

บทที่ 3

การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนตามกฎหมายต่างประเทศ

ในบทที่ 3 นี้จะนำเสนอแนวคิดในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและเนเธอร์แลนด์ โดยแบ่งเป็น 2 หัวข้อ ดังนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา
2. ประเทศเนเธอร์แลนด์

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

1.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการฟ้องคดีโดยประชาชน

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการฟ้องคดีกฎหมายสิ่งแวดล้อมมีมานานกว่า 600 ปี โดยปรากฏในปี 1388 รัฐสมัยของพระเจ้าริชาร์ดที่สอง รัฐสภาของประเทศอังกฤษได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวกับ “การปล่อยมูลสัตว์และสิ่งปฏิกูลลงในแม่น้ำและแหล่งน้ำอื่นๆ” (Dung and Filth put in Ditches, Rivers and other Waters) โดยกฎหมายฉบับนี้ยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลใดที่รู้สึกว่าเขาได้รับ “ความเดือดร้อน” (Grieved) หรือ “มีข้อข้องใจ” (Complain) สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อการบังคับให้เป็นไปตามบทกฎหมายนั้นได้ เนื่องจากการละเมิดกฎหมายของชุมชนเป็นหน้าที่ของส่วนรวมและผู้เป็นสมาชิกนั้นต้องร่วมกันดูแลรักษา¹

ต่อมากลางศตวรรษที่ 18 มีการกล่าวถึงหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนอย่างกว้างขวางในประเทศอังกฤษเพื่อการบังคับให้เป็นไปตามมาตรฐานทางสังคม เนื่องจากประชาชนที่ได้รับความทุกข์ทรมานจากการก่ออาชญากรรมซึ่งส่วนใหญ่ก่อเหตุโดยชาวบ้านระดับล่าง เหตุนี้เองจึงเกิด “Informer actions” ซึ่งเป็นการฟ้องร้องของบุคคลในสังคมอยู่บ่อยครั้งเป็นผลให้มีการบังคับใช้กฎหมายและสามารถจับกุมและลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลักษณะการดำเนินคดีเช่นนี้เองเป็นผลให้เกิดมาตรการบังคับใช้กฎหมายโดยประชาชนในขณะนั้น²

¹ Defenders of Wildlife Center for Wildlife Law, The Public in Action Using State Citizen Suit Statutes to Protect Biodiversity, p. 13. (September 2000).

² *Ibid.*

ในปัจจุบัน หลักการฟ้องคดีโดยประชาชนได้ปรากฏในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาเกือบทุกฉบับและยังปรากฏในกฎหมายบางฉบับที่ไม่ใช่กฎหมายสิ่งแวดล้อมอีกด้วย เช่น The American with Disabilities Act 1990 และ The Fair Housing Amendments Act 1988³

1.2 ความเป็นมาของการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

การฟ้องคดีโดยประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มขึ้นเมื่อรัฐสภาต้องการตรากฎหมายที่เป็นการสร้างกลไกการบังคับใช้กฎหมายซึ่งมีความคล้ายคลึงกับมาตรการของประเทศอังกฤษตามกฎหมายคอมมอนลอว์โดยปรากฏตั้งแต่ในศตวรรษที่ 13 โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้มีการบังคับใช้กฎหมายของกษัตริย์ที่เรียกว่า “Qui tam action” ตามภาษิตลาตินโบราณที่ว่า “qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur” มีความหมายว่า “he who sues for the king as well as for himself”⁴ โดยถอดความได้ว่า “บุคคลจะฟ้องคดีแทนกษัตริย์ได้เช่นเดียวกับฟ้องคดีเพื่อตนเอง” ด้วยหลักการของกฎหมายนี้เป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ หลักการนี้จึงปรากฏในกฎหมายหลายๆ ฉบับของกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตลอดจนกฎหมาย The False Claims Act 1863 เพื่อการป้องกันมิให้ปัจเจกชนฉ้อโกงรัฐ เป็นต้น⁵ จะสังเกตได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีหลักการเช่นนี้เป็นกฎหมายที่ไม่ได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ของปัจเจกชนเท่านั้น แต่ยังมุ่งถึงการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมากอันเนื่องมาจากการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีความพยายามหาทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าวก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้สำเร็จเนื่องจากยังคงมีการทำลายสิ่งแวดล้อมอยู่อย่างต่อเนื่อง เหตุผลหนึ่งเกิดมาจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐประสบกับความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมายนั่นเอง เช่น ปัญหาบุคลากรที่มีจำกัดทำให้ไม่มีศักยภาพในการควบคุมและป้องกันการกระทำผิด ปัญหา

³ Retrieved June 15, 2008, from http://www.wikipedia.org/wiki/Fair_Housing_Act

⁴ Retrieved July 5, 2008, from http://en.wikipedia.org/wiki/Qui_tam

⁵ Defenders of Wildlife Center for Wildlife Law, *Supra note 1*, p.14.

การได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่จำกัด รวมถึงปัญหาที่เกิดจากความกดดันทางการเมือง⁶

ต่อมาเมื่อเป็นที่ยอมรับว่าลำพังเพียงแค่การดำเนินการของรัฐฝ่ายเดียวไม่สามารถที่จะควบคุมการทำลายสิ่งแวดล้อมได้ จึงมีแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เพราะถือว่าประชาชนเป็นผู้อาศัยและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการหาเลี้ยงชีพ ดำรงชีวิตและพักผ่อนหย่อนใจ เมื่อใดเกิดการกระทำอันเป็นการทำลายหรือทำให้เสียหายแก่สิ่งแวดล้อมจนเกิดความเสื่อมโทรม ประชาชนผู้อยู่อาศัยในรัฐจึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ดังนั้นประชาชนจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในความเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชนจึงควรมีสิทธิที่จะเข้ามาปกป้องวัตถุประสงค์ในสิ่งแวดล้อมให้รอดพ้นจากการกระทำหรือพฤติกรรมใดๆ ที่อาจส่งผลเป็นการทำลายหรือก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวมนุษย์ได้ รัฐสภาจึงยอมรับหลักการที่กำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้โดยไม่จำกัดว่าประชาชนผู้นั้นจะต้องได้รับความเสียหายก่อน ต่อมาจึงมีการตรากฎหมายที่ปรากฏหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนครั้งแรกในกฎหมาย Clean Air Act 1970 เรียกว่าการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suit) และในกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับต่อมา ภาครัฐสภาจึงได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่นๆ ทุกฉบับ ยกเว้น Federal Insecticide Fungicide and Rodenticide Act 1988 (FIFRA) ที่ไม่มีการบัญญัติหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen suit)⁷

ในเวลาต่อมาพัฒนาการของหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนได้ปรากฏในคดี Associated Industries v. Ickes⁸ ซึ่งได้แสดงหลักการ “อัยการเอกชน” (Private Attorneys-General)⁹ อันเป็น

⁶ Jonathan H. Adler, Stand or Deliver: Citizen Suits, Standing, and Environmental Protection, Duke Environmental Law & Policy Forum Vol.12:39(2001)

⁷ Roberts E. and Dobbins Jr., The Role of the Citizen in Environmental Enforcement, Environmental Law Institute, USA: Washington. DC, p. 1.

⁸ Associated Industries v. Ickes (134 F.2d 694 (2d Cir. 1943)) เป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ซื้อถ่านหินกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการกำหนดราคาถ่านหิน ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าผู้ซื้อถ่านหินฟ้องคดีเพราะเห็นว่าตนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการกำหนดราคาถ่านหินของเจ้าหน้าที่อย่างไม่เป็นธรรมตามกฎหมายเรื่อง The Bituminous Coal Act of 1937 เพื่อให้มีการทบทวนการกำหนดราคาถ่านหินขั้นต่ำของเจ้าหน้าที่ โดยการฟ้องคดีนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ซื้อถ่านหินคนอื่นๆ ด้วย.

การดำเนินคดีแทนบุคคลอื่นโดยภาคเอกชนอันเป็นการบังคับใช้กฎหมายเพื่อเป็นกลไกในการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่เกิดความเสียหาย หลักการ “อัยการเอกชน” หมายถึง การเป็นตัวแทนในการปฏิบัติหน้าที่ฟ้องคดีที่ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีผู้เปรียบเปรยได้กับการทำหน้าที่ของประชาชนเช่นนี้ว่าเป็น การเข้าไปสวมรองเท้าของสาธารณะและรองเท้าของรัฐบาล¹⁰

ปัจจุบัน ประเทศสหรัฐอเมริกามีมาตรการพื้นฐานในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม 4 ประการ ได้แก่ มาตรการทางปกครอง มาตรการทางแพ่ง มาตรการทางอาญาและการฟ้องคดีโดยประชาชน¹¹ และการฟ้องคดีโดยประชาชนนี้เป็นหนึ่งในมาตรการพื้นฐานที่มีบทบาทสำคัญต่อการ บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมผ่านประชาชนภายในรัฐอีกทางหนึ่ง

1.3 หลักการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา

โดยทั่วไป การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบุคคลจะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ได้นั้นจะต้องผ่านกฎเกณฑ์ที่เรียกว่า “อำนาจฟ้อง”¹² ซึ่งมีหลักมาจาก Article III ของรัฐธรรมนูญ แห่งสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นหมวดที่กำหนดอำนาจทางตุลาการให้อยู่กับศาลสูงแห่งสหรัฐและศาล ล่างอื่นๆ ตามที่รัฐสภาเห็นสมควรจัดตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ศาลสูง

retrieved 14 May 2009, from

http://www.nyls.edu/user_files/1/3/4/30/84/85/114/131/ocucc.pdf and

<http://cases.justia.com/us-court-of-appeals/F2/498/851/325608>

⁹ David Mossop, Citizen Suit- Tools for Improving Compliance with Environmental Laws, Australian Institute of Criminology, p. 4. (1995).

¹⁰ Government Law Center of Albany Law School, Government Law Online ,Citizen Suits and The Environment , Warren M. Anderson Legislative Breakfast Series, 1996, p. 3.

¹¹ Ray Vaughan, Essentials of Environmental Law, (Rockville, Md: Government Institutes, United States, 1994), p. 91.

¹² *Ibid*, p. 102.

วางแนวทางเกี่ยวกับอำนาจฟ้องอันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพิจารณาคดี ได้แก่ “คดี” หรือ “ข้อโต้แย้ง” (Case or controversy) ของศาลซึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประการ ดังนี้¹³

ประการแรก โจทก์จะต้องเป็นผู้ได้รับ “ความเสียหายตามความเป็นจริง” (Injury-in-fact) กล่าวคือ เป็นความเสียหายที่ได้รับความคุ้มครองประโยชน์ตามกฎหมายประกอบไปด้วย

- (1) ความเสียหายที่เห็นประจักษ์และความเสียหายเป็นพิเศษ
- (2) ความเสียหายมีอยู่จริงหรือใกล้จะมาถึง ไม่ใช่เพียงแค่เป็นการคาดเดาหรือการสมมติ¹⁴

ประการที่สอง มีการโต้แย้งการกระทำของจำเลยอันเป็นเหตุแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้น (Causation) คือ โจทก์จะต้องแสดงให้เห็นถึงความเสียหายโดย “สามารถเชื่อมโยงกับการกระทำที่เป็นการโต้แย้งนั้นได้อย่างยุติธรรม” (fairly can be traced to the challenged action) และ

ประการที่สาม ความเสียหายนั้นน่าจะเยียวยาได้โดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล (Redressability)

นอกจากนี้ ศาลยังได้วางหลักว่าการจะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายของสหรัฐ โจทก์จะต้องแสดงให้เห็นว่าตนมีส่วนได้เสียภายใน “ขอบเขตของส่วนได้เสีย” (Zone of interests) ตามกฎหมายที่ใช้ในการกล่าวหาถึงการฝ่าฝืนอีกด้วย¹⁵

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาวางหลักเกณฑ์ว่าโจทก์ผู้ประสงค์จะนำคดีขึ้นสู่ศาลจึงมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ถึงองค์ประกอบเหล่านี้ในคดีของตน นับตั้งแต่ปี 1972 คดีที่วางหลักเกณฑ์เรื่องอำนาจฟ้องในประเด็นเรื่อง “ความเสียหายตามความเป็นจริง” (Injury-in-fact) ได้แก่ คดี *Sierra Club v. Morton* ศาลได้พิพากษาว่า *Sierra Club* ผู้เป็นโจทก์ไม่มีส่วนได้เสียจึงไม่มีอำนาจฟ้อง ในคดีนี้เองจึงเป็นการวางหลักเกณฑ์ของการดำเนินคดีโดยศาลว่าผู้ที่นำคดีมาฟ้องศาลได้จะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายในทางความเป็นจริงเสียก่อน แต่อย่างไรก็ดี ในคดีนี้ศาลยังได้ยอมรับถึงความเสียหายที่เกิดต่อ “สุนทรียะและนันทนาการ” (aesthetic and recreational) ของธรรมชาติด้วย¹⁶

หลังจากนั้นจึงปรากฏว่าศาลได้เริ่มผ่อนคลายหลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจฟ้องมากขึ้น เช่น ในคดี *Save Our Community v. U.S. Environmental Protection* การกระทำใดๆ อันก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้สอยแม่น้ำได้ตามปกติ เช่น การว่ายน้ำ การพายเรือ การตกปลา รวมไปถึง

¹³ Defenders of Wildlife Center for Wildlife Law, *Supra note 1*.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Allen v. Wright*, 468 U.S. 737, 750-1 (1983)

¹⁶ 405 U.S.727 (1972)

ถึงการกระทำใดๆ ที่เป็นการทำลายความสวยงามของแม่น้ำ บุคคลผู้ไม่ได้รับความสะดวกในกรณีนั้นย่อมมีอำนาจฟ้อง¹⁷ เช่นเดียวกับในคดี Sabine River Auth. V. U.S. Department of Interior นักวิทยาศาสตร์ผู้ทำการศึกษาวิจัยสัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์และแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์นั้นตามกฎหมาย Endangered Species Act ถือเป็นผู้มีอำนาจฟ้องสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้เช่นกัน¹⁸

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักการเรื่องอำนาจฟ้องจะได้ผ่อนคลายความเคร่งครัดไปบ้างแล้ว แต่การจะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้บุคคลก็จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายตามความเป็นจริงเสียก่อนจึงจะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ หากสิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหายโดยไม่มีบุคคลใดได้รับความเสียหายในขณะเดียวกันแล้ว กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดมีส่วนได้เสียหรือได้รับความเสียหายตามความเป็นจริงที่จะเป็นผู้มีอำนาจฟ้องต่อศาลได้และหากไม่มีการดำเนินการใดๆ ของภาครัฐเพื่อการเยียวยาต่อสิ่งแวดล้อมที่กำลังถูกทำลายอยู่นั้น การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ มลพิษจึงเป็นภัยคุกคามต่อชีวิต สุขภาพ อนามัยตลอดจนชีวิตของประชาชนมากขึ้นเรื่อยๆ

ปัญหาที่สำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏชัดเจนที่สุดก็คือการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อการเยียวยาต่อประโยชน์สาธารณะได้ ด้วยเหตุที่มีการจำกัดเรื่องอำนาจฟ้องของประชาชนในคดีสิ่งแวดล้อมเช่นนี้เอง ในเวลาต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้มีการตรากฎหมายที่ให้ประชาชนเข้ามาฟ้องคดีแพ่งโดยการเป็นตัวแทนของรัฐและเป็นการฟ้องคดีที่ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวแต่เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมให้มีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะในประเทศสหรัฐจะมีบทบัญญัติที่ยินยอมให้มีการฟ้องคดีโดยประชาชนมานานแล้ว แต่ในช่วงเริ่มแรกก็ไม่ได้มีการฟ้องคดีตามกฎหมายเหล่านั้นมากนักซึ่งมีข้อมูลว่าตั้งแต่ปี 1978 จนกระทั่งปี 1982 ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการฟ้องคดีโดยประชาชนเพียงแค่ 10 คดีเท่านั้น¹⁹ นอกจากนั้น องค์การศาลก็ไม่ยินยอมให้ประชาชนได้ดำเนินการตามกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ฟ้องคดีได้ภายหลังการตรากฎหมาย เนื่องจากศาลตีความว่าบุคคลจะฟ้องคดีตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนได้จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของบทบัญญัติ Article III รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาเสียก่อน กล่าวคือ (1) บุคคลนั้นต้องมีความเสียหายทางความเป็นจริง (2) ต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลของการกระทำของจำเลยและ (3) คำ

¹⁷ 971 F.2d 1155 (5th Cir. 1992)

¹⁸ Sabine River Auth. V. U.S. Department of Interior, 951 F.2d 669 (5th Cir. 1992)

¹⁹ Environmental Law Institute, Citizen Suits: An Analysis of Citizen Enforcement Action Under EPA-Administered Statutes, p.111-110 (1984).

พิพากษาของศาลนั้นต้องสามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เมื่อครบองค์ประกอบทั้งสามประการแล้วจึงจะเริ่มกระบวนการฟ้องคดีโดยประชาชน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคดี เช่น

(1) ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาพิพากษาให้บุคคลซึ่งอาศัยอยู่ใกล้กับโรงงานอุตสาหกรรมไม่มีอำนาจฟ้องคดีตามกฎหมาย The Emergency Planning And Community Right-To-Know Act 1986 (EPCRA) ทั้งที่กฎหมายนี้มีหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน โดยข้อเท็จจริงพบว่าโรงงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดให้โรงงานต้องส่งเอกสารที่แสดงถึงการใช้และเก็บสารเคมีอันตรายภายในโรงงาน²⁰

(2) ศาลอุทธรณ์แห่งสหรัฐอเมริกาพิพากษาให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยตลอดริมแม่น้ำนิวเจอร์ซีย์ไม่มีอำนาจฟ้องตามกฎหมาย Clean Water Act 1972 ที่จะฟ้องให้บริษัทปล่อยสารเคมีลงสู่แม่น้ำ²¹

(3) ศาลแห่งสหรัฐอเมริกาได้พิพากษาว่าองค์กรทางสิ่งแวดล้อมไม่มีอำนาจฟ้องคดีตามกฎหมาย Clean Water Act 1972 เพื่อเรียกให้มีการชำระค่าเสียหายทางแพ่งในกรณีที่โรงงานเกลือได้ทิ้งเทโคลนและขยะลงในแม่น้ำสาธารณะ รวมถึงที่อยู่อาศัยของสัตว์ต่างๆ ด้วย²²

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในเชิงวิชาการกับการพิพากษาคดีของศาลในลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนต่างๆ ที่มีบทบาทอยู่ในการให้อำนาจแก่ประชาชนอย่างชัดเจนแล้วก็ตาม จนกระทั่งในช่วงปี 1990 ถึง 1998 ภายใต้อิทธิพลทางความคิดของผู้พิพากษา Rehnquist และผู้พิพากษา Scalia ในศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา จึงเริ่มปรากฏคำพิพากษาคดีออกมาในลักษณะเป็นการเปิดช่องทางสำหรับการฟ้องคดีโดยประชาชนได้ตามกฎหมายที่ให้อำนาจ ดังจะเห็นได้จากคดี Friends of the Earth (FOE) v. Laidlaw Environmental Services ในคดีนี้องค์กรทางสิ่งแวดล้อม Friends of the Earth ได้ยื่นฟ้องคดีโดยประชาชนต่อเจ้าของโรงงานเผาขยะอันตรายในรัฐ South Carolina ตามกฎหมาย Clean Water Act 1972 โดยกล่าวหาว่าบริษัทดังกล่าวได้กระทำผิดซ้ำซากในการปล่อยสารอันตรายลงในแม่น้ำ North Tyger River เกินกว่าค่ามาตรฐานที่กำหนดของ National Pollution Discharge Elimination System (NPDES) โดยกลุ่ม FOE อ้างว่าสมาชิกของกลุ่มแต่ละคนได้รับความ

²⁰ Steel Company v. Citizens for a Better Environment, 118 S.Ct. 1003 (1998).

²¹ Public Interest Research Group v. Magnesium Elektron, 123 F.3d 111 (3rd Cir. (1997).

²² San Francisco Bay Keeper, Inc. v. Cargill Salt Division, No. 96-02161 (N.D. Cal, September 2, (1998).

เสียหายด้วยเหตุผลจากความกังวลว่าจะเกิดอันตรายจากมลพิษที่ปล่อยลงสู่แม่น้ำ พวกเขาจึงถูกจำกัดการแสวงหาความบันเทิงจากแม่น้ำอันเกิดจากการกระทำของโรงงาน²³

ศาลชั้นต้นพิพากษาว่าโจทก์ไม่ได้แสดงถึงอันตรายอย่างมีนัยสำคัญที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม แต่ศาลก็กำหนดการลงโทษทางแพ่งแก่จำเลยเป็นเงิน 408,500 เหรียญสหรัฐ เนื่องจากการปล่อยมลพิษซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายและศาลยังได้ปฏิเสธคำร้องที่ขอให้มีการสั่งที่เป็นการเยียวยาเพราะจำเลยไม่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายแล้ว จึงไม่มีเหตุใดที่จะต้องเยียวยา

ศาลอุทธรณ์พิพากษากลุ่ม FOE ไม่มีอำนาจฟ้อง ด้วยเหตุผลที่โรงงานไม่ได้กระทำการอันเป็นฝ่าฝืนต่อกฎหมายต่อไปและการลงโทษทางแพ่งก็ได้ชำระแก่กระทรวงการคลังแห่งสหรัฐอเมริกาแล้วสำหรับการฝ่าฝืนที่เกิดขึ้นในอดีตจึงไม่จำเป็นต้องเยียวยาความเสียหายต่อกลุ่ม FOE แต่อย่างใด

เมื่อคดีขึ้นสู่ศาลสูงสุด ศาลได้กลับคำพิพากษาของศาลล่างและพิพากษาว่า ความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเป็นอันตรายของแต่ละคนในมลพิษที่ถูกปล่อยออกมา คือ “ความเสียหายในทางข้อเท็จจริง” (Injury in fact) กล่าวได้ว่า เหตุแห่งความกังวลเหล่านั้นทำให้บุคคลยอมสละในการดำเนินกิจกรรมพิเศษที่เขาเคยได้ทำมา จึงทำให้เขามีอำนาจฟ้อง ศาลฎีกายังกล่าวอีกต่อไปว่าการลงโทษทางแพ่งสำหรับการกระทำในอดีตต้องชำระต่อรัฐบาลอยู่แล้ว โดยเป็นการกำหนดการลงโทษเช่นนั้นเป็นไปเพื่อการยับยั้ง (Deterrence) สำหรับการฝ่าฝืนในอนาคตและการเยียวยาต่อความกังวลของประชาชนซึ่งได้ยื่นคำร้องนั้นมา

ภายหลังจากนั้นจึงเป็นที่ยอมรับกันว่าหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนไม่ได้มีพื้นฐานมาจาก Article III รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา แต่เป็นกฎหมายที่อาศัยอำนาจจากสภาครองเกรสที่ได้ตราบทบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นมาตรการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในกรณีที่ไม่มีการดำเนินคดีตามกฎหมายหรือเมื่อหน่วยงานของรัฐอย่างเช่น Environmental Protection Agency (EPA) บกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่²⁴ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการกระตุ้นการดำเนินงานของหน่วยงานของมลรัฐตลอดจนสหพันธรัฐให้มี

²³ Friends of the Earth v. Laidlaw Environmental Services, Inc., 528 U.S. 167 (2000).

