

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องแวดล้อม

ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีแพ่ง การดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะและหลักการสำคัญที่ประชาชนจะเข้ามาฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง

จุดประสงค์หลักของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์หรือซีวิลลอว์มีหลักว่า กฎหมายวิธีสบัญญัตินั้นมีความเกี่ยวข้องทั้งกับสังคมและรัฐอยู่เสมอ โดยสังคมมนุษย์จะดำรงอยู่ได้ก็จำเป็นที่จะต้องอาศัยกฎระเบียบของสังคมซึ่งออกโดยผู้มีอำนาจในสังคมนั้นๆ ในส่วนของกฎหมายตามกฎหมายเอกชนนั้น นอกจากรัฐจะมีหน้าที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ของปัจเจกชนแล้ว รัฐยังมีหน้าที่ในการบังคับให้กฎหมายดังกล่าวได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมอีกด้วย เพราะหากปล่อยให้เอกชนมีอิสระในการที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามหน้าที่กันเองแล้ว ก็จะทำให้กฎหมายหรือกฎหมายของสังคมไม่มีความมั่นคงและอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในสังคมตามมาได้ กระบวนการพิจารณาทางแพ่งของศาลจึงเป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่รัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเยียวยาแก้ไขความเสียหายหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์กันทางแพ่งของเอกชน โดยศาลจะเป็นผู้นำหลักกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดกฎหมายอันเป็นแบบแผนในการใช้บังคับกับคนทุกคนในสังคมไม่ได้เฉพาะเจาะจงบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาปรับใช้กับคดีแพ่งแต่ละคดีหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ มีจุดประสงค์เพื่อให้สิทธิต่างๆ ทางแพ่งของผู้ทรงสิทธิสามารถบังคับใช้เป็นรูปธรรมได้ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนสิทธิดังกล่าว ดังตัวอย่างมาตรา 194 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดว่า “ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้ เจ้าหนี้ย่อมมีสิทธิจะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้...” และมาตรา 213 วรรคหนึ่ง ที่ได้กำหนดต่อไปว่า “ถ้าลูกหนี้ละเลยเสียไม่ชำระหนี้ของตน เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้บังคับชำระหนี้ได้ เว้นแต่สภาพแห่งหนี้จะไม่เปิดช่องให้ทำเช่นนั้นได้” จึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการพิจารณาความแพ่งในศาล นอกจากจะเป็นหลักประกันสำหรับผลประโยชน์ของเอกชนแล้ว ยังก่อให้เกิดผลดีกล่าวคือทำให้เกิดความสงบสุขในสังคม¹

¹ Walther J. Habscheid, *Droit judiciaire prive Suisse*, Geneve, pp.1-2.

ในสังคมเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างเอกชนขึ้น รัฐจะไม่อนุญาตให้ประชาชนดำเนินการด้วยตนเองได้ ตามหลักสุภาวศกฏหมายที่ว่า “decretum divi marci” ซึ่งแปลความได้ว่า “รัฐห้ามประชาชนตัดสินคดีเพื่อบังคับตามสิทธิของตนด้วยตนเอง” กล่าวคือ ประชาชนไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิของตนเองได้และต้องใช้วิธีการเยียวยาตามที่รัฐจัดหาให้โดยการใช้สิทธิทางศาลเท่านั้นเพื่อให้มีการเคารพสิทธิหรือประโยชน์ในส่วนของตน ซึ่งการคุ้มครองหรือการเยียวยาทางศาลนี้ไม่ได้เป็นประโยชน์เฉพาะกับโจทก์ผู้ฟ้องแต่ยังเป็นประโยชน์กับจำเลยอีกด้วย เช่น กรณีโจทก์นำคดีมาฟ้องโดยไม่มีมูล²

การใช้สิทธิทางศาลเป็นวิธีการเยียวยาโดยอาศัยอำนาจทางศาลซึ่งคำจำกัดความหรือความหมายของการใช้สิทธิทางศาลนั้นเป็นปัญหาที่วิพากษ์วิจารณ์ในทฤษฎีสมัยใหม่กันมายาวนาน นักวิชาการหลายท่านพยายามอธิบายว่า การใช้สิทธิทางศาลเป็นอำนาจของปัจเจกชนที่จะขอรับความช่วยเหลือจากกระบวนการยุติธรรมในการที่จะให้มีการเคารพซึ่งสิทธิและประโยชน์ของตนตามกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่ว่าสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัตินั้นมีอยู่จริงหรือไม่ ในขณะที่นักวิชาการอีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่าการที่จะใช้สิทธิทางศาลได้นั้นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติด้วยเสมอ ซึ่งทั้งสองแนวคิดนั้นยังคงขัดแย้งกันอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิทางศาลก็เป็นสิทธิหรืออำนาจตามกฎหมายที่บุคคลสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีการบังคับตามสิทธิของตน ดังนั้น จุดมุ่งหมายของการใช้สิทธิทางศาลในคดีแพ่ง คือการขอให้ศาลมีคำพิพากษาระบุถึงสิทธิของปัจเจกชน (Subjective right) ซึ่งเป็นคู่ความตามกฎหมายสารบัญญัติและสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัตินั้นเองจะมีอิทธิพลต่อการใช้สิทธิทางศาล กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า การที่จะสามารถได้รับการเยียวยาทางศาลได้ (Judicial remedies) จะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการเยียวยาเท่านั้น³

ในการดำเนินคดีแพ่งมีแนวคิดที่ศาลควรจะบรรเทาทุกข์เฉพาะผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการเยียวยาเท่านั้นและตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เฉพาะผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย (Aggrieved parties) เท่านั้นที่สามารถใช้สิทธิทางศาลหรือเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง ฉะนั้น

Mauro Cappelletti and Bryant G. Garth, Inter, International Encyclopedia of Comparative Law, Vol.xvi: Civil Procedure อ้างใน, วรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล, สิริพันธ์ พลรบ, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), น. 57-58.

² เฟิงอ้าง, น. 248.

³ เฟิงอ้าง.

เงื่อนไขของการที่จะมีสิทธิในการใช้สิทธิทางศาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่เป็นคู่ความในคดีนั้น คือ การมีส่วนได้เสียและคุณสมบัติในการฟ้องคดี ซึ่งการมีส่วนได้เสียและคุณสมบัติในการฟ้องคดี นั้นนับเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาการรับคำฟ้องของศาลที่เป็นที่ยอมรับกันมาตั้งแต่ดั้งเดิม และแนวคิดนี้ได้แพร่หลายในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายโรมัน กลุ่มประเทศยุโรปตอนกลางและบางประเทศในยุโรปตะวันออก โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของบางประเทศได้ระบุเงื่อนไขดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน⁴

แนวคิดในการดำเนินคดีแพ่งนั้น ศาลมีหน้าที่ในการบรรเทาทุกข์เฉพาะผู้ที่จำเป็นต้องได้รับการเยียวยา จึงส่งผลให้อำนาจฟ้องในแต่ละระบบกฎหมายนั้นมีความแตกต่างกันออกไป โดยระบบกฎหมายแองโกล-อเมริกันใช้คำว่า “Standing” ซึ่งมีความหมายรวมทั้งการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย (the real party in interest) การเป็นผู้ได้รับความเสียหายและการเป็นผู้มีความสามารถ⁵ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของรัฐนิวยอร์ก มาตรา 91 บัญญัติว่า “คดีจะต้องฟ้องในนามของผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นตัวความ” ดังนั้น ผู้ที่จะมีอำนาจฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมาย ซึ่งนักนิติศาสตร์อเมริกันตีความกันว่า เป็นบุคคลซึ่งจะได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากคดีนั้น (the party who will be entitled to the fruits of the action)⁶ และในทางปฏิบัติศาลได้ตีความคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ว่าหมายถึง ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมาย สารบัญญัติซึ่งเป็นผู้เสียหายและผู้มีความสามารถด้วย รวมเรียกว่า “Standing to sue” หรือ “locus standi”⁷ ในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ บัณฑิตหรือองค์กรเอกชนจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีอำนาจฟ้อง (locus standi) เพื่อที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อศาลได้ตามเงื่อนไขของ Supreme Court Act 1981 มาตรา 31(1) กล่าวคือจะต้องกล่าวในคำฟ้องว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีเพื่อนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาโดยศาล⁸

⁴ เฟิ่งอ๋าง, น. 270.

⁵ เฟิ่งอ๋าง, น. 248.

⁶ Fleming James, Jr., *Civil Procedure*, (Boston: Little, Brown and Company, 1995), p. 384. อ้างใน ศิริชัย วัฒนโยธิน, “อำนาจฟ้องคดีแพ่ง,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), น. 149.

⁷ เฟิ่งอ๋าง, น. 148-150.

⁸ Christian Schall, *Public Interest Litigation Concerning Environmental Matters before Human Right Courts: A Promising Future Concept*, Journal of Environmental Law, Oxford University Press, p. 435, (2008).

ส่วนระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 31 ได้นำแนวความคิดที่กำหนดให้การมีส่วนได้เสียเป็นเงื่อนไขหลักของการใช้สิทธิทางศาล จะเห็นได้ว่าการมีส่วนได้เสียจึงเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญในการใช้สิทธิทางศาลโดยทั่วไป ซึ่งเรียกว่า คำฟ้องโดยทั่วไป (actions banales) และได้กำหนดให้การใช้สิทธิทางศาลในบางกรณีจะต้องมีเงื่อนไขเกี่ยวกับเรื่องคุณสมบัติด้วยซึ่งเรียกว่าคำฟ้องตามสิทธิกำหนด (actions attréées) จากบทบัญญัตินี้ทำให้เข้าใจได้ว่าในกรณีที่กฎหมายได้ให้สิทธิในการฟ้องคดีแก่บุคคลบางคน เช่น การฟ้องคดีหย่า การฟ้องคดีให้รับเป็นบุตรนั้นมีเหตุผลมาจากสถานะทางกฎหมายของบุคคลนั้น เช่น การเป็นคู่สมรสหรือเป็นบุตรนอกสมรส การมีคุณสมบัติในเรื่องสถานะทางกฎหมายดังกล่าวก็มีผลเพียงพอแล้วที่จะสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ เนื่องจากว่าการมีคุณสมบัติดังกล่าวก็เท่ากับถือได้ว่ามีส่วนได้เสียอยู่แล้วในตัว แต่สำหรับการฟ้องคดีประเภทอื่นๆ ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดคุณสมบัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วจึงต้องพิจารณาถึงการมีส่วนได้เสียที่นับว่าเป็นเงื่อนไขพื้นฐานอีกกรณีหนึ่ง จะเห็นได้ว่า ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ได้กำหนดเรื่องส่วนได้เสียแยกต่างหากจากเรื่องความสามารถในการใช้สิทธิ ตามที่กฎหมายฝรั่งเศสใช้คำว่า “intérêt” ซึ่งมีความหมายรวมถึงการเป็นผู้เสียหายอยู่ด้วย ส่วนเรื่องความสามารถจะใช้คำว่า qualité⁹

2. แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงแนวคิดการดำเนินคดีแพ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้เขียนจะขอแบ่งการพิจารณาออกเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

2.1 ความหมายของประโยชน์สาธารณะ

การพิจารณาถึงแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะและการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะควรที่จะทำความเข้าใจถึงความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เพื่อให้เกิดความชัดเจนถึงขอบเขตของประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับความคุ้มครองเสียก่อน

Henry C. Black ให้นิยามของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” (Public interest) หรือ “ประโยชน์มหาชน” หรือ “ประโยชน์ส่วนรวม” นั้นหมายถึง ประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองโดยทั่วไป

⁹ วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล, สิริพันธ์ พลรบ, อ่างแล้ว เจริญอรกที่ 1, น. 270.

