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการกำหนดนโยบายและบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ทำนองเดียวกันกับ The Nation Environmental Policy Act : NEPA ของสหรัฐอเมริกา ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ถูกยกเลิกและมีการตรากฎหมายฉบับใหม่ ออกมาใช้บังคับแทน คือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้นอกจากจะกำหนดให้หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ตามนัยมาตรา ๗๙ แล้วยังมีบทบัญญัติอีกหลายมาตรา ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้โดยชัดเจน ซึ่งในปัจจุบันเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการรับรองสิทธิของชุมชนในการฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๔๑

ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มักเกิดมีผู้เสียหายเป็นจำนวนมากนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีไว้ในหมวด ๔ วิธีพิจารณาคดีปกครอง ส่วนที่ ๑ การฟ้องคดีปกครอง มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้น

การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดใน มาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้เมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” และในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลักษณะ ๓ คู่ความ มาตรา ๕๕ บัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”

๔.๒.๒ หลักการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

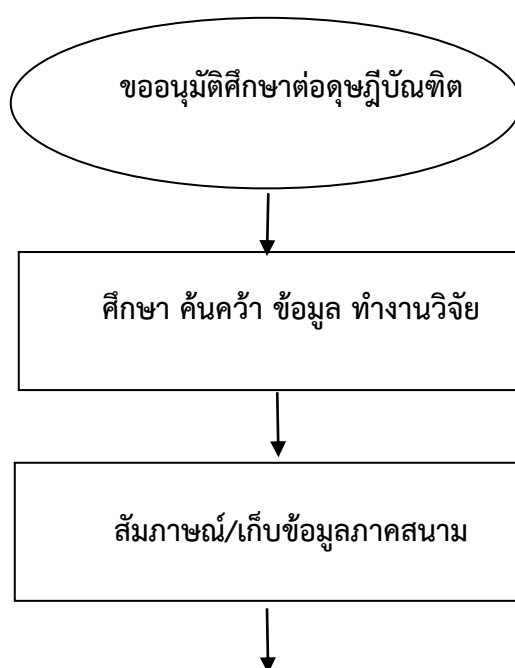
การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ต้องเป็นไปตามหลักการในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือผู้เสียหายได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีถูกต้องครบถ้วน ซึ่งสามารถฟ้องศาลได้ ๒ วิธี ดังนี้

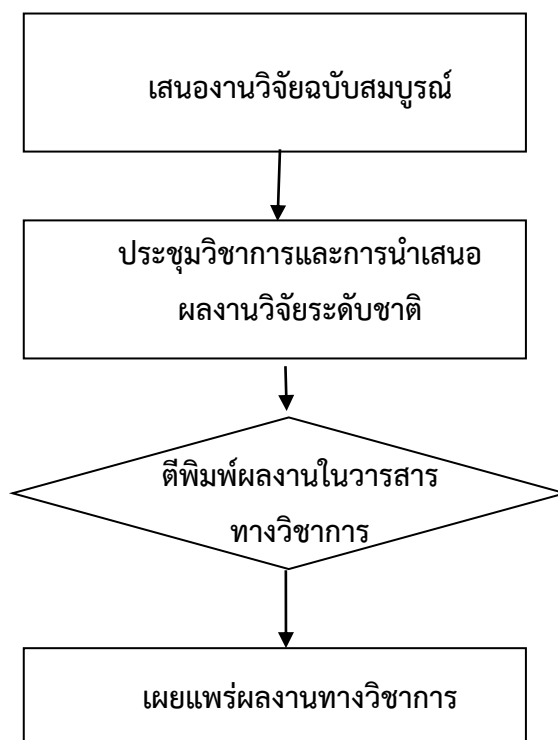
๑. ผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีให้เห็นในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใด ๆ ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรมตามนัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๑) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ (๒) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น (๓) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (๑) หรือ (๒) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป” และมาตรา ๒๓๑ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีการผิดดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็น

ต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในมาตรา ๔๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีสิทธิเสนอความเห็นต่อศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการเสนอความเห็นดังกล่าวถือว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

๒. เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ดังนี้ บุคคลอื่นนอกจากผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงไม่มีสิทธิเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะเป็นบุคคลอื่นที่ไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้นเอง

๕. ขั้นตอนการดำเนินงาน และ Flow Chart แสดงขั้นตอนการปฏิบัติงาน (โดยละเอียด)





