

การเคลื่อนย้ายประเด็นการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรม: กรณีศึกษาการเคลื่อนไหว
ด้านสิ่งแวดล้อมของภาคประชาสังคมผ่านศาลปกครอง พ.ศ. 2560-2567¹

Judicializing Politics: A Case Study of Civil Society's Environmental
Movement through Administrative Court 2017-2024

ศิริโสภา สันติพิชญ์กร
วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

Sirisopa Suntitissadeekorn
School of Administrative Studies, Maejo University

E-mail: sirisopa@mju.ac.th

Received: June 4, 2025; Revised: August 25, 2025; Accepted: September 6, 2025

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มุ่งศึกษายุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมของภาคประชาสังคมไทยผ่านกลไกศาลปกครองระหว่าง พ.ศ. 2560-2567 โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบการวิเคราะห์เอกสารจากคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมที่ภาคประชาสังคมเป็นผู้ฟ้องคดี ผลการวิจัยพบว่าภาคประชาสังคมไทยพัฒนายุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวที่เป็นระบบและเชื่อมโยงกัน 4 ประการ ได้แก่ การเลือกประเด็นสิ่งแวดล้อม การแปลงประเด็นสิ่งแวดล้อมให้เป็นประเด็นทางกฎหมาย การใช้กลไกทางกฎหมายในศาลปกครอง และการสร้างเครือข่ายและพันธมิตร ยุทธศาสตร์เหล่านี้สะท้อนปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรมในลักษณะที่ขับเคลื่อนจากภาคประชาสังคม และเป็นการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนทางสังคมที่มีความหมายมากกว่าการมุ่งชนะคดีในศาล แต่เป็นการสร้างวาทกรรมทางกฎหมายและพื้นที่ทางการเมืองใหม่เพื่อ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งงานวิจัยหัวข้อ “การเคลื่อนย้ายประเด็นการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรม: กรณีศึกษาการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมของภาคประชาสังคมผ่านศาลปกครอง พ.ศ. 2560-2567” ซึ่งได้รับทุนจากวิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ผลักดันการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในระยะยาว ผลการวิจัยนี้มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงกลไกการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม และการเสริมสร้างศักยภาพภาคประชาสังคมในการใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: การเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม, ศาลปกครอง, ภาคประชาสังคม, การเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรม, การขับเคลื่อนทางกฎหมาย

Abstract

This research investigates the environmental movement strategies employed by Thai civil society through Administrative Court mechanisms from 2017 to 2024. Utilizing a qualitative research methodology based on document analysis of environmental administrative cases initiated by civil society organizations, the findings reveal that Thai civil society has developed systematic and interconnected movement strategies. These comprise four key approaches: issue selection, legal translation of environmental issues, utilization of legal mechanisms in the Administrative Court, and network and alliance building. These strategies reflect the phenomenon of “judicializing politics” in a bottom-up manner driven by civil society and represent a form of legal mobilization that extends beyond merely winning court cases. Instead, it aims to create legal discourse and new political spaces for promoting long-term policy changes. The research findings have significant implications for developing public participation policies in environmental management, improving access to environmental justice mechanisms, and enhancing civil society's capacity to effectively use legal mechanisms to protect community rights and the environment.

Keyword: Environmental movement, Administrative Court, Civil society, Judicializing politics, Legal mobilization

1. การเมืองและกระบวนการยุติธรรม: การขยายพื้นที่การเคลื่อนไหวเรื่องสิ่งแวดล้อม

สถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมในสังคมไทยปัจจุบันมีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น จากรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2566 ระบุว่าประเทศไทยกำลังเผชิญความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อมหลายมิติ ทั้งปัญหามลพิษทางอากาศที่กระทบประชาชนกว่า 10.3 ล้านคนในภาคเหนือ การจัดการขยะที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.88 แต่มีการกำจัดอย่างถูกต้องเพียงร้อยละ 38.13 รวมถึงความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินที่มีพื้นที่เสื่อมโทรมถึง 11.36 ล้านไร่² ความท้าทายเหล่านี้เกิดขึ้นท่ามกลางความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม แม้ภาครัฐจะพยายามจัดการปัญหาผ่านกลไกต่างๆ แต่ในส่วนของกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมยังมีข้อจำกัด ส่งผลให้ภาคประชาสังคมต้องแสวงหาช่องทางใหม่ในการผลักดันการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ

ท่ามกลางความท้าทายและความล้มเหลวของกลไกการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย “ศาลปกครอง” (administrative court) ได้กลายเป็นพื้นที่สำคัญในการต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน เห็นได้จากคดีสำคัญอย่าง “คดีลำห้วยคลิตี้” (คดีหมายเลขแดงที่ อ. 743/2555) ที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่ากรมควบคุมมลพิษละเลยต่อหน้าที่ในการฟื้นฟูหรือระงับการปนเปื้อนสารตะกั่ว และ “คดีลำพะเนียง” (คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1263/2558) ที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการดำเนินโครงการชลประทานที่รุกรานที่ดินประชาชนเป็นการกระทำละเมิด คดีเหล่านี้สะท้อนว่าภาคประชาสังคมได้พัฒนายุทธศาสตร์ในการใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม การใช้ศาลปกครองเป็นพื้นที่ต่อสู้ด้านสิ่งแวดล้อมสะท้อนปรากฏการณ์ “การเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรม” (judicializing politics) ในสังคมไทยร่วมสมัย โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิประชาชน ภาคประชาสังคมได้พัฒนายุทธวิธีในการแปลงประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมให้กลายเป็นประเด็นทางกฎหมาย (legal framing) ที่ศาลสามารถตรวจสอบได้ กระบวนการนี้ไม่เพียงช่วยให้ประเด็นสิ่งแวดล้อมได้รับการพิจารณาในกระบวนการ

² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2566,” สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2568, <https://www.onep.go.th/book/soe2566/>.

ยุติธรรม หากแต่ยังเป็นการสร้างพื้นที่ใหม่ในการถกเถียงและต่อรองเชิงนโยบายระหว่างภาคประชาชนกับรัฐอีกด้วย

ในบริบททางการเมืองไทย แนวคิด “Judicializing Politics” มักถูกแปลว่า “ตุลาการภิวัตน์” ซึ่งมีนัยถึงการแทรกแซงทางการเมืองโดยองค์กรตุลาการในลักษณะที่อาจส่งผลเชิงลบต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย³ แต่สำหรับการศึกษา “Judicializing Politics” มีความหมายที่แตกต่างออกไป คือ เป็น “ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่ใช้พื้นที่ศาลในการต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิและสิ่งแวดล้อม” อันเป็นการขยายขอบเขตการเคลื่อนไหวจากล่างขึ้นบน (bottom-up judicialization) ไม่ใช่การแทรกแซงจากบนลงล่าง (top-down judicialization) ดังที่ปรากฏในหลายกรณี ชัยชนะในศาลของภาคประชาสังคมนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและเสริมพลังให้กับสิทธิของประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่าการเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรมในลักษณะนี้เป็นพัฒนาการสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในสังคมไทยร่วมสมัย

การเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมของภาคประชาสังคมไทยมีพัฒนาการสำคัญนับตั้งแต่การเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใน พ.ศ. 2504 โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2540-2555 ที่มีการเคลื่อนไหวต่อต้านวาทกรรม “การพัฒนา” โดยรัฐ จากสถิติการร้องเรียนปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่าง พ.ศ. 2544-2556 มีจำนวนมากถึง 27,576 ครั้ง ซึ่งสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) การผูกขาดและรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ 2) การปฏิเสธการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และ 3) การกำหนดแผนพัฒนาที่มาจากชนชั้นนำ ประเด็นปัญหาเหล่านี้นำไปสู่การเคลื่อนไหวระดับรากหญ้าที่ได้รับการสนับสนุนจากหลายภาคส่วน โดยมีการรวมตัวในลักษณะเครือข่ายตั้งแต่ระดับชุมชนถึงระดับประเทศ และนำไปสู่การยอมรับแนวคิด “การเมืองภาคประชาชน” (civil politics) ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550⁴ อย่างไรก็ดี

³ เช่น งานศึกษาของ สายชล สัตยานุรักษ์, “มรดกทางประวัติศาสตร์และการบังเกิด “ตุลาการภิวัตน์” ในประเทศไทย,” *วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 9, ฅ.1 (2559): 8-58.; จาตุรงค์ สุทวาทัน และวีระ หวังสัจจะโชค, ““ตุลาการภิวัตน์” ในฐานะปรากฏการณ์สากลนิยม : กับข้อถกเถียงทางทฤษฎีว่าด้วยการเคลื่อนตัวเข้าสู่พรมแดนการใช้อำนาจเชิงรุกในทางการเมือง,” *วารสารวิจัยวิชาการ* 8, ฅ.1 (2568): 381-396.

⁴ กิตชัยกุลย์ อินทร์แก้ว, “พลวัตของขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมในการเมืองภาคประชาชน,” *วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์* 10, ฅ.3 (2563): 585-602.

ตาม ด้วยข้อจำกัดของการเคลื่อนไหวในระดับพื้นที่ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในชุมชน รวมถึง ความเสี่ยงต่อความปลอดภัยของแกนนำ ส่งผลให้การเคลื่อนไหวพัฒนาจากการชุมนุมประท้วงไปสู่ การใช้กลไกทางกฎหมายมากขึ้น โดยเฉพาะการใช้ศาลปกครองเป็นพื้นที่ทางการเมืองใหม่

การทบทวนวรรณกรรมชี้ให้เห็นช่องว่างสำคัญในการศึกษาการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมของภาคประชาสังคมไทย กล่าวคือ แม้จะมีการศึกษาการใช้กลไกทางกฎหมายในการเคลื่อนไหว สิ่งแวดล้อม แต่ยังขาดการบูรณาการและวิเคราะห์เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่าง 2 แนวคิดสำคัญ คือ การเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรม (judicializing politics) และการขับเคลื่อนทางกฎหมาย (legal mobilization) โดยเฉพาะในบริบทที่ภาคประชาสังคมใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการต่อรองเชิงนโยบาย งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมผ่านกลไกศาลปกครองในช่วง พ.ศ. 2560-2567 โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ผสานการวิเคราะห์เนื้อหาเอกสารคดีอย่างเป็นระบบ องค์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยนี้จะช่วยขยายความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับบทบาทของศาลปกครองในฐานะพื้นที่ทางการเมืองใหม่ในการขับเคลื่อนประเด็นสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นทรัพยากรทางการเมือง รวมถึงความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างการเคลื่อนไหวทางสังคม กระบวนการยุติธรรม และการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในสังคมไทยร่วมสมัย อีกทั้งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อนักวิชาการและนักวิจัยในการต่อยอดองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชน การเคลื่อนไหวทางสังคม และการจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังเป็นแนวทางสำคัญสำหรับภาคประชาสังคมในการพัฒนาศักยภาพและกลยุทธ์การต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาสำหรับผู้กำหนดนโยบายและหน่วยงานภาครัฐในการออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น

2. กรอบแนวคิดการเคลื่อนไหวทางสังคมผ่านกลไกกฎหมาย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างโอกาสทางกฎหมาย (Legal Opportunity Structure)

แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างโอกาสทางกฎหมายเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่ช่วยอธิบายว่า ระบบและสถาบันทางกฎหมายมีส่วนกำหนดยุทธศาสตร์และการดำเนินการของขบวนการ

เคลื่อนไหวทางสังคมอย่างไร เจียนลูก้า เดอร์ ฟาซิโอ (Gianluca De Fazio) เสนอว่าโครงสร้างโอกาสทางกฎหมายประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) การเข้าถึงศาล (accessibility of courts) ซึ่งครอบคลุมกฎหมายเรื่องอำนาจฟ้อง ค่าใช้จ่าย และความซับซ้อนของขั้นตอน 2) การมีสิทธิที่สามารถฟ้องร้องได้ (availability of justiciable rights) หมายถึงสิทธิการฟ้องคดีที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย และ 3) การเปิดรับของผู้พิพากษา (receptivity of judges) ซึ่งพิจารณาทัศนคติและความเต็มใจของผู้พิพากษาในการรับฟังคดีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคม⁵ ลิซ่า แวนฮาลา (Lisa Vanhala) ขยายแนวคิดนี้โดยจำแนกตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อโครงสร้างโอกาสทางกฎหมายออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ตัวแปรเชิงกระบวนการ (procedural variables) ที่เกี่ยวข้องกับกลไกการเข้าถึงศาล ปัจจัยด้านทรัพยากร (resource factors) ทั้งทางวัตถุและทางกฎหมาย การเปิดรับของตุลาการ (judicial receptivity) กรอบทางวัฒนธรรม (cultural frames) และการมีพันธมิตรและฝ่ายตรงข้าม (allies and opposition)⁶ แนวคิดนี้ช่วยอธิบายการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในประเด็นสิ่งแวดล้อมผ่านศาลปกครองไทยได้อย่างชัดเจน โดยการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองสะท้อนให้เห็นว่าภาคประชาสังคมไทยใช้ประโยชน์จากโครงสร้างโอกาสทางกฎหมายที่เอื้ออำนวย ทั้งในแง่การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่มีค่าใช้จ่ายไม่สูงนัก การมีบทบัญญัติกฎหมายที่รับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน และแนวโน้มของศาลปกครองที่เปิดรับประเด็นคดีสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น การวิเคราะห์โครงสร้างโอกาสทางกฎหมายจึงช่วยให้เข้าใจเงื่อนไขที่เอื้อต่อการเคลื่อนไหวผ่านกลไกศาล รวมถึงยุทธศาสตร์ที่ภาคประชาสังคมใช้ในการปรับตัวและใช้ประโยชน์จากโครงสร้างเหล่านั้น

2.2 การเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองไปสู่กระบวนการยุติธรรม (Judicializing Politics)

การเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองไปสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยร่วมสมัย สะท้อนการเคลื่อนย้ายอำนาจและพื้นที่ในการตัดสินใจประเด็นสำคัญทางการเมืองและสังคมจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไปสู่ศาลและสถาบันในกระบวนการยุติธรรม ปรากฏการณ์นี้ “ศาล” มีบทบาทมากขึ้นในการตีความกฎหมาย

⁵ Gianluca De Fazio, “Legal opportunity structure and social movement strategy in Northern Ireland and southern United States,” *International Journal of Comparative Sociology* 53, no. 1 (2012): 3-22.

⁶ Lisa Vanhala, “Legal opportunity structures and the paradox of legal mobilization by the environmental movement in the UK,” *Law & Society Review* 46, no. 3 (2012): 523-556.

รวมถึงประเด็นทางการเมืองในมิติที่หลากหลาย เช่น นโยบายสาธารณะ การจัดสรรทรัพยากร รวมถึงการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ โดยประเด็นทางการเมืองเหล่านี้ถูกแปลงให้กลายเป็นประเด็นทางกฎหมายที่ต้องได้รับการพิจารณาโดยองค์กรในกระบวนการยุติธรรม การแปลงประเด็นทางการเมืองสู่ประเด็นทางกฎหมายสะท้อนถึงพลวัตที่ซับซ้อนในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องสำคัญของสังคมไม่ได้ผูกขาดอยู่กับสถาบันการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว หากแต่ได้กระจายไปสู่องค์กรอิสระและสถาบันตุลาการที่มีความเป็นวิชาชีพและมีความเป็นกลางทางการเมืองมากกว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลมาจากการปรับตัวของระบอบประชาธิปไตยเพื่อตอบสนองต่อความซับซ้อนของปัญหาและความต้องการของสังคม รวมถึงความจำเป็นในการสร้างกลไกถ่วงดุลอำนาจที่มีประสิทธิภาพ

จอห์น เฟเรจจอห์น (John Ferejohn) จำแนกการเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรม ออกเป็น 4 รูปแบบหลัก⁷ ได้แก่ 1) การโอนย้ายอำนาจนิติบัญญัติ (delegation of legislative powers) ซึ่งเป็นการถ่ายโอนอำนาจในการออกกฎหมายไปยังหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน 2) การขยายขอบเขตของศาล (expansion of court jurisdiction) ที่ศาลมีอำนาจกว้างขวางขึ้นในการพิจารณาประเด็นทางการเมืองและนโยบายสาธารณะ 3) การแทรกแซงกระบวนการนิติบัญญัติ (judicial intervention in legislative process) ที่ศาลเข้ามามีบทบาทในการกำหนดขอบเขตหรือตีความกฎหมาย และ 4) การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ทางการเมือง (changing political space) ที่ประเด็นทางการเมืองถูกแปลงให้เป็นประเด็นทางกฎหมายมากขึ้น รูปแบบการเคลื่อนย้ายประเด็นตามแนวคิดของเฟเรจจอห์นแสดงให้เห็นการขยายพื้นที่ทางการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สะท้อนพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในการตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ๆ ของสังคม ในปัจจุบัน การเมืองของกระบวนการยุติธรรมได้แผ่ขยายไปครอบคลุมประเด็นที่หลากหลายมากขึ้น ไม่เพียงแต่ประเด็นการแข่งขันทางการเมืองดั้งเดิมที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่ยังรวมถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองที่ศาลกลายเป็นผู้วินิจฉัยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในสังคมประชาธิปไตย นอกจากนี้ ประเด็นสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นพื้นที่สำคัญของการเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรม โดยภาคประชาสังคมใช้กลไกทางกฎหมายและศาลเป็น

⁷ John Ferejohn, "Judicializing politics, politicizing law," *Law and Contemporary Problems* 65, no. 3 (2002): 41-68.

เครื่องมือในการคัดค้านนโยบายหรือโครงการพัฒนาที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ศาลมีบทบาทในการกำหนดทิศทางนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

การทำความเข้าใจปรากฏการณ์ “การเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองไปสู่กระบวนการยุติธรรม” ในบริบทของการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมของภาคประชาสังคมไทย จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับ “โครงสร้างโอกาสทางกฎหมาย” โดยโครงสร้างที่เอื้ออำนวยของศาลปกครองไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึง การมีสิทธิที่ฟ้องได้ และการเปิดรับของผู้พิพากษา ล้วนเป็นเงื่อนไขสำคัญที่เปิดช่องให้ภาคประชาสังคมสามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นกลไกในการต่อสู้และผลักดันประเด็นทางการเมืองด้านสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการทำงานร่วมกันระหว่างโอกาสที่ระบบกฎหมายมีให้ กับกลยุทธ์การปรับตัวของภาคประชาสังคมในการแสวงหาพื้นที่ใหม่เพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลง

2.3 แนวคิดการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวทางสังคม หรือแนวคิดการขับเคลื่อนทางกฎหมาย (Legal Mobilization)

แนวคิดนี้ได้รับความสนใจศึกษาอย่างจริงจังนับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 โดยมีเชล แมคแคน (Michael McCann) เสนอให้พิจารณากฎหมายในมุมมองใหม่ จากเดิมที่เห็นกฎหมายเป็นข้อจำกัดของการเคลื่อนไหวมาเป็นการเห็นว่ากฎหมายเป็นทรัพยากร (resource) ที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถนำมาใช้สร้างการเปลี่ยนแปลงได้⁸ แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนามาจากแนวคิดของสจวร์ต เอ. ชีนโกลด์ (Stuart A. Scheingold) ที่ชี้ให้เห็นว่าสิทธิทางกฎหมายสามารถถูกใช้เป็นทรัพยากรทางการเมือง (political resource) ที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในการสร้างความชอบธรรมให้กับข้อเรียกร้อง การระดมทรัพยากร และการสร้างพันธมิตรในการเคลื่อนไหว⁹ ลิซ่า แวนฮาลา (Lisa Vanhala) ศึกษาการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมในสหราชอาณาจักร พบว่าการฟ้องร้องคดีของขบวนการเคลื่อนไหวมีความหมายที่กว้างกว่าการมุ่งชนะคดีในชั้นศาลแต่เป็นการสร้างพื้นที่ในการ

⁸ Michael W. McCann, *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, (Chicago: University of Chicago Press, 1994); 93.

⁹ Stuart A Scheingold, *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy and Political Change*, (2nd ed.), (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2010); 131-148.

ถกเถียงประเด็นสาธารณะและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในระยะยาว¹⁰ แนวคิดนี้จึงเป็นกรอบคิดสำคัญสำหรับการวิเคราะห์ว่าภาคประชาสังคมได้ประยุกต์ใช้เครื่องมือทางกฎหมายอย่างไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กว้างขวางกว่าผลทางคดี

2.4 การดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมในฐานะยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหว (Environmental Litigation)

การดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่มีความสำคัญในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม เรียกร้องความรับผิดชอบจากผู้ละเมิด และเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อระบบนิเวศ ยุทธศาสตร์นี้เติบโตอย่างมีนัยสำคัญนับตั้งแต่ทศวรรษ 1960 และ 1970 สะท้อนการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและการตระหนักรู้เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้น พัฒนาการของการดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมเชื่อมโยงกับการเติบโตของขบวนการสิ่งแวดล้อมที่ผลักดันให้เกิดการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมในหลายประเทศ¹¹

แฟรงค์ พี. แกรด (Frank P. Grad) และลอว์รี อาร์. ร็อกเก็ตต์ (Laurie R. Rockett) จำแนกรูปแบบของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 ประเภท¹² ได้แก่ 1) การดำเนินคดีระหว่างเอกชน (private party litigation) ซึ่งเป็นการฟ้องร้องระหว่างบุคคลหรือองค์กรที่ได้รับความเสียหาย โดยมักมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายหรือการเยียวยา 2) การดำเนินคดีโดยหน่วยงานของรัฐ (public agency enforcement) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมในการฟ้องร้องผู้ละเมิดกฎหมาย และ 3) การฟ้องคดีโดยประชาชน (citizen suits) ซึ่งเป็นกลไกทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือองค์กรสามารถฟ้องร้องหน่วยงานรัฐหรือบริษัทเอกชนที่ละเลยการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมผ่านศาลปกครองถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่ภาคประชาสังคมใช้ในการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม โดยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการฟ้องคดีโดยประชาชน (citizen suits) ที่มุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจของ

¹⁰ Vanhala, *Legal opportunity structures and the paradox of legal mobilization by the environmental movement in the UK*, 523.

