

ความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
The Legal Standing of an Injured Party in Environmental
Administrative Lawsuits

พชร ตะภา

49/172 หมู่ที่ 6 หมู่บ้านสัมมากร ชัยพฤกษ์-วงแหวน ตำบลลำโพ
อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี 11110

Pachara Tapa

49/172 Moo 6, Sammakorn Chaiyapruk Wongwaen Village, Lam Pho,
Bang Bua Thong, Nonthaburi 11110
E-mail : tapa.pachara@gmail.com

วีระยุทธ ลาสงยาง

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ 110/1-4
ถนนประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

Weerayut Lasongyang

Pridi Banomyong Faculty of Law Dhurakij Pundit University, 110/1-4
Prachachuen Road, Thung Song Hong, Lak Si, Bangkok 10210
Email : Weerayut.las@dpu.ac.th

(Received: 9 January 2025; Revised: 21 February 2525; Accepted: 26 February 2525)

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาจากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติที่ให้สิทธิคณะบุคคลในการฟ้องคดีปกครองได้ ทำให้ในกรณีที่เกิดข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของคณะบุคคลหรือสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่คณะบุคคลมุ่งคุ้มครองตามวัตถุประสงค์ของตน คณะบุคคลก็ไม่อาจฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นคณะบุคคลได้ และมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ในกรณีที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ขอบเขตในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย

ในคดีดังกล่าวจะมีอยู่อย่างไร นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไรว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และปัญหาอีกประการคือหากมีการนำการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะเกิดผลดีและผลเสียอย่างไรบ้าง

บทความนี้จึงเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เห็นควรให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้คณะบุคคลสามารถจัดตั้งเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลได้ ควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การพิจารณาบางประการในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้มีการพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในความหมายอย่างกว้างในทุกกรณี และควรพิจารณาปรับปรุงแนวปฏิบัติในการพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้การพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

คำสำคัญ : ผู้เสียหาย คดีปกครอง สิ่งแวดล้อม

Abstract

The purpose of this article was to explore problems in the legal standing of an injured party in administrative lawsuits related to environmental issues, using concepts and theories related to the environment, principles of class action lawsuits, the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures B.E. 2542 (1999) along with the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Litigation Procedure B.E. 2543 (2000), the Recommendation of the President of Supreme Administrative Court Regarding Administrative Procedure in Environmental Lawsuit, and foreign laws namely: France; Germany; and United States of America.

The study found that, in the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedures B.E. 2542 (1999), there is no provision granting the right for a group of persons to file an administrative lawsuit as a class action lawsuit. Therefore, in the event that an administrative dispute arises from an environmental problem that affects the rights of a group of persons or damages the environment that a group of persons intends to protect under its objectives, the group of persons cannot file an environmental administrative lawsuit as a class action lawsuit.

Thus, an issue that needs to be considered further is, in the event that a natural person or a juristic person files an environmental administrative lawsuit with the Administrative Court, what is the scope of consideration of the legal standing of an injured party in such a case. Another issue relates to the scope of the definition of an environmental administrative case in the event that a lawsuit is filed with the Administrative Court, and in particular, what criteria are used to consider which cases are environmental administrative cases. Lastly, another issue is that if class action lawsuits are used for environmental administrative cases, what are the advantages and disadvantages.

Therefore, solutions to these problems are proposed in this research. The researcher holds the opinion that new provisions allowing a group of persons to register and establish an environmental protection and natural resource conservation private organization, with juristic person status, should be added to The Enhancement and Conservation of the National Environmental Quality Act B.E. 2535 (1992). Moreover, some consideration criteria should also be added to the Recommendation of the President of the Supreme Administrative Court Regarding Administrative Procedure in Environmental Lawsuits, specifying that the legal standing of an injured party in environmental administrative cases should be considered broadly in every case. In addition, caution should be exercised by adding consideration guidelines to determine whether a case qualifies as an environmental administrative case, in order to promote and support an efficient judiciary in environmental administrative cases.

Keywords : Injured party, Administrative Lawsuit, Environment

บทนำ

หลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางด้านอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง โดยมีการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ในกิจกรรมการพัฒนาดังกล่าวอย่างเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงปริมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติที่จะมีต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ผลกระทบจากการก่อมลพิษในอีกหลายรูปแบบ เช่น การปล่อยควันพิษทางอากาศหรือปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำของโรงงานอุตสาหกรรม จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อเป็นเช่นนั้น ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ จึงมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยได้มีการรวมตัวกันเป็นคณะบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งคณะบุคคลเหล่านี้พบว่ามีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบในรูปแบบขององค์กรและมีผู้แทนหรือตัวแทนในการแสดงเจตนาหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในนามของคณะบุคคลในลักษณะเช่นเดียวกันกับองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วย ตัวอย่างเช่น ชมรมอนุรักษ์โบราณวัตถุสถานและสิ่งแวดล้อมจังหวัดลพบุรี และชมรมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมภูเก็ต เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้คณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นจะมีการดำเนินงานทางด้านสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ รูปแบบ แต่เนื่องจากคณะบุคคลดังกล่าวไม่ได้มีสถานะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ดังนั้น ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีสมาชิกของคณะบุคคลอาศัยอยู่ในบริเวณนั้น หรือความเสียหายนั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่คณะบุคคลมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครอง โดยมีสาเหตุมาจากข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาตัดสินของศาลปกครอง คณะบุคคลดังกล่าวจะถือว่าเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองหรือไม่ ซึ่งในปัจจุบันการพิจารณาตัดสินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังคงต้องบังคับตามกฎหมายวิธีพิจารณาตัดสินคดีปกครองทั่วไป ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองที่สำคัญไว้ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีสถานะเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการทำนิติกรรมตามกฎหมาย และต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่นำมาฟ้อง จึงมีประเด็นที่จะต้องศึกษาว่าคณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมดังกล่าวซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจะสามารถเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ในกรณีที่สมาชิกของคณะบุคคลเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงเอง หรือกรณีที่คณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมพบเห็นการสร้าง ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่ตนมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครอง

ทั้งนี้ สืบเนื่องจากที่คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อธิบายไว้ว่าคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ คดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการอธิบายความหมายที่ค่อนข้างกว้าง ทำให้ต้องมีการพิจารณาเป็นรายคดีไปว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ นอกจากนี้ยังไม่ได้มีการกำหนดว่ากฎหมายฉบับใดบ้างที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงต้องตีความว่าขอบเขตความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีอยู่อย่างไร ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการจำแนกประเภทคดี โดยที่หากจำแนกคดีผิดประเภทย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีด้วย จึงเกิดเป็นปัญหาว่าขอบเขตของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีอยู่อย่างไร

ปัญหาประการต่อมา คือขอบเขตในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในกรณีของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลโดยทั่วไปนั้นมีขอบเขตเพียงใด เพราะเหตุว่าในมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาตัดสินคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้เพียงกว้าง ๆ ว่าผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองคือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความพิเศษแตกต่างจากคดีปกครองโดยทั่วไปจะมีหลักการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในทางปฏิบัติที่แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

ปัญหาประการสุดท้ายที่ในปัจจุบันมีแนวความคิดที่จะนำหลักการฟ้องและการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย เพื่อรองรับการฟ้องคดีของคณะบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม หากมีการนำหลักการฟ้องและการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมย่อมมีทั้งผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้น จึงเกิดเป็นปัญหาที่ต้องศึกษาว่าการนำการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในการคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยจะเกิดผลดีและผลเสียอย่างไร และมีความเหมาะสมต่อการนำมาใช้ในประเทศไทยหรือไม่

จากทั้งหมดที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นต้องศึกษาปัญหาขอบเขตของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาขอบเขตของความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาการฟ้องคดีของคณะบุคคลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และปัญหาเกี่ยวกับการนำการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในการคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ นำมาวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาหรือปรับใช้กับกรณีการฟ้องและการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายไทย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและขอบเขตความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

สมมติฐานของการศึกษา

คดีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักจะมีผลกระทบอย่างเป็นวงกว้างและมีผู้เสียหายจำนวนมาก ซึ่งมีหลายกรณีที่มีประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อมของประชาชนทั่วไป การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองจึงมีการพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยมีการคำนึงถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย อย่างไรก็ตาม กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยในปัจจุบันไม่มีการกำหนดผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ และได้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงขอบเขตของความเป็นผู้มีส่วนได้

เสียในเรื่องดังกล่าว อีกทั้งไม่ได้ยอมรับให้มีการฟ้องคดีปกครองโดยคณะบุคคลได้ และไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีแบบกลุ่มในคดีปกครองไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้การพิจารณาถึงความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีและการบริหารจัดการคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผู้เสียหายจำนวนมากของศาลปกครองเกิดความล่าช้าและยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น หากมีการกำหนดผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะ และมีการบัญญัติให้คณะบุคคลสามารถฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองได้ หรือมีการนำการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ย่อมจะทำให้ศาลปกครองสามารถบริหารจัดการคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผู้เสียหายจำนวนมากได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนทำให้คณะบุคคลสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่ และศาลปกครองก็จะสามารถอำนวยความสะดวกในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

ขอบเขตของการศึกษา

มุ่งศึกษาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนและในส่วนที่เกี่ยวข้องและกฎหมายต่างประเทศได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เช่น ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส (The Environmental Code) ประเทศเยอรมนี เช่น กฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung : VwGO) กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz : VwVfG) นอกจากนี้ ยังมีประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Federal Rule of Civil Procedure : FRCP)

วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาใช้วิธีศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาจากบทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมาย บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสาร และการค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้องทางอินเทอร์เน็ต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจถึงสภาพปัญหา ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
2. ทำให้เข้าใจถึงกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยและต่างประเทศ

3. ทำให้เข้าใจถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายไทย

4. ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและขอบเขตความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การยอมรับสถานะของคณะบุคคลในกฎหมายต่าง ๆ

ปัจจุบันคณะบุคคลเริ่มมีบทบาทในสังคมในหลาย ๆ ด้าน อย่างไรก็ดี ไม่ได้มีการนิยามหรือให้คำจำกัดความของคำว่าคณะบุคคลไว้ในกฎหมายฉบับใดเป็นการเฉพาะ แต่กฎหมายบางฉบับได้รับรองสิทธิบางประการของคณะบุคคลไว้ นอกจากนี้ กฎหมายยังยอมรับการมีอยู่ของคณะบุคคลผ่านการกำหนดสิทธิและหน้าที่บางประการแก่คณะบุคคลด้วย ได้แก่

1) สิทธิชุมชนของคณะบุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2) บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าบุคคลหมายความว่ารวมถึงคณะบุคคลด้วย

3) ห้างหุ้นส่วนสามัญมีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากร เนื่องจากเป็นหน่วยภาษีที่มีรายได้แยกต่างหากจากบุคคลธรรมดา

4) คณะบุคคลสามารถฟ้องคดีแบบกลุ่มในคดีบางประเภทได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยสมาชิกกลุ่มทุกคนต้องมีสิทธิอย่างเดียวกันอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายเดียวกัน และมีลักษณะเฉพาะเหมือนกัน

5) คณะบุคคลสามารถเข้าเป็นคู่กรณีตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เท่าที่สิทธิของคณะบุคคลจะถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนได้ เช่น คณะบุคคลร่วมกันจัดทำหนังสือออกจำหน่ายในนามของคณะบุคคล แต่เจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าหนังสือนั้นต้องห้ามตามกฎหมายและดำเนินการพิจารณาเพื่อสั่งให้งดจำหน่าย คนหนึ่งคนใดในคณะบุคคลนั้นอาจได้แย้งเข้ามาเป็นคู่กรณีได้

หากพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของคณะบุคคลที่กฎหมายยอมรับสถานะของการมีอยู่ จะสามารถกำหนดได้ดังนี้¹

1) เป็นการรวมกลุ่มกันของบุคคลตามกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล

2) เป็นการรวมกลุ่มกันโดยดำเนินกิจกรรมอันเป็นวัตถุประสงค์ร่วมกันภายในขอบเขตของกฎหมาย เช่น รวมกลุ่มกันเพื่ออนุรักษ์คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตนเอง

¹ เข็ม อนุชิตวิวัฒน์, สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2546) 58.

3) มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบในรูปแบบขององค์กรในลักษณะเดียวกันกับองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น มีการจัดทำบัญชีทรัพย์สิน มีการแบ่งหน้าที่กันของสมาชิกในคณะบุคคล เป็นต้น

4) มีผู้แทนหรือตัวแทนในการแสดงเจตนาหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในนามคณะบุคคล เช่น ประธานเครือข่าย ประธานชมรม เป็นต้น

ความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป

ในการฟ้องคดีปกครองจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่² ซึ่งถือว่าเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองอย่างหนึ่ง โดยเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายหรือการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของผู้ฟ้องคดี อาจแยกผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียออกได้เป็น 2 ประเภท³ ดังต่อไปนี้

1) ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง คือ หากสิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระทบกระเทือนโดยได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้แม้จะยังไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นก็ตาม ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ดังนั้น จึงนำมาใช้พิจารณากับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น แต่ก็มีบางกรณีที่เป็นการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายอย่างกว้างแบบแคบ ตัวอย่างเช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการ มีเพียงผู้ถูกไล่ออกเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดี บุคคลอื่นแม้จะเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับผู้ถูกไล่ออกดังเช่นภริยาหรือบุตรก็ไม่ใช่ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว เป็นต้น

2) ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

หลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบจะใช้แต่เฉพาะกรณีคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น ในลักษณะที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกโต้แย้งหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีได้ เพราะเหตุว่าการทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองที่เรียกว่า “คดีละเมิดทางปกครอง” ตาม (3) เป็นกรณีที่ต้องพิสูจน์ให้

² วรศักดิ์ ทองโลกสี, เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครอง (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554) 123-124.

³ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “ประเภทคดีปกครองและผู้มีส่วนได้เสียฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท” ใน “ไกรรัช เวยวิจิตร (บรรณาธิการ), รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ (นนทบุรี: สำนักงานศาลปกครอง, 2548) 1, 30.

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) 52-53.

ได้ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการละเลยล่าช้าต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตาม (4) ก็เป็นกรณีที่ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่ามีการผิดสัญญาทางปกครองอันเป็นการโต้แย้งสิทธิตามสัญญาหรือไม่ และมีความเสียหายคิดเป็นจำนวนเงินเท่าใด

หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม

หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) มีหลักการสำคัญคือผู้เสียหายคนใดคนหนึ่งสามารถฟ้องคดีแทนผู้เสียหายรายอื่นหลายคนโดยอาศัยสิทธิอย่างเดียวกันได้ โดยที่ผู้เสียหายรายอื่นไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นคู่ความร่วมในคดี เพียงแต่บุคคลหลายคนเหล่านั้นมีสิทธิอย่างเดียวกันอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายหรือผลประโยชน์ร่วมกันในการเรียกร้องค่าเสียหายอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุแห่งการโต้แย้งสิทธิเดียวกันโดยอาศัยข้อกฎหมายเดียวกัน แม้จะมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างกันก็ตาม ทั้งนี้ บุคคลหลายคนที่มีสิทธิอย่างเดียวกันดังกล่าวจะต้องเป็นกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีลักษณะเฉพาะของกลุ่มที่เหมือนกันด้วย⁵ ดังนั้นการดำเนินคดีแบบกลุ่มจึงส่งผลดีต่อการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายที่มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก และสามารถแก้ปัญหาได้ในหลายกรณี ซึ่งนอกจากประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายแล้ว ยังหลีกเลี่ยงการฟ้องคดีซ้ำซ้อน อีกทั้งในการสืบพยานก็ใช้พยานหลักฐานชุดเดียวกัน และคำพิพากษาของศาลในคดีที่มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มก็ผูกพันทุกคนที่ฟ้องคดีแบบกลุ่มร่วมกัน ทำให้ประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายได้มาก รวมถึงเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองของฝ่ายผู้เสียหายให้มีมากขึ้นด้วย⁶

หลักกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

ประเทศฝรั่งเศส

การจะพิจารณาความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในฝรั่งเศสพิจารณาจากการที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอในเรื่องที่ตนนำมาฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นถึงส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่เกี่ยวข้องของตน ดังนี้⁷

- 1) ความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพทางกฎหมายหรือสิทธิประโยชน์ที่ถูกกระทบกระเทือนของผู้ฟ้องคดีกับการเยียวยาที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ
- 2) หากศาลมีคำสั่งให้เยียวยาตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอแล้วจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไร
- 3) ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องแล้วในขณะที่ยื่นฟ้องคดี

⁵ เอื้อน ขุนแก้ว และวรนันยา ไร่เทียมวงษ์, การดำเนินคดีแบบกลุ่มและการขออนุญาโตตุลาการ (กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ, 2560) 2.

⁶ ธนบัตร จิวาลักษณ์, การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2552) 21.

⁷ นันทวัฒน์ บรรณานันท์, “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส” (2543) 3:1 วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาราช 125, 130.