ในกิจการของชุมชน รัฐหรือรัฐบาลแห่งชาติ มิใช่เพียงประโยชน์เฉพาะแห่งที่ได้รับผลกระทบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น¹⁰

ประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนถือกันว่าเป็นวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่กฎหมายมหาชนมุ่งจะคุ้มครองป้องกัน ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ เป็นประโยชน์ส่วนรวมของทุกๆ คน ไม่ใช่ประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงที่เป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล¹¹

2.2 ลักษณะที่สำคัญของประโยชน์สาธารณะ

1) ประโยชน์สาธารณะ คือ การตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ซึ่งไม่ใช่การตอบสนองความต้องการของคนใดคนหนึ่งและไม่ใช่การตอบสนองความต้องการของผู้ที่ได้ดำเนินการนั่นเอง ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นความต้องการของแต่ละคนที่ตรงกันและมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มากหรือเป็นประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคม ความต้องการของคนส่วนใหญ่นั้นจึงถือเป็นประโยชน์สาธารณะและมีความแตกต่างจากประโยชน์ส่วนบุคคลของเอกชนแต่ละคน¹²

2) ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการ ฝ่ายปกครองจะเลือกใช้ดุลพินิจว่าจะทำหรือไม่ทำไม่ได้ กล่าวคือ ถ้าเป็นกิจกรรมที่ตราเป็นกฎหมายออกมาแล้ว หากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการย่อมเป็นการอันไม่ชอบและอาจจะต้องรับผิดชอบค่าเสียหายอีกด้วย หากเอกชนได้รับความเสียหายจากการไม่ดำเนินการนั้นอันเนื่องมาจากอำนาจในกฎหมายมหาชนที่ไม่ใช่สิทธิของฝ่ายปกครองที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจ จะอ้างว่าเป็นสิทธิของฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการหรือจะอ้างว่าเป็นสิทธิของฝ่ายปกครองที่จะใช้สิทธิที่จะใช้อำนาจหรือไม่ใช้อำนาจนั้นไม่ได้ ก็เพราะว่าฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อ

¹⁰ Henry C. Black, Black's Law Dictionary sixth edition, 2nd reprinted (Minn: West Publishing Co., 1990), p. 1229.

¹¹ สมยศ เชื้อไทย, “หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น,” พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2551), น. 31.

¹² Vera Langer, Public Interest in Civil Law, and Common Law System: the Role of the Public Prosecutor, The American Journal of Comparative Law, Vol 36. อ้างใน ณรงค์ วิทย์ไพศาล, “บทบาทของพนักงานอัยการกับการคุ้มครองผลประโยชน์มหาชนในระบบซีวิลลอว์และระบบคอมมอนลอว์,” วารสารอัยการ, ฉบับที่ 169, ปีที่ 15, (มีนาคม 2535) น. 34.

ตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้อำนาจนั้นเพื่อให้ภาระหน้าที่นั้นบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย¹³

3) ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะ เดิมรัฐสภาได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะอยู่ค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะเป็นกรณีกิจกรรมที่เอกชนไม่อาจจัดทำได้ หรือมิฉะนั้นก็เป็นกิจกรรมที่เอกชนไม่ทำ เช่น กิจกรรมด้านการป้องกันประเทศ กิจกรรมด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ กิจกรรมสาธารณสุข การคมนาคม การผลิต และจำหน่ายพลังงาน เป็นต้น ซึ่งต่อมาเมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงและเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้นรัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงดำเนินการด้านเศรษฐกิจมากขึ้น จึงต้องมีกฎหมายรับรองการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะใหม่ๆ มากขึ้น กิจกรรมที่รัฐต้องจัดทำดำเนินการมีมากขึ้นไปด้วย เช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การผังเมือง การคุ้มครองแรงงาน รวมถึงการอนุรักษ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น¹⁴

โดยสรุป ประโยชน์สาธารณะก็คือประโยชน์สำหรับประชาชนส่วนรวมซึ่งเป็นกิจกรรมที่บังเกิดผลดีแก่คนทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการปกครองในการจัดทำหรือดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ในขณะเดียวกันก็ต้องมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจและการกำกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการบริหารประเทศเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีจุดหมายและจำเป็นต้องมีขอบเขตของการประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน ไม่ว่าประโยชน์ของเอกชนนั้นจะเป็นประโยชน์เพียงคนเดียวหรือของประโยชน์ของกลุ่มก็ตาม

2.3 การดำเนินคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ

โดยทั่วไป การฟ้องคดีแพ่งต่อศาลเป็นสิทธิของเอกชนผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายสารบัญญัติเท่านั้น แต่หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยส่วนรวมย่อมเป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่ผลประโยชน์ของปัจเจกชนเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว หากปล่อยให้มีการดำเนินคดีเพื่อการคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์ของตนในกรณีนี้ย่อมจะทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการคดีที่อาจจะสร้างความขัดแย้งกันในกระบวนการพิจารณาคดีตั้งแต่ขั้นตอนการฟ้องคดี ตลอดจนถึงผลของคำพิพากษา ทั้งยังทำให้เกิด

¹³ เฟิงอ๋าง.

¹⁴ เฟิงอ๋าง.

ปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้ด้อยโอกาสในสังคมอีกด้วย ปัญหาเหล่านี้จึงนำไปสู่แนวคิดในการดำเนินคดีแพ่งแทนบุคคลอื่นซึ่งปรากฏในหลายๆ รูปแบบ¹⁵

ในสภาพการณ์ปัจจุบัน การฟ้องคดีแพ่งของบุคคลภายใต้สภาพของสังคมไม่ได้มีเพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของปัจเจกชนเพียงเท่านั้น แต่ยังมีกรณีการดำเนินคดีแพ่งเพื่อการปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมซึ่งกระทำโดยหน่วยงานของรัฐ ปัจเจกชนหรือองค์กรเอกชนอีกด้วย นับตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและมีการพัฒนาทางกฎหมายที่สำคัญส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดแบบดั้งเดิมของวิธีพิจารณาความแพ่งที่เกิดจากแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการซึ่งมองว่ารัฐมีภาระในการดูแลสวัสดิการของประชาชนและมีการรับรองการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องรูปแบบการดำเนินคดีอย่างเป็นทางการ ต่อมาจึงมีกระแสที่รัฐมีหน้าที่จะต้องทำให้ศาลเป็นองค์กรที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างแท้จริงซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายทางสังคม รวมถึงบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญและแม้กระทั่งกระแสสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ตลอดจนกระแสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม¹⁶

ด้วยแนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจึงส่งผลต่อการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งปรากฏในหลายๆ รูปแบบและมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระบบของกฎหมายของแต่ละประเทศ กล่าวคือ ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์จะมีแนวความคิดที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะโดยถือกันว่าเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องรับผิดชอบในฐานะที่เป็นองค์กรรวมของสังคมในประเทศภาคพื้นยุโรป ด้วยแนวคิดที่เป็นเช่นนี้จึงทำให้การดูแลจัดการตลอดจนการฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์จึงมักปรากฏในรูปแบบที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีและประชาชนเป็นผู้มอบความไว้วางใจแก่รัฐในการดำเนินคดี¹⁷ ดังนั้น ในกรณีที่มีความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น มีความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประชาชนจึงไม่สามารถฟ้องคดีเช่นนี้ได้

¹⁵ ภาวิณี บุรณะกิจไพบูลย์, “บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ: ศึกษากรณีการเรียกร้องค่าเสียหายแทนประชาชน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 10.

¹⁶ วรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล, สิริพันธ์ พลรบ, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 52-53.

¹⁷ เพิ่งอ้าง.

การจะถือว่ากรณีอะไรเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะนั้น ไม่ได้หมายความว่า ประโยชน์สาธารณะทุกเรื่องถือเป็นการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ¹⁸ โดยทั่วไปข้อพิจารณา ว่าคดีใดเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ พิจารณาจากปัจจัยดังนี้ (1) การฟ้องคดีมีผลให้เกิด ประโยชน์สาธารณะ (2) โจทก์ผู้ฟ้องคดีไม่มีประโยชน์ส่วนบุคคลหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ในทาง การเงินหรือประโยชน์ในลักษณะอื่นใดอันเป็นผลจากการฟ้องคดี กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การฟ้องคดี มิใช่เพื่อประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีในทางธุรกิจ¹⁹ (3) การฟ้องคดีเป็นการนำเสนอปัญหาที่สำคัญ นอกเหนือจากประโยชน์เกี่ยวข้องกับคู่กรณี²⁰

ด้วยหลักการในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์มีหลักกฎหมายแพ่งทั่วไป กำหนดว่าให้คู่ความผู้ได้รับความเสียหายเท่านั้นที่จะอาศัยกระบวนการยุติธรรมในการเยียวยา ความเสียหายที่เกิดขึ้น บุคคลที่ไม่ได้รับความเสียหายย่อมไม่ใช่ผู้ที่จะมีสิทธิจะเสนอคดีต่อศาลให้ ผู้ที่ก่อความเสียหายต่อสาธารณะต้องรับผิดชอบได้ หากไม่มีผู้ใดได้รับความเสียหายในการกระทำครั้ง นั้นเลยจึงไม่มีบุคคลใดที่จะเรียกร้องให้ผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบได้แม้ว่าจะมีการกระทำผิด ตามกฎหมายก็ตาม²¹ เมื่อเป็นเช่นนั้นในที่ประชุมของคณะกรรมาธิการสหภาพยุโรป²² (The European Commission) จึงเห็นร่วมกันว่าการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยหลักการมีส่วนร่วมได้ เสียของปัจเจกชนไม่สามารถนำมาใช้ในการบังคับใช้กลไกของกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้และยังเห็น ร่วมกันว่าสิ่งแวดล้อมยังเป็น “ความรับผิดชอบร่วมกัน” (Common concern) หรือ “มรดกตกทอด

¹⁸ Reynolds v Times Newspapers Ltd. [2001] 2 AC 127, 239 (Lord Hobhouse); Jameel v Wall Street Journal Europe Sprl [2006] UKHL 44, [2007] 1 AC 359, [31] (Lord Bingham), [49] (Lord Hoffmann), [138] (Lord Scott), [147] (Baroness Hale), quoted in Christian Schall, *Supra note 8*, p. 419.