²⁴ Steven Ferrey, Environmental Law; Example and Explanations, 2nd edition, (New York: Aspen Law & Aspen Publishers, Inc. Gaithersburg, 2001), p. 46.

ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น²⁵ โดยเหตุผลของการบัญญัติการฟ้องคดีโดยประชาชน มีสองประการที่สำคัญ คือ

(1) มีความคาดหวังกันว่าการฟ้องคดีโดยประชาชนนี้จะทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายมหาชนอย่างแท้จริงในฐานะที่เป็น “ฟันเฟือง” ของกฎหมายมหาชน โดยกฎหมายมหาชนนั้นสร้างสิทธิทางมหาชนขึ้น ขณะที่ผลประโยชน์ของเอกชนนั้นขยายสู่สิทธิสาธารณะและเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับคดีทางกฎหมายมหาชนอีกด้วย

(2) หลักการฟ้องคดีโดยประชาชนเป็นการสร้างรูปแบบของความรับผิดชอบในหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการฟ้องคดีโดยประชาชนนั้นเป็นการมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นการตอกย้ำหลักการที่ว่ากระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อมภายในรัฐเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ใช่ของรัฐเพียงผู้เดียว แต่ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law)²⁶

ในปัจจุบัน องค์การศาลของสหรัฐอเมริกาได้ยอมรับหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนแล้วว่าการฟ้องคดีโดยประชาชนนั้นเป็นมาตรการทางเลือกที่ชัดเจนว่าสภาของเกรสได้เปิดโอกาสการเข้าถึงศาลให้แก่ประชาชนเพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ²⁷ ดังนั้น การฟ้องคดีโดยประชาชนจึงเป็นหลักการที่เปิดให้ประชาชนฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายเป็นการเฉพาะตัวก่อน ซึ่งเป็นการนำแนวคิดเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยหลักการนี้มีข้อนำสังเกตในเรื่องอำนาจฟ้อง 2 ประการ คือ

(1) การยินยอมให้มีการฟ้องคดีโดยประชาชนในกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการขยายแนวคิดเกี่ยวกับความเสียหายออกไปอย่างกว้างขวางจากเดิมที่มีหลักการทั่วไปว่าบุคคลจะสามารถฟ้องคดีได้ก็ต่อเมื่อเกิดความเสียหายในทางเศรษฐกิจและจะฟ้องคดีได้เฉพาะกรณีเรียกความเสียหายทางแพ่งโดยอาศัยกฎหมายเรื่อง Private Nuisance ได้เท่านั้น²⁸

²⁵ Environmental Policy Project Georgetown University Law Center, Barely Standing: the Erosion of Citizen “Standing” to Sue to Enforce Federal Environmental Law, p.1-17.

²⁶ David Mossop, *Supra note 9*, p. 4

²⁷ *NRDC v. Train*, 51 0 F.2d at 700.

²⁸ Barton H.Thompson, Jr., *The Continuing Innovation of Citizen Enforcement*, University of Illinois Law Review, p.193, (2000).

ทั้งนี้ ที่มาของหลักการในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ประชาชนทั่วไปฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้โดยไม่พิสูจน์ว่าบุคคลนั้นจะได้รับความเสียหายหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายคำนึงถึงอันตรายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก แม้บุคคลจะไม่ได้ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยหรือเกิดความเสียหายในทางเศรษฐกิจที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ ประชาชนก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เพราะถือว่าเป็นบุคคลที่ได้รับความทุกข์จากการไม่สามารถใช้สอยประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมได้ตามปกติ²⁹

(2) การกระทำที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเป็นการกระทำที่ส่งผลให้คนจำนวนมากได้รับความเสียหายโดยหลักรัฐเท่านั้นที่จะดำเนินคดีได้ แต่การกระทำบางอย่างนอกจากจะส่งผลกระทบต่อส่วนรวมแล้วยังไปกระทบต่อเอกชนด้วย กล่าวคือ ผลประโยชน์ของรัฐและเอกชนได้รับความเสียหายในขณะเดียวกัน โดยหลักการเดิมรัฐก็ยังคงมีหน้าที่ดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดอยู่เช่นเดิมและประชาชนที่ได้รับความเสียหายก็มีสิทธิที่จะเข้าร่วมในคดีได้โดยกำหนดว่าต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษมากกว่าบุคคลอื่นๆ เท่านั้น แต่ในหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนที่สภานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดถึงการขยายอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมให้กว้างมากขึ้นโดยให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเสียหายเป็นพิเศษเหมือนในคดีอื่นๆ³⁰

หลักการที่ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักการจึงยินยอมให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีต่อบุคคลเอกชนที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือฟ้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อบังคับให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายและความชอบธรรม³¹

นอกจากนี้ ยังเห็นกันว่าหากปราศจากกฎหมายการฟ้องคดีโดยประชาชน ลำพังการปกป้องสิ่งแวดล้อมจะมีเพียงองค์กรทางสิ่งแวดล้อมของเอกชนซึ่งตกอยู่ในฐานะที่ยากลำบากในด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น เดิมทีรัฐ Idaho เป็นรัฐที่ไม่มีกฎหมายการฟ้องคดีโดย

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ พันธ์ ทศนียานนท์, “กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ,” วารสารสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับเดือนกันยายน, 2529, น. 50.

ประชาชน องค์การทางสิ่งแวดล้อมกลุ่มหนึ่งได้โต้แย้งการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐที่จะขายท่อนไม้ในพื้นที่ของโรงเรียน โดยมีการโต้แย้งว่าหากมีการขายท่อนไม้ดังกล่าวไปจะทำให้เกิดการกัดเซาะและทำให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่ และองค์การทางสิ่งแวดล้อมนั้นเชื่อมั่นในการดำเนินงานของภาครัฐว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ แต่ศาลกลับพิพากษาว่าองค์การทางสิ่งแวดล้อมผู้เป็นโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องและภายหลังจากนั้นภายในรัฐ Idaho ก็ยอมรับกันว่ามีกรณีการบัญญัติกฎหมายการฟ้องคดีโดยประชาชน ซึ่งเปรียบเสมือนการปลดกลอนประตูลocked สำหรับอำนาจการฟ้องคดีของโจทก์³²

1.4 กฎหมายที่มีมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชน

กฎหมายสิ่งแวดล้อมในระดับสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาเกือบทุกฉบับ³³ ได้บัญญัติหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนไว้ โดยยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด ซึ่งต่อไปนี้จะขอยกตัวอย่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับสำคัญที่มีมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนไว้ด้วย

1.4.1 Clean Water Act 1972

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นในปี 1972 เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำและปัญหาความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมาย The Water Quality Act 1987 ที่บังคับใช้มาก่อนหน้านี้ กฎหมาย Clean Water Act 1972 มีวัตถุประสงค์ทำให้น่านน้ำในประเทศเป็นน้ำสะอาดที่สามารถจับปลาและอาศัยอยู่ได้ ทั้งกำจัดมลพิษที่ปล่อยสู่ทางน้ำให้หมดสิ้นไป³⁴ กฎหมายฉบับนี้จึงประกอบไปด้วยมาตรการต่างๆ ประการแรก มาตรการกำหนดค่ามาตรฐานในการปล่อยมลพิษลงสู่ทางน้ำ โดยมาตรการนี้มีจุดประสงค์เพื่อให้มีการควบคุมการปล่อยของเสียโดยการกำหนดให้แหล่งกำเนิดที่ไม่เคลื่อนที่ (Point sources) ทุกชนิดที่ปล่อยของเสียลงสู่ทางน้ำสาธารณะ

³² Defenders of Wildlife Center for Wildlife Law, *Supra note 1*, p.27.

³³ ยกเว้น Federal Insecticide Fungicide and Rodenticide Act 1988 (FIFRA).

³⁴ Karl S. Coplan, Refracting the Spectrum of clean Water Act Standing in Light of Lujan v. Defenders of Wildlife, Columbia Journal of Environmental Law vol. 22: 169, p172, (1997).

(Navigable waters) จะต้องผ่านค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งเรียกระบบนี้ว่า National Pollutant Discharge Eliminate System (NPDES) ประการที่สอง กำหนดให้การปล่อยของเสียผ่านท่อระบายน้ำที่รัฐจัดให้เพื่อให้มีการบำบัดน้ำเสียนั้นให้ได้มาตรฐานเสียก่อนที่จะปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ ประการที่สาม เพื่อเป็นมาตรการในการกำหนดเกี่ยวกับการปล่อยน้ำเสียอื่นๆ จากแหล่งกำเนิดเคลื่อนที่ (non-point sources) เช่น น้ำจากเกษตรกรรม น้ำจากถนนหนทาง ประการที่สี่ เพื่อเป็นมาตรการกำหนดเกี่ยวกับการขุดหรือถมพื้นที่ชุ่มน้ำ (Dredge and fill permit program) ประการสุดท้าย เพื่อเป็นการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการจัดการด้านปัญหาคาบน้ำมันในทางน้ำ³⁵

นอกจากนี้ กฎหมาย Clean Water Act 1972 ยังได้บัญญัติถึงมาตรการหนึ่งซึ่งเป็นไปตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนไว้ด้วยว่า ในกรณีที่บุคคลใดปล่อยของเสียที่ฝ่าฝืนค่ามาตรฐาน NPDES หรือฝ่าฝืนต่อเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้และหน่วยงานของรัฐ EPA (Environmental Protection Agency) ไม่ใช้ดุลพินิจ (Non-discretionary duty) ในการปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาชนทุกคนก็จะสามารถนำคดีเสนอต่อศาลชั้นต้นสหพันธรัฐที่มีอำนาจเหนือแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้³⁶ ทั้งนี้ การฟ้องร้องของประชาชนเป็นไปเพื่อการขอให้ศาลมีคำสั่งยับยั้งการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายฉบับนี้ โดยมาตรการดังกล่าวได้ปรากฏในมาตรา 505³⁷ ซึ่งมีหลักอยู่ว่า

³⁵ Jeffrey M. Gaba, Environmental Law, 3rd, (United States: West Publishing Co., 1999), p. 6, 70.

³⁶ Water Shed Watch Dog , “Guide to Clean Water Act Citizen Suit,” Ohio Environmental Council, p.10.

³⁷ CWA section 505 “(a) Except as provided in subsection (b) of this section and section 309(g)(6), any citizen may commence a civil action on his own behalf-- (1) against any person (including (i) the United States, and (ii) any other governmental instrumentality or agency to the extent permitted by the eleventh amendment to the constitution) who is alleged to be in violation of (A) an effluent standard or limitation under this Act or (b) an order issued by the Administrator or a State with respect to such a standard or limitation, or (2) against the Administrator where there is alleged a failure of the Administrator to perform any act of duty under this Act which is not discretionary with the Administrator.”

“...ประชาชนผู้ใดอาจฟ้องเป็นคดีแพ่งในนามของตนเองได้

(1) ฟ้องบุคคลใด... ซึ่งกระทำการฝ่าฝืนต่อ

(A) ค่ามาตรฐานน้ำทิ้งภายใต้หมวดนี้หรือ

(B) คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับค่ามาตรฐานดังกล่าว

(2) ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้หรือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช้ดุลพินิจ (Non-discretionary duty) ในการปฏิบัติตามกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีโดยประชาชนมีข้อจำกัด ดังนี้

ห้ามมิให้ฟ้องคดีตามมาตรา (a)(1)

(A) ก่อน 60 วัน หลังจากวันที่โจทก์ได้ส่งหนังสือแจ้งเตือนว่ามีการฝ่าฝืนให้แก่

(i) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ii) มลรัฐที่การกระทำความผิดนั้นได้เกิดขึ้น

(iii) ผู้กระทำฝ่าฝืนต่อค่ามาตรฐาน ข้อกำหนดหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ หรือ

(B) ถ้าเจ้าหน้าที่รัฐหรือมลรัฐได้ริเริ่มการดำเนินการอย่างจริงจัง (Diligently prosecuting) ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาในศาลระดับสหพันธรัฐหรือศาลมลรัฐเพื่อให้มีการปฏิบัติตามค่ามาตรฐาน ข้อกำหนดหรือคำสั่งซึ่งประชาชนก็มีสิทธิเข้าร่วมในคดีนี้ได้”³⁸

จากบทบัญญัติตามกฎหมาย Clean Water Act 1972 เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่กำหนดให้ประชาชนผู้ประสงค์จะฟ้องคดีจำต้องดำเนินการเสียก่อนจึงจะมีสิทธินำคดีดังกล่าวขึ้นสู่ศาลได้เพื่อการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาได้วางข้อกำหนดไว้ด้วยว่า ศาลสหพันธรัฐจะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีดังกล่าวหากไม่ครบเงื่อนไขของการยื่นหนังสือแจ้งเตือนตามที่กฎหมายบัญญัติ

³⁸ (b) No action may be commenced--

(1) under subsection (a)(1) of this section

(A) prior to sixty days after the plaintiff has given notice of the alleged violation (i) to the Administrator, (ii) to the State in which the alleged violation occurs, and (iii) to any alleged violator of the standard, limitation, or order, or

(B) if the Administrator or State has commenced and is diligently prosecuting a civil or criminal action in a court of the United States, or a State to require compliance with the standard limitation, or order, but in any such action in a court of the United States any citizen may intervene as a matter of right.

แต่อย่างไรก็ดี แม้ประชาชนผู้ประสงค์จะฟ้องคดีจะได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขเบื้องต้นที่กล่าวมาแล้วก็ตามแล้ว แต่ศาลได้วางหลักเกณฑ์อื่นอันเป็นข้อยกเว้นที่ประชาชนไม่สามารถจะเสนอคดีต่อศาลได้ตามมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชน คือ กรณีที่การกระทำของผู้กระทำความผิดครั้งเดียวกันนั้นเป็น “การกระทำทั้งหมดที่เกิดขึ้นในอดีต” (Wholly past) หรือเมื่อการกระทำอันฝ่าฝืนนั้นได้ยุติไปแล้ว ไม่มีการกระทำอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายจากผู้กระทำความผิดนั้นอีก มาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนย่อมไม่อาจนำมาใช้ได้ ในกรณีเช่นนี้ กล่าวโดยสรุป ประชาชนจะเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีตามมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนได้ก็ต่อเมื่อเป็นการกล่าวอ้างต่อความผิดที่ยังคงดำเนินอยู่ในปัจจุบันหรือในลักษณะการกระทำความผิดที่มีแนวโน้มจะกระทำผิดซ้ำอีกตามนัยแห่งคดี *Gwaltney of Smithfield v. Chesapeake Bay Foundation*³⁹

ข้อสังเกตประการที่สำคัญของกฎหมาย Clean Water Act 1972 มาตรา 505 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาชน” หมายถึง “บุคคลผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบ”⁴⁰ โดยในคดี *Sierra Club v. Morton* ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาได้กล่าวยั่วว่า ในบันทึกการประชุมของกฎหมายฉบับนี้ มาตรา 505(g) “การกล่าวอ้างถึงส่วนได้เสียนั้นจะต้องเป็นการกระทบต่อความงาม การอนุรักษ์รวมถึงการพักผ่อนหย่อนใจเช่นเดียวกับคุณค่าเชิงเศรษฐกิจ”⁴¹ จากคำพิพากษานี้จะเห็นได้ว่าส่วนได้เสียซึ่งจะมีผลให้ประชาชนฟ้องคดีนั้นไม่จำกัดเฉพาะความสูญเสียทางเศรษฐกิจเท่านั้น

1.4.2 Clean Air Act 1970

กฎหมาย Clean Air Act 1970 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีการบัญญัติถึงหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน ถ้าจะกล่าวโดยทั่วไปแล้วกฎหมาย Clean Air Act 1970 ก็เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คุณภาพทางอากาศดีขึ้นโดยวิธีการต่างๆ เพื่อการลดมลพิษทาง

³⁹ Steven Ferrey, *Supra note 24*, p.8.

⁴⁰ CWA section 505(g) Citizen is defined as a person who has an interest that is adversely affected, or that may be adversely affected.

⁴¹ “The interest alleged to have been injured may reflect aesthetic conservational and recreational as well as economic values...” 405 U.S. 727 (1972).

อากาศและแก้ไขปัญหาหมอกที่ผสมกับควันโรงงาน (Smog) เพื่อให้เป็นไปตามค่ามาตรฐานที่สะอาดเพื่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตที่ดีของมนุษย์⁴²

ในกฎหมายฉบับนี้ มีความมุ่งหมายที่จะจัดการกับมลพิษทางอากาศโดยพิจารณาตามแหล่งกำเนิดมลพิษที่แตกต่างกันออกไปเพื่อเป็นการจำกัดการแพร่กระจายของมลพิษทางอากาศ⁴³ ซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการต่างๆ ที่เป็นการบังคับใช้กฎหมายทั้งมาตรการทางแพ่ง มาตรการทางปกครอง มาตรการทางอาญาและยังได้บัญญัติถึงมาตรการป้องกันโดยประชาชนที่บุคคลทั่วไปมีสิทธิจะเสนอคดีในส่วนแพ่งต่อศาลสหพันธรัฐได้โดยประชาชนสามารถฟ้องคดีโดยการกล่าวหาต่อการกระทำของบุคคลใดๆ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อ “ค่ามาตรฐานหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” (emission standard of limitation or an order issued by EPA of a State) ตามมาตรา 304(a) (1) โดย “ค่ามาตรฐานหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” (emission standard of limitation or an order issued by EPA of a State) ตามมาตรา 304(f) ได้ขยายความรวมไปถึงการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย Clean Air Act 1970 ใน Title V ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการให้อนุญาตอีกด้วย⁴⁴ กล่าวคือ กรณีที่บุคคลใดผู้ได้รับอนุญาตได้ทำการฝ่าฝืนต่อการปล่อยมลพิษตามค่ามาตรฐานหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดแล้ว ก็ย่อมมีผลเป็นการฝ่าฝืนตามกฎหมายฉบับนี้ หากประชาชนผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต่อบุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายโดยมาตรการป้องกันโดยประชาชนแล้วก็ย่อมทำได้เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ในกฎหมาย Clean Air Act 1970 มาตรา 304 (a)(3) ยังยินยอมให้นำมาตรการป้องกันโดยประชาชนต่อบุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนต่อค่ามาตรฐานตามที่กำหนดหรือคำสั่งเจ้าหน้าที่ EPA ของรัฐ ไม่ว่าบุคคลผู้ฝ่าฝืนนั้นจะได้รับอนุญาตให้มีการปล่อยมลพิษหรือไม่ก็ตาม

อย่างไรก็ดี ตามกฎหมาย Clean Air Act 1970 กำหนดเงื่อนไขตามมาตรา 304(b) โดยกำหนดให้ประชาชนผู้ประสงค์จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลจะต้องมีหนังสือแจ้งเตือนต่อหน่วยงาน EPA รัฐและผู้กระทำการฝ่าฝืนตามกฎหมายฉบับนี้เป็นเวลาอย่างน้อย 60 วันก่อนที่จะเสนอคดีในศาลได้⁴⁵ มิฉะนั้น ศาลจะไม่มีอำนาจเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีนั้น

ในปี 1990 สภานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการป้องกันโดยประชาชนให้สามารถที่จะมีการลงโทษในทางแพ่งได้อีก กล่าวคือ นอกจากประชาชน

⁴² Retrieved July 5, 2008, from http://www.wikipedia.org/wiki/Clean_Air_Act

⁴³ Steven Ferrey, *Supra* note 24, p.9.

⁴⁴ Jeffrey M. Gaba, *Supra* note 35, pp.142-143.

⁴⁵ *Ibid*, p.143.