¹¹ Samuel P. Hays, "Environmental Litigation in Historical Perspective," *University of Michigan Journal of Law Reform* 19, no.4 (1985): 969.

¹² Frank P. Grad and Laurie R. Rockett, *Environmental Litigation - Where the Action Is?*, *Natural Resources Journal* 10, no.4 (1970): 742.

หน่วยงานรัฐในการกำกับดูแลโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์นี้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงสำคัญในการเคลื่อนไหวสิ่งแวดล้อมที่ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการประท้วงหรือการรณรงค์เท่านั้น แต่ขยายไปสู่การใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายและการปฏิบัติ

2.5 งานศึกษาเกี่ยวกับศาลปกครองในฐานะพื้นที่การเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ศาลปกครองในการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมในบริบทไทย มีความหลากหลายและให้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สำคัญ เช่น งานของวรินทร์ ขยัวฑโฒ ศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง โดยเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อเพิ่มเติมกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเมื่อมีการร้องขอจากคู่ความ ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ให้มีการต่อรองในพื้นที่ศาลและเป็นประโยชน์ต่อภาคประชาสังคม¹³ งานของวรวิทย์ จำลองนาค ศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในการแก้ปัญหาเสาธงไฟฟ้าแรงสูงวิเคราะห์ตามแนวทางทฤษฎีระดมทรัพยากรและโครงสร้างโอกาสทางการเมือง พบว่าประชาชนมีการใช้ยุทธวิธีการต่อต้านเจ้าหน้าที่ไฟฟ้าฝ่ายผลิตโดยตรงผ่านการใช้กฎหมาย การสร้างเครือข่าย และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม การรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ทำให้เกิดการปิดกั้นการเคลื่อนไหวและการแสดงออกทางการเมืองในบางช่วง¹⁴ ในทำนองเดียวกัน ธวัชชัย ป้องศรี ศึกษาพลวัตของขบวนการต่อต้านการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 พบว่าขบวนการตั้งเคลื่อนไหวต่อสู้ตามช่องทางระบบการเมืองปกติโดยใช้ยุทธวิธีการรณรงค์เพื่อสร้างมวลชน การชุมนุมประท้วง การถวายฎีกา และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และสามารถยับยั้งการแปรรูป กฟผ. ได้สำเร็จ¹⁵ งานของวรรณพร ภัทรธรรมกุล ศึกษาเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่คัดค้านผังเมืองอีอีซี พบว่าอุปสรรคสำคัญของการเคลื่อนไหวคือข้อจำกัดภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งขบวนการเคลื่อนไหวได้มีการปรับยุทธศาสตร์เพื่อต่อสู้และต่อรอง

¹³ วรินทร์ ขยัวฑโฒ, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, สาขานิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555), 141.

¹⁴ วรวิทย์ จำลองนาค, “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในการแก้ปัญหาเสาธงไฟฟ้าแรงสูง ช่วงปี พ.ศ. 2554-2562 ในอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี,” *Trends of Humanities and Social Sciences Research* 11, 2 (2566): 287-305.

¹⁵ ธวัชชัย ป้องศรี, “พลวัตของขบวนการต่อต้านการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2540,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์, สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), 168.

จนสามารถสร้างแรงสะท้อนทั้งในพื้นที่สาธารณะ พื้นที่รัฐสภา และพื้นที่ศาลปกครอง¹⁶ รวมถึงงานของกฤษฎิ์พร โสมณวัตร ซึ่งได้เปิดมิติที่ลึกซึ้งของการใช้กฎหมายในการเคลื่อนไหวทางสังคมผ่านการศึกษา “นิติสำนึก” (legal consciousness) ของพลเมืองผู้ขัดขืนกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างผู้เคลื่อนไหวกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สะท้อนผ่านปรากฏการณ์ “ยอมรับโทษ แต่ไม่ยอมรับผิด” ซึ่งเป็นการประยุกต์ใช้กฎหมายอย่างมีนัยยะ¹⁷

งานศึกษาเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของศาลปกครองในฐานะพื้นที่การเคลื่อนไหวทางสังคมในบริบทไทย และแสดงให้เห็นความหลากหลายของยุทธวิธีที่ภาคประชาสังคมใช้ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยที่มีการบูรณาการแนวคิด โครงสร้างโอกาสทางกฎหมาย (legal opportunity structure), การเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรม (judicializing politics) และ การขับเคลื่อนทางกฎหมาย (legal mobilization) เพื่อวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมในประเด็นสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ เจาะลึกวิธีการที่ภาคประชาสังคมแปลงประเด็นสิ่งแวดล้อมให้เป็นประเด็นทางกฎหมาย ยังพบไม่มากนัก ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะเติมเต็มช่องว่างดังกล่าวโดยอาศัยกรอบแนวคิดเหล่านี้เป็นฐานในการวิเคราะห์เชิงลึก

3. วิธีการศึกษาและขอบเขตการวิจัย: การคัดเลือกและวิเคราะห์คดีสิ่งแวดล้อม

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยเป็นการวิเคราะห์เอกสาร (document analysis) ตามแนวทางการศึกษาแบบกรณีศึกษา (case study approach) ที่คัดเลือกคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมที่สะท้อนยุทธศาสตร์ของภาคประชาสังคมได้อย่างชัดเจน การคัดเลือกกรณีศึกษาใช้วิธีการแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) จำนวน 19 คดี ซึ่งถือเป็นจำนวนที่เพียงพอในการนำเสนอความหลากหลายของประเด็นและยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวของ

¹⁶ วรธนพร ภัทรธรรมกุล, “ขบวนการเคลื่อนไหวภายใต้ศรัทธาและระบอบการปกครอง: กรณีศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่คัดค้านผังเมืองอีอีซี พ.ศ. 2562,” *วารสารรวมคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์* 6, ฉ. 2 (2566): 98-129.

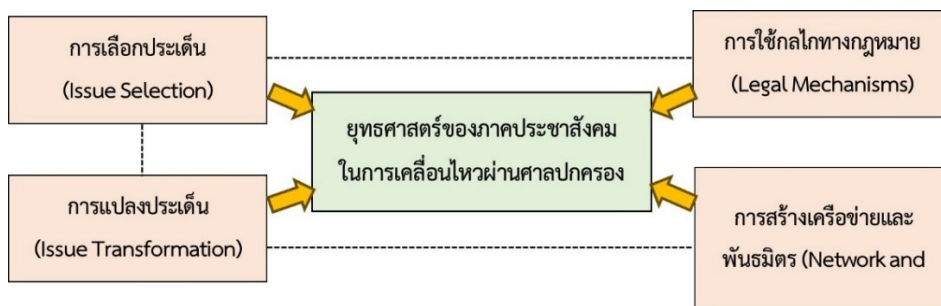
¹⁷ กฤษฎิ์พร โสมณวัตร, “นิติสำนึกของพลเมืองผู้ขัดขืนกฎหมายเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,” *วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 5, ฉ. 1 (2555): 65-120.

ภาคประชาสังคมในบริบทของศาลปกครองไทยในช่วงเวลาการศึกษา โดยคัดเลือกภายใต้เกณฑ์ที่กำหนด 6 ข้อ ได้แก่ 1) เป็นคดีปกครองที่มีประเด็นหลักเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม 2) ศาลมีคำพิพากษาระหว่าง พ.ศ. 2560-2567 3) ผู้ฟ้องคดีเป็นภาคประชาสังคม 4) มีความหลากหลายของประเด็นสิ่งแวดล้อม 5) มีข้อมูลเอกสารที่สมบูรณ์เพียงพอสำหรับการวิเคราะห์ และ 6) เป็นคดีที่มีความสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองสิทธิชุมชน หรือมีผลกระทบต่อนโยบายในวงกว้าง นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังคำนึงถึงการกระจายตัวทางภูมิศาสตร์เพื่อให้ได้ภาพที่หลากหลายของการเคลื่อนไหวในบริบทต่างๆ ในงานวิจัยนี้ “ภาคประชาสังคม” หมายถึง กลุ่มคน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือเครือข่ายภาคประชาชนที่รวมตัวกันเพื่อขับเคลื่อนหรือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยไม่แสวงหาผลกำไร ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมเอง หรือเป็นผู้สนับสนุนการฟ้องคดีในทางปฏิบัติ

แหล่งข้อมูลหลักที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง รายงานข่าวและบทความเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวและการฟ้องคดี และเอกสารทางวิชาการที่ช่วยในการวิเคราะห์และตีความ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้เทคนิค การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เพื่อจำแนกยุทธศาสตร์ของภาคประชาสังคม และ การวิเคราะห์แก่นสาระ (thematic analysis) เพื่อค้นหาประเด็นหลักที่ปรากฏซ้ำในหลายกรณีศึกษา โดยใช้โปรแกรม ATLAS.ti ช่วยในการจัดการและวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งนี้ มีการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของผลการวิเคราะห์ด้วยวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (triangulation) และการทบทวนการวิเคราะห์อย่างต่อเนื่อง อนึ่ง งานวิจัยนี้ได้รับการรับรองการยกเว้นการพิจารณาจริยธรรมโครงการวิจัย จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ฉบับที่ COE No. HS001/68

4. ศาลปกครองในฐานะพื้นที่ทางการเมืองใหม่: การแปลงประเด็นสิ่งแวดล้อมสู่ภาษากฎหมาย

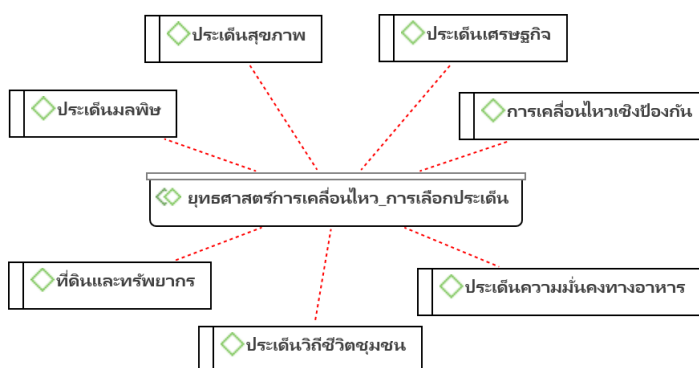
ภาคประชาสังคมมียุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวผ่านกลไกกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ ยุทธศาสตร์เหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นแบบแยกส่วนหากแต่มีการหลอมรวมและเสริมพลังกันเพื่อเพิ่มโอกาสในการฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อมที่ประสบความสำเร็จ ยุทธศาสตร์ที่สำคัญประกอบด้วย 4 ส่วนหลัก ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 1 ยุทธศาสตร์ของภาคประชาสังคมในการเคลื่อนไหวผ่านศาลปกครอง

4.1 การเลือกประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นทางกฎหมาย

การเลือกประเด็น (Issue Selection) หมายถึง การระบุและหยิบยกประเด็นที่จะนำไปสู่การฟ้องร้องและการโต้แย้งทางกฎหมายที่มีโอกาสประสบความสำเร็จ จากการวิเคราะห์คดีพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมในงานวิจัยนี้พบว่า ภาคประชาสังคมเลือกหยิบยกประเด็นสิ่งแวดล้อมที่มีความหลากหลายเพื่อสร้างน้ำหนักให้กับข้อเรียกร้องและเพิ่มโอกาสในการได้รับการพิจารณาจากศาลปกครอง โดยมี 7 ประเด็นหลัก ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 2 การเลือกประเด็นสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นประเด็นทางกฎหมาย

