

เขตอำนาจศาลปกครองในคดีสิ่งแวดล้อม

1. ความหมายและลักษณะทั่วไปของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีข้อกำหนดบทยามความหมายของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ไว้โดยเฉพาะอย่างชัดเจน ดังนั้น ก่อนที่จะกล่าวถึงเนื้อหาในส่วนนี้จึงต้องมีการศึกษาและทำความเข้าใจเบื้องต้นเสียก่อนว่า คดีปกครองคืออะไร และสิ่งแวดล้อมหมายความว่าอย่างไร ตามลำดับ เพื่อจะได้ให้ความหมายของคำว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อไป ซึ่งก็ปรากฏว่าได้มีนักกฎหมายไทยหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้ อาทิเช่น ท่านศาสตราจารย์ ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความหมายไว้ว่า “คดีปกครอง” หมายถึง¹ กรณีต่าง ๆ ที่เกิดปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการปฏิบัติกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการดำเนินการบริการสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่ง การกระทำในทางปกครอง การให้คำนิยาม “คดีปกครอง” เช่นนี้เป็นการกำหนดความหมายอย่างกว้าง โดยหมายความรวมถึง กรณีที่อาจมีทางระงับได้โดยทางฝ่ายปกครองเองด้วย ไม่เฉพาะแต่กรณีพิพาทที่จะต้องดำเนินคดีทางศาลเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะกรณีพิพาททั้งหลายที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นที่จะต้องมีการฟ้องร้องต่อศาลเสมอไป

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ไว้ 2 นัย ดังนี้²

(1) คดีปกครองตามความหมายอย่างกว้าง หมายถึง บรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐ (ฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนในการดำเนินการทางปกครองหรือสาธารณะกิจบางประเภท) กับประชาชนหรือองค์กรมหาชนอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง

¹ ประยูร กาญจนดุล, “คดีปกครอง,” ดุลพาน, ปีที่ 41 เล่มที่ 5, หน้า 51-52, (กันยายน – ตุลาคม 2537).

² บรรเจิด สิงคะเนติ, “อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น. 12.

(2) คดีปกครองตามความหมายอย่างแคบ หมายถึง บรรดาข้อพิพาทระหว่างรัฐ (ฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนในการดำเนินการทางปกครองหรือสาธารณะกิจบางประเภท) กับประชาชนหรือองค์กรมหาชนอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง

ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามมาตรา 223 วรรคหนึ่ง³ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วทำให้ทราบความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ได้แก่ คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ส่วนความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” (Environment) นั้น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้สร้างขึ้น ซึ่งจากการให้ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ดังกล่าวอาจแยกประเภทของสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ⁴

(ก) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์ไม่ได้สร้างขึ้น (Nature Environment) หมายความว่า สิ่งมีชีวิต และสิ่งไม่มีชีวิตที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ

(ข) สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Man-made Environment) หมายความว่า สิ่งประดิษฐ์และสิ่งก่อสร้างที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่เป็นชีวภาพ เช่น การผสมพันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ ให้เป็นพันธุ์ใหม่ที่แปลกแตกต่างไปจากพันธุ์เดิม

นอกจากนี้ ยังได้มีการกล่าวอ้างอิงถึงสิ่งแวดล้อมไว้ในวรรค 1 แห่งอารัมภบทของปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์ม ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ว่า “สิ่งแวดล้อม” นั้น มิได้จำกัดอยู่เฉพาะสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิ่งที่มีมนุษย์สร้างทำอีกด้วย และทั้งสองสิ่งนี้เกื้อกูลให้มนุษย์สามารถดำรงชีพทางกายภาพและพัฒนาสติปัญญา ศีลธรรม สังคม

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 วรรคหนึ่ง.

⁴ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม), น. 5.