ฟ้องคดีตามมาตราการฟ้องคดีโดยประชาชนจะสามารถร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งแก่ผู้กระทำ ความผิดหยุดการกระทำ (Injunctive relief) อันเป็นความผิดตามกฎหมายนั้นได้แล้ว กฎหมาย ฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่ประชาชนที่สามารถเรียกให้ผู้กระทำ ความผิดชำระค่าเสียหายแก่รัฐได้อีก ทางหนึ่ง

นอกจากนี้ ประเด็นที่น่าสนใจในกฎหมายนี้คือ สภานิติบัญญัติยังได้บัญญัติหลักเกณฑ์ใน กฎหมาย Clean Air Act 1970 ที่เกี่ยวข้องกับคดี Gwaltney of Smithfield v. Chesapeake Bay Foundation ซึ่งเป็นคดีที่เป็นการฟ้องร้องตามกฎหมาย Clean Water Act 1972 ไว้ด้วย โดยสภา นิติบัญญัติได้บัญญัติหลักเกณฑ์ว่า สามารถนำมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนมาใช้ได้กับการ กระทำที่เกิดขึ้นในอดีตถ้าหากมีความชัดเจนว่ามีการกระทำที่เป็นรูปแบบหรือมีความต่อเนื่องซึ่งจะ เกิดการกระทำผิดขึ้นได้ในอนาคตได้สภานิติบัญญัติได้เล็งเห็นความสำคัญในกรณีนี้เช่นกันจึงได้ บัญญัติเป็นการเพิ่มเติมว่า ให้มาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนใช้ได้กับการกระทำผิดที่เกิดขึ้นใน อดีต หากมีหลักฐานว่าการกระทำผิดนั้นจะเกิดขึ้นซ้ำอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ดี แม้จะมีการบัญญัติ ไว้ในลักษณะเช่นนี้แล้วแต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าหลักการในกฎหมายจะมีผลเป็นการ เปลี่ยนแปลงไป⁴⁶

1.4.3 Resource Conservation and Recovery Act 1976

กฎหมาย Resource Conservation and Recovery Act 1976 หรือ RCRA มีที่มาจาก การแก้ไขเพิ่มเติมจากกฎหมายฉบับเดิมคือ Solid Waste Disposal Act เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการ จัดการแก้ไขปัญหาด้านขยะตั้งแต่ขยะทั้งที่เป็นของเสียอันตราย (Hazardous waste) ขยะที่ไม่ใช่ ของเสียอันตรายรวมถึงขยะชนิดต่างๆ (Non-hazardous waste, Solid waste) และยังคงครอบคลุม จนถึงวิธีการจัดเก็บใต้พื้นดิน (Underground Storage Tanks) และน้ำมันที่ใช้แล้ว (Used Oil)⁴⁷

โดยในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้สามารถกระทำได้ผ่านทางภาครัฐซึ่งได้แก่ มาตรการ ทางแพ่ง มาตรการทางปกครอง มาตรการทางอาญา และประชาชนก็สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการ บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ได้เช่นกันโดยผ่านมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชน ซึ่งตามกฎหมาย RCRA มีสาระสำคัญสามารถแยกการพิจารณาออกเป็น 2 กรณี⁴⁸ ได้แก่

⁴⁶ Ibid. p.143.

⁴⁷ Ibid, p.12, 148.

⁴⁸ Ibid, pp.161-162.

1) กรณีมีการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ (Violation of Statute) ประชาชนสามารถฟ้องคดีต่อศาลเป็นเป็นคดีแพ่งต่อศาลสหรัฐ (Federal district court) ที่มีอำนาจเหนือแหล่งมลพิษนั้นๆ ได้เพื่อเป็นการโต้แย้งบุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายนี้ตามมาตรา 7002(a)(1)(A)

อย่างไรก็ตาม ประชาชนผู้ประสงค์จะฟ้องคดีจะต้องทำการยื่นหนังสือเตือนเป็นเวลา 60 วันก่อนที่จะเสนอคดีต่อศาล นอกจากนี้ หากหน่วยงานของรัฐได้มีการดำเนินงานใดๆ ถึงขนาดที่เรียกได้ว่าเป็น “ความพยายามที่จะดำเนินคดี” (Diligently prosecuting) ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีปกครองต่อบุคคลที่กระทำการเกี่ยวกับการฝ่าฝืนตามกฎหมายฉบับนี้ ประชาชนย่อมไม่อาจจะฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนได้ ตามนัยคดี *Gwaltney of Smithfield, Ltd. V. Chesapeake Bay Foundation*⁴⁹

2) กรณีใกล้จะเกิดหรือเกิดอันตรายอย่างรุนแรง (Imminent and Substantial Endangerment) ภายใต้มาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้ ประชาชนสามารถเสนอคดีต่อศาลเป็นคดีแพ่งเพื่อให้อันตรายใดๆ ที่เป็นสาเหตุหรือบุคคลผู้มีส่วนทำให้เกิด (Caused or is contributing) ภัยที่ใกล้จะถึงหรือภัยที่มีอันตรายรุนแรง (imminent and substantial endangerment) จากขยะอันตรายได้อีกด้วย นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังยินยอมให้ประชาชนร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งบังคับต่อบุคคลผู้ฝ่าฝืนตามกฎหมาย RCRA เพื่อบังคับให้บุคคลดังกล่าวขจัดมลพิษ (Cleanup) ให้สภาพแวดล้อมที่เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมอย่างที่เคยเป็นอยู่ก่อน จะเห็นได้ว่าจากผลพวงของการฟ้องคดีโดยประชาชนนี้นำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งการร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพื่อให้อันตรายที่ก่อมลพิษนั้นนับได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตาม กฎหมาย RCRA มาตรา 7002(a) (1)(B) ก็ได้บัญญัติเงื่อนไขเบื้องต้นที่ได้กำหนดให้ประชาชนจะต้องมีหนังสือแจ้งเตือนเป็นเวลา 90 วันก่อนที่จะนำคดีเสนอต่อศาลเช่นเดียวกับกฎหมายอื่นๆ ที่มีมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชน

นอกจากนี้ การที่ประชาชนสามารถเสนอคดีต่อศาลเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย RCRA ตามมาตรา 7002 นั้นประชาชนยังสามารถกล่าวหาต่อการกระทำที่เกิดขึ้นทั้งในอดีตและปัจจุบันต่อบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นบุคคลผู้เป็นเจ้าของ (Owners) ผู้ควบคุมดูแล

⁴⁹ 484 U.S. 49, 108 S.Ct. 376, 98 L.Ed. 2d 306 (1987)

(Operator) ผู้ผลิต (Generator) หรือผู้ขนส่ง (Transporters) ซึ่งเป็นสาเหตุหรือสนับสนุน (Cause or contribute) ให้เกิดอันตรายจากการจัดการขยะหรือของเสียมีพิษนั้นๆ ด้วย⁵⁰

1.4.4 Comprehensive Environmental Reservation Compensation and Liability Act 1986

กฎหมาย Comprehensive Environmental Reservation Compensation and Liability Act 1986 หรือ CERCLA เรียกได้อีกชื่อหนึ่งว่าเป็นกฎหมาย “Superfund” เนื่องจากเป็นพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่เป็นการก่อตั้งกองทุน (Trust fund) ซึ่งรู้จักกันในนาม Superfund โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการขจัดมลพิษ (Cleanup) ที่เกิดจากวัตถุอันตรายตามกฎหมาย CERCLA จึงประกอบไปด้วยมาตรการต่างๆ ที่ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะมีการขจัดมลพิษที่เกิดจากวัตถุอันตรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหลักการทั่วไปของกฎหมายฉบับนี้คือการขจัดมลพิษเพื่อการ “ปกป้องสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม” (To protect human health and the environment)⁵¹

ตามกฎหมาย CERCLA เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นในปี 1980 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมจากกฎหมายฉบับเดิมซึ่งได้แก่กฎหมาย Superfund Amendment and Reauthorization Act หรือ SARA ซึ่งได้ยกเลิกและประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้แทน ความสำคัญของกฎหมาย CERCLA ก็คือเป็นกฎหมายที่รวบรวมเอามาตรการที่สำคัญในการขจัดมลพิษ (Cleanup) มาไว้ในกฎหมายฉบับนี้โดยทำการแบ่งแยกระดับของการขจัดมลพิษ นอกจากนี้ ทั้งยังมีข้อที่นำสังเกตคือผลของกฎหมายฉบับนี้คือให้มีผลย้อนหลังไปบังคับต่อการกระทำที่เกิดขึ้นในอดีตได้ กล่าวคือ แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ในปี 1980 ก็ตาม โดยศาลถือว่าเป็นกฎหมายที่มีผลย้อนหลังและภาคีรัฐก็สามารถจะบังคับให้มีการขจัดมลพิษ (Cleanup) เช่น กรณีมีการปล่อยให้เกิดการรั่วไหลของวัตถุอันตราย (Hazardous substances) ก่อนปี 1980 ที่กฎหมายจะประกาศและมีผลบังคับใช้ แต่รัฐก็สามารถที่จะดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ได้แม้จะเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นอยู่ก่อนแล้วที่จะมีการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ก็ตาม⁵²

จากกฎหมาย CERCLA จะเห็นได้ว่า ประชาชนชาวอเมริกันเมื่อประสบกับปัญหาทางสิ่งแวดล้อมจะถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากโดยได้แสดงชัดในกฎหมายฉบับนี้ว่า แม้มีการ

⁵⁰ Steven Ferrey, *Supra*, note 24, pp.161-162.

⁵¹ *Ibid*, p. 14,184.

⁵² Jeffrey M. Gaba, *Supra* note 35, p. 168.

กระทำของบุคคลซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่กฎหมาย CERCLA จะมีผลบังคับใช้แล้ว บุคคลก็ยังคงมีความรับผิดชอบการกระทำของตนเองโดยมีความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการขจัดมลพิษจากวัตถุอันตรายนั้นๆ

สำหรับมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนในกฎหมาย CERCLA ได้บัญญัติอยู่ในมาตรา 310(a) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็จะมีผลคล้ายคลึงกับกฎหมาย Clean Water Act 1972 และ Resource Conservation and Recovery Act 1976 ดังที่ได้กล่าวมา คือมีหลักเกณฑ์ที่ยินยอมให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีต่อผู้กระทำการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัตินี้หรือฟ้องคดีต่อรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

มีข้อสงสัยกันว่า บางกรณีการปล่อยวัตถุอันตรายอาจจะไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย CERCLA เมื่อไม่เป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ ประชาชนไม่สามารถฟ้องคดีตามมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนเพื่อการบังคับให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเยียวยาความเสียหายโดยการขจัดมลพิษ (Cleanup) ซึ่งเป็นมาตรการในการเยียวยาที่สำคัญตามกฎหมายนี้ได้ แต่จะต้องอาศัยการดำเนินการโดยภาครัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นประชาชนยังสามารถฟ้องคดีเพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่ารัฐจะมีคำสั่งหรืออาจจะฟ้องคดีให้ผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นได้⁵³ โดยผ่านมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนหรือหากประชาชนนั้นต้องการที่จะให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการทำความสะอาด เช่น จำพวกขยะหรือขยะอันตรายแล้ว ประชาชนผู้นั้นก็จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมาย Resource Conservation and Recovery Act มาตรา 7002

ในเร็ว ๆ นี้มีคดีที่เป็นข้อพิพาทตามกฎหมายเรื่อง CERCLA คือ กรณี Teck Comico Metals of Canada ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนตั้งอยู่ในประเทศแคนาดา พบข้อเท็จจริงว่าบริษัทดังกล่าวปล่อยมลพิษลงสู่ทะเลสาบ Roosevelt ซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากประเทศแคนาดาและไหลสู่มแม่น้ำโคลัมเบียประเทศสหรัฐอเมริกา ในคดีนี้สมาชิกของชนพื้นเมืองคอลวิลล์ (The Colville Tribe) เป็นผู้ฟ้องคดีภายใต้มาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนตามกฎหมาย CERCLA เพื่อขอให้ศาลบังคับให้บริษัท Teck รับผิดชอบและบริษัท Teck ได้แย้งว่าตนไม่ใช่ผู้เสียหายในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงไม่ต้องเสียค่าทำความสะอาดในกรณีนี้และตามกฎหมาย CERCLA นั้นใช้บังคับกับบริษัทของประเทศแคนาดาไม่ได้อีก ทั้งยังเป็นการปล่อยมลพิษในประเทศแคนาดาอีกด้วย

ในที่สุดศาลได้ตัดสินว่า แม่น้ำโคลัมเบียที่เป็นเส้นทางสู่แปซิฟิกเหนือและผู้เสียหายในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ไม่ควรจะต้องรับภาระในการทำความสะอาดจากบริษัทเอกชนต่างชาติดังนั้นบริษัท Teck และรวมถึงผู้ที่อยู่ก่อนในช่วง 90 ปีที่มีการดำเนินกิจการมาควรจะต้องเป็น

⁵³ *Ibid*, p.188.

ผู้รับผิดชอบในการจัดมลพิษจากแม่น้ำ⁵⁴ จะเห็นได้ว่าคดีนี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนว่า หากบริษัทที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศได้ทำให้เกิดมลพิษในประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ตาม รัฐก็ย่อมมีอำนาจที่จะบังคับให้ผู้นั้นปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศตนได้

1.4.5 Endangered Species Act 1973

กฎหมาย Endangered Species Act 1973 หรือ ESA เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างมากในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยประกาศและมีผลบังคับใช้ในช่วงปีทศวรรษที่ 70 และมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองชนิดพันธุ์ที่ตกอยู่ในภาวะจากการใกล้สูญพันธุ์⁵⁵

ความเป็นมาของกฎหมายฉบับนี้ได้เริ่มขึ้นในปี 1972 ซึ่งเป็นการแสดงถึงความพยายามที่ต้องการที่จะอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ ต่อมาสภานิติบัญญัติจึงได้ตรากฎหมาย ESA ที่ลงนามโดยประธานาธิบดีนixon ในวันที่ 28 ธันวาคม 1973 ประกอบกับในปี 1973 ได้มีอนุสัญญาเกี่ยวกับการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์คือ the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) อนุสัญญานี้เป็นความตกลงระหว่างประเทศซึ่งเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับการจำกัดการซื้อขายพันธุ์พืชและสัตว์ใกล้สูญพันธุ์ โดยอนุสัญญานี้ได้ระบุการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ที่มีความอ่อนแอ (Vulnerable) และชนิดพันธุ์ที่ตกอยู่ในใกล้สูญพันธุ์ (Endangered)⁵⁶

นอกจากนี้ กฎหมาย ESA ยังให้นิยามของ Endangered Species หมายถึง ชนิดพันธุ์ใดก็ตามที่ตกอยู่ในภาวะอันตรายที่ใกล้จะสูญพันธุ์หรือเหลือจำนวนที่อาจสูญพันธุ์ได้⁵⁷ โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ การคุ้มครองชนิดพันธุ์และระบบนิเวศที่ชนิดพันธุ์นั้นต้องอยู่

⁵⁴ Dennis Mahony and Tyson Dyck, Cross-Border Environmental Litigation, p. 86. (2008).

⁵⁵ U.S. Fish and Wildlife Service, History and Evolution of the Endangered Species Act of 1973 Including Its Relationship to CITES, (2004).

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Section 11 Endangered Species: Any species which is in danger of extinction throughout all or a significant portion of its range.

อาศัย (the ecosystems upon which they depend) ซึ่งรวมถึงพืชและสัตว์ที่มีกระดูกสันหลังหรือไม่ก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ยังไม่รวมถึงเห็ดราในความหมายของพืช⁵⁸

โดยสรุป ESA เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการให้ความคุ้มครองเฉพาะชนิดพันธุ์ที่จัดว่าเป็นชนิดพันธุ์ที่ถูกคุกคามหรือใกล้จะสูญพันธุ์แล้วเท่านั้นซึ่งอาจกระทำได้โดยวิธีการดังต่อไปนี้

1) โดยการระบุชื่อชนิดพันธุ์ที่ให้ความคุ้มครองกระทำโดยหน่วยงาน Fish and Wildlife Service (FWS) หรือหน่วยงาน National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) และ

2) โดยคำร้องของบุคคลหรือองค์กรเอกชนผ่านหน่วยงานของ FWS หรือ NMFS เพื่อการควบคุมให้เป็นไปตามหลักทางวิทยาศาสตร์โดยถือว่า Endangered species หมายถึง ชนิดพันธุ์ที่สูญพันธุ์ไปแล้วหรือถูกคุกคาม

3) โดยการ "เสนอชนิดพันธุ์" (Candidate species) ภายใต้กฎหมายนี้ หน่วยงาน Fish and Wildlife Service (FWS) จะเป็นหน่วยงานให้การรับรองการเสนอชนิดพันธุ์ที่อันตราย แต่อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับกันว่ามาตรการนี้อาจจะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ หลายอย่าง เช่น ระยะเวลา, ปัญหาทางการเงินที่อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการกำหนดรายการ⁵⁹

เมื่อเป็นเช่นนี้ในการบัญญัติกฎหมาย ESA สภานิติบัญญัติจึงได้บัญญัติหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนไว้ด้วย โดยปรากฏอยู่ในมาตรา 11 โดยบัญญัติอยู่ส่วนที่ได้เกี่ยวกับการฝ่าฝืนและบทลงโทษซึ่งเป็นการบังคับใช้ตามกฎหมายและส่วนที่ว่าด้วยการฟ้องคดีโดยประชาชนซึ่งมีใจความว่า บุคคลใดสามารถเริ่มคดี "การฟ้องคดีโดยประชาชน" เพื่อห้ามบุคคลรวมถึงรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาที่กระทำการฝ่าฝืนต่อมาตรการตามกฎหมาย ESA หรือฟ้องเพื่อบังคับให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ⁶⁰

การฟ้องคดีโดยประชาชนตามกฎหมาย ESA สามารถเป็นเครื่องยืนยันได้ว่าการปกป้องชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์หรือถูกคุกคามนั้นเป็นจริงได้ ดังที่ปรากฏได้ในบัญชีชนิดพันธุ์สัตว์ที่ใกล้

⁵⁸ Retrieved July 5, 2008, from http://www.wikipedia.org/wiki/Endangered_Species_Act

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Any person may start a "citizen suit" to stop any person, including the United States government, alleged to be violating any provision of the Endangered Species Act, or to compel the United States government to enforce the requirements of the law.

สูญพันธุ์ซึ่งปรากฏได้โดยผลของการฟ้องคดีโดยประชาชนนั่นเอง ตัวอย่างเช่น ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาบัญญัติชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์ของรัฐแคลิฟอร์เนียเกิดจากการฟ้องคดีโดยประชาชนถึง 92 เปอร์เซ็นต์⁶¹ โดยเฉพาะในคดีที่เป็นตัวอย่างของการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนตามกฎหมาย ESA เช่น ชนิดพันธุ์ปลาที่เชื่อว่าใกล้จะสูญพันธุ์ชื่อ Tennessee Snail Darter อาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งถูกคุกคามโดยการก่อสร้างเขื่อน Tellico เมื่อการฟ้องคดีดำเนินไปถึงขั้นตอนการพิพากษาศาลจึงมีคำสั่งให้หยุดการก่อสร้างเขื่อนดังกล่าวและในเวลาต่อมาปลา Snail Darter ก็ได้ถูกกำหนดเป็นชนิดพันธุ์สัตว์ที่ใกล้สูญพันธุ์ตามกฎหมาย ESA⁶² แต่อย่างไรก็ดี ในเวลาต่อมาสมาชิกองเกรสบางคนกลับไม่ยินดีกับเรื่องนี้นัก โดยมีความเห็นว่าเขื่อนนั้นเป็นแหล่งสร้างงาน สร้างอาชีพให้กับคนในท้องถิ่น ทั้งยังสร้างกระแสไฟฟ้า รวมถึงการพัฒนาพื้นที่โดยรอบได้อีกด้วยจึงเป็นเหตุให้สภาองเกรสตรากฎหมายให้มีการสร้างเขื่อนที่ใกล้จะแล้วเสร็จต่อไปได้โดยไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย ESA และลบชื่อชนิดพันธุ์ปลา Tennessee Snail Darter ออกจากบัญชี⁶³

1.5 หลักเกณฑ์การฟ้องคดีโดยประชาชน

จากตัวอย่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ได้กล่าวมานั้นจะเห็นถึงการบัญญัติของหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนซึ่งในกฎหมายทุกฉบับจะได้กล่าวถึงผู้มีอำนาจฟ้องคดี เงื่อนไขเบื้องต้นก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล จนกระทั่งผลของการฟ้องคดี สามารถสรุปเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญได้ดังนี้

1.5.1 ผู้มีอำนาจฟ้อง

⁶¹ Defenders of Wildlife, Center for Biological Diversity and Endangered Species Coalition. Conservation in Action; Safeguarding Citizen Rights Under the Endangered Species Act, (May 2001).

⁶² *Owls, of All Things, Help Weyerhaeuser Cash in on Timber*, WALL ST. J., June 24, 1992, at A1.

⁶³ Retrieved May 14, 2009, from <http://hubpages.com/hub/The-Story-Of-The-Snail-Darter>

ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับได้กำหนดให้บุคคลใด (Any person) เป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีโดยประชาชนได้ จะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นบุคคลเท่านั้นที่จะเสนอคดีต่อศาลได้ การฟ้องคดีนามของสัตว์หรือสิ่งมีชีวิตอื่นๆ จึงไม่สามารถฟ้องคดีได้ตามกฎหมายนี้ได้⁶⁴

นอกจากนี้ กฎหมายให้นิยามคำว่า “ประชาชน” หมายถึง บุคคลตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ผู้ซึ่งมีภูมิลำเนาในขณะยื่นฟ้องหรือระหว่างการพิจารณาคดีในเครือจักรภพอังกฤษ⁶⁵

แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ในกฎหมาย Clean Water Act 1972 ได้กำหนดให้ “ประชาชนผู้ใด” (Any citizen) เป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีโดยมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชน ทั้งยังให้คำนิยามของคำว่า “ประชาชน” หมายถึง “บุคคลผู้ซึ่งมีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบ” ด้วย⁶⁶

⁶⁴ Retrieved July 5, 2008, from http://www.instituteforanimalrightslaw.org/articles_thoughts_on_animal_rights.htm

⁶⁵ "Citizen" means any natural person, or corporation, whose principal place of residence at the time of filing a Citizen's Suit, and throughout the of a Citizen's Suit, is within the Commonwealth อ้างใน (The General Assembly of Pennsylvania House Bill No. 2517 Session of 1976 Introduced by W. W. Wilt, June 14, 1976 referred to Committee on Consumer Protection, (June 14, 1976).

⁶⁶ CWA section 505(g) Citizen is defined as a person who has an interest that is adversely affected, or that may be adversely affected. มีข้อมูลว่าในการฟ้องคดีมีองค์กรเอกชนทางสิ่งแวดล้อมมักจะเป็นผู้ยื่นฟ้อง เช่น Sierra Club, Atlantic States Legal Foundation, NRDC, Friends of the Earth และ Public Interest Research Groups. อ้างใน Kristi M. Smith, Who's Suing Whom? : A comparison of Government and Citizen Suit Environmental Enforcement Action Brought Under EPA Administered Statutes, 1995-2000, Columbia Journal of Environmental Law, vol. 29:2, p. 372.(2004).