ทั้งนี้ การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
ฝรั่งเศสอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท โดยมีรายละเอียดดังนี้⁸

1) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

ในกรณีการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากกฎ
หรือคำสั่งทางปกครองมีผลกระทบต่อบุคคลใด บุคคลดังกล่าวก็สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ หรือคำสั่ง
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ เพราะเป็นการมุ่งควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง
โดยไม่ต้องคำนึงว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกโต้แย้งหรือไม่ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบ
จากกฎหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น และส่วนได้เสียต้องมีอยู่ในขณะที่ฟ้องคดีด้วย อย่งไรก็ดี สภา
แห่งรัฐของฝรั่งเศสได้พัฒนาแนวคำวินิจฉัยโดยมีแนวคิดว่า ในคดีทั่วไปผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียหรือ
ประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น แต่คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองอาจพิจารณาแบบ
กว้างขึ้นในลักษณะที่ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องเพื่อคุ้มครองส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องของกลุ่มบุคคลหรือ
คณะบุคคลที่ตนเป็นสมาชิกก็ได้⁹

2) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับความเสียหายหรือถูก
โต้แย้งสิทธิ เช่น ในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามกฎหมาย หรือความรับผิดชอบนอกเหนือสัญญา ซึ่งศาลมีอำนาจ
สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยสมาคมในประเทศฝรั่งเศส (The Law of Associations (1901))
ได้กำหนดไว้ว่าการจัดตั้งสมาคมตามกฎหมายฉบับดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 2 คน
โดยต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในการแบ่งปันผลกำไร นอกจากนี้ กิจกรรมของสมาคมต้องไม่ทำให้สมาชิก
คนใดคนหนึ่งได้รับประโยชน์ในทางทรัพย์สินโดยตรงหรือโดยอ้อม หากสมาคมยังไม่ได้จดทะเบียนจะถือว่าเป็น
สมาคมที่เกิดขึ้นโดยข้อเท็จจริง แต่หากต้องการให้สมาคมมีสถานะทางกฎหมายและมีสิทธิต่าง ๆ
ตามกฎหมาย เช่น การขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐ การฟ้องร้องดำเนินคดี หรือการซื้อขายสินค้าในนาม
ของตน ต้องดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมเพื่อให้เป็นสมาคมที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยต้อง
จดทะเบียนจัดตั้ง ณ ศาลว่าการประจำจังหวัด (préfecture) ที่สำนักงานแห่งใหญ่ของสมาคมที่ตั้งอยู่ในเขต
และต้องร้องขอให้มีการเผยแพร่การจดทะเบียนจัดตั้งดังกล่าวในประกาศจัดตั้งสมาคมและมูลนิธิ (Journal
Officiel des Associations et Fondations d'Entreprise (J.O.A.F.E.))¹⁰ ซึ่งคณะบุคคลเพียงแค่จดทะเบียนจัดตั้ง
ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จะมีสถานะเป็นสมาคมซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล
ปกครองได้ตามกฎหมายแล้ว

⁸ เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์, อ้างแล้ว 1, 88-89.

⁹ อังคณา เสาธงทอง, สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550) 90.

¹⁰ Ubidoca team, *Creating an Association in France Associations under the law* (17 Nov 2024) UBIDOCA <https://www.ubidoca.com/_en/ofce-address-association-create-france.php>.

ประเทศเยอรมนี

การฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองเยอรมันมีหลักการสำคัญคือผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียในคดีที่ฟ้อง ซึ่งการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน¹¹ ดังนี้

1) การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง

หากเป็นการฟ้องเพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขความจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการมุ่งคุ้มครองสิทธิดังกล่าวจากการกระทำของรัฐผ่านการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองในเรื่องนั้น ๆ ด้วย

2) การเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

ตามกฎหมายเยอรมันนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องถูกละเมิดสิทธิโดยตรง ตามหลักผู้เสียหายในความหมายอย่างแคบหรือผู้เสียหายโดยตรงนั่นเอง โดยสิทธิที่ถูกกระทบกระเทือนจะต้องเป็นสิทธิที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองหรือเป็นประโยชน์โดยชอบธรรมของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น แต่ไม่ถึงขนาดว่าต้องเป็นผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เพียงแต่ต้องเป็นผู้ที่สิทธิถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยตรงเท่านั้น มิใช่ประชาชนทั่วไปจะสามารถฟ้องคดีปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นที่ถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนได้

ในมาตรา 42 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองเยอรมัน (VwGO)¹² บัญญัติไว้ว่า คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และคำฟ้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง

(1) การขอให้ยกเลิกคำสั่งทางปกครองและการขอให้วินิจฉัยให้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ปฏิเสธหรือละเว้นที่จะออกคำสั่งดังกล่าวอาจกระทำได้โดยการเสนอคำฟ้องต่อศาล

(2) ถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องคดีปกครองอาจกระทำได้ หากผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดสิทธิโดยคำสั่งทางปกครองหรือโดยการปฏิเสธหรือโดยการละเว้นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี

ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกามีการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนที่เรียกว่า Citizen Suit ที่เพียงแต่ประชาชนคนใดคนหนึ่งพบเห็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

¹¹ สาร พงศ์ธรพิสูทธิ์, ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง : ศึกษากรณีการฟ้องเมือง (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561) 67-69.

¹² เพิ่งอ้าง, 69.

สำหรับความเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ศาลฎีกาสหรัฐมีหลักเกณฑ์การพิจารณาทั้งสิ้น 2 กรณีตามที่กำหนดใน Administrative Procedure Act หรือ Data Processing Test ได้แก่

- 1) โจทก์ต้องมีความเสียหายตามความเป็นจริงหรือเสียหายในทางข้อเท็จจริง (injury in fact)
- 2) โจทก์มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องที่ต้องได้รับการคุ้มครองหรือควบคุมจัดการโดยกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐกระทำการฝ่าฝืน (Zone of interest)

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกาจะนำ Federal Rule of Civil Procedure (FRCP) หรือกฎหมายวิธีพิจารณาความมาใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย¹³ โดย FRCP มีการบัญญัติหลักกฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ไว้ใน FRCP Rule 23 โดยใน Rule 23 (a) กำหนดให้การร้องขอให้ศาลดำเนินคดีแบบกลุ่มต้องประกอบด้วยเงื่อนไขครบทั้ง 4 ประการ¹⁴ ได้แก่