๖. ผลสำเร็จของงาน

๖.๑ เชิงคุณภาพ

การเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ เรื่อง การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง Judicial Environmental Guidelines in the Administrative Court ผู้เสนอผลงานได้ศึกษาโดยใช้ทุนส่วนตัว หาได้ใช้งบประมาณของทางราชการแต่อย่างใดไม่ จึงเป็นการเสียสละทุนทรัพย์และประหยัดงบประมาณของทางราชการอย่างที่สุด ในการพัฒนาบุคลากร ทั้งใช้เวลาในการศึกษาในห้วงวัดหยุดราชการ จึงไม่เบียดบังเวลาราชการเลย เนื่องจากรับราชการมานาน และเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง “นิติกร” ในหน่วยงานภาครัฐ เมื่อจะดำเนินการศึกษาหรือทำการวิจัยเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อทางราชการ ประชาชน ประเทศชาติ และความก้าวหน้าทางวิชาการ หรือการพัฒนาประเทศ และจากที่ได้มีโอกาสเข้าศึกษาหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ กศ.ป. รับรอง) จากมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ผู้เสนอผลงานจึงมีความสนใจในการดำเนินคดีของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรง ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้างและมีจำนวนคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลมากขึ้น โดยเป็นผลสืบเนื่องจากการที่หน่วยงานทางปกครองออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน จนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง การดำเนินการศึกษาหรือวิจัย ต้องดำเนินการตามระเบียบวิธีการอย่างเคร่งครัด มีรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการทางวิชาการ ซึ่งยุ่งยากและซับซ้อนมาก ผลงานการศึกษาได้รับการคัดเลือกให้ร่วมเสนอผลงานวิจัย ในการประชุมทางวิชาการ และการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ครั้งที่ ๗ ประจำปี ๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ณ อาคารหอประชุม มหาวิทยาลัยปทุมธานี และได้ตีพิมพ์เผยแพร่ผลงานในวารสารวิชาการ สถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (Journal of Pacific Institute of Management Science Humanities and Social Science) ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑ มกราคม – เมษายน ๒๕๖๔ (Vol. ๗ No ๑ January – April ๒๐๒๑) Print ISSN ๒๕๘๖-๘๔๖๒ Online ISSN ๒๕๙๗ – ๔๔๘๗ [https://soo ๕ .tci-thaijo.org/index.php/pacific](https://soo5.tci-thaijo.org/index.php/pacific)

๖.๒ เชิงปริมาณ

นอกจากได้รวมเล่มผลงานการวิจัยเป็นฉบับสมบูรณ์จำนวน ๙ เล่ม โดยนำไปเผยแพร่ในห้องสมุด ศาลปกครอง สถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัย หน่วยงานราชการอื่น ๆ เผยแพร่ผ่านทางระบบสารสนเทศ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Social) ฐานข้อมูลงานวิจัย (TDC) การจัดการความรู้ (Knowledge Management : KM) เช่น สภาเทศบาลตำบลขาว การประชุมข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง การปรึกษาหารือ ฯลฯ เสนอผลงานวิจัย ในการประชุมทางวิชาการ ในการประชุมวิชาการและการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ๑ ครั้ง ๑ วัน ตีพิมพ์ เผยแพร่ผลงานในวารสารวิชาการ สถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑ มกราคม – เมษายน ๒๕๖๔ (Vol. ๗ No ๑ January – April ๒๐๒๑) Print ISSN ๒๕๘๖ - ๘๔๖๒ จำนวน ๑๐,๐๐๐ เล่ม Online ISSN ๒๕๙๗ รวมจำนวน ๑๔๙,๔๔๔ View

๗. การนำไปใช้ประโยชน์

๑. เป็นเอกสารทางวิชาการ ใช้ศึกษา ค้นคว้า อ้างอิง และเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดี
๒. เป็นแนวทางในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประยุกต์ใช้ เพื่อมิให้หน่วยงานถูกฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครอง
๓. เป็นเอกสาร ตำรา คู่มือทางนิติการ ด้านสิ่งแวดล้อม และการดำเนินคดีปกครอง ของ อปท.