1.5.2 เงื่อนไขการฟ้องคดี

หลักการฟ้องคดีโดยประชาชนกำหนดเพียงแค่ว่าให้ประชาชนทำตามเงื่อนไขบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ก็จะมีผลทำให้บุคคลนั้นๆ มีอำนาจฟ้องในคดีดังกล่าวขึ้นมาได้ แม้จะไม่ได้ได้รับความเสียหายในทางความเป็นจริงเลยก็ตาม ด้วยเหตุผลนี้ในช่วงร่างหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนเพื่อการบรรจุไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับนั้นมีความเห็นกันว่าไม่ควรจะให้ประชาชนซึ่งไม่ได้ได้รับความเสียหายใดๆ เลยมาฟ้องคดี สถานิติบัญญัติก็เกรงกันว่า หากให้ประชาชนสามารถเข้ามาดำเนินคดีได้โดยอิสระก็อาจจะส่งผลต่อการดำเนินคดีของรัฐได้ ประกอบกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาดำเนินคดีก็เพื่อเป็นการแก้ไขข้อขัดข้องการดำเนินคดีของรัฐ ในกรณีที่รัฐเพิกเฉยไม่ดำเนินการใดๆ แก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนเท่านั้น สถานิติบัญญัติจึงเห็นว่าควรกำหนดให้มีเงื่อนไขก่อนที่จะให้ยินยอมให้ประชาชนเข้ามาดำเนินคดีได้ด้วยตนเองจึงบัญญัติให้มีเงื่อนไขเบื้องต้นไว้⁶⁷ ดังนี้

1.5.2.1 การส่งหนังสือแจ้งเตือน (Notice of Intent to Sue)

กฎหมายที่มีการฟ้องคดีโดยประชาชนได้กำหนดเงื่อนไขเบื้องต้นให้ประชาชนผู้ที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด จะต้องส่งหนังสือแจ้งเตือน (Notice) เป็นเวลาอย่างน้อย 60 หรือ 90⁶⁸ วันก่อนที่จะมีการยื่นฟ้องคดี โดยจะต้องส่งให้แก่

- 1) ผู้กระทำการฝ่าฝืนตามกฎหมายที่กฎหมายบัญญัติ
- 2) รัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ (Responsible state) และ
- 3) หน่วยงานของสหรัฐหรือรัฐบาลกลาง (Federal agencies)⁶⁹

เมื่อยื่นหนังสือแจ้งเตือนต่อบุคคลทั้งสามประการแล้วระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงจะเริ่มนับ

รายละเอียดของหนังสือแจ้งเตือนจะต้องกล่าวถึงข้อมูลที่เพียงพอที่ให้แก่ผู้รับเพื่อเป็นการระบุให้ชัดเจนถึงค่ามาตรฐานที่กำหนดหรือคำสั่งซึ่งผู้นั้นฝ่าฝืน กิจกรรมที่เป็นการฝ่าฝืน บุคคลหรือ

⁶⁷ Barton H. Thompson, Jr., *supra*, note 28.

⁶⁸ ตามกฎหมาย The Resource Conservation and Recovery Act 1976 มาตรา 7002(a) (1)(B).

⁶⁹ Ray Vaughan, *Supra* note 11, p. 125.

หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบในการฝ่าฝืนดังกล่าว สถานที่ที่เกิดการฝ่าฝืน ตลอดจนวันและเวลาที่ เกี่ยวข้องกับการฝ่าฝืน พร้อมทั้งชื่อและที่อยู่ของผู้ส่งหนังสือแจ้งเตือนด้วย⁷⁰

โจทก์ต้องกล่าวในคำฟ้องด้วยว่า ได้ทำการส่งหนังสือแจ้งเตือนเมื่อใดและต้องแนบมาใน คำฟ้อง⁷¹ ในเวลาที่ฟ้องคดีต้องส่งสำเนาคำฟ้องให้แก่สำนักงานอัยการแห่งสหรัฐอเมริกาและ หน่วยงาน EPA ด้วย⁷² เพื่อให้หน่วยงานของรัฐจะได้เข้ามาตรวจสอบอีกตอนหนึ่งว่าการฟ้องคดีแพ่ง โดยประชาชนนั้นเป็นการฟ้องที่จริงหรือไม่

1.5.2.2 หน่วยงานของรัฐต้องไม่ดำเนินการฟ้องร้องอย่างจริงจัง (Diligent prosecute)

โดยทั่วไป การดำเนินคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะเข้ามาดำเนินการ ฟ้องร้องเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่บุคคลในสังคม หากรัฐเข้ามาดำเนินการเองแล้วก็ย่อมเป็นไป ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย โดยหลักนี้การฟ้องคดีโดย ประชาชนจึงควรยุติบทบาทลง เนื่องจากวัตถุประสงค์ของมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนนั้น ต้องการที่จะให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายนั้นได้หยุดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และต้องการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ของตน⁷³ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เข้า มาดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนตามที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมบัญญัติแล้ว มาตรการฟ้องคดีโดยประชาชน ซึ่งเป็นมาตรการที่ส่งเสริมให้มีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเท่านั้นจึงควรที่จะสิ้นผลไป มิฉะนั้นแล้วก็จะทำให้มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลซ้ำซ้อนกันในการกระทำเพียงครั้งเดียวของจำเลยอัน เป็นการสร้างความยากลำบากยุ่งยากให้แก่ผู้ที่ต้องตกเป็นจำเลยเกินความสมควร

ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายแล้วไม่ว่าจะ เป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา ประชาชนย่อมไม่อาจจะใช้มาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนได้อีกต่อไป แม้ภายหลังจะครบ 60 วันของการแจ้งเตือนแล้วก็ตามและด้วยเหตุที่ผลของการฟ้องคดี โดยประชาชนจะสิ้นสุดลงได้ง่าย การดำเนินคดีในชั้นศาลผู้พิพากษาในคดีจะพิจารณาอย่าง ระมัดระวังว่าหน่วยงานรัฐได้เป็นการฟ้องคดีอย่างจริงจังแล้วหรือไม่ เช่น คดี *Gardeski v. Colonial Sand and Stone Co.* ศาลพิจารณาจากข้อเท็จจริงพบว่า มีการตกลงกันระหว่าง

⁷⁰ 40 C.F.R. § 54.3(b) (1999).

⁷¹ Charles C. Steincamp, *Citizenship: A Discussion of Environmental Citizen Suits*, Washburn Law Journal, vol. 39, pp.75-76, (1999).

⁷² 42 U.S.C. § 6972(b)(2)(F) (1994); 42 U.S.C. § 7604(c)(3) (1994).

⁷³ Ray Vaughan, *Supra note 11*, p.101.

หน่วยงานรัฐและผู้ฝ่าฝืนตามกฎหมาย Clean Air Act 1970 เป็นผลให้เป็นการห้ามมิให้ปล่อยควันและฝุ่นละอองโดยผิดกฎหมายอีกต่อไป ผู้ฝ่าฝืนก็ยินยอมที่จะปฏิบัติตามคำสั่งโดยดี แต่ภายหลังหน่วยงานรัฐก็ได้ติดตามว่าผู้ฝ่าฝืนนั้นได้ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือไม่ แต่กลับปล่อยปละละเลยให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามอำเภอใจโดยไม่ได้นำการอย่างจริงจังเป็นเวลากว่า 2 ปี เช่นนี้ ศาลเห็นว่าหน่วยงานไม่ได้มีการดำเนินการฟ้องร้องอย่างจริงจัง⁷⁴ จึงไม่เป็นการขัดขวางต่อการฟ้องคดีโดยประชาชน เช่นเดียวกับคดี *New York Coastal Fisherman's Association v. New York Sanitation Department* ศาลได้พิพากษาว่าหน่วยงานของรัฐไม่ได้ดำเนินการฟ้องร้องอย่างจริงจัง แม้ว่า the City of New York จะได้ออกคำสั่งบังคับให้ทำความสะอาดพื้นที่ทิ้งขยะของเมือง โดยปรากฏว่าผู้ฝ่าฝืนมีความยินยอมที่จะปฏิบัติตามคำสั่ง แต่ก็ไม่ได้ติดตามว่ามีการปฏิบัติตามคำสั่งอย่างจริงจังหรือไม่ ซึ่งข้อเท็จจริงพบว่ายังมีการปล่อยสารละลายที่ยังไม่ได้มีการกรองออกมาตามที่ถูกฝ่าฝืนได้แสดงความยินยอม⁷⁵

1.5.2.3 หน่วยงานของรัฐต้องไม่ดำเนินการด้วยวิธีการทางปกครอง

ด้วยเหตุของมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติภายในระยะเวลา 60 วันภายหลังที่ได้มีการแจ้งเตือนแล้ว การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงเกิดขึ้นโดยการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งจะมีความรวดเร็วและคล่องตัวทันต่อเหตุการณ์ยิ่งกว่าการดำเนินคดีในชั้นศาล นอกจากนี้ หากมีการดำเนินการด้วยวิธีการทางปกครองแล้ว จะยินยอมให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้มาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนต่อไปอีกก็ย่อมจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของการดำเนินการตามกฎหมายสร้างภาระให้แก่ผู้เป็นจำเลยมากเกินไป ทั้งยังจะเป็นการสิ้นเปลืองทั้งเวลาและงบประมาณของรัฐ จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องให้นำมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนมาใช้ในกรณีนี้อีก เช่น ในคดี *Atlantic State Legal Foundation v. Eastman Kodak* ศาลอุทธรณ์ได้ตัดสินว่าเมื่อ หน่วยงาน Department of Environmental Conservation ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐได้เข้ามาดำเนินการเองเสียแล้วย่อมทำให้การฟ้องคดีโดยประชาชนนั้นตกไป⁷⁶ จะเห็นได้ว่าเมื่อมีหน่วยงานของรัฐเข้ามาดำเนินการเองจึงเป็นการยุติคดีของประชาชน

⁷⁴ *Sierra Club v. SCM Corp.* 572 F. Supp. 828, 831 n. 3 (W.D.N.Y. 1983).

⁷⁵ 772 F. Supp. 162 (S.D.N.Y. 1990).

⁷⁶ Ray Vaughan, *Supra note 11*, p.6.

1.5.2.4 ต้องไม่มีการหยุดการกระทำอันฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

การฟ้องคดีโดยประชาชนมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด หากผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้หยุดการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายภายในช่วงเวลาที่มีการแจ้งเตือนเป็นหนังสือแล้ว 60 วัน ประชาชนผู้ต้องการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยการฟ้องคดีโดยประชาชนก็ไม่สามารถฟ้องคดีต่อผู้นั้นในความผิดทั้งหมดที่เกิดขึ้นมาก่อนแล้ว (Wholly past) แต่ถึงกระนั้น รัฐก็ยังสามารสดำเนินคดีเพื่อการลงโทษต่อบุคคลนั้นได้ตามมาตรการอื่นๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจ เช่น มาตรการทางแพ่ง มาตรการทางปกครองหรือมาตรการทางอาญาต่อความผิดที่เกิดขึ้นในอดีต ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละรัฐบัญญัติด้วย⁷⁷

1.5.2.5 คำฟ้องและคำขอบังคับของโจทก์

ในคดีที่มีการฟ้องคดีโดยประชาชนโจทก์จะต้องมีเนื้อหาของคำฟ้องและคำขอบังคับต่อศาล ดังต่อไปนี้

ก. คำฟ้อง

แม้ว่าการฟ้องคดีโดยประชาชนจะไม่ได้มีพื้นฐานมาจาก Article III รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา แต่ในการฟ้องคดีจะต้องกล่าวถึงเงื่อนไขเรื่องอำนาจฟ้อง Article III รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาโดยโจทก์จะต้องแสดงให้เห็นถึงเงื่อนไข 3 ประการ⁷⁸ โดยโจทก์จะต้องแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามข้อกล่าวหา ดังต่อไปนี้⁷⁹

- 1) ในขณะที่โจทก์ยื่นฟ้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าจำเลยได้กระทำการฝ่าฝืนต่อเงื่อนไขในการอนุญาตหรือค่ามาตรฐานทางสิ่งแวดล้อม หรือ
- 2) การกระทำอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายในอนาคตหรือที่กำลังจะเกิดขึ้น⁸⁰

⁷⁷ *Ibid*, p. 125.

⁷⁸ *Steel Co. v. Citizens for a Better Env't*, 118 S. Ct. 1003, 1016-17 (1998).

⁷⁹ *Sierra Club v. Simkims Indus.*, 847 F.2d 1109, 1114-15 (4th Cir. 1988); *Anderson v. Farmland Indus.*, No. 98-2499-JWL, 1999 WL 973486, at *4 (D. Kan. Sept. 22, 1999).

⁸⁰ *Anderson v. Farmland Indus.*, 45 F. Supp. 2d 863, 871 (D. Kan. 1999) (citing *Steel Co.*, 118 S. Ct. at 1019), *Meghrig v. KFC Western, Inc.*, 516 U.S. 479, 486 (1996) *Sierra Club v. Simkims Indus.*, 847 F.2d 1109, 1114-15 (4th Cir. 1988), *Anderson v. Farmland Indus.*, No. 98-2499-JWL, 1999 WL 973486, at *4 (D. Kan. Sept. 22, 1999).

ข. คำขอบังคับ

1) คำขอเพื่อศาลสั่งให้กระทำการหรือขอให้ละเว้นกระทำการ (Injunctive Relief) โดยประชาชนผู้ประสงค์จะดำเนินคดีต่อผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะต้องมีคำขอบังคับเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) คำขอค่าปรับทางแพ่ง (Civil Penalties) หากผลในทางคดีศาลตัดสินให้จำเลยแพ้คดีและโจทก์มีคำขอให้จำเลยชำระค่าปรับทางแพ่งแล้ว ศาลก็จะกำหนดในคำพิพากษาให้จำเลยต้องชำระค่าปรับแก่รัฐไม่ใช่โจทก์ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเงินดังกล่าว รัฐจะนำไปใช้ในการเยียวยาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสาธารณะประโยชน์ไม่ใช่เพียงบุคคลปัจเจกชนผู้หนึ่งผู้ใดเท่านั้น

3) คำขอค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีทั้งหลายเมื่อโจทก์ชนะคดี

1.5.2.6 ค่าทนายความ ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ

ตามกฎหมายการฟ้องคดีโดยประชาชน ศาลมีอำนาจที่จะกำหนดรางวัลเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ รวมถึงค่าทนายความที่สมเหตุสมผลและค่าป่วยการพยาน แก่คู่ความที่ชนะคดีไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมดโดยกฎหมายเป็นอำนาจของศาลที่จะกำหนดให้ได้ตามความเหมาะสม นอกจากนี้ ศาลยังมีอำนาจที่จะออกคำสั่งบังคับเพื่อให้คู่ความวางหลักประกันตามที่กำหนดไว้ในวิธีพิจารณาความแพ่งของสหพันธรัฐ (Federal Rules of Civil Procedure) ได้อีกด้วย

โจทก์ผู้ชนะคดีย่อมมีสิทธิได้รับรางวัลเป็นค่าทนายความ ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าใช้จ่ายสำหรับผู้เชี่ยวชาญ ค่าธรรมเนียมการฟ้อง⁸¹ เป็นต้น เนื่องจากกฎหมายได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการให้รางวัลโจทก์ผู้ชนะคดีว่าเป็นกลไกที่จำเป็นสำหรับการฟ้องคดีโดยประชาชนที่ได้สละทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายมาเพื่อการดำเนินคดีที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หากปราศจากกลไกในการให้รางวัลการฟ้องคดีโดยประชาชนย่อมไม่อาจจะประสบผลสำเร็จได้ เพราะสามัญสำนึกของคนธรรมดาย่อมต้องการจะรักษาผลประโยชน์ของตนเองเป็นธรรมดา

นอกจากนี้ ผลของการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมนั้นย่อมเป็นประโยชน์ของสาธารณะไม่ใช่เรื่องที่โจทก์ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินคดีไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลักเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อบุคคลอื่นๆ ในสังคมที่อาศัยในสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นด้วย ดังนั้น การให้โจทก์มีสิทธิได้รับรางวัลเป็นค่าทนายความ รวมถึงค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่นๆ จึงสมเหตุสมผลที่โจทก์มีสิทธิที่จะได้รับรางวัลเป็นเงินที่ได้จ่ายไปก่อน

หากปราศจากมาตรการในการเยียวยานี้ ประชาชนและองค์กรชุมชนอาจถูกขัดขวางจากการยื่นฟ้องคดีแพ่งในลักษณะนี้ได้ กรณีการฟ้องคดีโดยประชาชนมีบทบาทเปรียบเหมือน

⁸¹ Defender of Wild life Center for Wildlife Law, *Supra note 1*, p.16.

ทนายความทั่วไป หากพวกเขาประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งปกติเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายรัฐ เมื่อเป็นเช่นนั้นสามัญสำนึกที่จะประชาชนย่อมต้องการที่จะมีสิทธิได้รับการชดเชยหรือเอาทุนคืนจากค่าใช้จ่ายที่พวกเขาได้เสียไป⁸²

สำหรับเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและค่าทนายความ โดยหลักการที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติมีหลักอยู่ว่าศาลมีอำนาจในการให้รางวัลเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและค่าทนายความอย่างเหมาะสม ไม่ว่าคู่ความนั้นจะชนะคดีบางส่วนหรือทั้งหมดแก่คู่ความผู้ชนะคดีในประเด็นนี้จึงมีปัญหากกเถียงกันว่า “คู่ความจะต้องชนะคดีทั้งหมดหรือบางส่วน” (Prevailing or substantially) อย่างไรก็ตามจึงจะเป็นผู้ได้รับการเยียวยาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและค่าทนายความอย่างเหมาะสม ในปัญหานี้ศาลได้แปลความหมายเพื่อความเป็นธรรมในคดี *Atlantic States Legal Foundation* ได้ยื่นฟ้องคดีต่อผู้ฝ่าฝืนตามกฎหมายที่ให้อำนาจฟ้องคดีโดยประชาชนและต่อมาหน่วยงานของรัฐ (Department of Environmental Conservation) ได้เข้ามาดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจซึ่งเป็นผลให้ประชาชนที่ต้องการฟ้องคดีโดยประชาชนนั้นตกไป แม้ในความเป็นจริงจะไม่มี การพิพากษาคดี แต่ศาลก็ถือว่าประชาชนผู้ยื่นฟ้องนั้นเป็นฝ่ายชนะคดีทั้งหมดจึงมีสิทธิได้รับการเยียวยาในค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและค่าทนายความ โดยศาลได้ให้เหตุผลว่าอย่างน้อยที่สุดการริเริ่มการฟ้องคดีนั้นเป็นผลอันเกิดจากประชาชนที่เป็นแรงกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐเข้าดำเนินการตามกฎหมายเพื่อยุติการฝ่าฝืนกฎหมายนั่นเอง จะเห็นว่าศาลได้ตีความเพื่อความเป็นธรรมแก่กรณี ต่อมาในปี 1992 ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาได้พิพากษาคดี *City of Burlington* กล่าวว่าค่าทนายความที่สมเหตุสมผล หมายถึง อัตราที่คิดเป็นชั่วโมงการทำงานและยินยอมให้คิดค่าทนายความในลักษณะมีส่วนได้เสียในคดีได้ด้วย (Contingency fee)⁸³

จะเห็นได้ว่า เมื่อคดีนั้นได้ขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาล แม้ต่อมาในคดีอาจจะยุติโดยไม่มี การพิพากษาของศาล แต่โจทก์ก็ควรเป็นผู้ได้รับรางวัลเป็นค่าทนายความเนื่องจากมีเหตุเชื่อมโยงกันได้ซึ่งทำให้เกิดการเยียวยาอันเนื่องมาจากการฟ้องคดีของโจทก์ซึ่งโดยปกติศาลก็จะให้รางวัลแก่โจทก์อยู่แล้ว ทั้งนี้แม้ว่า โจทก์อาจจะชนะคดีเป็นบางส่วน ไม่ใช่ผู้ชนะคดีทั้งหมดหรือมีการตก

⁸² *Ibid*, p.30.

⁸³ Nancy K. Kubasek, Gary S. Silverman, *Environmental Law*, 6th ed, (United States: Pearson Prentice Hall, 2008), p. 100.

ลงกันได้ก่อนที่จะศาลจะพิพากษาก็ตามเช่นนี้ ศาลก็มีอำนาจที่จะกำหนดรางวัลให้แก่โจทก์ได้อีกเช่นกัน⁸⁴

ต่อมาศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาจึงได้วางหลักเกณฑ์ว่าด้วยการกำหนดเงินรางวัลค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีนั้นเป็นดุลพินิจของศาลที่จะกำหนดอย่างไรก็ได้ อีกทั้งศาลอุทธรณ์ภาค 10 แห่งสหรัฐอเมริกาได้วางหลักถึงรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการให้เงินรางวัลด้วย⁸⁵ กล่าวคือ ปกติการจะคำนวณค่าทนายความที่เหมาะสมนั้นคิดจากอัตราที่สมเหตุสมผลของวิชาชีพทนายความโดยคิดในอัตราชั่วโมง⁸⁶ ทั้งนี้ ศาลจะพิจารณาจากความเหมาะสมของจำนวนเงินที่เป็นรางวัลกับผลของคำพิพากษาที่ได้รับด้วย⁸⁷ อีกทั้งศาลจะมีอำนาจพิจารณาจากความสามารถในการดำเนินคดีของทนายความเพื่อเป็นการกำหนดเงินรางวัลให้แก่ทนายความผู้นั้นด้วย⁸⁸ แต่สำหรับผู้ที่ไม่มีความเชี่ยวชาญซึ่งเป็นเพียงตัวแทนทนายความศาลไม่มีอำนาจกำหนดเงินรางวัลให้⁸⁹

ในการให้รางวัลแก่ประชาชนผู้เข้ามาฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการฟ้องคดีโดยประชาชนขึ้น กฎหมายจึงได้สร้างแรงจูงใจโดยการให้รางวัลเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยประชาชนขึ้น เช่น มีบทบัญญัติที่เป็นการให้รางวัลแก่ประชาชนที่นำข้อมูลมาเปิดเผยแก่เจ้าหน้าที่ EPA ที่สามารถนำไปสู่การดำเนินคดีอาญาได้จะได้รับรางวัล 10,000 เหรียญสหรัฐ ในครั้งแรกที่มีการให้รางวัลตามกฎหมาย Clean Air Act 1970 ในเดือน

⁸⁴ Powder River Basin Resource Council v. Babbitt, 54 F.3d 1477, 1486 (10th Cir. 1995); J & J Anderson, Inc. v. Town of Erie, 767 F.2d 1469, 1473 (10th Cir. 1985); Olde Timer, Inc. v. Blackhawk-Central City Sanitation Dist., 51 F. Supp. 2d 1109, 1119-20 (D. Colo. 1999); Colorado Env'tl. Coalition v. Romer, 796 F. Supp. 457, 459-61 (D. Colo. 1992).