¹⁹ Oshlack v Richmond River Council [1998] HCA 11, [73]-[74] (High Court of Australia). quoted in Christian Schall, *Ibid*, p. 419.

²⁰ Australian Law Reform Commission Report, Costs Shifting - Who Pays For Litigation (1995) ALRC 75, Managing Justice: A Review of the Federal Civil Justice System Australian Law Reform Commission Report, (2000)

²¹ Stichting Greenpeace Council v Commission [1998] ECR I-01651 Case C-321/95P

²² Commission (EC): 'Implementing Community Environmental Law' COM (96) 500 final, 22 October 1996.

ร่วมกัน” (Common heritage) ของมนุษยชาติอีกด้วย ดังนั้น การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมจึงควรพิจารณาบนพื้นฐานของเรื่องประโยชน์สาธารณะ²³ ปัจจุบัน คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาออร์ฮุสที่ให้ความสำคัญต่อการสร้างสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในกรณีมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย²⁴

ในปัจจุบันพบว่าในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีโดยประชาชนที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะในหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป ตัวอย่างเช่น

กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีของบุคคลหรือองค์กรเอกชนคือโจทก์จะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยโจทก์นั้นอาจจะเป็นบุคคลหรือองค์กรเอกชนซึ่งแม้จะไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายของฝรั่งเศสก็สามารถฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องประโยชน์สาธารณะได้ แต่ก็ยังอยู่บนพื้นฐานที่โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อในคดีนั้นเสียก่อน ส่วนกรณีองค์กรเอกชนที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้ก็ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์และกิจกรรมที่องค์กรเอกชนนั้นมีมีส่วนได้เสียเช่นกัน²⁵

กฎหมายของประเทศเยอรมันมีหลักการฟ้องคดีตาม Administrative Courts Act มาตรา 42(2) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีหลักการ “Protective norm doctrine” (Schutznormtheorie) โดยกำหนดให้การฟ้องคดีจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการปกป้องสิทธิของปัจเจกชน ดังนั้น บุคคลหรือองค์กรเอกชนจึงต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทบสิทธิของตน กล่าวคือ ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียเป็นการเฉพาะตัวในกรณีนั้นด้วย²⁶ แต่สำหรับกรณีที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติก็มีข้อยกเว้นสำหรับองค์กรเอกชนในการฟ้องคดีซึ่งปรากฏอยู่ใน Federal Nature Conservation Act 2002 มาตรา 61(2) ให้อำนาจแก่องค์กรเอกชนในการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ แต่อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีขององค์กรเอกชนก็ยังมีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย

²³ Christian Schall, *Supra note 8*, p. 419.

²⁴ Council Regulation (EC) 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies.

²⁵ Decision of the Conseil d'Etat of (26 April 1985) quoted in, Christian Schall, *supra note 8*, p. 436.

²⁶ Decision of the Administrative Court of Cologne (25 January 2007) quoted in *Ibid.*, p. 436.

Federal Nature Conservation Act 2002 เท่านั้น หากเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายฉบับอื่นแล้ว ย่อมองค์การเอกชนก็ไม่สามารถฟ้องคดีได้²⁷

ในประเทศไทย การฟ้องคดีแพ่งของประชาชนปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 กำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิทางศาลเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องที่มีการโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายหรือกรณีจะต้องมีการใช้สิทธิทางศาล ซึ่งหมายความว่าผู้ที่จะฟ้องคดีหรือใช้สิทธิทางศาลได้นั้นต้องมีสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายสารบัญญัติหรือมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองหรือได้รับการเยียวยาทางศาล หากพิจารณาจากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาไทยเกี่ยวกับเรื่องอำนาจฟ้องตาม มาตรา 55 แล้วจะพบว่าหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับเรื่องการมีส่วนได้เสียและคุณสมบัติตามกฎหมายฝรั่งเศสนั่นเองและคำพิพากษาศาลฎีกาส่วนใหญ่มักจะวินิจฉัยในปัญหาว่าโจทก์ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติหรือไม่และการกระทำของจำเลยเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ซึ่งจะทำให้โจทก์มีส่วนได้เสียแล้วหรือไม่ นอกจากนี้ นักกฎหมายไทยบางท่านได้อธิบายหลักการตามมาตรา 55 ว่าเป็นเรื่องที่คุณต้องเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียในคดีนั้นด้วย²⁸ ส่วนกรณีองค์การเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8(5) มีสิทธิจะฟ้องคดีได้ในฐานะเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายให้แก่บุคคลผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายได้เท่านั้น แต่ไม่มีสิทธิฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในกรณีที่ไม่มิผู้ได้รับความเสียหายได้อย่างกฎหมายเยอรมัน เนื่องจากกฎหมายไทยกำหนดให้การดำเนินคดีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐเข้ามาดำเนินการเองไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรืออาญา โดยมีพนักงานอัยการดำเนินการนามของรัฐ ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการฟ้องคดีหรือแก้คดีให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดีแพ่งหรือคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตามกฎหมายอื่นๆ ซึ่งให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการคุ้มครองดูแลผลประโยชน์ของสังคมทั้งหมด²⁹

²⁷ Decision of the Federal Administrative Court (19 March 2003) quoted in *Ibid*, p. 436.

²⁸ วรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล, สิริพันธ์ พลรบ, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*, น. 309-310.

²⁹ สุจินต์ ทิมสุวรรณ, “กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา พ.ศ. 2523- 2524, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, น. 1- 2.

ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์มีแนวคิดที่แตกต่างจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ โดยเห็นกันว่าผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่ผลประโยชน์ของรัฐ ยิ่งไปกว่านั้นยังถือกันว่าผลประโยชน์สาธารณะมักจะขัดแย้งกับผลประโยชน์ของรัฐ³⁰ ผลประโยชน์ของรัฐจึงอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ของประชาชน เพราะประชาชนนั้นไม่ไว้วางใจและเคลือบแคลงสงสัยการดำเนินงานของรัฐอยู่เสมอ ประชาชนจึงไม่เชื่อถือสัญญาของรัฐ แม้ว่าจะมีแนวคิดที่ให้รัฐมีหน้าที่ในการดูแลผลประโยชน์ของสาธารณะ อาทิ การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีความสมเหตุสมผลอยู่ในตัวเอง แต่หากความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจะกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะโดยรวม ดังนั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีแนวคิดที่ประชาชนสามารถเข้าร่วมในการปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กับรัฐ จะเห็นได้จากพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ยินยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมได้ด้วยบุคคลนั้นเองซึ่งเรียกว่า “การฟ้องคดีโดยประชาชน” (Citizen suits) อันเป็นผลจากการขยายตัวของหลักการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งเดิมทีเป็นหน้าที่ของรัฐหรืออัยการแผ่นดินเท่านั้น โดยแนวโน้มเช่นนี้แสดงให้เห็นได้ว่าแนวคิดทางนิติศาสตร์เริ่มยอมรับกันว่าผู้มีสิทธิดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงตามที่เคยยึดตามหลักกฎหมายเรื่องเดือดร้อนรำคาญอีกต่อไป แต่ควรเป็นไปตามหลักการที่ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้ได้รับความเสียหายเพื่อการปกป้องประโยชน์สาธารณะ จึงสมควรที่จะมีสิทธิในการฟ้องคดีเช่นนั้นได้โดยการอ้างสิทธิในฐานะเป็นประชาชนผู้อาศัยอยู่ในสังคมที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงยินยอมให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าตนผู้ได้รับความเสียหายตามกฎหมาย โดยมีได้จำกัดว่าจะต้องเป็นการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือฟ้องต่อเอกชนผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายเท่านั้น³¹

นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกายังมีแนวคิดว่าการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนถือเป็นส่วนหนึ่งของประชาธิปไตย กล่าวได้ว่าการฟ้องคดีมีขึ้นเพื่อคานอำนาจของรัฐบาลเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่จะมีสุขภาพ มีความปลอดภัยและมีสวัสดิการที่ดี ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิพิเศษที่จะพิจารณาพิเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วนถึงควมมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

³⁰ วรณชัย บุญบำรุง, ธนกร วรปรัชญากุล, สิริพันธ์ พลรบ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 52-53.

³¹ Antonio Gidi, “Class Actions in Brazil- A Model for Civil Law Countries,” The American Journal of Comparative Law (vol.51: 2003), p 316.