4.1.1 ประเด็นมลพิษ (Pollution Issues) เป็นประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกมากที่สุด ในคดีสิ่งแวดล้อมที่ภาคประชาสังคมเคลื่อนไหวผ่านศาลปกครอง โดยปรากฏในทุกคดีที่ศึกษา สะท้อนว่า “มลพิษ” เป็นผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่จับต้องได้ (tangible) วัดค่าได้ (measurable) และมีความเป็นรูปธรรมสูง (highly concrete) จึงถูกใช้เป็นจุดสำคัญในการฟ้องร้อง เช่น คดีสนามบินสุวรรณภูมิ (ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.307/2564) ที่มีทั้งมลพิษทางเสียง อากาศ และความสั่นสะเทือน การนำเสนอประเด็นมลพิษจึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการแปลงประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมให้เป็นประเด็นทางกฎหมายที่ศาลปกครองสามารถรับพิจารณาได้

4.1.2 ประเด็นสุขภาพ (Health Issues) เป็นประเด็นที่ภาคประชาสังคมใช้อย่างแพร่หลายในการเคลื่อนไหวผ่านศาลปกครอง เนื่องจากมีน้ำหนักสูงทั้งในเชิงคุณค่าและทางกฎหมาย ภาคประชาสังคมมักเชื่อมโยงปัญหาสิ่งแวดล้อมกับผลกระทบต่อสุขภาพเพื่อสร้างความชอบธรรม (legitimacy) และความเร่งด่วน (urgency) ในการแก้ไขปัญหา โดยบางคดีมีการนำเสนอความเสี่ยงต่อสุขภาพที่อาจเกิดในอนาคต อ้างอิงการศึกษาทางวิทยาศาสตร์และความเห็นผู้เชี่ยวชาญ เช่น คดีฝุ่น PM2.5 (ศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ ส.1/2567) ที่อ้างว่าค่ามาตรฐานของไทยสูงกว่าคำแนะนำขององค์การอนามัยโลกถึงเกือบ 5 เท่า นอกจากนั้นยังมีการเชื่อมโยงประเด็นสุขภาพกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเพิ่มน้ำหนักให้ข้อเรียกร้องในการฟ้องคดี การหยิบยกประเด็นสุขภาพจึงเป็นการใช้กลยุทธ์การแปลงประเด็นสิ่งแวดล้อมให้เป็นประเด็นทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

4.1.3 ประเด็นเศรษฐกิจ (Economic Issues) เป็นประเด็นที่เชื่อมโยงปัญหาสิ่งแวดล้อมกับผลกระทบต่อการประกอบอาชีพและรายได้ของชุมชน ซึ่งเป็นการสร้างความเป็นรูปธรรมให้กับความเสียหาย ผลการวิจัยพบว่าประเด็นเศรษฐกิจที่ถูกหยิบยกมักเกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น คดีโรงไฟฟ้าถ่านหินจังหวัดสิงห์บุรี (ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ส.14/2567) และคดีโรงงานน้ำตาลจังหวัดสกลนคร (ศาลปกครองอุตรราชธานี คดีหมายเลขแดงที่ ส.12/2563) ที่ชาวบ้านอ้างถึงความเสียหายต่อการทำนาและการปลูกข้าวพันธุ์พื้นบ้านกว่า 100 สายพันธุ์ หรือคติน้ำมันรั่วไหลจังหวัดระยอง (ศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ ส.18/2563) ที่แสดงความเชื่อมโยงผลกระทบทางเศรษฐกิจซึ่งเกิดต่อกลุ่มอาชีพที่หลากหลาย เช่น ชาวประมง ผู้ประกอบการท่องเที่ยว พ่อค้าแม่ค้า และร้านอาหาร อันเป็นการแสดงให้เห็นถึง

ผลกระทบในวงกว้างต่อระบบเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น ยุทธศาสตร์นี้ช่วยให้การฟ้องร้องมีฐานข้อมูลที่เป็นรูปธรรมและสามารถเรียกร้องค่าเสียหายหรือการเยียวยาได้ชัดเจนขึ้น

4.1.4 การเคลื่อนไหวเชิงป้องกัน (Prevention Mobilization) เป็นยุทธศาสตร์ที่มีลักษณะเด่นคือการพยายามแทรกแซงหรือยับยั้งโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ระยะเริ่มต้น ก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้นจริง สะท้อนแนวคิด “ป้องกันดีกว่าแก้ไข” (precautionary principle) ในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น คดีโรงไฟฟ้าถ่านหินจังหวัดสิงห์บุรี ที่ภาคประชาสังคมพยายามขัดขวางการก่อสร้างตั้งแต่เริ่มต้น หรือ การเรียกร้องให้มีการกำหนดมาตรการป้องกันล่วงหน้าในคดีฝุ่น PM2.5 (ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ส.36/2566) ที่เรียกร้องให้รัฐจัดทำแผนฉุกเฉิน รวมถึงการฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตและการคัดค้านในขั้นตอนการขออนุญาตซึ่งพบในหลายคดี เช่น คดีท่าเทียบเรือริมแม่น้ำบางปะกง (ศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ ส.17/2565) และคดีมลพิษรั่วไหลปนเปื้อนจากบ่อขยะศรีเทพ (ศาลปกครองนครสวรรค์ คดีหมายเลขแดงที่ ส.1/2565) ยุทธศาสตร์นี้เป็นการใช้โครงสร้างโอกาสทางกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาเชิงรุก

4.1.5 ประเด็นความมั่นคงทางอาหาร (Food Security Issues) เป็นประเด็นที่เชื่อมโยงปัญหาสิ่งแวดล้อมกับวิถีการดำรงชีวิตและการพึ่งพาตนเองของชุมชน มีการนำเสนอในหลายลักษณะตามบริบทของพื้นที่และประเด็นคดี เช่น คดีโรงไฟฟ้าถ่านหินสิงห์บุรี ที่กล่าวถึงผลกระทบต่อน้ำในลำคลอง ปลา และการปลูกข้าว และคดีน้ำมันรั่วไหลระยอง ที่เชื่อมโยงกับผลกระทบต่ออาชีพประมง นอกจากนี้ยังมีการเชื่อมโยงความมั่นคงทางอาหารกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น คดีโรงงานน้ำตาลสกนนคร ที่อ้างถึงผลกระทบต่อ การปลูกข้าวพันธุ์พื้นบ้าน พร้อมทั้งเชื่อมโยงกับการรักษาพื้นที่ป่าและระบบนิเวศ ภายใต้หลักการ “ป่าเป็นแหล่งอาหารของชุมชน” ประเด็นนี้ช่วยเสริมความชอบธรรมในการฟ้องร้องโดยเน้นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมต่อวิถีความเป็นอยู่ของชุมชน

4.1.6 ประเด็นวิถีชีวิตชุมชน (Community Way of Life Issues) ภาคประชาสังคมเชื่อมโยงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเข้ากับวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชนท้องถิ่น โดยนำเสนอว่าการเปลี่ยนแปลงไม่เพียงจะกระทบต่อธรรมชาติแต่ยังกระทบต่อวิถีชีวิตที่ผูกพันกับทรัพยากรในพื้นที่อีกด้วย ผลการวิจัยพบว่าการเน้นย้ำความผูกพันระหว่างชุมชนกับแหล่งน้ำ เช่น คดีท่าเทียบเรือริมแม่น้ำบางปะกง (ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อส.14/2567) ที่ชาวบ้านอ้างถึงวิถีชีวิตของ

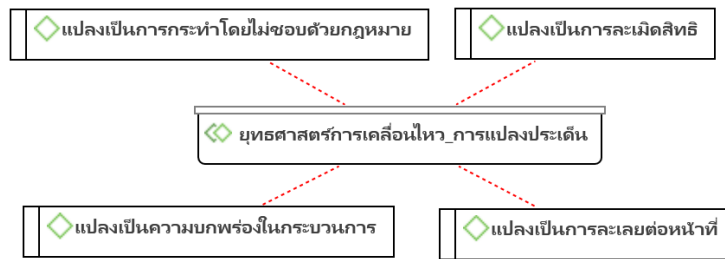
ชุมชนริมน้ำที่พึ่งพาแม่น้ำบางปะกงมาตั้งแต่บรรพบุรุษ และการเชื่อมโยงกับวิถีเกษตรกรรมดั้งเดิม เช่น คดีโรงงานน้ำตาลสกนนคร ที่อ้างถึงผลกระทบต่อวิถีชีวิตเกษตรกรรมที่สืบทอดมาตั้งแต่บรรพบุรุษ การเน้นวิถีชีวิตชุมชนเป็นการเพิ่มมิติทางสังคมวัฒนธรรมให้กับการต่อสู้ทางกฎหมาย

4.1.7 ประเด็นที่ดินและทรัพยากร (Land and Resource Issues) เป็นการเชื่อมโยงปัญหาสิ่งแวดล้อมกับสิทธิการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรในชุมชน เช่น คดีโรงไฟฟ้าชีวมวลจังหวัดนครราชสีมา (ศาลปกครองนครราชสีมา คดีหมายเลขแดงที่ ส.12/2560) มีการกล่าวถึงความกังวลต่อผลกระทบที่จะเกิดในพื้นที่เกษตรกรรมและลำรางน้ำสาธารณะซึ่งเป็นแหล่งน้ำสำคัญของชุมชน แสดงถึงการตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรสาธารณะที่ชุมชนใช้ร่วมกัน รวมถึงมีการเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรธรรมชาติกับพื้นที่เกษตรกรรม อันสะท้อนความพยายามในการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนและเป็นธรรม การหยิบยกประเด็นที่ดินและทรัพยากรเป็นการเน้นย้ำสิทธิพื้นฐานของชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืน

การเลือกประเด็นสิ่งแวดล้อมเหล่านี้สะท้อนถึงการใช้กลยุทธ์การแปลงประเด็น (legal framing) ของภาคประชาสังคมเพื่อเปลี่ยนปัญหาเชิงสิ่งแวดล้อมให้กลายเป็นข้อเรียกร้องทางกฎหมายที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างโอกาสทางกฎหมาย (legal opportunity structure) ของระบบยุติธรรมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 การแปลงประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นทางกฎหมาย

การแปลงประเด็น (Issue Transformation) หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือความกังวลของชุมชนให้อยู่ในรูปของข้อโต้แย้งทางกฎหมายที่สามารถนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลได้ กระบวนการนี้เป็นหัวใจสำคัญของการเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรม (judicializing politics) ในมิติที่ภาคประชาสังคมเป็นผู้ขับเคลื่อน โดยอาศัยความเข้าใจในโครงสร้างโอกาสทางกฎหมาย (legal opportunity structure) ของศาลปกครอง การวิเคราะห์คดีสิ่งแวดล้อมพบว่า มีการแปลงประเด็นใน 4 รูปแบบหลัก ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 3 การแปลงประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นทางกฎหมาย

