

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของบุคคลตามกฎหมายไทยมีหลักเกณฑ์เบื้องต้นที่ต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ บุคคลจะมีอำนาจฟ้องคดีแพ่งเรื่องนั้นๆ ได้ก็ต่อเมื่อเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิและหน้าที่หรือเป็นกรณีมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล

การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษมีสิทธิฟ้องร้องต่อแหล่งกำเนิดมลพิษหรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นได้ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 96 โดยไม่ต้องคำนึงว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษนั้นจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แต่บุคคลผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับอันตรายจากแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ จากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเสียก่อนจึงจะสามารถฟ้องคดีเพื่อขอรับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อตนเองได้ แต่หากเป็นกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่จะฟ้องคดีแพ่งเพื่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 บัญญัติไว้ว่า

“ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น”

จากบทบัญญัติมาตรา 97 กำหนดว่ากรณีความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่จะเข้ามาฟ้องคดีแพ่งเพื่อการเยียวยาต่อความเสียหายนั้น โดยที่บทบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์มีขึ้นเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น จึงได้บัญญัติว่าหากบุคคลใดทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการ

ฟ้องคดีโดยอัยการในฐานะโจทก์ของรัฐจะเป็นผู้ฟ้องคดีเช่นนี้ได้ แต่บทบัญญัตินี้ไม่ได้คำนึงถึงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการนำคดีมาฟ้อง ประชาชนทั่วไปจึงไม่อาจอ้างสิทธิตามมาตรา 97 เพื่อการฟ้องคดีต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ เนื่องจากไม่ใช่ผู้ได้รับความเสียหายด้วยสิทธิของตน และประชาชนทั่วไปไม่ใช่ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลตามหลักการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติได้¹ เมื่อใดที่มีความเสียหายเกิดขึ้นและการดำเนินการฟ้องคดีของรัฐล่าช้าหรือไม่มีการฟ้องคดี ประชาชนจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นคดีอาญาหรือคดีปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นอีกกรณีหนึ่ง แต่ประชาชนจะไม่สามารถฟ้องคดีตามมาตรา 97 ได้ ดังนั้น ในการดำเนินคดีแพ่งจึงยังไม่มีหลักประกันที่เพียงพอสำหรับประชาชนว่ารัฐจะปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงอันเป็นการนำไปสู่สมมติฐานที่ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทฟ้องคดีแทนรัฐได้

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายที่เปิดโอกาสให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องคดีเมื่อเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยหลักการที่เรียกว่า “การฟ้องคดีโดยประชาชน” (Citizen suit) ที่เป็นการฟ้องคดีคู่ขนานกับรัฐเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลมาจากหลัก “อัยการเอกชน” (Private Attorneys-General) ซึ่งหมายถึง การเป็นตัวแทนในการฟ้องคดีที่ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ² โดยลักษณะของกฎหมายนี้มีคล้ายคลึงกับการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ซึ่งได้ให้อำนาจแก่ภาครัฐในการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายจากผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่มาตรา 97 กลับไม่พบว่าประชาชนจะเข้ามาฟ้องคดีเช่นเดียวกับรัฐได้ ประชาชนจึงไม่สามารถฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายจากผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติได้โดยตรง หากรัฐไม่ดำเนินการฟ้องคดีแล้วผู้ก่อให้เกิดความเสียหายก็จะไม่ถูกดำเนินคดี ด้วยเหตุนี้ ความมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงต้องการที่จะวิเคราะห์ว่าในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประชาชนทั่วไปก็ควรที่จะมีเข้ามามีส่วนร่วมโดยการฟ้องคดีแพ่งเพื่อเป็น

¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5818/2549 รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย โจทก์ทั้งสิบเก้าซึ่งเป็นประชาชนจังหวัดกระบี่และกลุ่มอนุรักษ์อุทยานแห่งชาตินพรัตน์ธารา ไม่ใช่ผู้เสียหายเป็นพิเศษจึงไม่มีอำนาจฟ้อง

² Retrieved January 20, 2008, from <http://www.aic.gov.au/publications/proceedings/26/mossop.pdf>

การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผลประโยชน์นั้นจะทำให้สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพที่ดีขึ้นและสร้างความสงบสุขต่อการดำรงชีวิตของมวลมนุษยชาติสืบไป

2. สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบัน กฎหมายไทยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้ามาฟ้องคดีที่มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งๆ ที่ผลกระทบนั้นอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม หากเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการฟ้องคดีที่มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงดังที่ปรากฏในกฎหมายต่างประเทศแล้ว น่าจะทำให้เกิดการเยียวยาความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ดีขึ้น

3. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ศึกษาหลักเกณฑ์และปัญหาในการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยประชาชนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2. ศึกษาการฟ้องคดีของประชาชนทั่วไปในการเรียกร้องค่าเสียหายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายต่างประเทศ
3. ศึกษาหลักเกณฑ์ความเหมาะสมที่จะนำหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนมาประยุกต์ใช้ในการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติของไทย

4. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาจะพิจารณาประเด็นเรื่องการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ยังได้ศึกษาถึงกฎหมายต่างประเทศที่มีหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนเพื่อวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยที่เหมาะสม

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาโดยการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย ตำรา วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสารประกอบการประชุมและสัมมนา ข้อมูลจากเว็บไซต์และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินคดีแพ่ง ตลอดจนปัญหาการฟ้องคดีแพ่งที่ไม่สามารถคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติที่เป็นของแผ่นดิน
2. ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับการฟ้องคดีแพ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะและทราบถึงหลักเกณฑ์การฟ้องคดีโดยประชาชนในคดีที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายต่างประเทศ
3. ทราบแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น