(1) คู่ความหรือคู่กรณีที่ขอดำเนินคดีแบบกลุ่มจะต้องแสดงให้เห็นว่าจำนวนสมาชิกที่ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก (numerous) และเป็นกรยากที่จะให้ผู้เสียหายทุกรายมารวมตัวกันเพื่อฟ้องคดีในทางปฏิบัติ (impracticable)

(2) ผู้เสียหายที่เป็นสมาชิกของกลุ่มจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายต้องมีปัญหา ข้อกฎหมายหรือปัญหาข้อเท็จจริงในกลุ่มเป็นอย่างเดียวกัน (Common fact and Common Law) แต่ไม่จำเป็นต้องมีปัญหาคู่กฎหมายหรือปัญหาข้อเท็จจริงร่วมกันในทุกประเด็น

(3) ผู้แทนคดีในการดำเนินคดีแบบกลุ่มจะต้องมีข้อต่อสู้หรือข้อเรียกร้องอย่างเดียวกันกับสมาชิกของกลุ่ม (typical of claim or defense)

(4) ผู้แทนคดีต้องสามารถปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มได้อย่างเป็นธรรมและเพียงพอ (fairly and adequately protect the interest of the class) โดยไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้แทนคดีไว้อย่างเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ เอกชนผู้ได้รับความเสียหายทุกรายย่อมมีสิทธิร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ โดยผู้แทนคดีหรือโจทก์ต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีความสามารถในการเป็นผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกทุกคนในกลุ่มได้อย่างเป็นธรรมและเพียงพอ ส่วนการจะมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มหรือไม่เป็นดุลพินิจของศาล

¹³ น้าแท้ มีบุญสร้าง, การดำเนินคดีแบบกลุ่มคดีสิ่งแวดล้อม (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547) 57.

¹⁴ ธนบัตร จิวาลักษณ์, อ้างแล้ว 6, 39.

หลักกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

ความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เงื่อนไขการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีหลักเกณฑ์สามประการ ดังนี้¹⁵

1) ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากข้อพิพาทที่นำมาฟ้อง

2) ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับต้องเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3) การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จะเห็นได้ว่า ผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้นจึงจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้¹⁶ ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วย

1) ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับเหตุที่นำมาฟ้อง

2) ความเดือดร้อนหรือเสียหายได้เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว หรือผู้ฟ้องคดีอาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยที่ผู้ฟ้องคดียังไม่จำเป็นต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว ในขณะที่ฟ้องคดี เพียงแต่เป็นผู้ที่อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างแน่นอนในอนาคตอันใกล้ก็สามารถเป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีได้

สิทธิในการฟ้องคดีปกครองของคณะบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

หากบุคคลหลายประสงค์จะฟ้องคดีปกครองในเหตุเดียวกันสามารถยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียวโดยมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนได้ตามมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว

¹⁵ วิชา สิทธิวิงษ์, การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของ เอ็น จี โอ (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2560) 41.

¹⁶ กุทัยรัตน์ ปทุมมานนท์, “ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร : ศึกษาเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาศาลปกครองไทยกับศาลปกครองฝรั่งเศส” (2557) 14:2 วารสารวิชาการศาลปกครอง 1, 1-2.

โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่น
ว่านี้ให้ถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน ซึ่งในกรณีของ
คณะบุคคลก็สามารถฟ้องคดีปกครองผ่านผู้แทนคดีตามมาตรานี้ได้

สิทธิในการฟ้องคดีของคณะบุคคลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 222/81 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้คดีที่มีสมาชิกกลุ่มจำนวน
มากดังต่อไปนี้ โจทก์ซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มอาจร้องขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ อันได้แก่¹⁷

- (1) คดีละเมิด
- (2) คดีผิดสัญญา
- (3) คดีเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองผู้บริโภค
แรงงาน หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ การแข่งขันทางการค้า

โดย “กลุ่มบุคคล” หมายถึง บุคคลหลายคนที่มีสิทธิอย่างเดียวกันอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริง
และหลักกฎหมายเดียวกัน และมีลักษณะเฉพาะของกลุ่มเหมือนกัน แม้ว่าจะมีลักษณะของความเสียหาย
ที่แตกต่างกันก็ตาม ซึ่งเมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มแล้วและสมาชิกกลุ่มไม่ได้ออกจากกร
เป็นสมาชิกกลุ่มภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่สำคัญคือคำพิพากษาของศาล
จะมีผลเป็นการผูกพันสมาชิกกลุ่ม ตามมาตรา 222/35 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ปัญหาขอบเขตของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในเบื้องต้น ก่อนที่จะพิจารณาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดี
ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ต้องพิจารณาเสียก่อนว่าขอบเขตของคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครองนั้นมีอยู่
เพียงใด และคดีในลักษณะใดบ้างที่เป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีหลัก
เกณฑ์และแนวทางในการจำแนกคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการจำแนก
ประเภทคดีที่ต้องอาศัยการตีความ ซึ่งแตกต่างจากในประเทศฝรั่งเศสที่บางกรณีพิพาทมีกฎหมายกำหนด
ไว้โดยเฉพาะให้เป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และในเยอรมนีที่มีการแยกเรื่องในแต่ละบทบัญญัติ
ของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน

สำหรับตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยจำแนก
ตามแต่ละประเภทคดีพิพาทตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีดังนี้

¹⁷ สุพิศ ปราณีตพลกรัง, การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2558) 12-14.