4.2.1 แปลงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Transformation into Illegal Administrative Actions) เป็นยุทธศาสตร์ที่ภาคประชาสังคมใช้อย่างแพร่หลาย โดยมักอ้างว่าการกระทำของหน่วยงานรัฐหรือคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น “ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งเป็นการนำหลักความชอบด้วยกฎหมาย (principle of legality) มาใช้เป็นเครื่องมือคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและชุมชน รูปแบบที่พบคือ การอ้างว่าการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการขัดต่อกฎหมายผังเมือง เช่น คดีโรงไฟฟ้าถ่านหินสิงห์บุรี ที่อ้างว่าการอนุญาตขัดต่อข้อห้ามตามผังเมืองรวมจังหวัด หรือการอ้างว่าโครงการไม่ได้จัดทำรายงาน EIA หรือ EHIA ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น คดีท่าเทียบเรือบางปะกง ที่ฟ้องว่าการออกใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่มีการจัดทำรายงาน EIA นอกจากนี้ยังพบการอ้างความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาและออกใบอนุญาต และการอ้างว่าเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ ยุทธศาสตร์นี้สะท้อนความพยายามใช้หลักนิติรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นเครื่องมือปกป้องสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน โดยตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐและความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง

4.2.2 แปลงเป็นการละเมิดสิทธิ (Transformation into Rights Violation) เป็นยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเข้ากับการละเมิดสิทธิของประชาชนที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้กฎหมายเป็นทรัพยากรทางการเมืองตามแนวคิดการขับเคลื่อนทางกฎหมาย (legal mobilization) ผลการศึกษาพบว่ามีกรอ้างอิงสิทธิหลายประเภท โดยเฉพาะสิทธิชุมชน และสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน รูปแบบที่พบคือ การอ้างถึงการละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น คดีโรงไฟฟ้าถ่านหินสิงห์บุรี

ที่อ้างถึงสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 43 ในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอ้างถึงการละเมิดสิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจ เช่น คดีโรงไฟฟ้าชีวมวลนครราชสีมา ที่ระบุว่ามิได้เปิดโอกาสให้ราษฎรทราบข้อมูลอย่างเพียงพอและมิได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น และการอ้างถึงการละเมิดสิทธิในการดำรงชีพในสิ่งแวดล้อมที่ดี เช่น คดีโครงการท่าเรือริมแม่น้ำบางปะกง การแปลงประเพณีมักมีการอ้างอิงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน และในหลายคดีมีการผสมผสานการอ้างสิทธิหลายประเภทเข้าด้วยกันเพื่อเพิ่มน้ำหนักให้ข้อเรียกร้องสะท้อนความพยายามยกระดับข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นประเด็นการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

4.2.3 แปลงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ (Transformation into Negligence of Duty)

เป็นยุทธศาสตร์ที่อ้างว่าหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นคดีประเภทหนึ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 รูปแบบที่พบบ่อยคือการอ้างว่าหน่วยงานรัฐละเลยการควบคุมกำกับดูแลกิจการหรือโครงการที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น คดีท่าเทียบเรือบางปะกง ที่กลุ่มสมัชชาแปดริ้วฯ ฟ้องว่าหน่วยงานรัฐละเลยไม่ควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเทียบเรือที่ไม่ได้จัดทำรายงาน EIA และการอ้างว่าหน่วยงานรัฐละเลยการแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น คดีฝุ่น PM2.5 ที่ฟ้องว่านายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติละเลยหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร นอกจากนี้ยังมีการอ้างว่าหน่วยงานรัฐละเลยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการอ้างว่าหน่วยงานรัฐละเลยการปฏิบัติตามกฎหมายโดยตรง เช่น คดีมลภาวะทางเสียงสนามบินสุวรรณภูมิ ที่ชาวบ้านฟ้องว่าหน่วยงานรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ยุทธศาสตร์นี้ไม่เพียงแต่เป็นการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ยังสร้างแรงกดดันให้หน่วยงานรัฐเพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในอนาคต อันเป็นการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชนในระยะยาว

4.2.4 แปลงเป็นความบกพร่องในกระบวนการ (Transformation into Procedural Defects)

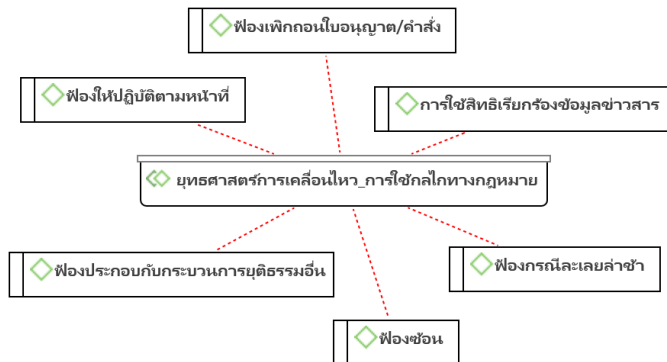
เป็นยุทธศาสตร์ที่ภาคประชาสังคมอ้างว่าการดำเนินการของหน่วยงานรัฐในขั้นตอนต่างๆ ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการมีความบกพร่องหรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ยุทธศาสตร์นี้เน้นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในแง่กระบวนการและขั้นตอน ซึ่งศาล

ปกครองสามารถตรวจสอบได้ชัดเจนกว่าการตรวจสอบดุลพินิจในการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง รูปแบบที่พบบ่อยคือ การอ้างว่าขาดการจัดทำรายงาน EIA หรือ EHIA ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น คดีโรงไฟฟ้าถ่านหินสังขบุรี ที่อ้างว่าการอนุญาตไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ถูกต้อง (ไม่ทำ EIA) การอ้างความบกพร่องในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เช่น คดีสนามบินสุวรรณภูมิ ที่ระบุว่ามิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในการศึกษาหรือประเมินผลกระทบ นอกจากนี้ยังมีการอ้างความบกพร่องในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เช่น คดีเหมืองแร่ถ่านหินลำปาง (ศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขแดงที่ ส.2/2563) ที่อ้างถึงความบกพร่องในการจัดทำรายงาน EIA และการทำประชาคมที่มีการทุจริต และการอ้างความบกพร่องในขั้นตอนการพิจารณาอนุญาต เช่น คดีโรงงานแปงมันขอนแก่น (ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อส.1/2560) ที่อ้างถึงความบกพร่องในกระบวนการออกใบอนุญาต โดยเฉพาะการไม่ปิดประกาศครบ 15 วัน ยุทธศาสตร์นี้มักเชื่อมโยงกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และสะท้อนความพยายามใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายในแง่กระบวนการเป็นเครื่องมือตรวจสอบการกระทำทางปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีประสิทธิภาพเนื่องจากศาลปกครองมักตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในแง่กระบวนการได้อย่างเข้มงวดกว่าการตรวจสอบเนื้อหาหรือดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

กระบวนการแปลงประเด็นเหล่านี้ถือเป็นหัวใจสำคัญของ การวางกรอบทางกฎหมาย (legal framing) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรม ในลักษณะที่ภาคประชาสังคมเป็นผู้ริเริ่มและขับเคลื่อน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถของภาคประชาสังคมในการใช้ภาษาและกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างพื้นที่ใหม่ในการต่อรองและผลักดันประเด็นสิ่งแวดล้อมสู่การแก้ไขปัญหาในระดับนโยบาย

4.3 การใช้กลไกทางกฎหมายในศาลปกครอง

การใช้กลไกทางกฎหมาย (Legal Mechanisms) หมายถึง การเลือกใช้เครื่องมือและกระบวนการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับเป้าหมายและสถานการณ์ของปัญหา เพื่อให้บรรลุผลในการคุ้มครองสิทธิและสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์นี้สะท้อนการขับเคลื่อนทางกฎหมาย (legal mobilization) ของภาคประชาสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นทรัพยากรสำคัญในการสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย นอกเหนือจากการมุ่งชนะคดีในชั้นศาลเพียงอย่างเดียว จากการวิเคราะห์คดีพบว่ามีการใช้กลไกกฎหมาย 6 รูปแบบหลัก ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 4 การใช้กลไกทางกฎหมายในศาลปกครอง

4.3.1 การฟ้องให้ปฏิบัติตามหน้าที่ (Filing to Compel Performance of Duty)

การฟ้องให้ปฏิบัติตามหน้าที่เป็นการเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐดำเนินการเชิงรุกในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม รูปแบบที่พบบ่อยคือ การฟ้องให้ใช้อำนาจตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น คดีฝุ่น PM2.5 ที่มีการฟ้องให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา 9 พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ การฟ้องให้หน่วยงานรัฐควบคุมกำกับดูแลกิจการที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น คดีบ่อขยะศรีเทพ เพชรบูรณ์ ที่ฟ้องให้หน่วยงานรัฐปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการ การฟ้องให้หน่วยงานรัฐฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหาย เช่น คดีโรงงานรีไซเคิลขยะขยะแกวซ์กาเบ็ง ราชบุรี (ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ส.7/2567) ที่ฟ้องบังคับให้หน่วยงานรัฐฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม การฟ้องมักระบุหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานอย่างชัดเจนและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาสะท้อนความพยายามผลักดันให้หน่วยงานรัฐใช้อำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ โดยอาศัยศาลปกครองเป็นกลไกตรวจสอบและกระตุ้นให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตามหน้าที่

4.3.2 การฟ้องให้เพิกถอนใบอนุญาต/คำสั่ง (Filing for Revocation of Licenses/Orders) เป็นการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การวิเคราะห์คดีพบว่ามีการฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตหรือคำสั่งในหลายรูปแบบ โดยรูปแบบที่พบบ่อยที่สุดคือ การฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เช่น คดีโรงไฟฟ้าถ่านหินสิงห์บุรี ที่ชาวบ้านฟ้อง

ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตขยายโรงงาน การฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง เช่น คดีท่าเทียบเรือบางปะกง ที่ฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ และใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร นอกจากนี้ยังมีการฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น คดีเหมืองแร่ถ่านหินลำปาง ที่ฟ้องขอให้เพิกถอนประทานบัตรเหมืองแร่ การฟ้องเพิกถอนรายงาน EIA หรือมติที่เห็นชอบรายงาน และการฟ้องเพิกถอนกฎหรือประกาศที่เอื้อต่อกิจการที่อาจก่อมลพิษ ในหลายคดีมีการฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตหรือคำสั่งหลายฉบับพร้อมกัน แสดงถึงความพยายามใช้กลไกทางกฎหมายอย่างรอบด้าน ยุทธศาสตร์นี้สะท้อนความพยายามของภาคประชาสังคมในการใช้กลไกศาลปกครองเพื่อยับยั้งหรือชะลอโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน มีประสิทธิภาพเพราะหากศาลพิพากษาให้เพิกถอน โครงการจะไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างถูกกฎหมาย