⁸⁵ 47. Ramos v. Lamm, 713 F.2d 546, 552 (10th Cir. 1983).

⁸⁶ 48. Hensley, 461 U.S. at 433.

⁸⁷ 49. *Id.* at 437.

⁸⁸ Espanola Mercantile, 72 F.3d at 835.

⁸⁹ New Mexico Citizens for Clean Air and Water v. Espanola Mercantile Co., 72 F.3d 830, 835 (10th Cir. 1996); Halderman ex rel. Halderman v. Penhurst State Sch. and Hosp., 49 F.3d 939, 942 (3d Cir. 1995); Ursic v. Bethlehem Mines, 719 F.2d 670, 677 (3d Cir. 1983).

กุมภาพันธ์ปี 1997 หน่วยงาน EPA เป็นผู้ให้รางวัลเต็มอัตราแก่ประชาชนผู้นำข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บถุง asbestos ในอาคารแห่งหนึ่งซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพอากาศในบริเวณนั้น ต่อมาภายหลัง EPA ยังให้รางวัลแก่ประชาชนอีก 3 คนเป็นจำนวนเงิน 1,200 เหรียญสหรัฐเพื่อเป็นรางวัลในการให้ข้อมูลของบริษัทแห่งหนึ่งเกี่ยวกับการจัดวางระบบเครื่องปรับอากาศที่ใช้สารอันตราย CFCs ซึ่งส่งผลต่อการทำลายชั้นบรรยากาศโอโซนอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายภายในรัฐด้วย⁹⁰

1.5.2.7 เขตอำนาจศาล

ศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยศาลในระดับสหพันธรัฐและมลรัฐ โดยมีศาลสูงสุดแห่งสหพันธรัฐเป็นศาลสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดีในประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายของสหพันธรัฐ ในขณะที่ศาลสูงสุดของแต่ละรัฐมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับในรัฐนั้นๆ ในกรณีที่มีความขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายของรัฐและกฎหมายของสหพันธรัฐ ศาลสหพันธรัฐจะมีอำนาจพิจารณาว่ากฎหมายของมลรัฐจะฝ่าฝืนต่อกฎหมายของสหพันธรัฐหรือไม่⁹¹

(ก) ศาลสหพันธรัฐ (Federal Court) แบ่งออกเป็นเขต (district) ถึง 96 เขตครอบคลุมทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและแต่ละรัฐนั้นจะมีศาลใดศาลหนึ่งที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่นั้นๆ สหพันธรัฐ โดยการดำเนินคดีในศาลสหพันธรัฐมีหลักการพิจารณาเบื้องต้น 2 กรณี ได้แก่ ปัญหาในระดับรัฐ เช่น ปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาหรือสนธิสัญญาระหว่างสหพันธรัฐ (Federal Treaty) และกรณีที่มีความหลากหลายของประชาชน อาทิ คู่ความอยู่คนละรัฐ เช่น โจทก์อยู่อาศัยในรัฐโอไฮโอ ฟ้องจำเลยที่ 1 อาศัยอยู่ในรัฐมิชิแกน ในขณะที่จำเลยที่ 2 อาศัยอยู่ในรัฐอินเดียน่า ทั้งนี้ การฟ้องคดีต่อศาลสหพันธรัฐยังมีเงื่อนไขด้วยว่าจะต้องมีคดีที่พิพาทกันต้องมีทุนทรัพย์เกินกว่า 5,000 เหรียญ⁹²

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเขตอำนาจของศาลสหพันธรัฐมีดังต่อไปนี้

- คดีซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคู่ความ

⁹⁰ Nancy K. Kubasek, Gary S. Silverman, *Supra note 83*.

⁹¹ โสภณ ตะติชาติพันธุ์, บทสรุปผู้บริหาร โครงการ “การศึกษาแบบมีส่วนร่วมเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ....” เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549, น. 20.

⁹² Nancy K. Kubasek, Gary S. Silverman, *Supra note 83*, p. 58.

- คดีซึ่งไม่ควรให้อยู่ในเขตอำนาจศาลของมลรัฐต่างๆ เพราะศาลเหล่านั้นไม่อยู่ในฐานะจะวางตัวเป็นกลางได้เต็มที่ เช่น คดีพิพาทระหว่างมลรัฐต่อมลรัฐ คดีระหว่างมลรัฐหนึ่งกับพลเมืองของอีกมลรัฐหนึ่ง คดีระหว่างพลเมืองของมลรัฐหนึ่งกับพลเมืองของอีกมลรัฐหนึ่งหรือคดีระหว่างพลเมืองในมลรัฐเดียวกันซึ่งพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องเหนือที่ดินอันตั้งอยู่ในมลรัฐอื่น

- คดีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น คดีเกี่ยวกับเอกอัครราชทูตกงสุล คดีระหว่างมลรัฐหรือพลเมืองของมลรัฐกับรัฐบาลต่างประเทศหรือพลเมืองของต่างชาติ

- คดีเกี่ยวกับสนธิสัญญา การเดินเรือและกฎหมายทะเล

- คดีเกี่ยวกับความผิดอาญาแผ่นดินซึ่งรัฐสภากำหนดว่าเป็นความผิดอาญาแผ่นดินของรัฐบาลกลางไม่ใช่ความผิดตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ

- คดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา⁹³

ในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมคู่ความมักพยายามที่จะดำเนินคดีในศาลสหพันธรัฐ ด้วยเหตุที่ว่าความเกรงกลัวต่ออิทธิพลของคนภายในรัฐนั่นเอง เช่น คณะลูกขุนของศาลมลรัฐจะได้รับการคัดเลือกจากบุคคลภายในรัฐนั้นๆ ในขณะที่ลูกขุนของศาลสหพันธรัฐจะได้รับการคัดเลือกบุคคลจากทั่วประเทศ⁹⁴

(ข) ศาลมลรัฐ (State Court) เป็นศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วๆ ไปที่เกิดขึ้นภายในรัฐนั่นเอง โดยศาลมลรัฐจะการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นเกิดความเสียหายส่วนบุคคล เช่น การละเมิดมีความเสียหายต่อบุคคลก็จะดำเนินคดีกันในศาลนี้ ศาลมลรัฐมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจฟ้องของศาลสหพันธรัฐ⁹⁵ โดยศาลชั้นต้นอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น Superior Courts, District Courts หรือ Circuit Courts นอกจากนี้ยังมีศาลชำนาญพิเศษ เช่น ศาลจราจร ศาลครอบครัว ศาลแขวงที่จัดเป็นศาลชั้นต้นอีกด้วย⁹⁶

⁹³ วิษณุ เครืองาม, ระบบกฎหมายแอ่งไกล-อเมริกา, เอกสารการสอนชุดวิชา ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ หน่วยที่ 5 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (นนทบุรี: ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535), น. 310- 312, 325.

⁹⁴ Nancy K. Kubasek, Gary S. Silverman, *Supra note 83*, p. 59.

⁹⁵ *Ibid*, p. 55.

⁹⁶ โสภณ ตะโชติพันธุ์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 91*, น. 22.

1.5.3 ผลของการฟ้องคดีโดยประชาชน

ประชาชนผู้นำคดีขึ้นสู่ศาลตามกฎหมายเรื่องการฟ้องคดีโดยประชาชน ย่อมมีสถานะเป็นโจทก์ในคดีนั้นๆ จึงมีสิทธิที่จะกระทำการทุกอย่างตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่ว่าจะเป็นการทำคำร้องขอต่างๆ การตั้งทนายความเพื่อแก้ต่าง การนำพยานหลักฐานเข้าสืบในคดี การผูกพันตามคำพิพากษาของศาล รวมถึงสิทธิที่จะอุทธรณ์และฎีกาต่อไปในศาลสูงเมื่อไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลล่าง

การฟ้องคดีโดยประชาชนมีลักษณะพิเศษบางประการ เช่น แม้ว่าจะเป็นการดำเนินคดีต่อหน่วยงานทางปกครองและการชำระค่าเสียหายนั้นโจทก์จะต้องฟ้องขอศาลให้บังคับจำเลยชำระค่าเสียหายแก่รัฐไม่ใช่ตัวโจทก์ผู้ดำเนินคดี แต่ก็ถือว่าการฟ้องคดีโดยประชาชนเป็นคดีแพ่ง (Civil action)

กรณีโจทก์เป็นผู้ชนะคดีจึงจะมีสิทธิได้รับการคืนในค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับในค่าทนายความ ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเท่านั้น แต่ในทางกลับกันกรณีโจทก์เป็นผู้แพ้คดีศาลก็มีดุลพินิจให้โจทก์ต้องชำระค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเองทั้งสิ้น และโจทก์อาจจะต้องชำระค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแก่จำเลยอีกด้วย⁹⁷ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้นำการฟ้องคดีโดยประชาชนมาใช้โดยไม่สุจริตหรือใช้เพื่อกลั่นแกล้งผู้อื่น

1.6 ประเภทของคดีที่ประชาชนฟ้องได้

ตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนของสหรัฐอเมริกา ถือเป็นคดีแพ่งไม่ถือว่าเป็นการฟ้องคดีระหว่างเอกชนด้วยกันหรือเป็นการฟ้องต่อหน่วยงานของรัฐ สามารถแบ่งประเภทของคดีต่างๆ ได้ดังนี้

1.6.1 ฟ้องคดีเพื่อให้เยียวยาความเสียหาย

เป้าหมายของการฟ้องคดีตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน คือ การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดของจำเลยที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม แต่การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ

⁹⁷ Clean Water Act 1972 Section 505 (d).

และสิ่งแวดล้อม ประชาชนที่ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นเองก็สามารถฟ้องคดีเช่นนี้ได้ นอกจากนี้ ประชาชนผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเพียงอย่างเดียวแต่ยังเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แทนส่วนรวมอีกด้วย ค่าเสียหายที่ผู้กระทำความผิดต้องชดใช้ตามกฎหมายจึงกำหนดให้ชำระแก่รัฐเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำค่าเสียหายนั้นไปฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม⁹⁸ โดยค่าเสียหายที่ได้รับจะถูกส่งให้แก่กระทรวงการคลังของสหรัฐทั้งหมดเนื่องจากการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนมีจุดประสงค์ในการยับยั้งการกระทำที่เป็น การฝ่าฝืนต่อกฎหมายของโดยไม่ต้องการที่จะให้รางวัลแก่ผู้เป็นโจทก์ในคดี⁹⁹ ในเรื่องนี้ผู้พิพากษา Antonin Scalia ได้ให้ข้อสังเกตว่าการลงโทษทางแพ่งนั้นเป็นการชดใช้ต่อกระทรวงการคลังของ สหรัฐอเมริกา ไม่ใช่ประชาชนผู้เป็นโจทก์ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี โดยการลงโทษนี้ไม่ใช่เพื่อ “อำนวยความสะดวกอันเป็นการชดใช้” (serve to reimburse) ต่อโจทก์ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำ ใดๆ ของจำเลย ยิ่งไปกว่านั้นโจทก์เป็นเพียงผู้ทำหน้าที่แสดงให้เห็นถึง “หลักนิติธรรม” (Rule of law) ซึ่งโจทก์ไม่ใช่ผู้ได้รับความเสียหายที่แตกต่างจากสาธารณะ¹⁰⁰

1.6.2 ฟ้องคดีเพื่อขอให้ลงโทษผู้กระทำความผิดเสียค่าปรับทางแพ่ง

สำหรับการฟ้องคดีประเภทนี้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายและทั้ง ต้องการยับยั้งการกระทำที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเนื่องจากในช่วงแรกของการให้หลักการฟ้องคดีโดย ประชาชน สภานิติบัญญัติได้กำหนดให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับ สิ่งแวดล้อมได้เท่านั้น แต่เมื่อศาลได้มีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้กระทำ ความผิดไม่ชดใช้ค่าเสียหายแต่ยังคงกระทำความผิดเรื่อยมา ส่งผลให้ไม่มีความเคารพยำเกรงใน กฎหมาย สภานิติบัญญัติจึงได้กำหนดให้มีค่าปรับทางแพ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการฟ้องคดีโดย ประชาชน โดยค่าปรับกำหนดให้ปรับเป็นรายวันและจะคำนวณจากรายได้ของผู้กระทำความผิด

⁹⁸ Roberts E. and Dobbins, *supra* note 7.

⁹⁹ 137 F. Supp. 2d 1060, *; 2001 U.S. Dist. Lexis 4275, **; 52 Erc (BNA) 1955 United States of America, Plaintiff, v. American Electric Power Service Corporation, et al., Defendants. Ohio Citizen Action, et al., Plaintiffs, v. American Electric Power Service Corporation, et al., Defendants. Case Nos. 2:99-CV-1182, 2:99-CV-1250.

¹⁰⁰ Daniel Riesel, Steven C. Russo and Elizabeth A. Read, DEFENDING CITIZEN SUITS, p.13.

จนกว่าจะผู้กระทำผิดนั้นจะชดใช้ค่าเสียหายให้กับรัฐหรือหยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย¹⁰¹ ซึ่งการชำระค่าปรับนั้นจะชำระแก่ภาครัฐและจะนำไปใช้ในการดูแลรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียหาย แต่อย่างไรก็ดีมีความเห็นว่า ผู้กระทำผิดจะต้องชำระค่าปรับแก่ภาครัฐที่ไม่ใช่บุคคลที่ได้รับความเสียหาย จึงมีผู้กล่าวว่าการลงโทษโดยค่าปรับทางแพ่งเป็นการลงโทษโดยกระทรวงการคลังของสหรัฐ โดยการให้มีค่าปรับทางแพ่งนั้นไม่ใช่การลงโทษทางอาญาที่จะกระทบต่อสถานะภาพของบุคคล

1.6.3 ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งหยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

ในการฟ้องคดีโดยประชาชน ผู้ฟ้องคดีอาจมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนหยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับนั้นๆ ได้ซึ่งกล่าวได้ว่าการขอให้ศาลมีคำสั่งหยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นมีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

1.6.4 ฟ้องเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย

โดยปกติ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะนั้นเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนได้อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ การฟ้องคดีโดยประชาชนจึงเข้ามาเป็นมาตรการส่งเสริมให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งนอกจากประชาชนจะฟ้องคดีและขอให้ศาลบังคับต่อบุคคลผู้ทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้ว ประชาชนยังสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจได้อีกด้วยซึ่งนับว่าเป็นบทบัญญัติที่มีความพิเศษอย่างที่ทำให้อำนาจแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ แม้แต่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา (The Administrative Procedure) ประชาชนมี

¹⁰¹ Jeffrey G. Miller, Citizen Suits: Private Enforcement of Federal Pollution control laws (United States of America: Wiley Law Publications, 1998), p.17. อ้างใน อัญญพัชญ พงษ์ประดิษฐ์, “บทบาทของประชาชนในการดำเนินคดีอาญาความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 29.

สิทธิทำได้ก็เพียงสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้นแต่ไม่ยินยอมให้ประชาชนสามารถดำเนินคดีต่อรัฐตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนได้¹⁰²

1.7 กระบวนพิจารณาคดี

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากประเทศอังกฤษทั้งในด้านระบบกฎหมายและระบบการสืบพยาน กล่าวได้ว่า กฎหมายของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นกฎหมายอังกฤษที่มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่ให้ทันสมัยและเหมาะสมยิ่งขึ้น ประเทศสหรัฐอเมริกามีวิธีพิจารณาที่เรียกว่า Adversary trial system คือคู่ความอยู่ในฐานะเสมอกันโดยมีศาลเป็นคนกลางพิจารณาความตามแบบของประเทศแองโกลแซกซอน¹⁰³ ผู้ที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดจึงต้องเป็นผู้นำสืบในประเด็นนั้น กรณีที่โจทก์ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเยียวยาแก่โจทก์เพื่อให้มีการหยุดกระทำการหรือกรณีขอให้ศาลมีคำสั่งอื่นๆ โดยในการพิจารณาคดีของระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์คณะลูกขุนถือเสมือนเป็นผู้แทนของประชาชนในสังคมที่จะเข้าไปทำหน้าที่คานอำนาจรัฐที่จะลงโทษประชาชน ดังนั้น โจทก์จึงมีหน้าที่ที่จะต้องนำพยานหลักฐานในคดีเสนอต่อคณะลูกขุน เช่น กรณีโจทก์ฟ้องคดีที่จำเลยเป็นผู้ประกอบการโรงงานปล่อยสารพิษและร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้จำเลยชำระเงินเป็นค่าเสียหาย 10,000 เหรียญ โจทก์มีหน้าที่ในการหาช่องทางในการเยียวยาตามกฎหมายเพื่อการพิจารณาของคณะลูกขุน แต่หากเป็นกรณีที่ขอให้ศาลสั่งเพื่อหยุดการกระทำที่เป็นการทำลายแหล่งที่อยู่อาศัยของชนิดพันธุ์ที่ใกล้สูญพันธุ์เช่นนี้คณะลูกขุนไม่มีอำนาจพิจารณา¹⁰⁴

นอกจากนี้ ในศาลยังมีการดำเนินคดีแพ่งมีทุนทรัพย์เล็กน้อย (Small Claims) หรือตามกฎหมายไทยเรียกว่าคดีมโนสำเนา ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์ต่างๆ โดยจะมีรายละเอียดแตกต่างกันออกไปในแต่ละศาลแต่ละรัฐ แต่โดยหลักการทั่วไป จะกำหนดหลักเกณฑ์พิเศษสำหรับคดีแพ่งเล็กน้อยๆ ซึ่งแตกต่างจากคดีธรรมดาเพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายสามารถเข้ามาใช้สิทธิในทางศาลได้อย่างรวดเร็วและเป็นธรรมยิ่งขึ้น เช่น ศาลชั้นต้นรัฐ Michigan กำหนดทุนทรัพย์คดี Small Claims เป็นจำนวนเงินไม่เกิน 1,750 เหรียญ หากเป็นการดำเนินคดี Small claim การ

¹⁰² เฟิงอ้าง.

¹⁰³ จิตติ ดิงศภิทัย, “ข้อสังเกตในระบบกฎหมายอเมริกัน,” *อุลพาห*, เล่ม 6, ปีที่ 5, น. 370, 374 (มิถุนายน 2501)

¹⁰⁴ Nancy K. Kubasek, Gary S. Silverman, *Supra*, note 83, p. 74.

ดำเนินคดีจะมีค่าขึ้นศาลไว้สองอัตราและเป็นอัตราที่ถูกกว่าคดีแพ่งอื่นๆ คือ 17.00 เหรียญและ 32.00 เหรียญ¹⁰⁵

1.8 การพิพากษาคดี

เมื่อคดีดำเนินมาถึงขั้นตอนสุดท้ายในชั้นศาล ทนายความทั้งสองฝ่ายจะต้องทำการแถลงปิดประเด็นที่ได้แย้งกัน โดยฝ่ายโจทก์จะเป็นฝ่ายสรุปประเด็นตามที่ตนมีภาระการพิสูจน์แล้วจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายจำเลย ต่อมาโจทก์จะเป็นผู้กล่าวสรุปคดีอีกครั้งหนึ่งและผู้พิพากษาจึงจะอ่านคำตัดสินของคณะลูกขุนเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ภายหลังจากนั้นคู่ความจะต้องมีคำร้องเพื่อขอให้ศาลพิพากษาคดีนั้นตามที่คณะลูกขุนได้จัดทำขึ้น เช่น ถ้าโจทก์มีคำร้องขอค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน 500 เหรียญ แต่ในชั้นการพิจารณาคดีโจทก์มีหลักฐานยืนยันความเสียหายเพียง 100 เหรียญ เท่านั้น โจทก์ก็จะได้รับค่าเสียหายเพียง 100 เหรียญ คณะลูกขุนก็ไม่สามารถที่จะให้ค่าเสียหายที่ขาดอีก 400 เหรียญแก่โจทก์ได้ หากคู่ความนั้นไม่พอใจในคำพิพากษาอาจจะร้องขอให้มีการพิจารณาคดีนั้นใหม่ได้เกี่ยวกับการชั่งน้ำหนักของพยาน¹⁰⁶

เมื่อศาลมีคำพิพากษาในคดีนั้นแล้ว คำพิพากษาย่อมเป็นอันยุติในศาลนั้น เว้นเสียแต่ว่าจะถูกกลับหรือแก้ไขควินิจัยโดยศาลสูงซึ่งเป็นไปตามหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา (res judicata) กล่าวคือ คำพิพากษาย่อมผูกพันคู่ความผู้ดำเนินคดี ในคดีที่มีการฟ้องคดีโดยประชาชน หากการคดีดำเนินมาถึงขั้นตอนการพิพากษาคดีแล้วคดี คำพิพากษาย่อมผูกพันคู่ความไม่สามารถพิสูจน์เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ ข้อความทุกอย่างที่ถูกบันทึกไว้ในคำพิพากษามีผลเป็นคำพิพากษาที่ต้องรับฟังเป็นอันยุติ¹⁰⁷ ดังนั้น ในการฟ้องคดีโดยประชาชนที่ประชาชนผู้เป็นโจทก์ดำเนินการแทนรัฐ ดังนั้น ประชาชนคนอื่นๆ จึงมีอาจดำเนินคดีในคดีเรื่องเดียวกันนั้นต่อจำเลยคนเดียวกันอีกได้ เช่น คดี Environmental Conservation Organization v. City OF Dallas โจทก์ซึ่งเป็นกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้ฟ้องคดีโดยประชาชนตามกฎหมาย Clean Water Act

¹⁰⁵ The Code of Civil Procedure Section 116.220. (a) The small claims court shall have jurisdiction in the following actions: for recovery of money, if the amount of the demand does not exceed five thousand dollars (\$5,000).