และจิตวิญญาณตลอดทั้งการใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ตามมาตรา 4 นี้สอดคล้องใกล้เคียงกับที่กล่าวไว้ในวรรค 1 แห่งอารัมภบทของปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์ม ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ดังกล่าวข้างต้น⁵

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับลักษณะหรือองค์ประกอบของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นั้น ได้มีผู้แสดงความเห็นไว้ดังนี้⁶

(1) คู่กรณี จะต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเท่านั้น

(2) ลักษณะข้อพิพาท จะต้องเป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากการกระทำ การหรืองดเว้นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว

(3) ผู้ฟ้องคดีหรือผู้เสียหาย อาจจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง หรือโดยอ้อมจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(4) จำนวนผู้ได้รับผลกระทบมาก ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายนอกจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังหมายรวมถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อมด้วย เช่น ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณแม่น้ำที่มีการปล่อยน้ำเสียลงสู่น้ำนั้น ซึ่งมีจำนวนที่ไม่อาจกำหนดได้แน่นอน

(5) การพิสูจน์ความเสียหาย จะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย รวมทั้งเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ

จากการพิจารณาความหมายและลักษณะของคดีปกครองและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงสรุปได้ว่า คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ บรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือได้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่

⁵ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 25.

⁶ วิริยะ ว่องวาณิช, “วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น. 55.

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว จนก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของบุคคลจำนวนมาก รวมทั้งปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมปนเปื้อน สารเคมีหรือถูกทำลายด้วย

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเรื่องสาธารณสุขและธรรมชาติ รวมทั้งสิ่งที่ล้อมรอบที่มนุษย์ได้ทำขึ้น ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครองนั้น โดยหลักสำคัญ จะต้องเป็นกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ดังนั้น จึงสมควรจะต้องศึกษาว่ากฎหมายที่เป็นฐานแห่งอำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการดังกล่าวคือกฎหมายฉบับใด

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาจแบ่งออกได้ 2 กลุ่ม คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง และกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง⁷ ดังนี้

(1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง คือ กฎหมายสำคัญที่เป็นกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อมุ่งคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น จัดระบบบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนตลอดจนองค์กรเอกชนได้มีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

⁷ อังคณา เสถียรทอง, “สิทธิการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 13.

เป็นกฎหมายที่ควบคุม ป้องกัน และส่งเสริมให้มีการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่น ประชาชน ตลอดจนองค์กรเอกชน

เป็นกฎหมายที่มีลักษณะของการกระจายอำนาจไปยังราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งทางตรงและทางอ้อม

กำหนดให้มี “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” เป็นองค์กรศูนย์กลางในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเสริมสร้างความร่วมมือประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ

จัดตั้ง “กองทุนสิ่งแวดล้อม” เพื่อสนับสนุนให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเอกชนในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กำหนดให้มีความรับผิดชอบทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม เมื่อมีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและเจ้าพนักงานมีอำนาจและหน้าที่ในการอนุญาตหรือให้สัมปทานได้ (มาตรา 11) หรือหน้าที่ต่าง ๆ เกี่ยวกับการก่อสร้างแนวถนนหรือเขื่อน อันเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ต้องการสงวนคุ้มครองและรักษาป่าไม้ โดยให้รัฐมนตรีกำหนดเขตป่าสงวนเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 6) และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขตและป้าย หรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 9) ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ (มาตรา 10)

- พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ ต้องการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสวนป่าสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมของนายทะเบียนรับแจ้งจัดทะเบียนสวนป่า (มาตรา 6)

- พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 นี้ วางหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ โดยมาตรา 16 ได้กำหนดเกี่ยวกับข้อห้ามในการก่อให้เกิดมลพิษทางเดิน คือ ห้ามมิให้บุคคลใด เช่น เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ ยางไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เป็นต้น

- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องการเร่งรัดการขยายพันธุ์สัตว์ป่า และให้การสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าควบคู่กันไป อันเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ (มาตรา 9)

- พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510

พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ ตามมาตรา 6 จัตวา ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา สามารถกำหนดพื้นที่ใดที่มีใช้แหล่งต้นน้ำหรือป่าน้ำซับซึมที่ได้ทำการสำรวจแล้วปรากฏว่ามีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์ และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อออกประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตรได้เป็นอันดับแรกก่อนการสงวนหวงห้าม หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นในที่ดินในพื้นที่นั้น แต่ทั้งนี้ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วย (ความในมาตรา 6 จัตวา เพิ่มเติมขึ้นใหม่โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522)

- พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520

พระราชบัญญัตินี้ มีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการเจาะ การใช้ และการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล หากผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจสั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ (มาตรา 8, มาตรา 28 และมาตรา 29)

- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490

มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษทางน้ำและการห้ามการทำประมงโดยวิธีการทำลายทรัพยากร มาตรา 19 ห้ามมิให้เท ทั้ง ระบาย หรือทำให้วัตถุมีพิษตามที่รัฐมนตรีฯ ประกาศกำหนดลงไปในที่จับสัตว์น้ำ หรือกระทำการใด ๆ อันทำให้สัตว์น้ำมีเมมา หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำหรือทำให้ที่จับสัตว์น้ำเกิดมลพิษ เว้นแต่เป็นการทดลองเพื่อประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์ และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายที่ขยายขอบเขตการกำกับดูแลและป้องกันกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขให้กว้างขึ้น เพื่อสามารถนำไปปรับใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทัน่วงที เนื่องจากในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าการสาธารณสุข การอนามัยสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความอยู่และสภาพสิ่งแวดล้อมของมนุษย์อย่างใกล้ชิด เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติที่มีส่วนช่วยส่งเสริมการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

เป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างอาคาร โดยวางหลักเกณฑ์ในการควบคุมการก่อสร้างอาคาร การตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และการใช้สอยอาคารโดยให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอาคารเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง แข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร

- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

กฎหมายผังเมืองให้อำนาจหน้าที่จำแนกพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์ว่าพื้นที่ใดควรจัดเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ที่อยู่อาศัย สันทนาการ เกษตรกรรม ฯลฯ เพื่อประโยชน์ในด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญ จึงได้กำหนดให้มีการจัดวางผังเมืองรวม คือ การทำผังเมืองที่เป็นแนวกว้าง ๆ และผังเมืองเฉพาะที่กำหนดรายละเอียดด้านกายภาพเฉพาะพื้นที่ โดยให้อยู่ในการควบคุมของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย หน่วยราชการส่วนภูมิภาค คือ โยธาจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กฎหมายการผังเมืองถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีนโยบายและมาตรการเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต ในส่วนการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยภาพรวมทั้งหมดแล้ว กฎหมายผังเมืองจัดได้ว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในอันดับที่มีความสำคัญในลำดับต้น ๆ ในการวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อม

- พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485

กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและบรรเทาสาธารณภัย คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัตินี้ แบ่งออกเป็น 5 หมวด เริ่มตั้งแต่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พนักงานเจ้าหน้าที่ การควบคุม และบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติ ซึ่งในบทบัญญัติไม่ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ แต่มีการกำหนดให้อำนาจ

หน้าที่กรรมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ควบคุมผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการสาธารณสุข หรือการดำเนินการที่กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 10 (4) และมาตรา 23)

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535

กฎหมายไม่ได้บัญญัติในเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้เป็นการเฉพาะ แต่จะให้ความสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการใช้พลังงาน ซึ่งตามกฎหมายจัดให้มีกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานในเรื่องงบประมาณ เงินทุน เงินอุดหนุน สำหรับการลงทุนและดำเนินการอนุรักษ์หรือการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอนุรักษ์พลังงานแก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน (มาตรา 25 และมาตรา 26) โดยงบประมาณดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน (มาตรา 28)

- พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัตินี้เป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวัตถุมีพิษ (พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510) เพื่อให้ครอบคลุมวัตถุอันตรายต่าง ๆ ทุกชนิด เนื่องจากมีการนำวัตถุอันตรายมาใช้ในกิจการประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และวัตถุอันตรายบางชนิดก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ และสิ่งแวดล้อมได้ พระราชบัญญัตินี้จึงให้มีคณะกรรมการวัตถุอันตรายขึ้น เพื่อกำหนดชื่อ หรือคุณสมบัติหรือชนิดของวัตถุอันตราย

- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงานฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการตั้งและการประกอบกิจการโรงงาน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและรักษาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสุขภาพอนามัยของประชาชน มาตรา 8 ของกฎหมายนี้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกกฎกระทรวงในเรื่องต่าง ๆ เพื่อควบคุมโรงงาน ให้สามารถนำมาใช้ป้องกัน แก้ไข และควบคุมมลพิษทางเสียงและความสั่นสะเทือนอันเกิดจากโรงงานได้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานจำพวกใดจำพวกหนึ่งหรือทุกจำพวก ต้องปฏิบัติตามในเรื่องที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมโรงงาน ลักษณะอาคารของโรงงาน หรือลักษณะภายในโรงงาน กำหนดลักษณะประเภท หรือชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ หรือสิ่งที่จะต้องนำมาใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติตามวิธีการผลิต และการจัดให้มีอุปกรณ์เครื่องมือ เพื่อป้องกันหรือระงับ หรือบรรเทาอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรืออยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยมลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงาน เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน

- พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับนี้ ได้วางหลักเกณฑ์ในการจดทะเบียน การใช้รถ การเสียภาษี รวมถึงใบอนุญาตขับรถยนต์ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการรักษาสิ่งแวดล้อมให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดเรื่องซึ่งมีผลต่อการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 5)

(2) กฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง หมายถึง กฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง แต่ศาลได้ใช้ในการวินิจฉัยคดีพิพาทที่เกี่ยวกับเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ เช่น

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีปัญหาเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง สมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วม กรุงเทพมหานครจึงได้ตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตกรุงเทพมหานคร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดไม่ให้ผู้ใดทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งที่น่าจะเป็นอันตรายลงในสนามหญ้าหรือโคนต้นไม้ และตัดหรือโค่นต้นไม้ซึ่งปลูกไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในส่วนการรักษาทางระบายน้ำนั้น ห้ามไม่ให้ทิ้งขยะมูลฝอย หรือทำให้กรวด ททราย หรือเศษวัสดุก่อสร้างตกลงในท่อระบายน้ำสาธารณะรวมทั้งห้ามไม่ให้ผู้ใดทำให้ทางระบายน้ำอุดตัน

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และป้องกันและระงับโรคติดต่อ โดยเทศบาลตำบลอาจจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ทำเทียบเรือ ทำข้าม สุสาน และฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ รวมทั้งจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ในเขตเทศบาล เทศบาลเมืองมีอำนาจจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา โรงฆ่าสัตว์ ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ทางระบายน้ำ ส้วมสาธารณะ โดยเทศบาลเมืองอาจจัดให้มีตลาด ทำเทียบเรือ ทำข้าม สุสาน และฌาปนสถาน ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล ให้มีการสาธารณสุขและการกิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข รวมทั้งให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ หรือสวนสัตว์ในเขตเทศบาล

- พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและบรรเทาสาธารณภัย คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

โดยสาระสำคัญของกฎหมายไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ แต่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ผู้อำนวยการทางหลวงกำหนดมาตรการหรือเงื่อนไขใดก็ได้ในการจัดการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุบัติเหตุ และการติดขัดของการจราจร กำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าเช่า (มาตรา 46, 47) เพื่อความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศกระทรวง

- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

พระราชบัญญัตินี้ กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กร หรือเจ้าหน้าที่ในระดับต่าง ๆ ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนี้ กรรมการอำเภอ กำนัน (มาตรา 40) ผู้ใหญ่บ้าน (มาตรา 27) แพทย์ประจำตำบล (มาตรา 48)

อย่างไรก็ดี เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม⁸ ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องระหว่างเอกชนด้วยกันเอง หรือระหว่างรัฐกับเอกชนก็ตาม ล้วนแต่มีผลต่อส่วนรวม มีผลต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นมรดกของชาติ กระบวนพิจารณา คดีที่ต้องมีการนำสืบพยานหลักฐานที่มีความสลับซับซ้อนและไม่ควรใช้เวลานานเกินไป ผู้เสียหายมีฐานะยากจนและด้อยโอกาสที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในการใช้และการตีความกฎหมาย อาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในวิถีทางของกฎหมาย จึงจำเป็นที่นักกฎหมายต้องเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเสียก่อน มิฉะนั้นกฎหมายจะไม่มีผลใช้บังคับให้เป็นแนวทางที่ถูกต้อง เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสรุปได้ 4 ประการ คือ