4.3.3 การใช้สิทธิเรียกร้องข้อมูลข่าวสาร (Using the Right to Access Public Information) เป็นกลไกทางกฎหมายที่ภาคประชาสังคมอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อเข้าถึงข้อมูลที่เป็นสำหรับการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐและการประกอบกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แม้ว่ากลไกนี้จะไม่ปรากฏในทุกคดีที่ศึกษา แต่พบว่ามีการใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินคดีที่น่าสนใจ ยุทธศาสตร์ที่พบได้แก่ การเรียกร้องข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น คดีฝุ่น PM2.5 ที่เรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลของผู้ประกอบธุรกิจที่ก่อหรืออาจก่อมลภาวะทางอากาศ การเรียกร้องข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการอนุมัติโครงการ เช่น คดีเหมืองแร่หินหนองบัวลำภู (ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อส.2/2566) ที่ขอให้ อบต. เปิดเผยข้อมูลมติการประชุมและรายงานการจ่ายค่าบำรุงพิเศษท้องถิ่นหรือค่าภาคหลวงแร่ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นขั้นตอนสำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการดำเนินคดีทางปกครอง มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและความโปร่งใสในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม สะท้อนความพยายามของภาคประชาสังคมในการใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ

4.3.4 การฟ้องกรณีละเลยล่าช้า (Filing for Negligence or Delay) เป็นการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีที่หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

จากการวิเคราะห์คดีพบว่ามีการใช้กลไกนี้อย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในกรณีที่มีการละเลยการแก้ไขปัญหามลพิษหรือการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม เช่น การฟ้องกรณีละเลยการควบคุมกำกับดูแลกิจการที่อาจก่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จากคดีทำเทียบเรือบางปะกง ที่ฟ้องกรมเจ้าท่าและหน่วยงานรัฐว่าละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแล และการฟ้องกรณีล่าช้าในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษ ในคดีโรงงานรีไซเคิลขยะราชบุรี ที่ฟ้องหน่วยงานรัฐกรณีละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม การฟ้องกรณีล่าช้ามักมีการอ้างอิงถึงหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐอย่างชัดเจน และมักเรียกร้องให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กำหนด กลไกนี้สะท้อนความพยายามของภาคประชาสังคมในการใช้ศาลปกครองเพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน มีประสิทธิภาพเนื่องจากศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กำหนด

4.3.5 การฟ้องซ้อน (Multiple Litigation Strategy) มีลักษณะเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมเดียวกันหลายคดี แต่แตกต่างกันในประเด็นหรือมูลเหตุแห่งการฟ้อง ยุทธศาสตร์นี้มักถูกใช้เมื่อคดีแรกไม่ประสบความสำเร็จหรือถูกยกฟ้อง เพื่อสร้างแรงกดดันต่อเนื่องและชะลอการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การฟ้องที่พบในคดีข้อบัญญัติ อบต.หนองไข่น้ำ จังหวัดสระบุรี (ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ส.8/2566) มีลักษณะที่น่าสนใจ คือ การปรับเปลี่ยนประเด็นและเป้าหมายของการฟ้องคดีให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปหลังจากแพ้คดีแรก โดยเมื่อศาลปกครองกลางยกฟ้องในคดีที่ขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติ อบต. ภาคประชาสังคมได้ปรับยุทธศาสตร์โดยฟ้องคดีใหม่ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตในการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าแทน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนจากการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติท้องถิ่นมาเป็นการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการอนุญาตให้ประกอบกิจการโดยตรง ที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้น คือ เป็นการดำเนินยุทธศาสตร์ฟ้องคดีในสองระดับพร้อมกัน กล่าวคือในขณะที่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดในคดีแรกก็เตรียมฟ้องคดีใหม่ไปพร้อมกัน ยุทธศาสตร์นี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการใช้กลไกทางกฎหมายอย่างเต็มที่และการวางแผนระยะยาวในการต่อสู้ทางกฎหมาย องค์การสนับสนุนอย่างมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (ENLAW) มีบทบาทไม่เพียงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ชุมชน แต่ยังวางแผนยุทธศาสตร์การฟ้องคดีใน

ระยะยาวและหลายระดับ การฟ้องหลายคดีแสดงถึงความไม่ย่อท้อและความมุ่งมั่นในการต่อสู้ทางกฎหมายเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน แม้จะประสบความล้มเหลวในคดีแรก

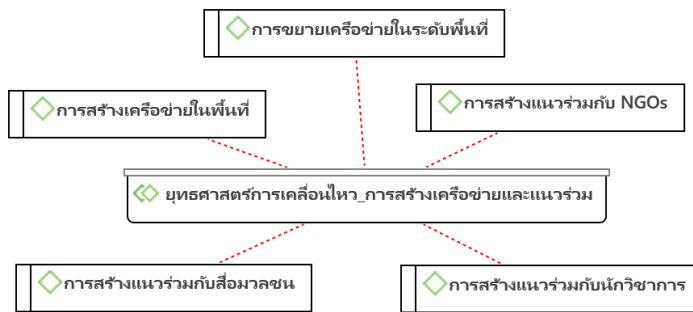
4.3.6 การฟ้องประกอบกับการใช้กระบวนการยุติธรรมอื่น (Filing in Conjunction with Other Justice Process) เป็นการดำเนินการทางกฎหมายหลายรูปแบบควบคู่กัน ทั้งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม การร้องเรียนต่อองค์กรอิสระ หรือหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะด้าน การวิเคราะห์คดีพบว่ามีการใช้ยุทธศาสตร์นี้ในหลายคดีเพื่อสร้างแรงกดดันจากหลายทิศทางและเพิ่มโอกาสเข้าถึงความยุติธรรม รูปแบบแรกคือ การฟ้องคดีต่อศาลควบคู่กับการร้องเรียนต่อองค์กรอิสระหรือหน่วยงานกำกับดูแล เช่น คดีโรงไฟฟ้าถ่านหินสิรินธร ที่นอกจากการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ยังมีการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน รูปแบบที่สองคือ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองควบคู่กับการฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย เช่น คดีโรงงานรีไซเคิลขยะราชบุรี ที่มีการฟ้องคดีปกครองควบคู่กับการฟ้องคดีแพ่งแบบกลุ่ม (class action) เพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย นอกจากนี้ยังมีการฟ้องหน่วยงานรัฐและเอกชนในศาลที่มีเขตอำนาจแตกต่างกัน เช่น คดีน้ำมันรั่วไหลระยอง ที่มีการยื่นฟ้องทั้งต่อศาลปกครองเพื่อฟ้องหน่วยงานรัฐ และศาลจังหวัดระยองเพื่อฟ้องบริษัท สตาร์ ปิโตรเลียม รีไฟน์นิ่ง จำกัด (มหาชน) และบริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) ซึ่งล้วนสะท้อนความซับซ้อนและความเป็นพลวัตของการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมผ่านกลไกทางกฎหมายในประเทศไทย โดยภาคประชาสังคมใช้กลไกทางกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่อย่างรอบด้านเพื่อปกป้องสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อม

การใช้กลไกทางกฎหมายที่หลากหลายเหล่านี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการขับเคลื่อนทางกฎหมาย (legal mobilization) ซึ่งไม่เพียงมุ่งเป้าไปที่ผลลัพธ์ในห้องพิจารณาคดีเท่านั้น แต่ยังเป็นการใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างแรงกดดันทางสังคมและการเมืองอย่างต่อเนื่อง สะท้อนถึงการปรับตัวของภาคประชาสังคมในการแสวงหาช่องทางใหม่เพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมในระยะยาว

4.4 การสร้างเครือข่ายและพันธมิตรในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

การสร้างเครือข่ายและพันธมิตร (Network and Alliance Development) หมายถึง การเชื่อมโยงและประสานความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อระดมทรัพยากร ความเชี่ยวชาญ และ

สร้างแรงบันดาลใจทางสังคมในการดำเนินคดี ยุทธศาสตร์นี้เป็นองค์ประกอบสำคัญของโครงสร้างโอกาสทางกฎหมาย (legal opportunity structure) โดยเฉพาะในมิติของปัจจัยด้านทรัพยากร (resource factors) และการมีพันธมิตร (allies) ซึ่งช่วยเสริมประสิทธิภาพของการขับเคลื่อนทางกฎหมาย (legal mobilization) การวิเคราะห์หาคือพบว่าการสร้างเครือข่ายและพันธมิตรใน 5 รูปแบบหลัก ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 5 การสร้างเครือข่ายและพันธมิตร

4.4.1 การสร้างเครือข่ายในระดับพื้นที่ (Creating Local Networks) มีลักษณะเป็นการรวมตัวของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเพื่อสร้างพลังทางสังคมและความชอบธรรมในการดำเนินคดี รวมถึงการจัดตั้งกลุ่มที่มีชื่อและโครงสร้างอย่างเป็นทางการเพื่อความต่อเนื่องในการเคลื่อนไหว ผลการวิจัยพบว่าการใช้ยุทธศาสตร์นี้ในหลายคดีเพื่อสร้างอำนาจต่อรองและความเข้มแข็งในการเคลื่อนไหว การรวมตัวเป็นกลุ่มที่มีชื่อเฉพาะ เป็นยุทธศาสตร์เบื้องต้น เช่น คดีโรงไฟฟ้าถ่านหินสังขบุรี ที่มีการรวมตัวภายใต้ชื่อ “กลุ่มคนรักโขงไพร่รวม” หรือคดีโรงไฟฟ้าชีวมวลสีคิ้ว ที่จัดตั้ง “กลุ่มชาวสีคิ้ว” ซึ่งช่วยสร้างอัตลักษณ์และการยอมรับในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีการรวมตัวผู้ฟ้องคดีในพื้นที่จำนวนมาก เช่น คดีสนามบินสุวรรณภูมิ ที่มีการรวมตัวชาวบ้านตั้งแต่ 30 คนจนถึง 545 คน อีกประเด็นที่น่าสนใจคือ การจัดตั้งเครือข่ายระดับภูมิภาค เช่น คดีฝุ่น PM2.5 ที่มีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายภาคประชาชนภาคเหนือและภาคกลางใจเชียงใหม่ หรือคดีโรงไฟฟ้าขยะที่มีเครือข่ายประชาชนจาก 7 จังหวัดรวมตัวกันฟ้องคดี เครือข่ายเหล่านี้มีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องนอกเหนือจากการฟ้องคดี ซึ่งช่วยรักษาพลังการเคลื่อนไหวและสร้างการรับรู้ในวงกว้าง

การสร้างเครือข่ายในพื้นที่สะท้อนความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปกป้องสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อมผ่านกระบวนการยุติธรรม โดยความเข้มแข็งของเครือข่ายในพื้นที่เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลต่อการริเริ่มและความต่อเนื่องของการดำเนินคดี โดยเฉพาะในบริบทที่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องใช้เวลาและทรัพยากร