และการบังคับใช้กฎหมาย และสิทธินี้เป็นการวางรากฐานในระบอบประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาและเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้มั่นใจว่า รัฐจะเป็นห้องการปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชน³² ดังนั้น กฎหมายการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนจึงเป็นกระบวนการที่สภาองเกรสได้ให้อำนาจแก่ประชาชนซึ่งจะเป็นการกระตุ้นการดำเนินงานของรัฐ³³ จะเห็นได้ว่า พื้นฐานความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะในประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญของประชาชนในการมีสิทธิที่จะดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะและเป็นอำนาจการฟ้องคดีคู่ขนานกับการดำเนินงานของรัฐและตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3. แนวความคิดเรื่องการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน

แนวคิดในการใช้อำนาจรัฐเพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนนั้นเริ่มขึ้นภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18 ประเทศต่างๆ ได้พัฒนากิจกรรมด้านอุตสาหกรรมไปมาก แต่ด้านคุณภาพชีวิตของมนุษย์กลับตกต่ำลงอันเป็นผลมาจากการใช้แรงงานที่ทรพยากรรมชาติโดยวิธีการทางเทคโนโลยีและใช้เครื่องจักรในการผลิต บ้านเมืองล้นเต็มไปด้วยแรงงานอพยพจากชนบทมาอยู่อาศัยในชุมชนแออัด ทรพยากรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นมลพิษเพราะถูกทำลายด้วยผลของการประกอบกิจกรรมของมนุษย์ ก่อให้เกิดมลพิษทั้งทางน้ำ อากาศและพื้นดิน การพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ยังสร้างระบบชนชั้นนายทุนและชนชั้นกรรมาชีพซึ่งมีความแตกต่างระหว่างคนจนและคนรวยมากขึ้นตามลำดับ ส่งผลให้เกิดการเอาเปรียบกันทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก รัฐจึงตระหนักถึงผลของปัญหานี้และมีแนวคิดที่รัฐควรเข้ามาแทรกแซงในกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์จากที่เคยปล่อยให้เป็นเรื่องนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น เช่น สัญญาจ้างแรงงานย่อมอยู่ภายใต้หลักกฎหมายที่ว่า สัญญาต้องเป็นสัญญา (pacta sunt servanda) สัญญาจะเกิดสิทธิและหน้าที่ระหว่างคู่สัญญาและมีผลผูกพันเฉพาะคู่สัญญา (Privity of Contract) เท่านั้น คู่สัญญาจะก่อความเคลื่อนไหวแห่งสิทธิหรือก่อให้เกิดหนี้แก่บุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่คู่สัญญาไม่ได้ บุคคลภายนอกหรือแม้แต่ภาครัฐจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวในนิติกรรมสัญญาที่

³² Retrieved July 5, 2008, from

<http://www.honigman.com/files/Publication/4dcb6287-e49f-43b8-9747-f27bdd241db0/Presentation/.../imgimgGoldA406269.pdf>

³³ Defenders of Wildlife Center for Wildlife Law “The Public in Action Using State Citizen Suit Statutes to Protect Biodiversity” (September 2000) p. 28.

คู่สัญญาสามารถตกลงกันอย่างไรก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลย่อมบังคับให้เป็นไปตามความประสงค์ของคู่สัญญาตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (Autonomy of the will)

ในศตวรรษที่ 19 เป็นช่วงแรกของการใช้อำนาจอรัฐเพื่อการดูแลกิจการเอกชนนั้นจะถูกจำกัดไว้เพียงเพื่อความสงบเรียบร้อยภายในสังคม การรักษาความปลอดภัย ความมั่นคงของรัฐ และการอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกภายในรัฐเท่านั้น ในเวลานั้นการใช้อำนาจอรัฐเพื่อการดูแลกิจการบางอย่างถือว่าเพียงพอต่อการอำนวยความสะดวกในสังคมได้ในระดับหนึ่ง แต่เมื่อสภาพสังคมเริ่มมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงจากเดิม รัฐจึงต้องเข้าไปควบคุมวิถีชีวิตของประชาชนมากขึ้นทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม โดยรัฐจึงต้องเข้าไปดูแลกิจการของเอกชนในลักษณะของรัฐสวัสดิการ (Welfare state) เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นในสังคม และเพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจอรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเรื่องใหม่จึงเกิดขึ้น เช่น การประกันสังคม การป้องกันการผูกขาดทางการค้า การประกันภัย การคุ้มครองผู้บริโภค รวมถึงการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย³⁴ เนื่องจากในสภาพความเป็นจริงโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วก่อให้เกิดเงื่อนไขปัจจัยอื่นๆ ที่มากระทบต่อหลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา ทำให้คู่สัญญามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน เช่น เป็นนักธุรกิจกับลูกค้า ผู้บริโภค ความเสมอภาค การแสดงเจตนาจึงตกอยู่ในภาวะจำยอม เมื่อกฎหมายยังมีการบังคับให้ปฏิบัติตามสัญญาเหมือนกับกฎหมายหรือองค์การของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ตกย้ำให้เกิดความไม่เป็นธรรมเพิ่มมากขึ้น³⁵ การใช้อำนาจอรัฐเพื่อการดูแลกิจการของเอกชนจึงเริ่มมีความจำเป็นมากยิ่งขึ้น

³⁴ พัทธน์ นรจรรย์ากร, “การให้อำนาจพนักงานอัยการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายในคดีมลพิษ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541) น. 55-58.

³⁵ ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2014/2506 วินิจฉัยว่า สัญญาระหว่างโจทก์ จำเลย สมบูรณ์บังคับใช้ได้นับแต่วันทำสัญญาแล้ว การที่จำเลยที่ 1 ตกลงยอมให้โจทก์เป็นผู้จัดหาคู่ชกให้ จำเลยที่ 2 ก็เพราะจำเลยทั้งสองเห็นแล้วว่าโจทก์มีความสันทัดชัดเจนในวงการมวย สามารถจัดหาคู่ชกอันเหมาะสมให้จำเลยที่ 2 ขึ้นชกเอาชนะได้ อันเป็นความสมัครใจของจำเลยมอบตัวเข้าอยู่ในความควบคุมของโจทก์แต่ผู้เดียวโดยหวังผลประโยชน์จากการที่โจทก์จะส่งเสริมให้จำเลยที่ 2 มีชื่อเสียงและมีรายได้จากการชกตลอดระยะเวลา 3 ปี การที่จำเลยยอมให้โจทก์มีสิทธิเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียวก็เป็นความตกลงยินยอมของจำเลยเช่นกัน แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า หากฝ่ายใดเกิดผิด

ต่อมา Roscoe Pound และ H.L.A. Hart นักกฎหมายในระบบคอมมอนลอว์เห็นร่วมกันว่ามีความจำเป็นที่ต้องออกกฎหมายเพื่อให้รัฐมีอำนาจสอดแทรกเข้าไปจัดการคุ้มครองเอกชนทั้งในแง่ป้องกัน ปรามปราม แม้ว่าโดยหลักการของกฎหมายเอกชนจะยังคงยึดหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาอยู่ก็ตาม แต่รัฐก็มีหน้าที่ในการดูแลสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายจึงอาจกล่าวได้ว่าหากศตวรรษที่ 19 เป็นยุคของกฎหมายเอกชนภายใต้หลักเสรีภาพหรือหลักความเสมอภาคเป็นส่วนใหญ่นำมาใช้ในการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันในสังคมศตวรรษที่ 20 ก็เป็นยุคที่รัฐแทรกกฎหมายเพื่อเข้าไปดำเนินการตามกฎหมายมหาชนให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากกฎหมายแรงงานซึ่งในศตวรรษที่ 19 เป็นเพียงสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายเอกชนเท่านั้น แต่เมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 จะพบเห็นกฎหมายแรงงานที่เต็มไปด้วยหลักเกณฑ์ที่กำหนดคุ้มครองแรงงานลูกจ้างผู้มีฐานะด้อยกว่าในทางความเป็นจริง ปัจจุบันจึงพบเห็นตัวบทกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์หรือกฎหมายประกันสังคมซึ่งล้วนแต่เป็นกฎหมายที่เอกชนไม่สามารถแสดงเจตนาใดๆ ให้ขัดหรือแย้งหรือตกลงกันเป็นอย่างอื่นได้ทั้งสิ้น เช่น ในกฎหมายแรงงานบัญญัติห้ามเลิกจ้างลูกจ้างที่ตั้งครรภ์ หรือในกฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายและการเช่าซื้อซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนต่อมาก็ถูกแก้ไขโดยกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายลักษณะทรัพย์สินซึ่งคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของเอกชนก็ถูกจำกัดโดยกฎหมายควบคุมค่าเช่า กฎหมายปฏิรูปที่ดิน กฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร หรือกฎหมายที่รับรองเสรีภาพทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมก็ถูกจำกัดโดยกฎหมายป้องกันการผูกขาดทางการค้า กฎหมายห้ามการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมหรือกฎหมายควบคุมราคา เป็นต้น³⁶ กฎหมายเหล่านี้มีลักษณะคาบเกี่ยวกับระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนที่บัญญัติขึ้นเพื่อความสงบสุขและความเป็นธรรมในสังคม มีข้อสังเกตว่ากฎหมายที่เกิดขึ้นใหม่นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองเอกชนก็ไม่ใช่จะว่าเพื่อการใช้อำนาจของรัฐก็ไม่เชิง แต่มีขึ้นเพื่อรักษาความเป็นธรรม

สัญญาขึ้น อีกฝ่ายจะไม่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ตามกฎหมาย การทำสัญญาระหว่างกันตกลงให้ได้เปรียบเสียเปรียบแก่กันอย่างไร แล้วแต่ความสมัครใจของคู่สัญญาซึ่งจะต้องระวังรักษาผลประโยชน์ของตน

³⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2546), น. 121-122.

ระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่ายเพื่อมีดุลยภาพระหว่างกัน จึงมีผู้เรียกกฎหมายที่ออกมาแก้ปัญหาสังคมนี้ว่า “กฎหมายสังคม”³⁷

อย่างไรก็ตาม ด้วยแนวความคิดการใช้อำนาจของรัฐเช่นนี้ถือกันว่ารัฐเป็นเจ้าของสิทธิที่รัฐมีหน้าที่ในการดูแลผลประโยชน์ของประชาชนและรัฐมีอำนาจฟ้องคดีต่อผู้กระทำการที่ไม่สุจริตแทนประชาชนผู้เสียหายได้ เมื่อรัฐเป็นเจ้าของสิทธิรัฐจึงเป็นผู้ถูกกระทำละเมิดมีอำนาจในการดำเนินคดีต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในลักษณะเช่นนี้ได้ เรียกว่ารูปแบบการดำเนินคดีนี้ว่า “การดำเนินคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest Litigation)³⁸ เช่น บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของสาธารณชนตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 แต่อย่างไรก็ดี แนวความคิดการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนโดยการกำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของสิทธิอาจจะมีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาในบางสถานการณ์ดังที่กล่าวมา แต่ในสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รัฐเป็นเจ้าของสิทธิและมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลเด็ดขาดเพียงผู้เดียว ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าลำพังภาครัฐเองก็ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้คลี่คลายได้เนื่องจากภาครัฐยังข้อจำกัดอยู่ในหลายประการ เมื่อปล่อยให้รัฐเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียวเท่านั้น แม้ว่าจะมีมาตรการตรวจสอบการปฏิบัติหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกชั้นหนึ่ง เช่น การดำเนินคดีต่อศาลปกครองให้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่หรือการฟ้องคดีอาญาให้ศาลลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเว้นกระทำการ แต่มาตรการตรวจสอบนี้ยังคงมีข้อขัดข้องตรงที่ศาลได้วางหลักการฟ้องคดีไว้ว่า ผู้ที่มีสิทธิในการดำเนินคดีจะต้องเป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์นั้นโดยตรงหรือถูกกระทบสิทธิจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิฉะนั้นจะไม่มีสิทธิฟ้องคดีนั้นได้³⁹

³⁷ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11, น. 123- 124.