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้ฟ้องคดี 16 ราย ฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำและใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ของโครงการท่าเรือบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา ที่ออกให้โดยสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 6 และองค์การบริหารส่วนตำบลสนามจันทร์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 14/2567)

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่างเช่น กรณีที่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในบริเวณอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ดอกกราย และคลองใหญ่ จังหวัดระยอง 7 ราย ฟ้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวรวมทั้งพื้นที่บริเวณท้ายน้ำถึงฝายบ้านค่ายและบริเวณข้างเคียงเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 3535 เพื่อจัดให้มีมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีแนวโน้มป่าต้นน้ำลำธารลดลงเพราะมีการปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติเพิ่มขึ้นและเริ่มส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำในอ่างเก็บน้ำเป็นบางส่วน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 206/2566)

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่างเช่น กรณีที่ประชาชนรวม 128 ราย ฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน เนื่องจากโรงงานผลิตไฟฟ้าที่ตำบลแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการผลิตกระแสไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงหลัก แล้วก่อให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์และออกไซด์ของไนโตรเจนซึ่งเป็นสารพิษจำนวนมาก โดยไม่ดำเนินการควบคุมการฟุ้งกระจายของฝุ่นและสารดังกล่าว เป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดได้รับสารพิษเข้าไปสะสมในร่างกายจนมีอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง รวมทั้งทำให้สัตว์เลี้ยงและพืชผลทางการเกษตรเสียหายเป็นจำนวนมาก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 749-764/2557)

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตัวอย่างเช่น กรณีการฟ้องเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาสัมปทานทำป่าไม้ชายเลนกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไม่ชำระค่ารังวัดเขตสัมปทาน ค่าเปิดป่า และค่าอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ต้องชำระ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 380/2547 และ 394/2547)

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ได้ยกตัวอย่างมา แสดงให้เห็นว่ามีปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงประกอบการพิจารณาว่าคำฟ้องในคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้¹⁸

¹⁸ คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (นนทบุรี: สำนักงานศาลปกครอง, 2557) 13.

1) ผู้ฟ้องคดีต้องมีวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือการกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม

2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในกลุ่มกฎหมายดังต่อไปนี้

- ก. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือมลพิษโดยตรง
- ข. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต
- ค. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
- ง. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์
- จ. กลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ หรือศิลปวัฒนธรรม

3) ปัจจัยอื่น เช่น

- ก. ข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับโครงการที่จะต้องมีการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- ข. ข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างและเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม
- ค. การเยียวยาแก้ไขสภาพแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความจำเป็นที่จะต้องให้ศาลมีคำบังคับเท่านั้น

ปัญหาขอบเขตของความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การจะพิจารณาถึงผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากจะต้องพิจารณาประเภทผู้ฟ้องคดีแล้วยังจะต้องพิจารณาจากลักษณะคดีประกอบด้วย ว่าเป็นคดีพิพาทประเภทใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

1. ข้อพิจารณาตามหลักผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียในคดี

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติไว้เพียงกว้าง ๆ ว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งสามารถแบ่งผู้มีส่วนได้เสียออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

- 1) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง
- 2) ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ

จะเห็นได้ว่า ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่มีกรณีของการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายอย่างกว้างแบบแคบดังเช่นกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่

ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับคำสั่งโดยตรงเท่านั้น เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดี เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อมที่จะต้องพิจารณาจากผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะเกิดขึ้นโดยตรงว่าเป็นการฟ้องคดีที่ทำให้ประชาชนส่วนรวมได้รับประโยชน์ทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงย่อมไม่ใช่การฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ส่วนการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียในประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนีก็มีการจำแนกประเภทออกเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างและผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบเช่นเดียวกับประเทศไทย

2. ข้อพิจารณาตามหลักสถานะของผู้ฟ้องคดี

การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองตามลักษณะของตัวบุคคลผู้ฟ้องคดีอาจแยกผู้ฟ้องคดีออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) บุคคลธรรมดา

ผู้ฟ้องคดีที่เป็นบุคคลธรรมดาจะต้องมีความสามารถในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือได้แก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องความสามารถแล้วตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ และต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่นำมาฟ้องโดยตรง ทั้งนี้ หากมีผู้เสียหายหลายคนในเหตุเดียวกัน ผู้เสียหายแต่ละรายจะยื่นฟ้องแยกเป็นคดีของแต่ละบุคคลหรือจะยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียวโดยมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แทนคดีของทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้

2) นิติบุคคล

สำหรับกรณีการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของนิติบุคคลนั้น อยู่ภายใต้หลักการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เพียงแต่จะมีหลักเกณฑ์อีกประการคือจะต้องมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ถูกรับรองไว้ในกฎหมาย ได้แก่ องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นเอง

3) คณะบุคคล

การที่ข้อ 3 วรรคหนึ่ง ของคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกำหนดให้การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ควรจะพิจารณาในความหมายอย่างกว้างโดยคำนึงกลุ่มผลประโยชน์ที่มีผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือหมู่คณะอื่นในลักษณะเช่นว่า แสดงให้เห็นว่า แม้คณะบุคคลจะไม่สามารถฟ้องคดี

ต่อศาลปกครองในนามของคณะบุคคลได้ แต่ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะนั้น คณะบุคคลอาจเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ซึ่งการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายดังกล่าวควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้างที่กว้างกว่าการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างโดยทั่วไปอีกด้วย ส่วนในกรณีที่คณะบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้เสียหายเนื่องจากสิ่งแวดล้อมที่ตนมุ่งคุ้มครองได้รับความเสียหายนั้น เป็นกรณีที่พิสูจน์ได้ยากว่าคณะบุคคลดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งอย่างไร เนื่องจากไม่ได้มีการรับรองไว้โดยกฎหมายแต่อย่างใด

ทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือแม้กระทั่งคณะบุคคลก็อาจจะเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมมีการส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงต้องพิจารณาในความหมายอย่างกว้างแบบกว้างเท่านั้น