¹⁰⁶ Nancy K. Kubasek, Gary S. Silverman, *Supra note* 83, p.79.

¹⁰⁷ Fleming James, Jr and Geoffrey C. Harzard; Jr. *Civil Procedure*; 2nd ed., (Boston: Little, Brown and company, 1977), p.527.

1972 ต่อจําเลยด้วยข้อกล่าวหาที่มีการหน่วยงานของรัฐเพิกเฉยให้มีการปล่อยน้ำเสียจากตัวเมืองลงสู่แม่น้ำ Trinity รวมถึงแม่น้ำสาขาคด้วย แต่เนื่องจากมีการดำเนินคดีในข้อกล่าวหาเช่นเดียวกัน ต่อจําเลยไปแล้ว ศาลจึงพิพากษาให้ยกฟ้องโจทก์เสีย¹⁰⁸

1.9 การบังคับคดี

เมื่อมีข้อพิพาทในทางแพ่งเกิดขึ้น เอกชนไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้หรือผู้มีส่วนได้เสียจะใช้อำนาจของตนบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิของตนโดยพลการไม่ได้และจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อที่ศาลจะได้พิจารณาและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดีอันเป็นการรับรองสิทธิในการที่จะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิของตนและเมื่อฝ่ายที่แพ้คดีหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ฝ่ายที่ชนะคดีหรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะมีอำนาจบังคับคดีโดยการขอให้องค์กรที่มีอำนาจในการบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามสิทธิของตน ซึ่งได้รับการรับรองโดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลแล้ว การบังคับคดีแพ่งจึงเป็นกระบวนการบังคับคดีเพื่อให้บรรลุผลตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในคดีแพ่งภายหลังจากศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว

การบังคับคดีเป็นกระบวนการของศาลที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นกระบวนการที่แสดงถึงควมมีอำนาจเหนือของรัฐในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลซึ่งจะทำให้กฎหมายมีผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น หากศาลไม่สามารถใช้อำนาจรัฐเพื่อบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้ ก็จะทำให้บุคคลในสังคมไม่มีความเคารพเชื่อถือต่ออำนาจรัฐ สมาชิกในสังคมก็จะดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิของตนโดยไม่ฟังอำนาจศาล หากเป็นเช่นนั้น สังคมก็จะเกิดความวุ่นวายขึ้นได้¹⁰⁹

อย่างไรก็ตาม การทำให้เกิดผลในทางกฎหมายโดยการใช้วิธีการบังคับโดยรัฐเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษามีผลผูกพันซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายจะกำหนดให้คำพิพากษามีผลผูกพันหลังจากสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาของศาลแล้วและหากผู้ที่ถูกผูกพันตามคำพิพากษามีได้

¹⁰⁸ Retrieved July 5, 2008, from http://la.findacase.com/research/wfrm DocViewer.aspx/xq/fac.%5CC05%5C2008%5C20080527_0001433.C05.htm/qx

¹⁰⁹ กมลชัย รัตนสการวงศ์, “รายงานวิจัยเรื่อง การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542”, เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, สิงหาคม 2548, น. 131-132.

ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลก็จำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการบังคับคดีเพื่อให้เกิดผลตามคำพิพากษาของศาล ศาลจึงถือว่าเป็นองค์หลักในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับกับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ความประพฤติที่กฎหมายกำหนด¹¹⁰

สำหรับการบังคับคดีในหนี้ตามคำพิพากษาที่เป็นหนี้เงินของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจวิธีพิจารณาความแพ่ง ปี 2006 (Federal Rules of Civil Procedure 2006) ข้อ 69 (a) ซึ่งบัญญัติว่า “กระบวนการบังคับตามคำพิพากษาสำหรับหนี้ เงินจะต้องออกหมายบังคับคดี เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น กระบวนการที่เป็นการส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการบังคับตามคำพิพากษาและกระบวนการในการบังคับคดีจะต้องเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติและกระบวนการของมลรัฐที่ศาลนั้นๆ ตั้งอยู่ในขณะดำเนินการ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายขยายเขตอำนาจออกไป ในการดำเนินการตามคำพิพากษาหรือการบังคับคดีนั้นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา หรือผู้มีส่วนได้เสียที่ปรากฏหลักฐานอาจเรียกให้บุคคลอื่น รวมถึงลูกหนี้ตามคำพิพากษาเปิดเผย รายละเอียดด้วยวิธีการตามกฎหมายฉบับนี้หรือตามแนวทางปฏิบัติของมลรัฐที่ศาลนั้นตั้งอยู่”¹¹¹

ในการฟ้องคดีโดยประชาชนเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาให้โจทก์เป็นฝ่ายชนะคดีแล้ว หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา กฎหมายสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับจะกำหนดไว้ว่าผู้ฝ่าฝืนจะต้องเสียค่าปรับเป็นจำนวนเงินเท่าไร หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับนั้นได้กำหนด เช่น ในกฎหมาย Clean Water Act 1972 มาตรา 311 (H) ได้กำหนดว่า “กรณีบุคคลไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ที่ประเมินไว้ตามบทลงโทษทางแพ่ง (i) ภายหลังจากที่มีการประเมินเป็นที่สิ้นสุด, หรือ (ii) ภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีที่หน่วยงาน Environmental Protection Agency (EPA) หรือ Secretary ได้ยื่นฟ้องตาม (G) ในคดีชอบที่จะร้องขอให้พนักงานอัยการฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลที่มีอำนาจเพื่อการบังคับให้มีการชดใช้ตามจำนวนเงินที่ได้ประเมินไว้ (รวมถึงดอกเบี้ยในอัตราที่เชื่อกันในปัจจุบันนับจากวันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด)...”¹¹²

¹¹⁰ เฟิงอ้าง.

¹¹¹ สมเกียรติ วรรณปัญญานันต์ และคณะ, การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับคดีทางแพ่ง (Participation of private sector in civil legal execution), รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2550, น. 34.

¹¹² CWA Section 311 (H) COLLECTION If any person fails to pay an assessment of a civil penalty (i) after the assessment has become final, or (ii) after a court in an

ดังนั้น การบังคับคดีตามกฎหมายจึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ Secretary ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น เป็นผู้มีอำนาจร้องขอให้พนักงานอัยการยื่นคำฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาบังคับตามจำนวนที่ประเมินไว้ โดยในมาตรา 102 (d) แห่งกฎหมาย Clean Water Act 1972 ได้กำหนดไว้ว่า หากไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัตินั้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ Environmental Protection Agency (EPA) ¹¹³

1.10 ปัญหาและอุปสรรคในการฟ้องคดีโดยประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาแม้ว่าการฟ้องคดีโดยประชาชนจะเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายแล้ว แต่ในทางปฏิบัติก็ยังปรากฏปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้างพอที่จะสรุปได้ดังนี้

1. ค่าทนายของคู่ความนั้นจะได้รับก็ต่อเมื่อศาลได้มีคำสั่งให้แก่ประชาชนผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งเป็นดุลพินิจของศาล หากศาลไม่ได้สั่งให้โจทก์ก็จะไม่ได้รับค่าทนายความ เนื่องจากตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาการได้รับค่าทนายความจะเป็นไปตามหลักการ American Rule ที่คู่ความทั้งสองฝ่ายต้องรับผิดชอบค่าทนายความของตนเอง ¹¹⁴

2. ในคดีที่มีการฟ้องคดีโดยประชาชนนั้นศาลอาจเรียกให้ศาลประชาชนวางเงินหรือหลักประกันได้ เช่น ในคดีที่ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพื่อการเยียวยา กรณีนี้ศาลอาจมีคำสั่งเป็นการชั่วคราวเพื่อให้บังคับหรือคำสั่งไต่สวนได้ ทั้งนี้ ศาลอาจสั่งให้วางหลักประกันตามกฎหมายวิธี

action brought under subparagraph (G) has entered a final judgment in favor of the Administrator or Secretary, as the case may be, the Administrator or Secretary shall request the Attorney General to bring a civil action in an appropriate district court to recover the amount assessed (plus interest at currently prevailing rates from the date of the final order or the date of the final judgment, as the case may be)..."

¹¹³ CWA Section 102 (d) Except as otherwise expressly provided in this Act, the Administrator of the Environmental Protection Agency (hereinafter in this Act called "Administrator") shall administer this Act

¹¹⁴ ตัวอย่างเช่นคดี Ayeska Pipeline Service Co. v. Wilderness Society 421 U.S. 240(1975)

พิจารณาความแฟ่งของสหรัฐอเมริกาได้¹¹⁵ หากประชาชนที่ฟ้องคดีเป็นคนยากจนจึงไม่อาจจะฟ้องคดีได้

3. ตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายเป็นการเยียวยาตามมาตรการฟ้องคดีโดยประชาชนได้ กล่าวคือ การลงโทษทางแพ่งจะผู้ที่ได้รับการเยียวยาคือกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา ประชาชนผู้ที่ได้รับการเยียวยานั้นก็ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายตามกฎหมายอื่นๆ

4. ช่วงระยะเวลาภายหลังจากการยื่นหนังสือแจ้งเตือน 60 วันนั้นอาจยาวนานเกินไปสำหรับกรณีจำเป็นเร่งด่วน เช่น เกิดความเสียหายรุนแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ แต่ในทางปฏิบัติระยะเวลา 60 วันนั้นกลับไม่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการหรือฟ้องคดี เช่น หน่วยงาน EPA นั้นต้องใช้เวลาหลายเดือนในการสืบสวนอย่างละเอียดรอบคอบและดำเนินการบังคับใช้กฎหมายในกรณีนั้นๆ และในการฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐจะต้องส่งเอกสารให้แก่กระทรวงยุติธรรมเพื่อการยื่นต่อศาลสหพันธรัฐอีกด้วย นอกจากนี้ ยังต้องมีหนังสือความตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงาน EPA และกระทรวงยุติธรรมเพื่อที่หน่วยงานจะฟ้องคดีนั้นด้วย¹¹⁶ และในบางครั้งประชาชนผู้ที่มีความประสงค์ฟ้องคดีเองก็ไม่สามารถเตรียมการฟ้องคดีได้ทันภายในระยะเวลา 60 วันเอง ในทางกลับกันหากประชาชนมีความพร้อมในการฟ้องคดีแต่รัฐเองก็ยังสามารถที่จะเข้ามาขัดขวางการฟ้องคดีโดยประชาชนในทุกๆ ขั้นตอน เป็นผลให้การฟ้องคดีโดยประชาชนเป็นอันยุติ¹¹⁷

2. ประเทศเนเธอร์แลนด์

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงการฟ้องคดีโดยประชาชนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศเนเธอร์แลนด์ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์หรือใช้ประมวลกฎหมายเช่นเดียวกับประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า การฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนของประเทศเนเธอร์แลนด์มีความ

¹¹⁵ 42 U.S.C. Section 7604(d).

¹¹⁶ Memorandum of Understanding Between the Department of Justice and the Environmental Protection Agency, dated June 1977.

¹¹⁷ Section 304(c)(2) of the Clean Air Act, 42 U.S.C. Section 7604 ("the Administrator, if not a party, may intervene as a matter of right at any time in the proceeding")

แตกต่างจากการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในการฟ้องคดีแพ่งของประเทศเนเธอร์แลนด์ประชาชนผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนได้เสียหรือจะต้องได้รับความเสียหายเสียก่อน (Subjective right) จึงจะฟ้องคดีในศาลแพ่งได้ ในประเทศเนเธอร์แลนด์ได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมนับตั้งแต่มีการยอมรับเอาหลักการของปฏิญญาสากลสตีอกโฮมในปี 1973 ซึ่งกล่าวถึงภัยคุกคามทางสิ่งแวดล้อมทำให้ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวจนกระทั่งในปี 1992 ได้มีการยอมรับเอาหลักการของปฏิญญากรุงริโอ¹¹⁸ จึงทำให้ประเทศเนเธอร์แลนด์มีการตรากฎหมายที่ยินยอมให้ประชาชนมีโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลได้มากขึ้น ในปี 1994 มีกฎหมายแพ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่เป็นองค์กรทางสิ่งแวดล้อมมีสิทธิที่จะเสนอคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลแพ่งได้¹¹⁹

2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับการฟ้องคดีแพ่งของประเทศเนเธอร์แลนด์

ในศึกษาถึงการฟ้องคดีแพ่งในกฎหมายเนเธอร์แลนด์ มีประเด็นที่สำคัญที่จำเป็นต้องพิจารณาในเบื้องต้นประการที่หนึ่ง ภายใต้มาตรา 120 ของรัฐธรรมนูญของเนเธอร์แลนด์นั้น ศาลในประเทศเนเธอร์แลนด์ไม่มีอำนาจที่จะทบทวนถึงความชอบด้วยกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาประการที่สอง ประเทศเนเธอร์แลนด์มีระบบวิธีพิจารณาความแบบศาลคู่ ดังนั้นการดำเนินคดีในศาลจึงประกอบไปด้วยศาลยุติธรรมและศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีตามบทบัญญัติของกฎหมายเอกชนและกฎหมายปกครองตามลำดับ¹²⁰

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าศาลเป็นองค์กรที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับเรื่องอำนาจฟ้องทั้งในทางกฎหมายเอกชนและกฎหมายปกครอง ซึ่งอาจจะ

¹¹⁸ Christian Schall, Public Interest Litigation Concerning Environmental Matters before Human Rights Courts: A Promising Future Concept?, Journal of Environmental Law 20:3, (2008), p. 417.

¹¹⁹ Civil Code Article 3:305a BW.

¹²⁰ Tom Zwart, Standing to Raise Constitutional Issues in the Netherlands, vol 6.4 Electronic Journal of Comparative, p 345, (December 2002).

อ้างได้ว่าเรื่องผลประโยชน์ของสาธารณะของกลุ่มในกฎหมายเอกชนเป็นเรื่องที่เกิดจากเรื่องทางศาลมากกว่าที่จะเป็นการบัญญัติทางกฎหมาย¹²¹

ด้วยเหตุที่ประเทศเนเธอร์แลนด์นั้นมีระบบศาลคู่ หลักการสำคัญของอำนาจฟ้องจึงมีบัญญัติอยู่ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปที่ปรากฏอยู่แล้วในกฎหมายประมวลกฎหมายแพ่ง (The Dutch Civil Code) ในหมวด 3:305a ซึ่งหลักการสำคัญ คือ คู่ความต้องมีส่วนได้เสียในคดี หากเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือหลักที่ว่าโจทก์จะต้องเป็นคู่ความผู้มีส่วนได้เสียแล้วยังมีกฎหมายที่ให้สิทธิแก่องค์กรหรือมูลนิธิอื่นๆ จะเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งสามารถที่จะเข้ามาดำเนินการเพื่อปกป้องส่วนได้เสียของบุคคลอื่นได้ตามที่ได้กำหนดในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือมูลนิธิเท่านั้น¹²²

ในการดำเนินคดีแพ่งศาลมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นการโต้แย้งกันในสิทธิและหน้าที่ระหว่างเอกชนกับเอกชน เช่น ปัญหากฎหมายครอบครัว กฎหมายห้างหุ้นส่วนบริษัท กฎหมายสัญญา เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงเรื่องหนึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาทางกฎหมายภายใต้อำนาจของศาลแพ่งหรือศาลปกครองก็ได้ ซึ่งอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลปกครองจะต้องพิจารณาได้จากข้อโต้แย้งนั้นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ซึ่งหากเป็นการโต้แย้งในทางปกครองแล้วคดีจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ส่วนในศาลแพ่งจะพิจารณาคดีที่จำเลยเป็นบุคคลหรือองค์กรเอกชน โดยมีการโต้แย้งกันในปัญหาดังต่อไปนี้¹²³

1. เป็นปัญหาตามกฎหมายแพ่ง เช่น การโต้แย้งกันในปัญหาเกี่ยวกับสัญญา
2. ข้อเท็จจริงตามกฎหมายไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง
3. คำสั่งที่ไม่สามารถดำเนินคดีในศาลปกครองได้¹²⁴

ในทางปฏิบัติการฟ้องคดีเพื่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายแพ่งเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้กระทำการหรืองดกระทำการในศาลแพ่งได้ โดยเริ่มจากการฟ้องคดีตามกฎหมายลักษณะละเมิดเสียก่อนและร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพื่อหยุดกระทำหรือสั่งให้บุคคลกระทำการอย่างหนึ่ง

¹²¹ Tom Zwart & F. Goudappel, Judicial review exercised by ordinary courts and administrative courts in the Netherlands: a comparison, European Review of Public Law pp. 665-680. (2000).

¹²² *Ibid.*

¹²³ Niels S. J. Koeman, Environmental Law in Europe, (The Netherlands: Kluwer Law International, 1999), p.426.

¹²⁴ *Ibid*, p.427.

อย่างไรก็ดี หรืออาจจะสั่งทั้งสองประการนั้นก็ได้ แต่หากบุคคลภายนอกต้องการโต้แย้งต่อหน่วยงานรัฐจะต้องไปว่ากล่าวกันตามขั้นตอนในทางปกครอง เช่น หากหน่วยงานที่มีอำนาจไม่ได้ดำเนินการอย่างเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าเป็นมาตรการทางปกครองหรือในการกำหนดโทษทางอาญาต่อผู้กระทำความผิด บุคคลภายนอกสามารถโต้แย้งทางปกครองได้โดยการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานดังกล่าวแล้วจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองในภายหลังได้ หรือมิฉะนั้นบุคคลก็จะต้องดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายอาญา หรือจะต้องดำเนินการร้องขอให้รัฐดำเนินการแทน¹²⁵

2.2 อำนาจฟ้องคดีของบุคคลในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

2.2.1 การมีส่วนได้เสียของบุคคล

ตามกฎหมายของประเทศเนเธอร์แลนด์กำหนดไว้ว่าบุคคลใดประสงค์จะยื่นฟ้องต่อศาลจะต้องผ่านเงื่อนไขเกี่ยวกับอำนาจฟ้องเสียก่อน กล่าวคือ ผู้เป็นโจทก์จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการพิจารณาแล้วว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ หากเขาเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและได้รับความกระทบกระเทือนต่อสิทธิส่วนบุคคลแล้ว บุคคลนั้นย่อมจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง¹²⁶

2.2.1.1 เหตุแห่งการมีส่วนได้เสียของบุคคล

การพิจารณาเรื่องส่วนได้เสียของบุคคลศาลจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์หลายๆ ประการ ซึ่งพอสรุปได้ว่า ศาลจะพิจารณาเรื่องจากความเสียหายที่โจทก์จะได้รับซึ่งแล้วแตกต่างกันออกไปตามแต่ละกรณี ตัวอย่างคดีเช่น

ในคดีที่โจทก์อาศัยหรือทำงานในบริเวณที่ห่างออกไปเพียง 1,000 เมตรจากพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้มีการทำเหมือง คดีนี้โจทก์ได้ยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อการโต้แย้งการดำเนินงานของบริษัทที่เข้ามาทำเหมือง โจทก์ย่อมจะมีอำนาจฟ้องเนื่องจากตำแหน่งในการอยู่อาศัยของผู้ฟ้องในระยะเพียง 1,000 เมตรจากพื้นที่การทำเหมือง แม้ว่ารัฐจะได้จัดสรรที่อยู่ใหม่ให้แก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณนั้นก็ตาม¹²⁷

¹²⁵ *Ibid*, p.451.

¹²⁶ Tom Zwart, *Supra note 120*, p. 348.

¹²⁷ Judicial Division of the Council of State, 4 November 1987,

Administratiefrechtelijke Beslissingen (Administrative Decisions Reports), 1989, p. 135.

อีกคดีหนึ่งที่โจทก์เป็นผู้อยู่ต่างเมืองได้ฟ้องต่อศาลในคดีที่คณะกรรมการ Burgomaster and aldermen มีคำสั่งให้อนุญาตการสิ่งก่อสร้างในเมือง โดยการก่อสร้างนั้นอาจจะทำให้เกิดอันตรายและความสงบสุขของบ้านเมืองได้ คดีนี้ศาลได้ปฏิเสธที่จะไม่รับฟ้อง ด้วยเหตุผลว่าโจทก์เป็นผู้ไม่มีอำนาจฟ้องเนื่องจากโจทก์เป็นผู้ที่อยู่อาศัยไกลออกไปจากการก่อสร้างเป็นระยะทาง 2,000 เมตรจากบริเวณก่อสร้าง¹²⁸ จะเห็นได้ว่าศาลได้พิจารณาถึงระยะทางระหว่างที่อยู่อาศัยหรือที่ทำงานของโจทก์ถึงจุดที่โจทก์ได้โต้แย้ง ซึ่งตามกฎหมายเรื่องระยะทางนั้นนับว่ามีความชัดเจนต่อการวินิจฉัยในเรื่องอำนาจฟ้องของโจทก์อยู่พอสมควร

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับคำตัดสินของศาลซึ่งจะไม่มีผลกระทบต่อสภาพสังคมและสภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ในบริเวณนั้น ซึ่งหากโจทก์เป็นผู้อยู่อาศัยหรือทำงานในบริเวณดังกล่าวโจทก์ก็จะมีอำนาจฟ้องเนื่องจากการได้รับผลกระทบจากการใช้สิ่งก่อสร้างนั้น จากหลักเกณฑ์เรื่องระยะทางแล้วแม้ว่าจะเป็นการอยู่อาศัยอยู่ไกลจากพื้นที่ที่โจทก์กล่าวอ้างแล้วก็ตามแต่หากโจทก์อาจได้รับผลกระทบแล้ว เช่น กรณีที่มีโจทก์ฟ้องคดีเพื่อการโต้แย้งการก่อสร้างเพื่อการทิ้งขยะนิวเคลียร์ ศาลได้สรุปว่าโจทก์เป็นผู้มีอำนาจฟ้อง¹²⁹ แต่อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์ด้านระยะทางนั้นก็ต้องมีขอบเขตจำกัด เช่น ในคดีที่โจทก์เป็นผู้อยู่อาศัยเป็นระยะทางห่างออกไปจากโรงงานที่ปล่อยมลพิษมากกว่า 100 ไมล์ กรณีปรากฏชัดเจนว่าโจทก์อยู่อาศัยห่างออกไปมากจนไม่น่าจะได้รับผลกระทบหรือความเสียหายได้อย่างแน่แท้ กรณีนี้ศาลพิพากษาว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง¹³⁰

ในกรณีอื่นๆ เช่น ในคดีที่มีการก่อสร้างโรงเรียน โจทก์เห็นว่าการก่อสร้างนั้นจะทำให้ปริมาณของมลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้นมากขึ้นตามไปด้วยอันเนื่องมาจากการอยู่อาศัยของประชากรในพื้นที่ดังกล่าวซึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนครูและนักเรียน ศาลเห็นว่าโจทก์ผู้ฟ้องคดีนี้เป็นผู้ที่อยู่อาศัยห่างออกไปถึง 750 เมตรจากการก่อสร้างโรงเรียน ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าโจทก์อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวจริงแต่บ้านของโจทก์นั้นอยู่ติดถนนที่เป็นทางตัน หากโรงเรียน

¹²⁸ Administrative Judiciary Division of the Council of State, 27 November 1997, *Nederlands Juristen Blad Dutch Lawyers Journal*, (1998), p. 270.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ President of the Judicial Division of the Council of State, 19 January 1982, *Administratiefrechtelijke Beslissingen (Administrative Decisions Reports)* 1982, p. 286.