³⁸ รศ. บุญสินสุข, “การดำเนินคดีแบบกลุ่มในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 7.

³⁹ วาสนา จันทราภรณ์, “การควบคุม คุ้มครองป้องกันและการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 81.

4. แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นสิ่งหนึ่งที่เปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางเดิมที่เน้นการดูแลและพัฒนาสิ่งแวดล้อมโดยภาครัฐ ที่ได้แสดงให้เห็นแล้วว่าเกิดความล้มเหลวในหลักการดังกล่าวด้วยข้อจำกัดหลายประการอันเนื่องจากการดำเนินงานของรัฐ เช่น ปัญหาด้านบุคลากรของรัฐไม่เพียงพอ ปัญหาด้านงบประมาณที่มีจำกัด ปัญหาเรื่องความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนปัญหาด้านจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนที่เข้าใจเสมอว่าทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นเป็นของรัฐ ประชาชนจึงปล่อยให้สิทธิของรัฐเพียงฝ่ายเดียว ทรัพยากรธรรมชาติภายในรัฐจึงเสื่อมโทรมลงอย่างมาก เช่น ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนแหล่งกำเนิดมลพิษบางประเภท เช่น โรงแรม โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น มีการปล่อยน้ำเสียเกินกว่าค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษไม่มีอำนาจสั่งหยุดกิจการจึงมักจะอ้างว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งพักหรือหยุดกิจการดังกล่าวด้วยเหตุปล่อยน้ำเสียได้ ทั้งๆ ที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจเสนอแนะการสั่งพักหรือพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการสั่งให้หยุดใช้หรือทำประโยชน์ด้วยประการใดๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้ดำเนินการได้⁴⁰

เมื่อภาครัฐไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งแวดล้อมจึงส่งผลร้ายที่กลับมาทำลายชีวิต ทรัพย์สิน สุขภาพ อนามัยของประชาชนที่อยู่ในสังคมนั้น ประชาชนจึงเป็นผู้คอยรับผลจากความเสียหายในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอยู่ฝ่ายเดียว ด้วยเหตุนี้เองทุกๆ ประเทศจึงเริ่มมีแนวคิดที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมๆ กันรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในเชิงการเฝ้าระวัง การแจ้งเหตุ การร้องเรียน รวมถึงการฟ้องร้องคดีในกรณีที่หน่วยงานของรัฐบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเรียกได้ว่าเป็นแนวคิดเพื่อการจัดการกับปัญหาดังแต่ต้นเหตุถึงปลายเหตุกันเลยทีเดียว

นอกจากนี้ เมื่อสังคมมีการพัฒนาที่สลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นจนเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐกับประชาชนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย อีกทั้งยังมีปัญหาเรื่องความโปร่งใส

⁴⁰ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และพงษ์เดช วานิชกิตติกุลและคณะ, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาวิเคราะห์คดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม,” สำนักประธานศาลฎีกา ศาลยุติธรรม, 2547, น. 28.

ในการดำเนินงานด้านต่างๆ ขององค์กรที่ใช้อำนาจ ฉะนั้น ถ้าพึ่งแต่การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการเลือกตั้งผู้แทนให้ทำหน้าที่แทนตน อันเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อมของประชาชนเท่านั้น จึงไม่เพียงพออีกต่อไป ปัจจุบันมีแนวทางรัฐศาสตร์ที่จะให้ประชาชนได้เข้าไปมีบทบาทพร้อมโดยตรงในการบริหารและการปกครองประเทศ (Self government) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดการและเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โดยถือกันว่าวิธีการนี้เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Authentic participation)⁴¹ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นแนวความคิดที่ควบคู่ไปกับระบอบประชาธิปไตย อันเนื่องจากระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน ดังนั้น จึงสมควรที่จะให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศในทุกๆ ด้าน

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศเพราะการที่ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเรื่องใดก็ตามแล้วย่อมก่อให้เกิดพลังของมวลชนอันยิ่งใหญ่ โดยเฉพาะจากการที่ประชาชนผู้ได้รับผลประโยชน์ในพื้นที่เองมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตนเอง ทั้งยังเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่องตลอดจนกระตุ้นให้เกิดความคิดและความรู้สึกรับผิดชอบที่ดีต่อปัญหาของชุมชนอีกด้วย⁴²

ประชาชนจึงเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่จะช่วยผลักดันให้เกิดกลไกการบังคับใช้กฎหมายทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพขึ้น ดังนั้นแนวคิดที่ว่า การจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นภาระหน้าที่ของทุกฝ่ายที่จะต้องร่วมมือกัน ประชาชนจึงเป็นองค์กรที่รัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญและรับรองสิทธิของพวกเขาไว้ในกฎหมายเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดศักยภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐที่ยังคงมีขีดจำกัดในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพื่อสอดส่องดูแลเพื่อป้องกันมิให้มีการทำลายสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ในการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงนับได้ว่าเป็นแนวทางที่ดีที่สุดในการผลักดันการปฏิบัติการของภาครัฐไปสู่ภาคประชาชนซึ่งผู้ที่มีอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม หลักการที่ให้อำนาจแก่ประชาชนจะต้องมีการเพิ่มขีดความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมถึงการมีส่วนร่วม

⁴¹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), น. 48.

⁴² สืบค้นเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2550, จาก <http://www.sirindhorn.net/Development-Duties.html>

ในการฟ้องร้องคดีเพื่อสร้างคามยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอีกด้วย วิธีการเหล่านี้เป็นแนวทางที่จำเป็นต่อการปรับปรุงการดำเนินกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยหลักการนี้จึงนำมาซึ่งความโปร่งใสที่ประชาชนจะสามารถเข้าตรวจสอบและสร้างความรับผิดชอบซึ่งสามารถนำไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงได้บัญญัติถึงการรับรองสิทธิบางประการของประชาชนไว้เพื่อเป็นการนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกขั้นตอนหนึ่งและอาจต่อเนื่องไปถึงการให้กำลังบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป⁴³ เช่น ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชนผู้พบเห็นอาจนำเข้าร้องเรียนกล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานได้ตามมาตรา 6 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ แต่อย่างไรก็ดี ตามกฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่เปิดโอกาสแก่ประชาชนผู้พบเห็น บุคคลทั่วไปหรือองค์กรเอกชนในการดำเนินคดีเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติกับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม หรือดำเนินคดีต่อหน่วยงานของรัฐในกรณีที่หน่วยงานของรัฐบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศเยอรมันเปิดโอกาสให้ประชาชนโดยองค์กรเอกชนฟ้องคดีที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ตามกฎหมาย Federal Nature Conservation Act 2002 มาตรา 61(2) หรือประเทศสหรัฐอเมริกาหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแทบทุกฉบับซึ่งเป็นหลักการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องทรัพยากรธรรมชาติควบคู่ไปกับการฟ้องคดีของภาครัฐแล้ว

โดยสรุปแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงเป็นระบบที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางอำนาจรัฐกับประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการรับรองและเป็นบทบัญญัติที่เป็นการต่อสู้กันระหว่างรัฐและประชาชนเกี่ยวกับอำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยระบบกฎหมายเป็นการให้อำนาจรัฐเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการแต่เพียงผู้เดียว แต่ผลจากเรื่องดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดปัญหา

⁴³ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 41, น. 257.

ความเสื่อมโทรมอย่างมากและส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนจึงต้องปรับเปลี่ยนอำนาจให้แก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรมากยิ่งขึ้น⁴⁴

5. หลักการ *actio popularis*

ในการศึกษาถึงการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะจำเป็นต้องพิจารณาถึงหลักการที่สำคัญภายในประเทศนั้นๆ ด้วยว่ามีแนวคิดและกฎหมายใดให้อำนาจในการฟ้องคดีเช่นนั้นหรือไม่ หากเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยประชาชนจะพบได้โดยทั่วไป เช่น กฎหมาย False Claims Act 1863 ที่มีขึ้นเพื่อการป้องกันมิให้ปัจเจกชนฉ้อโกงรัฐหรือการฟ้องคดีโดยประชาชนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่างๆ เช่น กฎหมาย Clean Air Act 1970 หรือกฎหมาย Endangered Species Act 1973 เป็นต้น แต่สำหรับในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์นั้นกลับไม่ปรากฏหลักการเช่นนั้น เนื่องจากการฟ้องคดีแนวความคิดในการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐและการฟ้องคดีเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ว่าบุคคลจะฟ้องคดีต่อศาลได้จะต้องมีสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์จึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายที่รับรองถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีเป็นพิเศษ⁴⁵ โดยอาศัยหลักการ *actio popularis* อันเป็นหลักการที่จะไปสู่รูปแบบการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าบุคคลผู้นั้นจะเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงจากความเสียหายที่เกิดขึ้นในครั้งนั้นหรือไม่

โดยหลักการ *actio popularis* ได้เริ่มปรากฏในกฎหมายโรมัน ในคดี *Dalrymple & Others v. Colonial Treasurer*⁴⁶ ในคดีนี้ศาลได้พิพากษาว่าตามกฎหมายนั้นบุคคลไม่จำเป็นต้องกล่าวอ้างถึงความเสียหายของบุคคลในการฟ้องคดี แต่อาจจะกล่าวอ้างถึงการมีส่วนได้เสียในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสาธารณะได้⁴⁷ ซึ่งในเวลาต่อมาเป็นที่ยอมรับกันว่าหลักการ *actio popularis* เป็นหลักที่ใช้ในการฟ้องในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยการอ้างส่วนได้เสียของ

⁴⁴ ไพโรจน์ พลเพชร, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), น. 329.