ปัญหาการฟ้องคดีของคณะบุคคลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ดังที่กฎหมายไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองที่สำคัญไว้ คือ ผู้ฟ้องคดีต้องมีสถานะเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการทำนิติกรรมตามกฎหมาย และต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่นำมาฟ้อง ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีรากฐานมาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครองฝรั่งเศสที่ไม่ได้มีการยอมรับสิทธิของคณะบุคคลในการฟ้องคดีปกครอง เพราะเหตุว่าคณะบุคคลในฝรั่งเศสเพียงแค่จัดตั้งตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ คณะบุคคลดังกล่าวก็จะมีสถานะเป็นสมาคมอันเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามกฎหมายแล้ว ดังนั้น คณะบุคคลจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ส่วนในกรณีของการเป็นผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายของคณะบุคคลนั้นสามารถจำแนกรูปแบบของความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีสมาชิกของคณะบุคคลเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรง ผู้เขียนเห็นว่า ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก มีปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือมีความความซับซ้อนวุ่นวายในการบริหารจัดการคดี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้วางหลักการไว้แล้วว่า ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกัน บุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ และให้ถือว่า การกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน อันแสดงให้เห็นว่า ในกรณีที่สมาชิกของคณะบุคคลหลายคนหรือทุกคนได้รับความเสียหายจากเหตุเดียวกัน กฎหมายได้บัญญัติครอบคลุมให้สมาชิกของคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากเหตุเดียวกันดังกล่าวสามารถยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียวและมอบหมายให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งเป็นผู้แทนคดีได้

ซึ่งไม่ได้มีความแตกต่างไปจากหลักกฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่มในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย และ FRCP Rule 23 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีการบัญญัติให้คณะบุคคลเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองในนามของคณะบุคคลหรือนำหลักกฎหมายว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่มในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือให้นำมาใช้กับการพิจารณาคดีปกครองแต่อย่างใด

2) กรณีคณะบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือประโยชน์สาธารณะพบเห็นการสร้าง ความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีผลกระทบต่อสมาชิกของคณะบุคคลโดยตรง

เป็นกรณีคณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือประโยชน์สาธารณะทางสิ่งแวดล้อมพบเห็นการสร้าง ความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ตนมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองหรือพบเห็นการสร้าง ความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะที่ตนมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครอง ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีของการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายของคณะบุคคลยังไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เนื่องจากหากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลธรรมดา ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง และหากผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลก็ต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลดังกล่าวว่าถูกกระทบกระเทือนหรือไม่¹⁹ แต่ในกรณีของคณะบุคคลไม่ได้มีเอกสารลายลักษณ์อักษรที่สามารถนำมาอ้างอิงหรือยืนยันได้ว่าคณะบุคคลมีวัตถุประสงค์อย่างไร ดังนั้น หากกำหนดให้คณะบุคคลสามารถเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ อาจจะทำให้ขอบเขตของผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองกว้างเกินไป

หากวิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสียของการที่จะให้คณะบุคคลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น มีข้อควรพิจารณาถึงผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้นในส่วนข้อดี มีดังนี้

- คดีสิ่งแวดล้อมมักจะสร้างความเสียหายที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งอาจจะมีผู้เสียหายบางคนหรือหลายคนที่ขาดความรู้หรือขาดแคลนทุนทรัพย์ในการดำเนินการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง ทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น คณะบุคคลก็จะสามารถเข้ามาช่วยเหลือในการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์โดยอ้างเหตุการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้

- คณะบุคคลสร้างอำนาจต่อรองได้มากกว่าและลดโอกาสที่ผู้ฟ้องคดีอาจจะโดนคุกคามได้อีกทั้งคณะบุคคลน่าจะมีศักยภาพในการดำเนินคดีได้ดีกว่าประชาชนเพียงไม่กี่คน

- หากเกิดกรณีที่สมาชิกของคณะบุคคลหลายคนหรือทุกคนได้รับความเสียหายทางปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คณะบุคคลก็สามารถฟ้องคดีในนามของคณะบุคคลเพื่อคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของสมาชิกในกลุ่มได้

¹⁹ อังคณา เสถียรทอง, อ้างแล้ว 9, 100.

อย่างไรก็ดี มีข้อเสียคือ

- การจัดตั้งหรือยุบเลิกคณะบุคคลทำได้ง่ายเพราะไม่ได้มีสถานะทางกฎหมาย จึงอาจทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องและความไม่แน่นอนในการดำเนินคดีของคณะบุคคล

- ผู้ที่จะเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีในนามของคณะบุคคลอาจไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือมีความเสียสละทุ่มเทและทัศนคติที่ดีต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอ

ปัญหาเกี่ยวกับการนำการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ศาลปกครองเคยเสนอให้มีการเพิ่มเติมการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเทียบเคียงหลักการจากหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและหลักกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law ดังเช่น FRCP Rule 23 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา²⁰ ที่เป็นการยอมรับสิทธิของกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาล ซึ่งข้อดีหรือข้อเด่นของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ได้แก่

1) ลดภาระในการพิจารณาคำคู่ความและพยานหลักฐานของศาล เนื่องจากพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีในคดีที่มีการฟ้องคดีแบบกลุ่มโดยส่วนใหญ่มักเป็นพยานหลักฐานชุดเดียวกัน ทำให้การพิจารณาคดีของศาลมีความสะดวกรวดเร็วกว่าการฟ้องแยกกันเป็นคนละคดี

2) ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขาดแคลนทุนทรัพย์ในการดำเนินคดี

3) เป็นการสร้างอำนาจต่อรอง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีบางรายอาจจะไม่กล้าฟ้องคดีหากต้องฟ้องคดีเพียงลำพัง

ส่วนข้อเสียหรือข้อด้อยของการฟ้องและการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้น ได้แก่

1) ความเหมาะสมของตัวผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่มและภาระที่จะเกิดแก่ผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่ม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่มเปรียบเสมือนผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคน ดังนั้นผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่มจึงต้องเป็นผู้ที่มีความเข้าใจข้อเท็จจริงในคดีอย่างครบถ้วน รวมถึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินคดีที่เพียงพอด้วย อีกทั้งยังต้องเป็นบุคคลที่สามารถรับภาระในการดำเนินคดีแทนสมาชิกทุกคนในกลุ่มได้ มิเช่นนั้นย่อมไม่สามารถเป็นผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่มได้

2) การขาดความสามัคคีระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มและปัญหาการทิ้งคดี กล่าวคือ เนื่องจากสมาชิกกลุ่มแต่ละคนได้รับความเสียหายที่มากน้อยต่างกัน ดังนั้นหากสมาชิกกลุ่มบางรายได้รับการเยียวยาในทางอื่น ๆ แล้ว หรือความเสียหายนั้นได้ผ่านพ้นไปแล้ว บุคคลนั้นย่อมมีแนวโน้มที่จะขอถอนตัวเนื่องจากตนเองไม่ได้มีส่วนได้เสียแล้ว ซึ่งจะให้อำนาจต่อรองของการดำเนินคดีแบบกลุ่มลดลงไป หรืออาจเกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างสมาชิกกลุ่มเนื่องจากมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันในเรื่องดังกล่าว จนอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่มหรือสมาชิกในกลุ่มละทิ้งคดีจนถูกจำหน่ายคดีออกจากสารบบความในที่สุด

²⁰ ธนบัตร จิวาลักษณ์, อ้างแล้ว 6, 84.

เมื่อพิจารณาถึงผลดีและผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นหากมีการนำการฟ้องและการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น จะจำแนกเป็นข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ข้อดีของการนำหลักการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม²¹
 - 1) ลดภาระของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริง
 - 2) ประหยัดค่าใช้จ่ายของผู้เสียหาย
 - 3) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองมีความสะดวกมากขึ้น
 - 4) สร้างอำนาจต่อรองให้ผู้เสียหาย
 - 5) ทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม
2. ข้อเสียของการนำหลักการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
 - 1) ปัญหาที่อาจเกิดจากตัวผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่ม
 - 2) การขาดความสามัคคีกันในกลุ่ม
 - 3) ผู้ฟ้องคดีแบบกลุ่มต้องรับภาระหนักเกินสมควร
 - 4) ปัญหาการทิ้งคดี

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะต่อปัญหาขอบเขตของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เพื่อให้ขอบเขตความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น กรณีจึงควรเพิ่มเติมข้อความในข้อ 1 ของคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มเติมในวรรคสามของข้อดังกล่าว ดังนี้ “ข้อ 1 วรรคสาม การพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ มีข้อควรพิจารณา ได้แก่

- (1) เนื้อหาของคดี
- (2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่
- (3) คำฟ้องและคำขอเกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือไม่
- (4) วัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม
- (5) มีผลเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่
- (6) ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก
- (7) มีผลเสียหายเป็นระยะเวลานาน
- (8) ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านสิ่งแวดล้อมในการพิจารณา
- (9) ต้องมีการกำหนดมูลค่าความเสียหาย
- (10) ผลของคำพิพากษาเป็นการเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม”

²¹ เเพ็งอ้าง, 96-98.

ข้อเสนอแนะต่อปัญหาขอบเขตของความเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงเพื่อให้คณะบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในชุมชนของตนหรือของประชาชนส่วนรวมสามารถเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ ควรแก้ไขข้อความในข้อ 3 ของคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยแก้ไขเป็น “ข้อ 3 การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชนชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย”

ข้อเสนอแนะต่อปัญหาการฟ้องคดีของคณะบุคคลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เสนอให้เพิ่มเติมมาตรา 7/1 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านจากคณะบุคคลเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วและไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน อันเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนที่รวมกลุ่มกันเป็นคณะบุคคลได้มีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม ซึ่งเมื่อเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอันมีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ย่อมส่งผลให้สามารถเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเติมว่า “มาตรา 7/1 ให้คณะบุคคลที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งคำหาทำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิจัดแจ้งจัดตั้งเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 7 ด้วย โดยให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ข้อเสนอแนะต่อปัญหาเกี่ยวกับการนำการฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีหลักกฎหมายในเรื่องผู้แทนของผู้ฟ้องคดีบัญญัติไว้อยู่ในมาตรา 45 วรรคสาม ซึ่งมีความใกล้เคียงกับหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยและ FRCPRule 23 ของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสหรัฐอเมริกาอยู่แล้ว และหลักการในการพิจารณาคดีปกครองมีความเป็นเอกเทศแตกต่างหากจากหลักการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำหลักการฟ้องและการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยแต่อย่างใด

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ศาลปกครอง, *แนวทางการพัฒนาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (นนทบุรี: สำนักงานศาลปกครอง, 2557).
- ชนบัตร จิวาลักษณ์, *การดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2552).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของฝรั่งเศส”(2543) 3:1 วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาราช. *น้ำแท้ มีบุญสร้าง, การดำเนินคดีแบบกลุ่มคดีสิ่งแวดล้อม* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบอบกฎหมายไทย* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534).
- บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์, “ประเภทคดีปกครองและผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภท” ใน ไกรรัช เย วิจิตร (บรรณาธิการ), *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ* (สำนักงานศาลปกครอง, 2548).
- เยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์, *สิทธิฟ้องคดีปกครองของนิติบุคคลและคณะบุคคล* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546).
- ฤทัยรัตน์ ปทุมมานนท์, “ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร : ศึกษาเปรียบเทียบแนวคำพิพากษาศาลปกครองไทยกับศาลปกครองฝรั่งเศส” (2557) 14:2 *วารสารวิชาการศาลปกครอง*.
- วสุรงค์ ทองโคกลี, *เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครอง* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).
- วิชาสิทธิวงษ์, *การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการฟ้องคดีปกครองของเอ็นจีโอ* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2560).
- สาธร พงศ์ธรพิสุทธิ์, *ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง : ศึกษากรณีการผังเมือง* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561).
- สุพิศ ปราณีเตพลกรัง, *การดำเนินคดีแบบกลุ่ม* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2558).
- อังคณา เสาชงทอง, *สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550).



เอื้อน ขุนแก้วและวรรณยา ไร่เทียมวงษ์, การดำเนินคดีแบบกลุ่มและการขออนุญาตฎีกา (กรุงเทพฯ: รุ่งสยาม
พับลิชชิ่ง, 2560).

Ubidoca team, *Creating an Association in France Associations under the law* (17 Nov 2024) UBIDOCA
<https://www.ubidoca.com/_en/office-address-association-create-france.php>.