ก่อสร้างแล้วเสร็จ บ้านของโจทก์ก็จะมีไม่ใช้เส้นทางที่สามารถสัญจรของบรรดาครูและนักเรียน โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง¹³¹

ยังมีปัจจัยอื่นที่จะทำให้โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง เช่น กรณีที่โจทก์ยื่นฟ้องในคดีที่มีการตัดต้นไม้เพื่อการปรับปรุงสวนสาธารณะ ซึ่งคดีนี้โจทก์อ้างว่ามีอำนาจฟ้องเนื่องจากโจทก์เป็นผู้ที่อยู่ในอาศัยในบริเวณนั้นและเป็นผู้ดูแลต้นไม้ต้น ด้วยเหตุนี้โจทก์จึงอ้างว่าตนเป็นผู้มีความใกล้ชิดเป็นพิเศษกับต้นไม้ในสวนนั้น แต่ศาลเห็นว่าข้ออ้างของโจทก์นั้นฟังไม่ขึ้นเนื่องจากการตัดต้นไม้ต้นนี้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของสวนสาธารณะ แม้ว่าโจทก์จะอยู่ใกล้ชิดกับต้นไม้และสวนดังกล่าวซึ่งเป็นระยะทางเพียง 100 เมตรซึ่งอาจจะมีความแตกต่างจากคนอื่น ๆ มากเป็นพิเศษแต่โจทก์ก็ไม่ใช่ผู้ที่ทำหน้าที่ในการจัดการและดูแลต้นไม้ในสวนสาธารณะนั้น โดยเฉพาะ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องเนื่องจากการตัดต้นไม้ต้นนี้เป็นเพียงขั้นตอนของการปรับปรุงสวนสาธารณะเท่านั้น ทั้งยังไม่มีผลกระทบใดๆ ที่น่าเคลือบแคลงสงสัยว่าจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ในสภาพแวดล้อมของโจทก์¹³²

โดยสรุป หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องอำนาจฟ้องของบุคคลในประการแรก คือ การที่โจทก์จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลได้นั้นโจทก์จะต้องเป็นผู้ที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ โจทก์จะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียนั่นเองและได้รับผลกระทบกระเทือนเป็นการส่วนตัวจึงจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง

2.2.1.2 ส่วนได้เสียของโจทก์จะต้องไม่ใช่เพียงแค่ความรู้สึกหรืออารมณ์

เงื่อนไขในการฟ้องคดี ศาลจะพิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของคู่ความในคดีเท่านั้น โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทางภาวะวิสัย กล่าวคือ ศาลจะไม่พิจารณาส่วนได้เสียที่เป็นเรื่องอัตตะวิสัยที่เป็นเพียงความรู้สึกนึกคิดหรืออารมณ์ของแต่ละบุคคลเนื่องจากในทางสากลเป็นที่ยอมรับกันว่าความเศร้าโศกเสียใจหรือความรู้สึกนึกคิดนั้นไม่สามารถจะประเมินเป็นค่าเสียหายได้ ดังนั้น หากโจทก์โต้แย้งโดยกล่าวอ้างถึงเหตุที่มีรากฐานมาจากความรู้สึกหรืออารมณ์ของโจทก์เท่านั้นแล้ว ศาลจะวินิจฉัยว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ตัวอย่างคดีเช่น

ในคดีที่มีการก่อสร้างเพื่อการปฏิสังขรณ์หอแสดงศิลปะทางดนตรีแห่งอัมสเตอร์ดัม (The Amsterdam concert hall) โจทก์ซึ่งเป็นผู้มีความรู้สึกเศร้าโศกเสียใจในการปฏิสังขรณ์และ

¹³¹ President of the Arnhem District Court, 10 January 1995, Awb-katern (GALA quire) 1995, p. 86.

¹³² Groningen District Court, 29 July 1998, Milieu & Recht jurisprudentiekatern (Environmental Law Reports) 1999, p. 24.

ต้องการให้มีการอนุรักษ์ไว้หอแสดงศิลปะไว้ เพื่อคงความดั้งเดิมของสถานที่และไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในคดีนี้โจทก์อ้างเหตุผลที่ตนฟ้องคดีว่า บิดาของโจทก์นั้นเป็นสมาชิกของวงดนตรี The Concertgebouw Orchestra ซึ่งเคยจัดแสดงอยู่ในหอแสดงศิลปะทางดนตรีดังกล่าว และโจทก์เป็นผู้ที่เติบโตมากับอาคารและสถานที่นี้ หากปล่อยให้มีการปฏิสังขรณ์ขึ้นใหม่จะทำให้กระบวนการฝังศพของบิดาโจทก์อยู่แยกออกจากตัวอาคารแสดงศิลปะ ทำให้โจทก์รู้สึกว่าการปฏิสังขรณ์นั้นจะทำให้โจทก์รับรู้ถึงการถูกละเลยหรือการละเลยเป็นส่วนตัว ศาลเห็นว่าการกล่าวอ้างจากของโจทก์เช่นนี้ไม่สามารถจะกล่าวอ้างเพื่อให้โจทก์เป็นผู้มีอำนาจฟ้องในคดีได้ เนื่องจากการโต้แย้งของโจทก์นั้นเป็นเพียงเรื่องทางอารมณ์และความรู้สึกซึ่งเป็นเรื่องทางอัตตะวิสัยเท่านั้นและไม่สามารถที่จะพิจารณาตามลักษณะทางภาวะวิสัยได้ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง¹³³

ในเรื่องนี้ศาลได้สรุปว่ากรณีคล้ายกับเรื่องนักเรียนซึ่งสอบตก ย่อมมีสิทธิที่จะร้องเรียนหรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการที่ควบคุมการสอบได้ การที่ผู้เข้าสอบได้อ้างว่าการสอบนั้นไม่ได้รับความเป็นธรรมตามที่คาดหมายไว้ จึงโต้แย้งต่อคณะกรรมการ และคณะกรรมการก็ปฏิเสธคำโต้แย้งของนักเรียน กรณีนี้ศาลเห็นว่าจริงอยู่ที่คำตัดสินที่ผู้เข้าสอบนั้นจะผ่านหรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่นักเรียนจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในฐานะนักเรียน แต่ก็หาได้เป็นเช่นนั้น ศาลอธิบายว่าแม้โจทก์จะได้แสดงออกถึงความเห็นว่าตนมีความคาดหวังที่ถูกต้องและมีความรู้สึกไม่พอใจในคำตัดสินของคณะกรรมการสอบและมีข้อเท็จจริงว่าโจทก์นั้นมีความรู้สึกเศร้าโศกเสียใจและได้รับความทุกข์ทรมานจากคำตัดสินของคณะกรรมการสอบอันเนื่องมาจากความเสียหายกระทบต่อชื่อเสียงเกียรติยศของผู้เข้าสอบก็ไม่ได้ทำให้นักเรียนผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง เพราะการกล่าวอ้างลักษณะนี้เป็นเพียงความรู้สึกทางอารมณ์โดยไม่มีกฎหมายใดๆ รองรับสนับสนุนให้บุคคลนั้นมีอำนาจฟ้องแต่อย่างใด¹³⁴

หลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาโดยเรื่องความรู้สึกทางอารมณ์ในประเทศอื่นๆ ก็มีอยู่เช่นกัน อาทิ ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีคดีที่เป็นตัวอย่าง เช่น คดี *Allen v. Wright* 468 U.S. 737, 82 L.Ed.2d 556 (1984) และคดี *Lujan v. Defenders of Wildlife* 504 U.S. 555, 119 L.Ed.2d 351 (1992) จึงพอสรุปได้ว่า ส่วนได้เสียของผู้เป็นโจทก์ในการฟ้องร้องนั้นจะต้องเป็นส่วนได้เสียโดยตรงและไม่ใช่เพียงเรื่องความรู้สึกและอารมณ์ของโจทก์เท่านั้น

¹³³ President of the Judicial Division of the Council of State, 13 October 1986, *Administratiefrechtelijke Beslissingen* (Administrative Decisions Reports) 1988, p. 194.

¹³⁴ The Hague District Court, 23 July 1999, *Jurisprudentie Bestuursrecht* (Administrative Law Reports) 1999, p. 257.

2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล

ตามกฎหมายของเนเธอร์แลนด์การบัญญัติถึงการเชื่อมโยงระหว่างส่วนได้เสียของโจทก์และการโต้แย้งคำตัดสิน¹³⁵ ซึ่งทำให้เห็นความชัดเจนว่าโจทก์จะมีอำนาจฟ้องเท่าที่มีความขัดแย้งกันในผลประโยชน์ตนเองเท่านั้น ตัวอย่างคดีเช่น

กรณีที่มีการก่อสร้างอาคารโดยการรวมเอาตัวอาคารหอประชุมและอาคารโรงละครเพื่อการเชื่อมต่อกัน ในคดีนี้ผู้แต่งเพลงและผู้ออกแบบโรงละครได้คัดค้านต่อคำสั่งการออกใบอนุญาตของคณะกรรมการ พวกเขาได้อ้างว่าโรงละครเพลงนั้นได้ออกแบบมาเป็นเช่นนั้นและมันเป็นไปได้ยากที่จะสร้างให้อาคารเป็นแบบอื่นๆ ศาลวินิจฉัยว่าการเชื่อมระหว่างอาคารทั้งสองนั้นการออกแบบการก่อสร้างนั้นสามารถกระทำได้และความถูกต้องตามหลักทางวิศวกรรมโดยไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการแสดงของเหล่าศิลปินนั้น โจทก์ไม่มีสิทธิที่จะเข้ามาโต้แย้งถึงการก่อสร้างนั้นได้ เนื่องจากการออกแบบตัวตึกนั้นเป็นหน้าที่ของบุคคลซึ่งเป็นคณะทำงานก่อสร้างมากกว่าที่จะเป็นหน้าที่ของผู้แต่งเพลงและผู้ออกแบบโรงละคร จึงไม่มีอำนาจฟ้อง¹³⁶

กรณีรัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณเกี่ยวกับการติดตั้งสัญญาณไฟจราจรและกำหนดจุดติดตั้งสัญญาณไฟจราจร โจทก์ได้เข้ามาโต้แย้งต่อการอนุมัติงบประมาณเรื่องนี้โดย ในคดีนี้ศาลเห็นว่ากรณีที่โจทก์มีความเห็นแย้งกับนโยบายการจราจรของเมืองนั้นเป็นเรื่องที่โจทก์ไม่มีส่วนได้เสียโดยตรงจึงไม่สามารถโต้แย้งได้ นอกจากนี้การอนุมัติงบประมาณเพื่อการบริหารประเทศก็เป็นเรื่องที่รัฐสภาให้อำนาจดำเนินการได้ตามกฎหมายอยู่แล้ว¹³⁷

กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้อนุญาตให้โรงพยาบาลแห่งหนึ่งมีการก่อสร้างตามแผนที่ได้กำหนดไว้ซึ่งเป็นไปตามการกฎหมายว่าด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกในโรงพยาบาล (The Hospital Facilities Act) โดยกำหนดแผนการก่อสร้างของโรงพยาบาล ในคดีนี้มีโจทก์เป็นผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกันนั้นได้ทำการโต้แย้งเกี่ยวกับคำสั่งอนุญาตดังกล่าว ศาลเห็นว่า

¹³⁵ Industrial Appeals Board, 23 January 1996, Administratiefrechtelijke Beslissingen (Administrative Decisions Reports) 1996, p. 182.

¹³⁶ Judicial Division of the Council of State, 8 November 1984, Administratiefrechtelijke Beslissingen (Administrative Decisions Reports) 1987, p. 133.

¹³⁷ President of the Judicial Division of the Council of State, 10 November 1977, Administratiefrechtelijke Beslissingen (Administrative Decisions Reports) 1978, p. 195.

ประเด็นเรื่องเกี่ยวกับการประกาศตามกฎหมายเรื่องนั้น เลขาธิการสาธารณสุข นั้นมีอำนาจเพียงแค่การให้อนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นการก่อสร้างตามแบบแผนที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น ผู้มีอำนาจที่แท้จริงนั้นขึ้นอยู่กับการอนุญาตก่อสร้างของคณะกรรมการผู้มีอำนาจต่างหาก ดังนั้น การโต้แย้งของโจทก์จึงไม่ได้รับการพิจารณา เนื่องจากไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการประกาศนั้น¹³⁸

ในคดีชมรมเยาวชน (Youth club) เพื่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบตัวอาคารขึ้นใหม่ โจทก์อ้างว่าเป็นผู้อยู่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกันนั้นและไม่ได้รับความสะดวกจากการก่อสร้างจึงได้โต้แย้งโดยได้แสดงให้เห็นถึงความเกรงกลัวของการขยายตัวจากกิจกรรมของชมรมเยาวชนจะมีมากขึ้นจนเป็นการรบกวนและสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ผู้อื่นภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของอาคารขึ้น ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องนี้ผู้ร้องไม่สามารถที่จะโต้แย้งได้ด้วยเหตุผลว่าหากชมรมเยาวชนนั้นต้องการที่จะขยายกิจกรรมใดๆ ออกไปหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของอาคารแล้วย่อมจะต้องผ่านการอนุญาตอีกต่างหาก ไม่ใช่การก่อสร้างตึกอาคารแล้วจะทำให้มีการขยายตัวของกิจกรรมของชมรมนั้นมากขึ้นได้ การทำกิจกรรมแต่ละกิจกรรมต่างหากที่จะทำให้โจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่¹³⁹

อย่างไรก็ตาม มีผู้วิจารณ์ว่ากฎหมายของประเทศเนเธอร์แลนด์เรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (Causation) ยังคงมีความไม่แน่นอนอยู่ ดังจะเห็นได้จากคดีที่มีความคล้ายคลึงกันแต่ ผลของคำพิพากษานั้นยังมีความแตกต่าง เช่น กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมีคำสั่งอนุมัติตารางเวลาสำหรับการให้บริการของรถประจำทาง โจทก์โต้แย้งคำสั่งอนุมัติตารางเวลาโดยอ้างว่าการกำหนดตารางเวลาขึ้นใหม่นี้จะทำให้จำนวนรถประจำทางที่จะผ่านบ้านโจทก์มากกว่าเดิม ส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องเสียงรบกวนและมลพิษอื่นๆ ศาลวินิจฉัยคดีนี้ว่าตามข้อเท็จจริงบ้านโจทก์พบว่ามีจำนวนผู้ใช้รถยนต์ รถบรรทุกและรถประจำทางไม่ได้เกินไปกว่าที่ตารางเวลาได้กำหนดไว้แต่อย่างใด โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง¹⁴⁰

¹³⁸ Administrative Judiciary Division of the Council of State, 28 April 1998, Administratiefrechtelijke Beslissingen (Administrative Decisions Reports) 1998, p. 333.

¹³⁹ Judicial Division of the Council of State, 11 December 1980, Ten Berge/Stroink, Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Judicial Review of Administrative Decisions Reports), 1980, p. 60.

¹⁴⁰ Tom Zwart, *Supra*, note 120.

แต่ในคดีที่คล้ายๆ กันศาลกลับวินิจฉัยแตกต่างกันออกไป ในคดีที่รัฐมีหน้าที่กำหนดตารางเวลาเกี่ยวกับการขนส่งสาธารณะในจังหวัดนั้น รัฐมีหน้าที่ในการจัดสรรก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการเดินทางและขนส่งสาธารณะทำให้มีการก่อสร้างป้ายหยุดรถประจำทางใกล้ที่อยู่ของโจทก์ ศาลเห็นว่าเป็นเรื่องที่ส่งผลโดยตรงต่อโจทก์ ตามสถิติแสดงให้เห็นว่า การกำหนดป้ายรถประจำทางเช่นนั้นจะทำให้เกิดความลำบากแก่โจทก์และทั้งยังสร้างเสียงรบกวนและบดบังทัศนียภาพอีกด้วย¹⁴¹ ซึ่งแม้ว่าทั้งสองกรณีจะมีความคล้ายคลึงกันอยู่ แต่ในผลของคำพิพากษานั้นแตกต่างกันซึ่งเป็นที่น่าประหลาดใจ ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลจึงยังมีความไม่ชัดเจนอยู่มาก

โดยสรุป ศาลจะพิจารณาจากการกล่าวอ้างของโจทก์ที่เป็นการโต้แย้งการกระทำของจำเลยจะต้องแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันของความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลนั้นว่ามีความเพียงพอหรือมีความใกล้ชิดกันมากน้อยเพียงใด

2.2.3 ความสามารถในการเยียวยาความเสียหาย

บุคคลซึ่งจะได้รับการพิจารณาว่ามีอำนาจฟ้องหรือไม่ นอกจากที่ศาลจะพิจารณาเรื่องเหตุแห่งการมีส่วนได้เสีย ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลแล้วศาลจะพิจารณาถึงความเกี่ยวพันและความเชื่อมโยงถึงกันความสามารถในการเยียวยาความเสียหายอีกด้วย โดยหลักการนี้ศาลได้พัฒนาซึ่งเกี่ยวพันกันในเรื่องการเยียวยานั้นเอง มีหลักว่าการเยียวยาของโจทก์จะต้องไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อส่วนได้เสียหรือเกิดประโยชน์ต่อคู่ความที่ไม่เกี่ยวข้องและโจทก์นั้นจะต้องได้รับผลประโยชน์จากคำพิพากษาของศาลแล้ว โดยสรุปแล้วการเยียวยาตามกฎหมายนั้นมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของคู่ความในคดีนั่นเอง¹⁴²

¹⁴¹ President of the Industrial Appeals Board, 18 November 1998,

Administratiefrechtelijke Beslissingen (Administrative Decisions Reports) 1999, p. 83.

¹⁴² *Ibid*, p. 47.

2.2.4 ข้อห้ามในการอ้างถึงความเสียหายที่ไม่แตกต่างจากสาธารณชน

ในการพิจารณาเรื่องอำนาจฟ้อง มีเงื่อนไขที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นผู้ได้รับความเสียหายกระทบกระเทือนต่อบุคคลแล้วและโจทก์จะไม่มีอำนาจฟ้องหากกรณีเป็นเรื่องที่เขาไม่ได้รับความเสียหายแตกต่างจากสาธารณชนหรือบุคคลทั่วไป

กรณีที่มีคำสั่งห้ามนักปั่นจักรยานจอดจักรยานกลางเมือง แม้ว่าผู้ร้องจะเป็นผู้ที่มิได้อาศัยอยู่ที่นี่ แต่เขาก็ได้อ้างถึงการได้รับผลกระทบกระเทือนจากคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากเขาเป็นบุคคลที่สัญจรผ่านเส้นทางดังกล่าวด้วยจักรยาน คดีนี้ศาลพิจารณาข้อเท็จจริงเห็นว่า แม้ว่าโจทก์จะปั่นจักรยานสัญจรผ่านเส้นทางดังกล่าวบ่อยมากเท่าใดซึ่งอาจจะทำให้เขามีความแตกต่างจากผู้ใช้ถนนคนอื่นๆ อยู่ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าโจทก์จะเป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือเป็นผู้ได้รับความกระทบกระเทือนสิทธิเป็นการโดยตรง¹⁴³ เนื่องจากโจทก์ไม่ได้มีความแตกต่างหรือได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากบุคคลทั่วไปจากการไม่ได้ใช้พื้นที่ดังกล่าว¹⁴⁴

คดีอื่นๆ เช่น กรณีที่ผู้เผยแพร่ประวัติและคำสั่งสอนของพระเยซูนั้นแสดงธรรมและสั่งสอนคำสั่งสอนของพระเยซูที่จะใช้รถยนต์ที่ติดตั้งเครื่องขยายเสียงโจทก์เป็นผู้ซึ่งอยู่อาศัยและทำงานอยู่ในหมู่บ้านที่ได้อนุญาตให้มีการเผยแพร่ประวัติและคำสั่งสอนของพระเยซู โจทก์คัดค้านต่อการกระทำดังกล่าวสืบเนื่องจากความเกรงกลัวของการขยายตัวและการแทรกแซงจากความเชื่อทางศาสนาคริสต์ซึ่งโจทก์ไม่ต้องการจะมีส่วนร่วม โจทก์อธิบายว่าเป็นเรื่องยากที่จะห้ามมิให้นักแสวงบุญนั้นใช้รถยนต์ที่ติดตั้งเครื่องขยายเสียงในหมู่บ้านเล็กๆ นั้น ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนี้โจทก์ไม่ได้เป็นผู้ที่มีความแตกต่างจากสมาชิกอื่นๆ ของชุมชน โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง¹⁴⁵

โดยหลักการนี้ จะเห็นได้ว่าศาลมีดุลพินิจที่จะพิจารณาได้เอง ดังที่ได้แสดงไว้ในคดีต่างๆ ในเรื่องที่ว่าพระมหากษัตริย์ได้มีพระบรมราชานุญาตพระราชทานที่ดินบางส่วนแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด Friesland ในการก่อสร้างเขื่อนเพื่อกักเก็บน้ำต่อไปในภายหลัง ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้มีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงที่ดินส่วนอื่นให้ออกนอกเส้นทางอื่นๆ ที่ไม่ได้กำหนดไว้ คำสั่งนี้ทำให้มี

¹⁴³ Administrative Judiciary Division of the Council of State, 3 July 1998, Administratiefrechtelijke Beslissingen (Administrative Decisions Reports) 1998, 332.