⁴⁵ Antonio Gidi, *Supra note 31*.

⁴⁶ *Dalrymple & Others v. Colonial Treasurer* 1910 TS 372.

⁴⁷ At 380-381 per Innes CJ.

สาธารณะ⁴⁸ และเมื่อมีความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมที่สร้างความเสียหายเป็นวงกว้างต่อประชาชน ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ซึ่งเคยถือว่ารัฐเป็นเจ้าของสิทธิมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเด็ดขาดเพียงผู้เดียว จึงอาจบัญญัติกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ให้ประชาชนเข้ามาฟ้องคดีควบคู่ไปกับการฟ้องคดีรัฐได้เช่นเดียวกับประเทศที่ใช้กฎหมายแบบคอมมอนลอว์

ดังนั้น โดยหลักการนี้ประชาชนจึงฟ้องคดีที่ความเสียหายกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติได้ในฐานะบุคคลผู้หนึ่งเป็นปัจเจกชนผู้เป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกภายในชุมชน ไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลผู้หนึ่งจะเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงจากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นหรือไม่ นอกจากนี้ หลักการ *actio popularis* ยังเป็นหลักการทางวิธีพิจารณาความซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับกฎหมายหลายประเภท เช่น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม นาย László Sólyom ได้อธิบายว่า การบังคับใช้กฎหมายแพ่งที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเนื่องด้วยลักษณะกฎหมายทั้งสองประเภทนี้มีหลักการพื้นฐานที่ประกอบไปด้วยหลักการ *actio popularis* ที่ทำให้การดำเนินคดีแพ่งกระทำได้โดยเอกชนหรือโดยหน่วยงานของรัฐ⁴⁹

หากเปรียบเทียบกับหลักการ *actio popularis* กับหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class action) จะพบว่า การดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นเป็นการดำเนินคดีโดยตัวแทนของสังคมที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาเดียวกันที่ดำเนินการโดยกลุ่มของปัจเจกชนที่มีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์คล้ายๆ กันโดยในทางวิธีพิจารณาแล้วสามารถรวมการพิจารณาคดีหลายๆ คดีนั้นเป็นเพียงหนึ่งคดีเท่านั้น ซึ่งมีหลักการพื้นฐานของการดำเนินคดีของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากก็คือการเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ตามข้อเรียกร้องของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ โดยหลักการจึงเป็นการดำเนินคดีผ่านบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่ม การดำเนินคดีแบบกลุ่มจึงทำให้เกิดการดำเนินคดีที่สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นซึ่งหลักการของการดำเนินคดีแบบกลุ่มนี้มีพื้นฐานมาจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์⁵⁰

อย่างไรก็ดี การดำเนินคดีแบบกลุ่มกลับไม่เป็นที่รู้จักในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์นั้นจะไม่มี การ

⁴⁸ Retrieved May 24, 2008, from <http://www.riigikohus.ee>

⁴⁹ Retrieved May 24, 2008, from <http://jesz.ajk.elte.hu/julesz15.html>

⁵⁰ Anna Erlyana , Chapter IV Administrative Court and Legal Reform 1998 in Indonesia, p. 100.

ดำเนินคดีในลักษณะที่เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะเช่นนี้เกิดขึ้น กล่าวคือ ในระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์นั้นอาจจะสร้างกลไกในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะได้โดยผ่านการกระทำของบุคคลผู้เป็นตัวแทนของสาธารณะเช่นกันโดยอาศัยหลัก *actio popularis* นี้ทำให้เกิดการดำเนินคดีที่ประชาชนเป็นผู้เสนอคดีต่อศาลได้เรียกว่าเป็น หลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen suit) แต่เนื่องด้วยระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์เป็นระบบที่ต้องให้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อการบังคับใช้ในสังคม หากภายในรัฐจะมีการดำเนินคดีในรูปแบบอื่นๆ นอกเหนือไปจากรูปแบบที่มีบทบัญญัติอยู่ในกฎหมายจึงมีอาจกระทำได้⁵¹

เมื่อมีการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะแล้วจะพบว่ากรณีเป็นเรื่องส่วนตัวเสียของประโยชน์สาธารณะซึ่งมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของรัฐ ดังนั้น ด้วยผลของหลักการ *actio popularis* จึงเป็นการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะอันเป็นการตั้งประเด็นมุ่งตรงไปสู่การดำเนินงานของรัฐบาลนั่นเอง⁵²

อย่างไรก็ดี หลักการ *actio popularis* ก็มีความคล้ายคลึงกับหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class action) อยู่บ้างโดยหลักการทั้งสองยินยอมให้มีการยื่นฟ้องคดีตามข้ออ้างที่เกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียของคนจำนวนมากและการดำเนินคดีนั้นอาจกระทำได้ในนามของบุคคลคนเดียวหรือบุคคลหลายๆ คน โดยทั้งสองหลักการเป็นกรณีที่มีความเกี่ยวพันกันระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชน ส่วนความแตกต่างของหลักการ *actio popularis* และการดำเนินคดีแบบกลุ่ม ได้แก่⁵³

1. การดำเนินคดีแบบกลุ่มจะต้องเป็นกรณีที่มีผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงเท่านั้น กล่าวคือ สมาชิกในกลุ่มผู้ประสงค์จะดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นจะต้องเป็นประกอบไปด้วยบุคคลผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับความเสียหายโดยตรงเท่านั้นจึงจะนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยวิธีการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ ส่วนหลักการ *actio popularis* เป็นหลักการที่ยินยอมให้มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลได้เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกระทบต่อประโยชน์สาธารณะโดยปัจเจกชนมีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ในฐานะที่เป็นปัจเจกชนผู้เป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกในสังคม โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงหรือไม่

2. การกล่าวอ้างถึงส่วนได้เสียตามหลักของ *actio popularis* ย่อมหมายถึง ประโยชน์ของสาธารณะหรือส่วนได้เสียของสังคมโดยรวมที่ถือกันว่าเป็นผลประโยชน์ของสมาชิกทุกคนในสังคม

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*, p. 101.

แต่ในการดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นเป็นการกล่าวอ้างถึงส่วนได้เสียที่มีความคล้ายคลึงกันของบุคคลภายในกลุ่มซึ่งเป็นส่วนได้เสียของแต่ละบุคคลโดยเฉพาะอยู่แล้ว เพียงแต่การดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้นเป็นรูปแบบการฟ้องคดีที่กฎหมายยินยอมให้มีการฟ้องคดีต่อศาลเป็นคดีเดียวกันในลักษณะการรวมตัวของกลุ่มผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมากเพื่อจะทำให้เกิดความสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีลักษณะความเสียหายคล้ายคลึงกันเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป หลักการ *actio popularis* เป็นหลักการที่ยินยอมให้บุคคลทั่วไปสามารถที่จะยื่นฟ้องคดีแพ่งได้ในนามของส่วนรวมได้ โดยหลักการนี้จะนำไปสู่รูปแบบการฟ้องคดีของปัจเจกชนในกรณีที่เกิดความเสียหายกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะโดยผ่านประชาชนซึ่งสามารถกระทำได้ในฐานะบุคคลที่เป็นปัจเจกชนผู้เป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกในสังคม โดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงจากความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อประโยชน์สาธารณะเหล่านั้นหรือไม่⁵⁴

6. ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะให้คำนิยามของคำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” (Environmental cases) อย่างแพร่หลาย เนื่องจากการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมักจะถือกันว่าเป็นคดีละเมิดหรือเป็นคดีที่เกี่ยวกับการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ทำให้การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมต้องพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความแพ่งทั่วไปซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและบุคคลที่ได้รับผลกระทบได้ ทั้งยังมีความเห็นกันว่าคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษและแตกต่างจากคดีละเมิดหรือคดีที่เกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญทั่วไป นอกจากนี้ การสร้างคำนิยามทางกฎหมายยังเป็นส่วนสำคัญในระบบประมวลกฎหมายซึ่งเป็นการกำหนดถึงความเข้าใจในขอบเขตของการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อจะทำให้เกิดความชัดเจนในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

ก่อนที่จะกล่าวถึงคดีสิ่งแวดล้อมจะต้องพิจารณาคำนิยามที่เกี่ยวข้องเสียก่อนอันได้แก่ คำว่า “คดี” และ “สิ่งแวดล้อม” นั้นมีความหมายอย่างไร ซึ่งหากพิจารณาในกฎหมายอื่นๆ ที่มีบัญญัติไว้อยู่แล้วมีสาระสำคัญ ได้แก่

⁵⁴ Mas Achmad Santosa, Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan, “Concept and Implementation of Class Actions,” (Jakarta: ICEL, 1997), p. 20.