4.4.2 การขยายเครือข่ายในระดับพื้นที่ (Expanding Local Networks) เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการสร้างฐานสนับสนุนที่กว้างขวางและเข้มแข็งจากชุมชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบหรือพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อแสดงถึงความชอบธรรมและการเป็นประเด็นสาธารณะที่มีความสำคัญในวงกว้าง รูปแบบที่โดดเด่น คือ การรวมตัวเป็นกลุ่มผู้ฟ้องคดีจำนวนมาก เช่น กลุ่มรักษ์บ้านแหง 386 คน และชาวบ้านหนองแห่นกว่า 50 คน การจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์อย่างเป็นทางการ เช่น กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมห้วยเสือเต้นและกลุ่มเกษตรอินทรีย์เขาไม้แก้ว การรวมตัวกลุ่มอาชีพที่ได้รับผลกระทบ เช่น ชาวประมง ผู้ประกอบการท่องเที่ยว และพ่อค้าแม่ค้าในคีน้านมั่ว และการจัดกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ เช่น “เดิน-ปัด-เหมือง” ในคดีชาวบ้านดงมะไฟ การขยายเครือข่ายสะท้อนความเข้มแข็งและการจัดตั้งองค์กรของภาคประชาสังคมในระดับรากหญ้า สร้างฐานทรัพยากรและเครือข่ายสำหรับการเคลื่อนไหวระยะยาว และเปลี่ยนปัญหาส่วนบุคคลให้เป็นประเด็นสาธารณะ

4.4.3 การสร้างแนวร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs Collaboration) คือ การสร้างความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชนเพื่อเสริมศักยภาพในการดำเนินคดีและการเคลื่อนไหวทางสังคม การร่วมมือนี้เป็นปัจจัยสำคัญในด้านทรัพยากรทางกฎหมาย ตามแนวคิดตามแนวคิดโครงสร้างโอกาสทางกฎหมาย เช่น การความร่วมมือด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมกับมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW) ที่ให้ความช่วยเหลือในคดีโรงงานกระดาษและโรงไฟฟ้าถ่านหิน หรือการร่วมมือแบบเครือข่ายองค์กรระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กร ดังที่ปรากฏในคดีฝุ่น PM2.5 ที่มีการร่วมมือระหว่างมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม กรีนพีซ มูลนิธิบูรณะนิเวศ และสมาคมหายใจภาคเหนือและในบางกรณี องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมเป็นผู้ฟ้องคดีโดยตรง เช่น สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนในคดีมลภาวะทางเสียงสนามบินสุวรรณภูมิ นอกจากนี้องค์กรพัฒนาเอกชนยังมีบทบาทเชิงรุกในการลงพื้นที่ให้ความรู้และสร้างความตระหนักเกี่ยวกับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อม ยุทธศาสตร์นี้สะท้อนความสำคัญของการสร้างพันธมิตรในการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม และความสำเร็จของการ

เคลื่อนไหวสิ่งแวดล้อมผ่านกลไกศาลปกครองมักเกิดจากความร่วมมือที่เข้มแข็งระหว่างชุมชนในพื้นที่และองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญ

4.4.4 การสร้างแนวร่วมกับนักวิชาการ (Academic Alliance) คือ การสร้างความร่วมมือกับนักวิชาการจากสถาบันการศึกษาและผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ เพื่อเสริมความน่าเชื่อถือทางวิชาการให้กับข้อเรียกร้องและเพิ่มน้ำหนักให้กับการดำเนินคดี รูปแบบที่โดดเด่น คือ นักวิชาการร่วมเป็นผู้ฟ้องคดีโดยตรง เช่น คดีฝุ่น PM2.5 ที่มี รศ.สมชาย ปรีชาศิลปกุล และกลุ่มอาจารย์จากคณะนิติศาสตร์และคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นักวิชาการให้ข้อมูลและความรู้แก่ชุมชน เช่น ในคดีโรงงานกระดาษและโรงไฟฟ้าถ่านหิน และกลุ่มนักศึกษาสนับสนุนการเคลื่อนไหว เช่น กลุ่มดาวดินจากมหาวิทยาลัยขอนแก่นในคดีโรงงานแปงมัน ประเด็นสำคัญคือ การบูรณาการความรู้จากหลากหลายสาขาวิชาที่เชื่อมโยงทั้งด้านกฎหมาย สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม และบทบาทของอดีตคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เชื่อมโยงประเด็นสิ่งแวดล้อมกับสิทธิมนุษยชน ยุทธศาสตร์นี้สะท้อนความสำคัญของความรู้ทางวิชาการในการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม และสร้างพื้นที่สนทนาระหว่างความรู้ทางวิชาการกับภูมิปัญญาของชุมชน

4.4.5 การสร้างแนวร่วมกับสื่อมวลชน (Media Alliance) หมายถึง การสร้างความสัมพันธ์กับสื่อมวลชนทั้งสื่อกระแสหลักและสื่อทางเลือกเพื่อนำเสนอข้อมูล ความคิดเห็น และความคับข้องใจของคดีสู่สาธารณะ รวมถึงการสร้างพื้นที่สื่อของตนเองเพื่อสื่อสารโดยตรงกับสังคมรูปแบบที่พบ คือ การนำเสนอข่าวผ่านสื่อกระแสหลัก เช่น ไทยโพสต์ออนไลน์ในคดีโรงงานน้ำตาลสกปรก การสร้างความร่วมมือกับสื่อพลเมือง เช่น เครือข่ายนักข่าวพลเมือง Thai PBS ในคดีโรงงานแปงมัน และการสร้างสื่อของตนเอง เช่น เพจ “เหมืองแร่หนองบัว” และเพจ “คัดค้านโรงน้ำตาลพ่วงโรงไฟฟ้าชีวมวล” ซึ่งมีลักษณะเป็นการนำเสนอข่าวเพื่อสร้างความตระหนักรู้และสร้างแรงกดดันทางสังคม และเป็นการผสมผสานระหว่างสื่อกระแสหลัก สื่อพลเมือง และสื่อของตนเองเพื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ยุทธศาสตร์นี้สะท้อนความสำคัญของพื้นที่สื่อสารสาธารณะในการเคลื่อนไหวสิ่งแวดล้อม และแสดงว่าความสำเร็จไม่ได้ขึ้นอยู่กับดำเนินคดีในท้องพิจารณาเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับสร้างการรับรู้และแรงสนับสนุนจากสังคมด้วย

ยุทธศาสตร์ทั้งสี่ประการที่ได้นำเสนอในส่วนผลการวิจัยนี้ (การเลือกประเด็น, การแปลงประเด็น, การใช้กลไกกฎหมาย, และการสร้างเครือข่ายและพันธมิตร) ล้วนเป็นฟันเฟืองสำคัญที่ทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบและเสริมพลังซึ่งกันและกัน ทำให้ภาคประชาสังคมสามารถใช้ศาล

ปกครองเป็นพื้นที่ใหม่ในการขับเคลื่อนประเด็นสิ่งแวดล้อมและผลักดันการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสะท้อนถึงปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรม (judicializing politics) ในลักษณะที่ขับเคลื่อนจากภาคประชาสังคม (bottom-up judicialization) ซึ่งภาคประชาสังคมเป็นผู้ริเริ่มและใช้การขับเคลื่อนทางกฎหมาย (legal mobilization) ในการสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

5. การอภิปรายผล (Discussion)

5.1 โครงสร้างโอกาสทางกฎหมาย(Legal Opportunity Structure) กับยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวผ่านศาลปกครอง

ผลการวิจัยมีความสอดคล้องกับแนวคิดโครงสร้างโอกาสทางกฎหมายของเจียนลูก้า เดอร์ฟาซิโอ (Gianluca De Fazio) เกี่ยวกับองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการที่ส่งผลต่อยุทธศาสตร์ภาคประชาสังคม ได้แก่ 1) การเข้าถึงศาล (accessibility of courts) ศาลปกครองมีลักษณะที่เอื้อต่อการเข้าถึงทำให้ภาคประชาสังคมใช้เป็นช่องทางเคลื่อนไหวได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีกระบวนการฟ้องคดีที่ไม่ซับซ้อนและค่าใช้จ่ายที่สูงจนเกินไป 2) สิทธิที่สามารถฟ้องร้องได้ (availability of justiciable rights) การที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องรับรองสิทธิสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชนรวมถึงกฎหมายที่ให้สิทธิการมีส่วนร่วมและเข้าถึงข้อมูล ล้วนเพิ่มโอกาสในการนำประเด็นสิ่งแวดล้อมเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และ 3) การเปิดรับของผู้พิพากษา (receptivity of judges) ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าตุลาการศาลปกครองมีแนวโน้มเปิดรับประเด็นสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชนมากขึ้น สะท้อนจากคำพิพากษาในหลายคดีที่แสดงถึงความตระหนักในความสำคัญของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสิทธิประชาชน

นอกจากนี้ การศึกษายังสอดคล้องกับแนวคิดของลิซ่า แวนฮาลา (Lisa Vanhala) ในประเด็นเรื่องปัจจัยด้านทรัพยากร (resource factors) โดยภาคประชาสังคมมีการพัฒนาเครือข่ายเคลื่อนไหวให้กว้างขวางขึ้นซึ่งถือว่าการเพิ่มทรัพยากรทั้งด้านวัตถุและความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย นับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่เพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดี และประเด็นเกี่ยวกับพันธมิตรและฝ่ายตรงข้าม (allies and opposition) โดยภาคประชาสังคมมีการสร้างพันธมิตรที่

หลากหลายทั้งในระดับพื้นที่ ระดับเครือข่าย กับสื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงนักวิชาการ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการเคลื่อนไหวทั้งในและนอกห้องพิจารณา

5.2 การเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองไปสู่กระบวนการยุติธรรม (Judicializing Politics)

การศึกษานี้สะท้อนปรากฏการณ์ “การเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรม” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของจอห์น เฟเรจจอห์น (John Ferejohn) ในประเด็นสำคัญ คือ การขยายขอบเขตของศาล (expansion of court jurisdiction) โดยศาลปกครองมีบทบาทกว้างขวางในการพิจารณาประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ความชอบด้วยกฎหมายของโครงการพัฒนา การกำกับดูแล EIA และการบังคับใช้กฎหมายควบคุมมลพิษ คำพิพากษาของศาลปกครองมีผลกำหนดแนวทางและมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม กำหนดขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชน และการตีความอำนาจหน่วยงานในการควบคุมมลพิษ รวมถึง การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ทางการเมือง (changing political space) กล่าวคือ การเคลื่อนไหวผ่านศาลปกครองสร้างพื้นที่ใหม่ในการถกเถียงประเด็นสิ่งแวดล้อม โดยเน้นหลักฐานทางวิชาการ การตีความกฎหมาย และการชั่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะกับสิทธิชุมชน อย่างไรก็ตาม ลักษณะเฉพาะของการเคลื่อนย้ายประเด็นในไทยคือเป็นกระบวนการที่ถูกขับเคลื่อนจากภาคประชาสังคม (bottom-up judicialization) มากกว่าจากศาลเอง (top-down judicialization) โดยภาคประชาสังคมเป็นผู้นำประเด็นเข้าสู่การพิจารณาของศาลผ่านการฟ้องคดีและการสร้างข้อโต้แย้งทางกฎหมายที่ซับซ้อนมากขึ้น

5.3 แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่: การขับเคลื่อนทางกฎหมาย (Legal Mobilization)