¹⁴⁴ President of the The Hague District Court, 21 December 1994, Awb-katern (GALA quire) 1995, p. 70.

¹⁴⁵ President of the Judicial Division of the Council of State, 28 July 1981, Gemeentestem (Municipal Voice) 6690, 4.

การโต้แย้งโดยเอกชนในฐานะที่เป็นปัจเจกชน โดยทำการโต้แย้งในฐานะที่เขาเป็นประชาชนคนหนึ่งและเป็นผู้เชี่ยวชาญในการก่อสร้างเขื่อน ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงเส้นทางในการก่อสร้างเขื่อนนั้นย่อมทำได้ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง เนื่องจากโจทก์ไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียในประโยชน์ส่วนบุคคล¹⁴⁶ นอกจากนี้ ในคดีที่มีบริษัทดำเนินการทำเหมืองแร่ได้ถูกโต้แย้งการดำเนินงานโดยบุคคลเอกชนในฐานะปัจเจกชนซึ่งเขาได้อ้างถึงความใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกันด้วยพื้นที่ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในบริเวณนั้น ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องนี้เขาไม่ได้อ้างส่วนได้เสียของตนเองที่จะทำให้เกิดความแตกต่างจากปัจเจกชนคนอื่น ๆ¹⁴⁷ บุคคลดังกล่าวจึงไม่มีอำนาจฟ้อง

ในกรณีที่บุคคลในฐานะปัจเจกชนกลุ่มหนึ่งซึ่งได้อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นได้โต้แย้งการก่อสร้างพื้นที่สำหรับการลงจอดของเครื่องบิน โดยกล่าวอ้างถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อทางศาสนา ปรัชญาในการดำเนินชีวิต รวมถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปในเมืองนั้นด้วย ทั้งบรรดาชาวเมืองยังมีความกังวลในการก่อสร้างพื้นที่สำหรับการลงจอดซึ่งอาจจะทำให้เป็นส่วนที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เดินทางเข้ามาในเมืองมากขึ้นและอาจทำให้เกิดการรบกวนและสร้างความรำคาญให้แก่ชุมชนของโจทก์ ดังนี้ ศาลเห็นว่าการดำเนินการสร้างพื้นที่สำหรับการลงจอดของเครื่องบินนั้นไม่ได้ทำให้ผู้เป็นโจทก์มีความแตกต่างไปจากพลเมืองอื่น ๆ¹⁴⁸

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจอื่นที่เกี่ยวกับอำนาจฟ้อง เช่น กรณีคณะกรรมการทางน้ำได้กำหนดระดับน้ำของที่ลุ่ม (Polder) โจทก์เป็นนักอนุรักษ์ผู้ต้องการที่จะทำงานโดยสมัครใจในที่ลุ่มได้โต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวโดยอ้างเหตุผลว่าระดับน้ำที่กำหนดโดยคณะกรรมการนั้นอาจเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมได้ ศาลได้ตัดสินว่า โจทก์ย่อมไม่มีอำนาจฟ้องเนื่องมาจากการอยู่อาศัยของโจทก์นั้นหากออกไปเป็นระยะทางประมาณ 5 กิโลเมตร จากที่ลุ่มดังกล่าว ดังนั้นเขาจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากกรณีดังกล่าว¹⁴⁹ แม้โจทก์อ้างถึงข้อมูลทางวิชาการว่า

¹⁴⁶ Judicial Division of the Council of State, 11 August 1986, *Administratiefrechtelijke Beslissingen* (Administrative Decisions Reports) 1987, 549.

¹⁴⁷ President of the Judicial Division of the Council of State, 24 January 1991, *Administratiefrechtelijke Beslissingen* (Administrative Decisions Reports) 1991, p. 458.

¹⁴⁸ Judicial Division of the Council of State, 5 August 1982, *Gemeentestem* (Municipal Voice) 6741, p. 9.

¹⁴⁹ Administrative Judiciary Division of the Council of State, 17 August 1998, *Administratiefrechtelijke Beslissingen* (Administrative Decisions Reports) 1998, p. 408.

ระดับน้ำที่คณะกรรมการกำหนดนั้นอาจเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมได้ จะเห็นได้ว่า การพิจารณาในเรื่องอำนาจฟ้องนั้น จะไม่คำนึงถึงความเสี่ยงต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเลยแต่จะ เป็นการเพ่งเล็งถึงความเสียหายหรือความกระทบกระเทือนเฉพาะบุคคลนั้นๆ โดยแท้

2.2.5 ข้อห้ามในการอ้างสิทธิของบุคคลภายนอก

ตามกฎหมายของประเทศเนเธอร์แลนด์ที่มีหลักอยู่ว่าคู่ความจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Interested party) นั้นเป็นกรณีบุคคลที่มีส่วนได้เสียได้รับความกระทบกระเทือนโดยตรงจากการกระทำที่ได้แสดงไว้ในคดีที่กล่าวมา ซึ่งหมายความว่า โจทก์นั้นจะไม่สามารถอ้างสิทธิของบุคคลอื่นๆ ซึ่งไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งในการฟ้องร้องต่อศาลได้

นอกจากนี้ คำฟ้องนั้นจะต้องแสดงให้เห็นถึงความกระทบกระเทือน เช่น หากเป็นความสัมพันธ์ทางสัญญาซึ่งเป็นบุคคลสิทธิ ศาลจะพิพากษาว่าไม่มีอำนาจฟ้อง อาทิกรณีตามพระราชบัญญัติอนุสาวรีย์ที่มีการกำหนดให้เจ้าของตึกบูรณะก่อสร้างและการรื้อถอนทำลายในบางส่วน ผู้เช่าอาคารนั้นได้โต้แย้งถึงการก่อสร้างของโดยศาลเห็นว่าคำสั่งของคณะกรรมการที่ให้อนุญาตแก่เจ้าของที่ดินซึ่งแม้จะเป็นส่วนได้เสียของผู้เช่านั้นและอาจได้รับผลกระทบแต่ก็ไม่ใช่ผลโดยตรง ศาลได้กล่าวต่อไปว่า คำสั่งนี้ส่งผลต่อโจทก์โดยผ่านความสัมพันธ์ทางสัญญาบุคคลสิทธิของผู้เป็นเจ้าของเท่านั้น จึงไม่ใช่ผลกระทบโดยตรง ผู้เช่ามีส่วนได้เสียที่เป็นเพียงสาขาเท่านั้น (Subsidiary interest) ผู้เช่าจึงไม่มีอำนาจฟ้อง เนื่องจากเป็นสิทธิของบุคคลภายนอก¹⁵⁰ เป็นกรณีที่โจทก์ได้รับความกระทบกระเทือนตามความสัมพันธ์ทางสัญญาซึ่งเป็นบุคคลสิทธิแต่โจทก์ก็อาจไม่มีอำนาจฟ้อง

แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่มีพฤติการณ์พิเศษแล้วหากโจทก์เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง เช่น กระทบต่อความสัมพันธ์ทางสัญญาจ้างลูกจ้างผู้เป็นโจทก์ก็ย่อมจะนำคดีมาสู่ศาลและมีอำนาจฟ้องในฐานะที่ตนเองเป็นลูกจ้างได้¹⁵¹

โดยสรุป การดำเนินคดีของตามกฎหมายของประเทศเนเธอร์แลนด์ ศาลจะพิจารณาอำนาจฟ้องของโจทก์ในกรณีที่เกี่ยวกับส่วนได้เสียในทางภาวะวิสัย ศาลจะไม่นำเอาส่วนได้เสียเชิง

¹⁵⁰ President of the Rotterdam District Court, 10 June 1999, Awb-katern (GALA quire) 1999, p. 52.

¹⁵¹ President of the Rotterdam District Court, 23 April 1999, Jurisprudentie Bestuursrecht (Administrative Law Reports) 1999, p. 130.

อรรถวิสัยมาพิจารณา เช่น การกล่าวอ้างถึงความเสียหายในความรู้สึกนึกคิดหรืออารมณ์ของโจทก์ ศาลจะรับพิจารณาเพียงเท่าที่เป็นการมีการพิพาทขัดแย้งกันในผลประโยชน์เท่านั้นของโจทก์เท่านั้น และศาลยังคงพิจารณาถึงกรณีที่ศาลนั้นสามารถมีการเยียวยาได้เท่านั้น โจทก์จะไม่มีอำนาจฟ้องถ้าหากว่าส่วนได้เสียของเขานั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสาธารณะ กล่าวคือ โจทก์จะเป็นผู้มีอำนาจฟ้องก็ต่อเมื่อได้รับความกระทบกระเทือนจากความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงและตามกฎหมายของเนเธอร์แลนด์ยังไม่มีเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลทั่วไปกล่าวอ้างถึงส่วนได้เสียของที่อยู่นอกเหนือไปจากส่วนได้เสียของปัจเจกชนที่เป็นผลประโยชน์ของสาธารณะได้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่สงวนไว้ในเฉพาะเรื่องขององค์กรกลุ่มเท่านั้น ดังนั้น ส่วนได้เสียของโจทก์นั้นจึงต้องเป็นกรณีที่บุคคลได้รับผลกระทบโดยตรงจากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นด้วยตัวเอง โจทก์จะไม่สามารถจะกล่าวอ้างถึงส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ของบุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เข้ามาในคดีด้วย

2.3 กระบวนพิจารณาคดี

ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์หรือระบบประมวลกฎหมายซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งจะเป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้น และด้วยเหตุที่ระบบซีวิลลอว์ถือว่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการแสดงให้เห็นถึงความประสงค์ที่แท้จริงของผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐ ดังนั้นบ่อเกิดหลักที่สำคัญของกฎหมายจึงมาจากการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาคดีของผู้พิพากษานั้น ผู้พิพากษาในระบบซีวิลลอว์มีหน้าที่พิจารณารายละเอียดของคดีและองค์ประกอบของคดีเพื่อหากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติมาใช้บังคับหรือหาคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานมาใช้บังคับในกรณี คำพิพากษานั้นเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปจากนั้นจึงค่อยทำคำพิพากษาออกมา¹⁵²

โดยหลักการทั่วไป การพิจารณาในคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะพิจารณาตามกฎหมายที่กำหนดความรับผิดของบุคคลแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ความรับผิดในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในประมวลกฎหมายแพ่งของเนเธอร์แลนด์ (The Dutch Civil Code) ซึ่งไม่ใช่ส่วนที่ว่าด้วยลักษณะทางสัญญา โดยส่วนนี้เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดและความรับผิด

¹⁵² ธนกร วรปรัชญากุล, “หลักและความคิดพื้นฐานของระบบประมวลกฎหมายและระบบคอมมอนลอว์ในทัศนะของนักกฎหมายยุโรป,” บทบัญญัติ, ตอน 4 เล่ม 60, น. 230 (ธันวาคม 2547).

เฉพาะเจาะจงทั้งหมดเป็นรูปแบบของความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict liability)¹⁵³ ดังนั้น ในการพิจารณาคดีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่

การพิจารณาความรับผิดของบุคคลตามกฎหมายละเมิดที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในประเทศเนเธอร์แลนด์มีกฎหมายจำนวนมากที่วางรากฐานสำคัญ เช่น ในกฎหมาย The Environmental Protection Act ซึ่งกำหนดให้โรงงานมีใบอนุญาตเพื่อการประกอบกิจการโดยการกำหนดค่ามาตรฐานสำหรับโรงงาน หากมีการฝ่าฝืนต่อใบอนุญาตดังกล่าว บุคคลซึ่งอาศัยอยู่ใกล้เคียงหรือกลุ่มทางสิ่งแวดล้อมย่อมมีอำนาจฟ้องต่อโรงงานได้ โดยปกติการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติตามกฎหมายอันเป็นการละเมิดเป็นหลักการที่รับมาจากหลักที่เรียกว่า “Schutznorm” ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายต้องการจะคุ้มครองอันเป็นหลักการทางกฎหมายของประเทศเยอรมันที่กำหนดว่าไม่ใช่บุคคลทุกคนที่จะสามารถฟ้องคดีได้ก็ได้เมื่อมีการกระทำอันฝ่าฝืนต่อกฎหมาย การฟ้องคดีจะเริ่มขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือมีส่วนได้เสียในการละเมิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย¹⁵⁴ ยังมีความรับผิดของบุคคลอันเกิดจากหน้าที่ในการดูแลซึ่งเป็นความรับผิดที่ไม่ได้เกิดจากบทบัญญัติทางกฎหมายแต่เกิดจากแนวคำพิพากษาของฎีกาที่กำหนดขึ้นในบางกรณี เช่น การปล่อยมลพิษในที่อยู่อาศัยของชุมชน ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

นอกจากนี้ ความรับผิดทางแพ่งตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ด้วยซึ่งเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัดที่เป็นความรับผิดโดยไม่ต้องคำนึงว่ามีการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เช่น ความรับผิดของผู้ใช้หรือการขนส่งวัตถุอันตราย ความรับผิดของผู้ดำเนินกิจการอันเกิดจากการทิ้งเทเนื่องจากความเสียหายของการประกอบกิจกรรมที่เกี่ยวกับทิ้งเทอันก่อให้เกิดความมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นอากาศ น้ำ หรือดิน และความรับผิดของผู้ดำเนินการขุดเจาะเนื่องจากการสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ

จะเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่อศาลแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งของเนเธอร์แลนด์ต้องพิจารณาว่ากิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายลักษณะละเมิดหรือไม่ โดยบุคคลที่เป็นปัจเจกชนที่เป็นผู้กล่าวอ้างจะต้องเป็นผู้

¹⁵³ Niels S. J. Koeman, *Supra note 123*, p. 436.

¹⁵⁴ *Ibid.*

ได้รับความเสียหายจากการก่อให้เกิดความเสียหายของจำเลยจึงจะมีสิทธิเสนอคดีต่อศาลได้ (Article 3:305a)¹⁵⁵

ในประมวลกฎหมายแพ่งของเนเธอร์แลนด์ยังประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ในเรื่องความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น ความรับผิดของบุคคลในการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย รวมถึงระดับของความรับผิดตามกฎหมายและเงื่อนไขความรับผิดของบุคคลในกฎหมายลักษณะละเมิด (Article 6:162) ซึ่งในขั้นตอนการพิจารณาคดีศาลจะพิจารณาจากการกระทำ ความผิด ความรับผิดชอบ ความเสียหายและความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลของการกระทำ รวมถึงค่าเสียหายแต่การพิจารณานั้นย่อมเป็นไปตามหลักการส่วนได้เสียของบุคคล¹⁵⁶

สำหรับภาระการพิสูจน์ในชั้นศาล หน้าที่การพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงและประเด็นที่โจทก์ผู้กล่าวอ้างตามกฎหมายว่าจำเลยกระทำความผิดโจทก์มีหน้าที่นำเสนอให้สมตามที่ตนกล่าวอ้าง¹⁵⁷ อย่างไรก็ดี ในคดีที่มีการกำหนดค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนั้นก็ยังยากที่จะกำหนดตัวผู้กระทำความผิดได้ ซึ่งในกฎหมายสิ่งแวดล้อมบางเรื่องก็มีข้อสันนิษฐานทางกฎหมายเช่นกันหากโจทก์พิสูจน์ได้ตามเงื่อนไขตามกฎหมายแล้ว จำเลยก็ต้องรับผิดตามกฎหมาย¹⁵⁸

2.4 คำพิพากษาและคำสั่ง

ปัญหาเรื่องคำพิพากษาและคำสั่งของศาลเพื่อการเยียวยานั้นเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเนื่องจากคำสั่งของศาลที่มีต่อคดีสิ่งแวดล้อมนั้นไม่สามารถจะกลับได้อันเป็นไปตามหลักการ *res judicata* หรือคำพิพากษาย่อมผูกพันคู่ความไม่สามารถพิสูจน์เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ ข้อความทุกอย่างที่ถูกันทักไว้ในคำพิพากษามีผลเป็นคำพิพากษาที่ต้องรับฟังเป็นอันยุติ

¹⁵⁵ Jonathan Verschuuren Nicolas de Sadeleer, Gerhard Roller & Miriam Dross (eds.), *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs*. Empirical Findings and Legal Appraisal, Groningen: Europa Law Publishing. p. 7, (2005).

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Bart Krans *Dutch civil procedure general introduction*, law of evidence, current topics and mass damages January, p.14, (2009).

¹⁵⁸ Jonathan Verschuuren, Nicolas de Sadeleer, Gerhard Roller & Miriam Dross, *Supra*, note 155.

ในการดำเนินคดีตามกฎหมายแพ่งซึ่งศาลจะมีคำพิพากษาและคำสั่งตามที่คู่ความร้องขอ ได้แก่ คำสั่งให้บุคคลใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการ นอกจากนี้ บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงหรือเป็นองค์กรทางสิ่งแวดล้อมยังสามารถฟ้องเป็นคดีละเมิดเพื่อร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการได้¹⁵⁹ และศาลยังมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้โจทก์ได้รับการเยียวยาค่าเสียหายจากการกระทำที่จำเลยเป็นต้นเหตุได้อีกด้วย

2.5 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

ในประเทศเนเธอร์แลนด์ เรื่องค่าใช้จ่ายถือเป็นปัจจัยสำคัญของการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม โดยค่าใช้จ่ายนี้สามารถแบ่งออกเป็น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าปฎิการพยานหรือผู้เชี่ยวชาญและค่าทนายความ ในกรณีที่คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีจะต้องรับภาระค่าทนายความของคู่ความฝ่ายที่ชนะคดีด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักผู้แพ้เป็นผู้จ่าย (Looser pays principle) ทั้งค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินคดีในศาลเป็นจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูง ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายในทางศาลและค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าทนายความ ยิ่งไปกว่านั้นหากคู่ความฝ่ายที่แพ้คดียังมีโอกาสเสี่ยงที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของฝ่ายตรงกันข้ามอีกด้วย ด้วยสาเหตุเช่นนี้คนจำนวนมากจึงไม่กล้าที่จะฟ้องคดีในชั้นศาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนหรือองค์กรทางสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีเงินทุนเพียงพอ ปัญหาจึงเป็นอุปสรรคในการดำเนินคดีอย่างมาก นอกจากนี้กระบวนการพิจารณาของศาลยังอาจใช้เวลานาน ทั้งบางคดีมีการพิจารณาพิพากษาของศาลทั้งสามชั้น ซึ่งอาจจะใช้เวลายาวนานตั้งแต่ไม่กี่เดือนจนถึงสองถึงสามปีกว่าจะยุติคดีได้ บางครั้งมีปัญหาที่ประชาชนไม่มีความรู้ด้านกฎหมายเพียงพอต่อการดำเนินคดีในชั้นศาล ด้วยเหตุนี้ ในปี 1992 จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงาน Legal Aid Service Centres ขึ้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและเป็นการส่งเสริมให้มีทนายความด้านสิ่งแวดล้อมที่จะให้คำแนะนำและช่วยเหลือในการดำเนินคดีแก่ประชาชนหรือองค์กรทางสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีความสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมจึงมีมากขึ้น¹⁶⁰

โดยสรุป การดำเนินคดีแพ่งประชาชนภายในรัฐมีอำนาจที่ฟ้องคดีได้ตามหลักเรื่อง “ส่วนได้เสียที่เพียงพอ” (Sufficient interest) หรือหลักเรื่อง “สิทธิเชิงอัตตะวิสัย” (Subjective right) เพื่อบุคคลจะมีอำนาจฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ ในการตรากฎหมายของประเทศ

¹⁵⁹ Niels S. J. Koeman, *Supra note 123*,. p. 436.

¹⁶⁰ *Ibid.*

เนเธอร์แลนด์มีรูปแบบที่ยินยอมให้บุคคลผู้ใด (Any one) ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของการใช้อำนาจของรัฐ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามายื่นข้อโต้แย้งในขั้นตอนการพิจารณาเพื่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อการโต้แย้งคัดค้านซึ่งระบุไว้ในกฎหมาย General Administrative Law Act 1994 (GALA) ในลักษณะ (Title) 3.5 เพื่อให้เกิดการขยายสิทธิด้านวิธีพิจารณามากขึ้น¹⁶¹ แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นกฎหมายเนเธอร์แลนด์ได้ให้สิทธิในการฟ้องคดีสำหรับองค์กรเอกชนเท่านั้น เช่นเดียวกับประเทศอิตาลีและประเทศเยอรมัน¹⁶²

ผลการศึกษาพบว่าปัจจุบันมีกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรเอกชนเข้ามาฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมทั้งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์ ซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายว่าประชาชนเป็นส่วนหนึ่งที่จะเข้ามามีบทบาทในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้มากยิ่งขึ้นเพื่อให้มีการดำเนินคดีต่อผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานของรัฐที่บกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น การฟ้องคดีโดยประชาชนจึงเป็นหลักการที่ส่งเสริมให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมซึ่งนำไปสู่สังคมที่ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายนั่นเอง

¹⁶¹ Gerrit Betlem, Environmental Locus Standi in The Netherlands, Rev. of Eur. Comm. & Int'l Envir. L. p.238, (1994).

¹⁶² P. Klik, Group Actions in Civil Law Suits: The New Law in the Netherlands, (analyzing Articles 3:305a, 305b of the Dutch Civil Code), Europe Environmental Law Review, p.14 (1995).