(1) การป้องกัน (prevention) การป้องกันมลพิษและความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญที่สุด (optimum objective) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น ในส่วนที่ 1 ของ EPA ของอังกฤษเป็นบทบัญญัติในการควบคุมอากาศ น้ำ และพื้นแผ่นดิน (air, water and land) ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่นำไปสู่สิ่งแวดล้อม (environmental media) ที่ดี

⁸ Susan wolf & Anna white, *Principles of Environmental Law*, third Edition, (Cavendish Publishing Limited, 2002), pp.9-11.

(2) การปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (setting environmental quality standard) กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับมลพิษที่เกิดขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมที่พอยอมรับได้ เป็นหลักเกณฑ์ที่เดินสายกลาง กำหนดเขตแดนแห่งการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมโดยที่ยังคงไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่ดี ด้วยเหตุผลที่ว่า กิจการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษนั้นในขณะเดียวกันก็ยังมีประโยชน์แก่สังคมทั้งเรื่องการจ้างแรงงาน การผลิตสินค้าและบริการ ฐานะทางเศรษฐกิจ ความสะดวกสบาย (amenity) ของประชาชน กฎหมายสิ่งแวดล้อมเองยอมรับว่าสังคมยุคใหม่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากกระบวนการทางอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง ดังนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีหลักการว่ารัฐควรอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมได้ภายใต้การควบคุม

(3) การเยียวยา (clean-up/remediation) ในบางกรณีการป้องกันสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลายอาจจะไม่ทันการ เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปแล้วจึงจำเป็นที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะต้องเข้ามาเยียวยาโดยมีวิธีการเฉพาะ แตกต่างจากการเยียวยาความเสียหายในคดีแพ่ง โดยทั่วไปกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาแหล่งน้ำของอังกฤษ (the water resources act 1991) กำหนดให้องค์กรของรัฐเข้าไปจัดการบำบัดรักษาคุณภาพน้ำได้ทันทีโดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติ โดยผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย (polluter pays principle)

(4) เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญา เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญานั้น โดยหลักแล้วกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการป้องกัน หรือควบคุมมลพิษซึ่งแตกต่างจากเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาโดยทั่วไปที่มุ่งจะลงโทษผู้กระทำผิด หรือเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคมส่วนรวม ดังนั้น มาตรการบทบังคับทางกฎหมายอาจจะแตกต่างกันได้ เช่น ศาลขุนนาง (crown court) ของอังกฤษมีอำนาจออกคำสั่งคุ้มครองเยียวยาความเสียหายได้เป็นการชั่วคราวแม้จะเป็นคดีอาญาก็ตาม หรือการมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานเข้าไปในสถานที่ประกอบการเพื่อยึดเครื่องมือ เครื่องจักรที่เป็นต้นเหตุของมลพิษ อีกทั้งมีอำนาจทั่วไปที่จะกำหนดวิธีการใด ๆ ก็ได้ที่เหมาะสมกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

3. ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันคดีสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะค่อนข้างรุนแรงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มบุคคลที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276⁹ ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นและให้แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม โดยให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้น คดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมจะมีขอบเขตเพียงใดจึงต้องพิจารณาถึงอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีว่ามีกรณีใดบ้างที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และหากผู้ใช้สิทธิเรียกร้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในคดีสิ่งแวดล้อม ก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตามหากคดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องซึ่งเป็นประชาชนได้รับเหตุเดือดร้อนรำคาญจากผู้กระทำที่เป็นประชาชนด้วยกัน ไม่ถือว่าเป็นคดีปกครอง เพราะไม่ใช่ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน จึงเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการ

⁹ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549.