๘. ความยุ่งยากในการดำเนินการ/ปัญหา/อุปสรรค

๑. ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่มีผลกระทบเป็นวงกว้าง เป็นเรื่องใหญ่ มีผลกระทบกับประชาชน เป็นจำนวนมาก จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการเก็บและรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาสรุปผล
๒. คดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ส่วนใหญ่เป็นคดีที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน เป็นเรื่องเทคนิคเฉพาะ ส่งผลให้การพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นไปได้ยาก ขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านนี้ การพิจารณาคดีล่าช้า คดีคงค้างมาก ส่งผลให้มีคดีที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาตัดสินเป็นแนวทางไว้น้อย ข้อมูลในการศึกษา ค้นคว้า จึงมีน้อย
๓. เอกสารทางวิชาการในด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม การการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง ใช้เป็นเอกสารอ้างอิงมีน้อยมาก จึงมีความยุ่งยากในการดำเนินการ

๙. วิธีแก้ไขปัญหา/อุปสรรคจนเกิดผลสำเร็จ

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการเก็บและรวบรวมข้อมูลที่มีจำนวนมาก แก้ไขโดยการลงพื้นที่ สัมภาษณ์ เก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ (Field Research) จนได้ข้อมูลจากกลุ่มประชากรที่พอเพียงและสรุปผลได้
๒. ปัจจุบันศาลปกครองมีแผนคดีสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม และมีข้อมูลเกี่ยวกับคดี เอกสารในการศึกษา ค้นคว้า อยู่จำนวนหนึ่ง จึงทำให้ได้ข้อมูลที่สำคัญในการวิเคราะห์ได้ในที่สุด

๑๐. ข้อเสนอแนะ

๑. ควรปรับปรุง แก้ไขกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในเรื่องของผู้มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน มีอำนาจฟ้องร้อง (Civic Enforcement หรือ Public Interest Litigation) และปรับปรุงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ฯลฯ ให้สอดคล้องกับบริบท (Context) ปัจจุบัน

๒. ควรปรับปรุง แก้ไข หรือตรากฎหมายระดับข้อบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติเทศบาลตำบลชวา เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ (ปัจจุบันกระทรวงสาธารณสุขประกาศกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘) เทศบัญญัติเทศบาลตำบลชวา เรื่อง การจัด การมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๓ เทศบัญญัติเทศบาลตำบลชวา เรื่อง การติดตั้งบ่อดักไขมัน พ.ศ. ... ฯลฯ เพื่อให้เทศบัญญัติซึ่งเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมือง การปกครองที่แปรเปลี่ยนไป

๓. ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) รวมทั้งการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาของคดีสิ่งแวดล้อม ปัญหาการกำหนดค่าเสียหายด้านทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย และการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม การกำหนดค่าเสียหายหรือวิธีการบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้เกินกว่าที่ปรากฏในคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีในบางกรณี

๔. ควรปรับปรุง แก้ไขกฎหมายกำหนดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้มีวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา หากครบเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้

๕. ควรกำหนดเรื่องการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น โดยห้ามคู่ความอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งจากทรัพย์สินที่พิพาทไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้แต่ให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในประเด็นข้อกฎหมายเท่านั้น เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลสูง

๖. ควรกำหนดให้มีระบบผู้พิพากษาหรือตุลาการสมทบ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามาเป็นผู้พิพากษาสมทบ ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันไว้ว่าการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมจะมีความถูกต้องและยุติธรรมมากที่สุด

๗. ควรจัดตั้งสถาบันกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสังกัดสำนักงานศาลปกครอง เพื่อช่วยพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการ กฎหมายสิ่งแวดล้อม และทางด้านปัญหาเทคนิควิทยาศาสตร์ที่จำเป็นให้กับตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการจัดให้มีการขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาไว้ในสถาบันดังกล่าวด้วย

ขอรับรองว่าผลงานดังกล่าวข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

(ลงชื่อ).....

(นายองอาจ รังศรีศักดิ์)

ผู้เสนอผลงาน

วันที่ ๗ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

ได้ตรวจสอบแล้วขอรับรองผลงานดังกล่าวข้างต้นถูกต้อง ตรงกับความเป็นจริงทุกประการ

พ.อ.อ.

(ลงชื่อ)

(พุ่งพานู รอสณา)

(ขวนพิศศิริ ศรีบัวเทศ)

หัวหน้าสำนักปลัด

ปลัดเทศบาล

วันที่ ๗ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

วันที่ ๗ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๕