“คดี” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หมายถึง “กระบวนการพิจารณานับตั้งแต่เสนอคำฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้รับรอง คຸ່ມครองบังคับตามหรือเพื่อการใช้ซึ่งสิทธิหรือหน้าที่”⁵⁵

“สิ่งแวดล้อม” พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หมายถึง “สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น”⁵⁶

หากตีความตามถ้อยคำดังกล่าวแล้วคำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” หมายถึงข้อพิพาทหรือความขัดแย้งต่างๆ ที่เกี่ยวกับทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นแล้วซึ่งจะครอบคลุมไปในคดีทุกประเภท จะเห็นได้ว่าการให้นิยามเช่นนี้จะไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนและไม่น่าจะถูกต้องนักเพราะเป็นการให้ความหมายที่กว้างเกินไป⁵⁷ นอกจากนี้ ยังทำให้คำนิยามของคดีสิ่งแวดล้อมไม่สามารถที่จะนำมาบังคับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ในทางปฏิบัติ

ในทางกลับกัน หากปราศจากคำนิยามของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ที่เหมาะสมแล้วอาจจะก่อให้เกิดปัญหาตามมา ตัวอย่างเช่น ในคดีที่เกิดขึ้นในรัฐ Illinois มีความล้มเหลวในการให้คำนิยาม “สิ่งแวดล้อม” โดยในปี 1997 นาย Joseph Glisson ได้ดำเนินการฟ้องคดีโดยประชาชนต่อ City of Marion รัฐ Illinois เพื่อที่จะป้องกันการทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยของสายพันธุ์สัตว์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ภายในรัฐจากการก่อสร้างเขื่อน โดยนาย Glisson ดำเนินการผ่านกระบวนการทางรัฐธรรมนูญแห่งรัฐอิลลินอยส์ซึ่งยินยอมให้ประชาชนมีความสามารถที่จะฟ้องคดีได้เพื่อการปกป้อง “สิทธิที่จะมีสุขภาพที่ดีภายในสิ่งแวดล้อม” (Healthful environment) แต่รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้มีการให้คำนิยามของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ไว้แต่อย่างใด ทำยี่ที่สุดในปี 1999 ศาลสูงสุดแห่งรัฐ Illinois ได้พิพากษาในคดีนี้ว่า “สุขภาพที่ดีในสิ่งแวดล้อม” ไม่รวมถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะปกป้องสายพันธุ์สัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์และแหล่งที่อยู่อาศัย⁵⁸ ตามที่นาย Glisson ได้ดำเนินการฟ้องคดีเพื่อการปกป้องสายพันธุ์สัตว์จึงไม่อาจเป็นผลสำเร็จได้ จะเห็นได้ว่าการไม่มีคำนิยามของ “สิ่งแวดล้อม” ที่เหมาะสมซึ่งควรจะรวมถึงพันธุ์ไม้ และสายพันธุ์สัตว์ต่างๆ รวมถึงแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์เหล่านั้นแล้ว ย่อมทำให้เกิดผลของการตีความกฎหมายที่ไม่แน่นอนตามมา การจะปกป้องหรือคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงจึงไม่อาจจะเกิดขึ้นได้

⁵⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1(2)

⁵⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 4

⁵⁷ วินัย เรืองศรี, “คำบรรยาย เรื่อง ลักษณะและขอบเขตคดีสิ่งแวดล้อม,” เอกสารการเรียนรู้ การสอนวิชา น.784 ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม, น. 3.

⁵⁸ Defenders of Wildlife Center for Wildlife Law, *Supra* note 33.

สำหรับในประเทศไทย มีนักกฎหมายบางท่านเห็นกันว่าคดีสิ่งแวดล้อมจะมีความคล้ายคลึงกับคดีละเมิดทั่วไป อยู่บ้าง กล่าวคือ มีการกระทำของบุคคลเป็นองค์ประกอบสำคัญในความผิด แต่คดีสิ่งแวดล้อมก็มีความแตกต่างจากคดีละเมิดหรือคดีแพ่งทั่วไป ดังนี้

- 1) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสาธารณะสมบัติของคนทั่วไป
- 2) มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคมจำนวนมาก
- 3) ต้องใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหาย
- 4) ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย
- 5) ต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์⁵⁹

นอกจากนี้ในปัจจุบันศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์⁶⁰ ได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นอีกด้วย โดยคดีสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกา หมายถึง คดีอาญาและคดีแพ่งที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ รวมทั้งคดีที่ประธานศาลฎีกาเห็นสมควรกำหนดให้เป็นคดีสิ่งแวดล้อม โดยจัดเป็นกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านมลพิษ⁶¹ จะเห็นได้ว่าศาลฎีกาไม่ได้ให้คำ

⁵⁹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และพงษ์เดช วานิชกิตติกุลและคณะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 41, น. 20-21.

⁶⁰ คำสั่งศาลฎีกาที่ 30/2547 และประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เรื่อง การจัดตั้งแผนกในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2549.

⁶¹ กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติรักษาคลองรัตนโกสินทร์ศก 121 (2) พระราชบัญญัติป่าไม้ (3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2484 (4) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (5) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 (6) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (7) พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 (8) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (9) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 (10) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 (11) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 (12) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 (13) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535

กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ได้แก่ (1) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 (2) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2545 (3) พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 (4) พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 (5) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย

นิยามที่ชัดเจนในแง่เนื้อหาของคดีสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงการกำหนดว่ากฎหมายฉบับใดที่จัดอยู่ในกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมและเมื่อใดมีคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแล้วแผนกคดีสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้นต่อไป

สำหรับการกำหนดคำนิยามของคำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” ผู้เขียนเห็นว่า โดยสภาพของคดีสิ่งแวดล้อมคือการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจจะนำไปสู่การดำเนินทางคดีทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางปกครองนั้นก็ขึ้นอยู่กับการพิจารณาไปตามกฎหมายที่ต้องการจะฟ้องคดี โดยการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมจะต้องคำนึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก กล่าวคือ ต้องเป็นกระบวนการพิจารณานับตั้งแต่เสนอคำฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้รับรอง คุ้มครองบังคับตามหรือเพื่อการใช้ซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม กระบวนการทางศาลจึงควรมีขึ้นเพื่อการเอื้ออำนวยต่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ

หากพิจารณาในแง่ของความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเห็นได้ว่า ความเสียหายจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของส่วนรวม แม้จะไม่มีผู้ใดได้รับความเสียหายโดยตรงในขณะนั้นแต่ก็มักจะได้รับผลกระทบโดยทางอ้อมในเวลาต่อมา เช่น เมื่อเกิดมีการปล่อยสารพิษลงสู่แม่น้ำ ในขณะนั้นชาวบ้านผู้อาศัยและดำรงชีพอยู่ใกล้กับแม่น้ำ หากมีการอุปโภคหรือบริโภคน้ำจากแม่น้ำนั้นเข้าไป แม้ว่าไม่เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพหรืออนามัยในทันทีทันใดก็ตาม แต่เมื่อสารพิษได้ก่อตัวขึ้นหรือร่างกายมีภูมิต้านทานน้อยลง เมื่อนั้นความเจ็บป่วยก็จะแสดงออกมาซึ่งอาจส่งผลต่อชีวิตและสุขภาพ ร่างกายของผู้นั้นตามแต่ปริมาณที่ได้รับเข้าไป แม้ชาวบ้านที่ยังไม่ได้รับความเสียหาย แต่ชาวบ้านเหล่านั้นก็ไม่อาจจะใช้สอยประโยชน์จากแม่น้ำซึ่งเป็นของส่วนรวมได้อีกต่อไป จึงเรียกได้ว่าเป็นความเสียหายที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น กฎหมายก็ควรที่จะให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะฟ้องร้องต่อผู้กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ ด้วยเหตุผลนี้ในคดีสิ่งแวดล้อมไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าจะมีบุคคลผู้ได้รับความเสียหายแล้วหรือไม่ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะที่เป็น

พ.ศ. 2535 (6) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 (7) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 (8) พระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2533 (9) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 (10) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (11) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ของสังคมโดยรวม แม้ไม่มีผู้ใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษก็ควรที่จะให้ประชาชนเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีเช่นนี้ได้

นอกจากนี้ แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่มีบุคคลใดได้รับความเสียหายโดยตรง แต่จะเห็นได้ว่าย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนเป็นผู้ได้รับความเสียหาย อันเนื่องมาจากการไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างปกติสุข ซึ่งในปัจจุบัน สิทธิการใช้หรือการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประชาชนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แล้ว เมื่อสิทธิดังกล่าวถูกระทบกระเทือน ประชาชนจึงสมควรฟ้องคดีเพื่อได้รับความคุ้มครองได้

อย่างไรก็ตาม ความเสียหายที่เกิดขึ้นที่จะถือเป็นคดีสิ่งแวดล้อมได้จะต้องเกิดจากการกระทำของมนุษย์เท่านั้น หากเกิดจากผลของธรรมชาติที่ดลบันดาลให้เกิดความเสียหายด้วยตัวเองแล้วย่อมไม่อาจเป็นคดีสิ่งแวดล้อม

โดยสรุปแล้วผู้เขียนเห็นว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” หมายถึงคดีใดๆ ที่บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือกระทบต่อการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนการดำรงชีพอย่างปกติสุขและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อบุคคลหรือทรัพย์สินหรือไม่ก็ได้

7. แนวคิดและที่มาของบทบาทของประชาชนในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมกำลังเป็นปัญหาสำคัญในทุกประเทศ โดยสภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีลักษณะที่เชื่อมโยงและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งโลกโดยไม่มีรอยต่อหรือการแบ่งแยกระบบของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออกเป็นส่วนได้อย่างชัดเจนของประเทศต่างๆ ดังนั้น เมื่อมลพิษเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงสามารถขยายตัวเป็นวงกว้างและอาจสร้างความเสียหายให้กับพื้นที่อื่นๆ ที่ไม่ได้ก่อให้เกิดมลพิษนั้นเลยก็ได้ เช่น ในอดีตการพัฒนาประเทศมีความจำเป็นที่จะต้องใช้สาร CFC เพื่อดำเนินกิจกรรมการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งในภายหลังมีการค้นพบว่าสาร CFC นี้มีความสามารถในการทำปฏิกิริยากับโอโซนในชั้นบรรยากาศได้ดีจึงทำให้ปริมาณความหนาแน่นของชั้นโอโซนลดลงจนกลายเป็นรอยร้าวของชั้นโอโซนทำให้รังสียูวีจากดวงอาทิตย์ส่องผ่านชั้นบรรยากาศลงมาได้ส่งผลเกิดความเสียหายต่อโลกและมนุษย์อย่างมากและปัญหารอยร้าวของชั้นโอโซนกลับพบมากในบริเวณขั้วโลกใต้ซึ่งในพื้นที่ดังกล่าวมีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนน้อยและ