ปรากฏการณ์ที่พบในการศึกษาสอดคล้องกับงานของมิเชล แมคแคน (Michael McCann) และสจวร์ต เอ. ชีนโกลด์ (Stuart A. Scheingold) ที่เสนอว่ากฎหมายไม่ใช่เพียงข้อจำกัดของการเคลื่อนไหว แต่เป็น “ทรัพยากร” ที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมสามารถใช้เป็นเครื่องมือสร้างการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการใช้สิทธิทางกฎหมายเป็น “ทรัพยากรทางการเมือง” (political resources) ที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความชอบธรรมให้กับข้อเรียกร้อง การระดมทรัพยากร และการสร้างพันธมิตร นอกจากนี้ การที่ภาคประชาสังคมไทยพัฒนายุทธศาสตร์ใช้กลไกศาลปกครองอย่างมีประสิทธิภาพยังสอดคล้องกับการศึกษาของลิซ่า แวนฮาลา (Lisa Vanhala) ที่ชี้ว่าการ

ฟ้องร้องคดีของขบวนการเคลื่อนไหวมีความหมายกว้างกว่าการมุ่งชนะคดีในชั้นศาล การใช้กลไกทางกฎหมายยังเป็นการสร้างพื้นที่ถกเถียงประเด็นสาธารณะและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในระยะยาว

5.4 การดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมในฐานะยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหว (Environmental Litigation)

การศึกษาพบว่า การดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการเคลื่อนไหวสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยสอดคล้องกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและการตระหนักรู้ด้านสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นจากจุดกำเนิดเริ่มต้นในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังสอดคล้องกับการจำแนกรูปแบบการดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อม 3 รูปแบบตามคำอธิบายของแฟรงค์ พี. แกรด (Frank P. Grad) และลอว์รี อาร์. ร็อกเก็ตต์ (Laurie R. Rockett) ได้แก่ 1) การดำเนินคดีระหว่างเอกชน (private party litigation) โดยเฉพาะในกรณีมลพิษที่กระทบชุมชน 2) การดำเนินคดีโดยหน่วยงานของรัฐ (public agency enforcement) ซึ่งมักเกิดหลังจากมีการกดดันจากภาคประชาสังคม และ 3) การฟ้องคดีโดยประชาชน (citizen suits) ซึ่งพบมากที่สุดโดยชุมชนและองค์กรภาคประชาสังคมฟ้องร้องหน่วยงานรัฐหรือบริษัทเอกชน นอกจากนี้ การศึกษายังสอดคล้องกับแนวคิดของกฤษณ์พชร โสมณวัตรเกี่ยวกับนิติสำนึก (legal consciousness) ที่พบว่าภาคประชาสังคมโดยไม่ได้ปฏิเสธกฎหมายโดยสิ้นเชิง หากแต่พยายามตีความและใช้ประโยชน์จากกฎหมายในการปกป้องสิทธิและสิ่งแวดล้อมของตนเองซึ่งสะท้อนถึงความเข้าใจและกลยุทธ์ที่ซับซ้อนในการใช้กระบวนการยุติธรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายทางสังคม

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การวิจัยนี้ได้ศึกษาและวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมของภาคประชาสังคมไทยผ่านกลไกศาลปกครองในช่วง พ.ศ. 2560-2567 โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าภาคประชาสังคมไทยได้พัฒนายุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพอย่างโดดเด่น ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์หลักที่มีความเชื่อมโยงและเสริมพลังซึ่งกันและกัน ได้แก่ 1) การเลือกประเด็นสิ่งแวดล้อม ภาคประชาสังคมเลือกหยิบยกประเด็นที่มีความ

ชัดเจนและสร้างน้ำหนักทางกฎหมายได้สูง เช่น มลพิษ สุขภาพ เศรษฐกิจ วิถีชีวิตชุมชน ที่ดินและทรัพยากร รวมถึงการเคลื่อนไหวเชิงป้องกัน เพื่อให้ประเด็นเหล่านี้ได้รับการพิจารณาจากศาลปกครอง 2) การแปลงประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นทางกฎหมาย ภาคประชาสังคมสามารถแปลงปัญหาเชิงสิ่งแวดล้อมให้เป็นข้อโต้แย้งทางกฎหมายในรูปแบบของการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเมิดสิทธิ การละเลยต่อหน้าที่ หรือความบกพร่องในกระบวนการ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม 3) การใช้กลไกทางกฎหมายในศาลปกครอง มีการประยุกต์ใช้กลไกที่หลากหลาย เช่น การฟ้องให้ปฏิบัติตามหน้าที่ การฟ้องให้เพิกถอนใบอนุญาต/คำสั่ง การใช้สิทธิเรียกร้องข้อมูลข่าวสาร การฟ้องกรณีละเลยล่าช้า รวมถึงการใช้ยุทธศาสตร์การฟ้องหลายคดี และการฟ้องประกอบกับการใช้กระบวนการยุติธรรมอื่น เพื่อสร้างแรงกดดันและผลักดันการแก้ไขปัญหา และ 4) การสร้างเครือข่ายและพันธมิตร ภาคประชาสังคมมีการสร้างความร่วมมือที่แข็งแกร่งทั้งในระดับพื้นที่กับชุมชน ระดับองค์กรกับองค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และสื่อมวลชน เพื่อระดมทรัพยากร ความเชี่ยวชาญ และสร้างการสนับสนุนทางสังคมในวงกว้าง

ยุทธศาสตร์เหล่านี้สะท้อนปรากฏการณ์ “การเคลื่อนย้ายประเด็นทางการเมืองสู่กระบวนการยุติธรรม” (judicializing politics) ในลักษณะที่สำคัญและโดดเด่น คือ เป็นกระบวนการที่ถูกขับเคลื่อนจากภาคประชาสังคม (bottom-up judicialization) ซึ่งแตกต่างจากความหมายโดยทั่วไปของ “ตุลาการภิวัตน์” ที่มีแก่นยถึงการแทรกแซงจากบนลงล่าง การใช้ศาลปกครองในฐานะพื้นที่ทางการเมืองใหม่นี้ ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการมุ่งชนะคดีในห้องพิจารณาเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการ “ขับเคลื่อนทางกฎหมาย” (legal mobilization) เพื่อสร้างวาทกรรมทางกฎหมาย สร้างความชอบธรรมทางสังคม และระดมพลังทางการเมืองในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายสิ่งแวดล้อมในระยะยาวและคุ้มครองสิทธิชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

6.2 ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยนี้เน้นการวิเคราะห์คดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมจำนวน 19 คดีในช่วง พ.ศ. 2560-2567 ซึ่งอาจมีข้อจำกัดในด้านการเป็นตัวแทนของคดีสิ่งแวดล้อมทั้งหมด และการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกในบางกรณี นอกจากนี้ งานวิจัยนี้มุ่งเน้นที่ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวทางกฎหมายเป็นหลัก จึงอาจไม่ได้ลงลึกในมิติอื่นของการเคลื่อนไหวทางสังคมที่ไม่ได้ผ่านกลไกศาลปกครองโดยตรง

6.3 ข้อเสนอแนะ

1) หน่วยงานภาครัฐควรตระหนักถึงบทบาทที่เพิ่มขึ้นของศาลปกครองในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินด้านสิ่งแวดล้อม และจำเป็นต้องพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความหมายอย่างแท้จริง เพิ่มความโปร่งใสในการเข้าถึงข้อมูล และบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง รวมถึงทบทวนและปรับปรุงกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA/EHIA) ให้โปร่งใสและตรวจสอบได้เพื่อลดข้อพิพาทและส่งเสริมธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม

2) ภาคประชาสังคมและชุมชนที่ได้รับผลกระทบควรพัฒนาศักยภาพในการใช้กลไกทางกฎหมายอย่างต่อเนื่องผ่านการอบรมและการสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็ง นอกจากนี้ ควรใช้ยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวแบบผสมผสาน ทั้งการพึ่งพากลไกทางกฎหมายและการณรงค์สาธารณะเพื่อสร้างวาทกรรมทางกฎหมายที่เชื่อมโยงกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญและรักษาแรงสนับสนุนจากสังคมในการปกป้องสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน

3) ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ระยะยาวของคำพิพากษาศาลปกครองต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายและพฤติกรรม การปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ ตลอดจนการศึกษาเปรียบเทียบยุทธศาสตร์การเคลื่อนไหวสิ่งแวดล้อมผ่านศาลปกครองในบริบทประเทศอื่นๆ

References

- Frank P. Grad and Laurie R. Rockett. "Environmental Litigation - Where the Action Is?." *Natural Resources Journal* 10, no.4 (1970): 742.
- Gianluca De Fazio. "Legal opportunity structure and social movement strategy in Northern Ireland and southern United States." *International Journal of Comparative Sociology* 53, no. 1 (2012): 3-22.
- John Ferejohn. "Judicializing politics, politicizing law." *Law and Contemporary Problems* 65, no. 3 (2002): 41-68.
- Lisa Vanhala. "Legal opportunity structures and the paradox of legal mobilization by the environmental movement in the UK." *Law & Society Review* 46, no. 3 (2012): 523-556.
- Michael W. McCann. *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: University of Chicago Press. 1994.
- Samuel P. Hays. "Environmental Litigation in Historical Perspective." *University of Michigan Journal of Law Reform* 19, no.4 (1985): 969.
- Stuart A Scheingold. *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy and Political Change*. (2nd ed.). Ann Arbor: University of Michigan Press, 2010.
- กฤษณ์พชร โสมณวัตร. "นิติสำนักของพลเมืองผู้ขับเคลื่อนกฎหมายเพื่อจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม." *วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 5, ฉ. 1 (2555): 65-120.
- กิตชัยกุลย์ อินทร์แก้ว. "พลวัตของขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมในการเมืองภาคประชาชน." *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์* 10, ฉ.3 (2563): 585-602.
- จาตุรงค์ สุทวาทน์ และวีระ หวังสัจจะโชค. "ตุลาการภิวัตน์" ในฐานะปรากฏการณ์สากลนิยม : กับข้อถกเถียงทางทฤษฎีว่าด้วยการเคลื่อนตัวเข้าสู่พรมแดนการใช้อำนาจเชิงรุกในทางการเมือง." *วารสารวิจัยวิชาการ* 8, ฉ.1 (2568): 381-396.

- ธวัชชัย ป้องศรี. “พลวัตของขบวนการต่อต้านการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2540” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขารัฐศาสตร์ คณะ
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), 168.
- วรรณพร ภัทรธรรมกุล. “ขบวนการเคลื่อนไหวภายใต้รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ:
กรณีศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวภาคประชาชนที่คัดค้านผังเมืองอีอีซี พ.ศ. 2562.” *วารสาร
รามคำแหง ฉบับรัฐประศาสนศาสตร์* 6, ฉ. 2 (2566): 98-129.
- วรวิมล จอลองนาท. “ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในการแก้ไขปัญหาเสาส่งไฟฟ้าแรงสูง ช่วงปี พ.ศ.
2554-2562 ในอำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี.” *Trends of Humanities and Social
Sciences Research* 11, ฉ.2 (2566): 287-305.
- วรินทร์ ชยวิฑูรย์. “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง” (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน) คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555), 141.
- สายชล สัตยานุรักษ์. “มรดกทางประวัติศาสตร์และการบังเกิด “ตุลาการภิวัตน์” ในรัฐไทย.” *วารสาร
นิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 9, ฉ.1 (2559): 8-58.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. *รายงานสถานการณ์คุณภาพ
สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2566. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม,
2566, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2568. <https://www.onep.go.th/book/soe2566/>.*