ฟ้องคดีตามมาตรา 9 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องจะต้องนำคดีสิ่งแวดล้อมนั้นไปฟ้องยังศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไปทั้งปวง¹⁰

คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง จะต้องเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องมาจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ตัวอย่างคดีพิพาทลักษณะนี้ เช่น คดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานซ่อมและพ่นสีรถยนต์อันเป็นอันตรายต่อสุขภาพ¹¹ ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมพิมพ์ผ้าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹² ฟ้องว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงในท้องที่บางแห่งออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹³ ฟ้องว่าการออกใบอนุญาตให้ดูทรายในที่พิพาทไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ด้านสิ่งแวดล้อม อันอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ราษฎร รวมทั้งทรัพย์สินของทางราชการ¹⁴ ฟ้องว่าขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 218.

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.98/2549.

¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.33/2549.

¹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.314/2549.

¹⁴ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1140/2549.

สมุทรปราการ พ.ศ. 2544 ๔ เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตตำบลคลองด่านจากเดิมที่กำหนดเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) และที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ให้เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) โดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท¹⁵ และกรณีฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยโดยวิธีฝังกลบโดยไม่ชอบ¹⁶ เป็นต้น

3.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ตัวอย่างคดีพิพาทลักษณะนี้ เช่น การฟ้องว่าองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ปล่อยให้รถโดยสารและรถร่วมบริการของเอกชนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลปล่อยมลพิษจากท่อไอเสียเกินมาตรฐาน และกรมควบคุมมลพิษละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ¹⁷ ฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอย ซึ่งก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง¹⁸ ฟ้องว่านายอำเภอ นายอามละเลยต่อหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดปล่อยให้มีการเลี้ยงกิ้งกูดาระบบความเค็มต่ำในพื้นที่น้ำจืด อันอาจเป็นอันตรายต่อสภาพแวดล้อม¹⁹ และกรณีฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติโดยปล่อยให้มีการระบายน้ำเสียจากฟาร์มเลี้ยงสุกร และเพาะเลี้ยงลูกไร ลงสู่ทางน้ำสาธารณะเป็นเหตุให้น้ำเสียเอ่อท่วมจนไม่สามารถทำการเกษตรได้²⁰ เป็นต้น

¹⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.13/2547.

¹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.79/2547.

¹⁷ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1763-1766/2549.

¹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.79/2547.

¹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 124/2547.

²⁰ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 894/2549.

3.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีพิพาทลักษณะนี้มีข้อพิจารณาเป็นพิเศษในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิด กล่าวคือคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองจะต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการ คือ

ประการแรก ต้องเป็นคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ข้อพิพาทอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ผู้อื่นไปทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี เป็นเรื่องที่เกิดโดยอาศัยเหตุส่วนตัว ไม่ใช่ข้อพิพาท อันเกี่ยวเนื่องมาจากการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงไม่เป็นเหตุที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานทางปกครองได้²¹

ประการที่สอง การละเมิดนั้นต้องเป็นผลมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยในเรื่องของการใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ว่า หมายความรวมถึงการกระทำซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยเฉพาะตามกฎหมาย เช่น กรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินของกรมทางหลวง วินิจฉัยว่าเป็นการใช้อำนาจเฉพาะตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535²² ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและพืชผลทางการเกษตรเพื่อดำเนินการขุดลอกคลองของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท วินิจฉัยว่า เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการบูรณะและบำรุงรักษาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรในชนบทของหน่วยงานดังกล่าวตามที่กฎหมายบัญญัติ²³ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ด้วยว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ไม่ได้หมายความรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่ว ๆ ดังเช่น การปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์ในการรักษาคนไข้ ซึ่งหากมีความเสียหายเกิดขึ้น ข้อพิพาทนั้นย่อมไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง

²¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545.

²² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 159/2546 (ประชุมใหญ่).

²³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 618/2545.