ไม่มีการประกอบกิจกรรมที่ใช้สารเคมีดังกล่าวเลย⁶² จึงเห็นได้ชัดว่าปัญหาทางสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาไร้พรมแดน กล่าวคือ มลพิษในสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของประเทศหนึ่ง อาจสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศอื่นที่ไม่ได้ก่อมลพิษนั้นเลยก็เป็นได้ ปัญหาทางสิ่งแวดล้อมจึงเป็นปัญหาสำคัญของทุกประเทศและความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งในระดับระหว่างประเทศ และภายในประเทศ นำไปสู่แนวคิดที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล จัดการตลอดจนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเมื่อเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยเคยได้ชื่อว่ามีคุณภาพสมบูรณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติทุกๆ ประเภทไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรป่าไม้ ดิน แหล่งน้ำ แร่ธาตุ และความหลากหลายทางชีวภาพดังคำกล่าวที่ว่า “ในน้ำมีปลาในนามีข้าว” โดยสภาพของประเทศไทยจึงเหมาะสมที่จะเป็นประเทศที่ดำเนินกิจกรรมด้านเกษตรกรรมเป็นอย่างยิ่ง ประชาชนอยู่อาศัยและดำรงชีพอยู่ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ เดิมทีปัญหาสิ่งแวดล้อมยังเป็นเรื่องไกลตัวของทุกคน ครั้งใดที่เกิดมลพิษขึ้นสิ่งแวดล้อมก็สามารถจะรักษาเยียวยาความเสียหายนั้นได้ด้วยตัวเองเพราะความสมดุลทางธรรมชาติยังคงมีอยู่มาก แต่ในช่วงที่ประเทศไทยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นผู้นำได้เสนอแนวคิดแบบเสรีนิยมเข้ามาใช้ในประเทศพร้อมคติพจน์ในสมัยนั้นคือ “งานคือเงิน เงินคืองาน บันดาลสุข” และ “น้ำไหลไฟสว่าง ทางสะดวก” เพื่อเป็นการพัฒนาที่มุ่งเน้นความเจริญทางด้านวัตถุเป็นสำคัญ⁶³ ช่วงเวลาที่ผ่านมามีการเร่งรัดพัฒนาประเทศโดยการประกอบกิจกรรมทางอุตสาหกรรมเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จึงทำให้มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดออกมาใช้โดยมิได้คำนึงถึงการสูญเสียไปของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ สิ่งแวดล้อมจึงเกิดความเสียหายและขาดความสมดุล ประเทศไทยจึงต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมเช่นเดียวกับนานาประเทศ

แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญต่อปัญหานี้จึงได้จัดตั้งให้มีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นมาเพื่อการดูแล บริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นเอกภาพก็ตาม แต่โดยแนวคิดที่ยึดถือกันว่าทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐเท่านั้น และประชาชนเป็นเพียงผู้อยู่อาศัยและจะใช้ประโยชน์ได้เพียงเท่าที่รัฐวางเงื่อนไขไว้เท่านั้น รัฐจึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เพียงผู้เดียวในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมพร้อมกับรัฐ

⁶² Retrieved July 5, 2008, from <http://www.tmd.go.th/~ozone>

⁶³ สืบค้นเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2551, จาก <http://www.bangkokwisdom.net>

เดิมที่ประชาชนได้ยินยอมให้รัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพียงลำพัง แต่เมื่อการดำเนินงานของรัฐไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้ จนกระทั่งสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและเสื่อมโทรมจนถึงขั้นวิกฤต มลพิษทางสิ่งแวดล้อมจึงสร้างความเสียหายต่อประชาชนผู้อาศัยอยู่ภายในประเทศ ประชาชนจึงเกิดความตื่นตัวและตระหนักต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อการแก้ไขเยียวยาต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กำลังมีอยู่ ทั้งยังมีความพยายามที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันมิให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อมซึ่งจะสร้างความเสียหายต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอีกต่อไป ดังนั้น จึงเกิดปรากฏการรวมตัวและการเคลื่อนไหวของประชาชนให้เห็นอยู่เรื่อยมาเพื่อเรียกร้องการมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้หมดสิ้นไป⁶⁴ กระแสความพยายามที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมช่วยกันดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติจึงเกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากกรณีชาวบ้านห้วยแก้ว กิ่งอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ได้คัดค้านการที่รัฐอนุญาตให้นักธุรกิจเข้าไปเช่าป่าไม้ในเขตหมู่บ้านดังกล่าวและชาวบ้านยังเรียกร้องให้ประชาชนเป็นผู้ดูแลป่าของหมู่บ้านหรือตำบลของตนเองอีกด้วย จากเหตุการณ์นี้ สะท้อนถึงกระแสการเรียกร้องที่ประชาชนต้องการจะเข้ามาเป็นผู้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติด้วยตนเอง⁶⁵

เมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมสร้างความเสียหายต่อสังคมโดยรวมปัญหานี้จึงกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ การดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมักจะเป็นการดำเนินคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะอยู่เสมอ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นกระทบต่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมไม่ใช่เพียงผลประโยชน์ของเอกชนบุคคลคนเดียวหรือเพียงกลุ่มเดียว แม้ว่าลักษณะความเสียหายที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะโดยรวม แต่การดำเนินคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะในประเทศไทยกลับมีแนวคิดที่ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีเป็นรัฐเพียงฝ่ายเดียว ประชาชนหรือบุคคลทั่วไปไม่มีสิทธิที่จะฟ้องคดีที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้ ทั้งที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นกระทบต่อประโยชน์สาธารณะซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือบุคคลทั่วไปภายในรัฐนั้นๆ ด้วยก็ตาม

⁶⁴ คณิงนิจ ศรีบัวเอียวและคณะ, รายงานวิจัยเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหาและอุปสรรคและทางออก, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, 2545) น. 72.

⁶⁵ ประมวล รุจนเสรี, อำนาจของปวงชน, (กรุงเทพมหานคร: สุวนการพิมพ์, 2549) น. 148-150.

สำหรับประเทศไทยจากกระแสการเรียกร้องของประชาชนที่เกิดขึ้นเป็นผลให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับโดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในที่สุดจึงได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมและยังเปิดโอกาสให้เป็นสิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลอีกด้วย⁶⁶ แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่นับได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีการยอมรับบทบาทของประชาชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยกฎหมายฉบับนี้รับรองสิทธิของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมดังที่ปรากฏในมาตรา 6 กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น การขอรับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ หรือการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายฉบับนี้ก็ยังไม่มีการบัญญัติรับรองสิทธิที่บุคคลหรือกลุ่มองค์กรจะสามารถฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมไว้แล้ว จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมตามกฎหมายไทยก็ยังกระทำได้อย่างจำกัดอยู่ในวงแคบๆ ทำให้การดำเนินการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ประชาชนจึงเริ่มรวมตัวและเคลื่อนไหวอีกครั้งเพื่อการเรียกร้องให้มีการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยรูปแบบและวิธีการต่างๆ กันออกไป เช่น การเปิดอภิปราย การสัมมนา การชุมนุมประท้วง การสร้างเครือข่ายองค์กรกลุ่มหรือองค์กรพัฒนาเอกชนกับประชาชน⁶⁷

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67.

⁶⁷ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), น. 55- 56.

โดยสรุป เหตุผลที่ประชาชนจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการฟ้องคดีแพ่งในคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมีดังต่อไปนี้

ประการแรก การที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ประชาชนทั่วไปสามารถฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้ด้วยเหตุที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐเท่านั้น เอกชนจึงไม่ควรเข้ามายุ่งเกี่ยว แนวคิดเช่นนี้ยังรากฝังลึกอยู่ในสังคมมายาวนาน ด้วยเหตุผลที่ทรัพยากรธรรมชาติไม่ใช่ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะการที่ถือว่าทรัพยากรธรรมชาติเป็นของรัฐเท่านั้น อำนาจหน้าที่จึงเป็นของรัฐ การดูแลจัดการหรือการแก้ไขปัญหาตลอดจนฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดจึงเป็นกระบวนการใช้อำนาจของรัฐซึ่งผูกขาดไว้เฉพาะรัฐเพียงผู้เดียว ทั้งๆ ที่ประชาชนผู้อยู่อาศัยและดำรงชีพในสิ่งแวดล้อมภายในรัฐจะได้รับผลกระทบจากความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมอยู่เสมอ เมื่อใดที่รัฐไม่ดำเนินการหรือดำเนินการล่าช้า เอกชนก็ไม่สามารถที่จะฟ้องร้องต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายได้ เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาคำหนดว่าบุคคลที่จะฟ้องคดีได้จะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำในครั้งนั้นเสียก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องศาลได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจะดำเนินคดีตามกฎหมายจะต้องรอให้เกิดความเสียหายก่อนเท่านั้น จึงเท่ากับว่ากฎหมายไม่ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิที่ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามที่รัฐธรรมนูญนั่นเอง เรียกได้ว่ากฎหมายยังไม่มีหลักประกันที่เพียงพอแก่ประชาชนว่ารัฐผู้ใช้อำนาจจะดำเนินการไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวมอย่างแท้จริง ดังนั้น ประชาชนจึงสมควรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการฟ้องคดีเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กับรัฐด้วย

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาถึงสภาพความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติที่มักจะเป็นเรื่องกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หากมีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของส่วนรวม ผลแห่งการกระทำนั้นย่อมกระทบต่อบุคคลจำนวนมากที่ต้องอาศัยอยู่ภายในรัฐไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าในการกระทำนั้นหากได้ส่งกระทบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ของส่วนตัวของเอกชนทุกคนอยู่นั่นเอง ดังนั้น บุคคลทั่วไปจึงควรมีสิทธิที่จะฟ้องคดีที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของสังคมได้ ด้วยสาเหตุที่บุคคลทั่วไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียในประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งกฎหมายสิ่งแวดล้อมคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมยิ่งกว่าหากเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและเป็นมลพิษในเวลาต่อมา แม้ว่าบุคคลทั่วไปจะยังไม่ได้ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจแต่อย่างใดในขณะนั้น

แต่ก็ถือได้ว่าเป็นบุคคลเหล่านั้นได้รับความทุกข์ทรมานจากการไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นๆ แล้ว จึงมีความชอบธรรมที่จะฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นให้ดำรงอยู่ต่อไป⁶⁸ จากการที่ประชาชนไม่สามารถใช้สอยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นได้⁶⁹

ประการที่สาม หากกฎหมายได้กำหนดให้มีการฟ้องคดีที่เป็นแนวทางคู่ขนานกับการฟ้องคดีของรัฐแล้วซึ่งสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว การฟ้องคดีโดยประชาชนยังจะเป็นการกระตุ้นการทำงานของภาครัฐได้อีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นไปด้วย โดยผลที่จะเกิดขึ้นย่อมทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมดียิ่งขึ้นไปอีก

⁶⁸ Barton H. Thompson, Jr., The Continuing Innovation of Citizen Enforcement,” University of Illinois Law Review, p.197, (2000).

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรองรับเรื่องการสิทธิการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของบุคคลไว้ในมาตรา 66 และรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลตามมาตรา 85 และมาตรา 290.