เนื่องจากมิได้เกิดจากการใช้อำนาจ²⁴ หรือความเสียหายอันเกิดจากการกระเบิดระหว่างการขนย้ายวัตถุระเบิดเพื่อไปทำลายในสถานที่ทำลายวัตถุระเบิดของทหาร วินิจฉัยว่าแม้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่การเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดออกไปทำลายเป็นเพียงการปฏิบัติการทางปกครองทางกายภาพเพื่อให้กิจการของฝ่ายปกครองเกิดผลสำเร็จเท่านั้น มิได้เป็นเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง²⁵ เป็นต้น

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดนี้ มีข้อพึงพิจารณาดังว่ากฎหมาย²⁶ ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า คดีความรับผิดทางละเมิดที่จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองนั้นจะมีได้เฉพาะกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น อันหมายถึง หน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด²⁷

ตัวอย่างคดีพิพาทลักษณะนี้ เช่น กรณีฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากปล่อยให้มีการนำขยะมาทิ้งในที่พิพาทเป็นเหตุให้น้ำในลำธารสาธารณะเน่าเสียทำให้เปิดและปลาของผู้ฟ้องคดีตาย และมีการรื้อถอนโรงเรือนเลี้ยงเบ็ดและชุดตกดินในที่พิพาท²⁸ ฟ้องขอให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยชดเชยค่าเสียหายจากการก่อสร้างทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด โดยไม่ควบคุมดูแลจนเกิดปัญหาด้านการจราจร สิ่งแวดล้อม สาธารณูปโภคและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี²⁹ ฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลเจ็ดริ้วชดเชยค่าเสียหายจากการฉีดพ่นสารกำจัด

²⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2544, 70/2544, 213/2545, 250/2545 และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2545.

²⁵ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 34/2546.

²⁶ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง.

²⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคสอง.

²⁸ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 890/2548.

²⁹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1314/2547.

วิชาชีพในหมู่บ้านอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสวนองุ่นของผู้ฟ้องคดี³⁰ การฟ้องขอให้กำหนดค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมกรณีสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุมดูแลการเก็บรักษาวัตถุกัมมันตภาพรังสี³¹ เป็นต้น

3.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองมีข้อพิจารณาดังนี้ ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือบริการสาธารณะบรรลุผล เช่น สัญญาสัมปทานทำป่าไม้ชายเลน ซึ่งเอกชนเป็นคู่สัญญากับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ชำระหนี้ค่าเปิดป่า ค่ารังวัดเขตสัมปทาน³² สัญญาจำกัดมูลฝอยระหว่างกรุงเทพมหานคร กับห้างหุ้นส่วนจำกัดไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ใช้ที่ดินจำนวน 200 ไร่ ในเขตตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เป็นสถานที่ประกอบการกำจัดขยะมูลฝอย³³ สัญญาที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากาศรังนกอีแอ่นจังหวัดชุมพร โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร กับบริษัท เช้าเทิร์น อันดามัน จำกัด ในสัญญาสัมปทานจัดเก็บรังนกอีแอ่น เป็นสัญญาสัมปทานที่อนุญาตให้เอกชนเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ³⁴ สัญญาที่เมืองพัทยาจ้างเอกชนก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและ

³⁰ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1510/2547.

³¹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545.

³² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2546.

³³ คำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขแดงที่ 296/2546.

³⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 494/2546.

บำบัดน้ำเสียเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ³⁵ สัญญาก่อสร้างปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์สวนสาธารณะ³⁶ สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินซึ่งจะถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเป็นสัญญาทางปกครอง³⁷ เป็นต้น

หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง³⁸ ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง เช่น สัญญาการใช้ไฟฟ้าระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้ากับการไฟฟ้านครหลวง วินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางแพ่ง³⁹ สัญญาเช่าซื้ออาคารระหว่างการเคหะแห่งชาติกับเอกชน⁴⁰ เป็นต้น

3.5 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

คดีพิพาทลักษณะนี้ เช่น คดีที่หน่วยงานทางปกครองร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁴¹ หรือร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำลำน้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456⁴² เป็นต้น

³⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 704/2548.

³⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 152/2548.

³⁷ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 22/2545.

³⁸ ดูนियามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2544.

³⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 292/2546.

⁴⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 27/2544.

⁴¹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 16/2545.

⁴² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 242/2550.

3.6 คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

กฎหมายที่มีบทบัญญัติลักษณะนี้ เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีบทบัญญัติให้เจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง⁴³ เป็นต้น

⁴³ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

มาตรา 42 ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน ในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิให้นำข้อความดังกล่าวนี้มาใช้บังคับ