



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเจริญเติบโตและการแข่งขันทางเศรษฐกิจในปัจจุบันที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ มุ่งหาวิธีที่จะทำให้ประเทศตนมีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าประเทศอื่น จนหลายกรณีการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจได้สร้างผลเสียขึ้นโดยไม่อาจคาดการณ์ได้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมนับได้ว่าเป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญและกำลังคุกคามทุกประเทศทั่วโลกทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ตัวอย่างของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่พบเห็นได้โดยทั่วไป ได้แก่ การเกิดมลพิษในรูปแบบต่าง ๆ เช่น น้ำในแม่น้ำลำคลองเน่าเสียจากการปล่อยกากสารเคมีที่เหลือใช้ลงในแม่น้ำลำคลองจนเกินขนาด อากาศเสียจากการปล่อยควันหรือก๊าซที่เป็นอันตรายออกสู่ชั้นบรรยากาศ หรือการแผ่กระจายของรังสีจากแหล่งต่าง ๆ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวได้สร้างความเสียหายแก่ชีวิต และทรัพย์สินทั้งที่เป็นทรัพย์สินของรัฐและทรัพย์สินของประชาชน โดยปัญหาเหล่านี้หาใช่เป็นปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงลำพัง หากแต่เป็นปัญหาสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในทุกขนาดได้ นับตั้งแต่ระบบนิเวศที่มีขนาดเล็กที่สุด คือ แหล่งที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตในบริเวณนั้นไปจนถึงระบบนิเวศที่มีขนาดใหญ่ที่สุด คือ โลกทั้งโลก การขยายตัวของปัญหาสิ่งแวดล้อมมิได้ถูกจำกัดอยู่ด้วยเขตพรมแดนของแต่ละประเทศ หากแต่ความรุนแรงของปัญหาสามารถแผ่กระจายออกไปได้โดยอาศัยธรรมชาติเป็นตัวพา เช่น การไหลเวียนของกระแสน้ำกระแสนลม หรือ ความแตกต่างของภูมิประเทศภูมิอากาศ เป็นต้น ดังนั้น ผลของความเสียหายจึงสามารถแสดงให้เห็นได้ในลักษณะที่เป็นลูกโซ่ต่อเนื่องกันไป เพียงแต่ลักษณะของความเสียหายอาจจะมีได้ปรากฏให้เห็นได้ในทันทีทันใดเท่านั้น เพราะหลายกรณีความเสียหายมักเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการสะสมสารพิษจนมีปริมาณมากเกินกว่าที่มนุษย์หรือธรรมชาติจะรองรับหรือปรับตัวได้ทัน ตามกฎแห่งการรักษาความสมดุลย์ของธรรมชาติ¹

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศหนึ่งในสังคมโลกก็ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาและการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมด้วยเช่นกัน โดยจะเห็นได้ว่านับจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา ได้มีการระบุให้การอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของประเทศเป็นนโยบายหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

¹K. W. Purves and H. G. Orians, Life : The Science of Biology

(Massachusetts: Sinauer Associates Inc., 1983), p. 12.

สังคมแห่งชาติด้วย² แต่อย่างไรก็ดี นโยบายต่าง ๆ ที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยรัฐจะกำหนดกฎหมายและนโยบายให้ขัดหรือแย้งกับความตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้ โดยในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ รัฐมีหน้าที่ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน⁴ ดังนั้น ความดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนกรอบนโยบายสำหรับรัฐในการกำหนดทิศทางของกฎหมายที่มีเนื้อหาในการควบคุมดูแลและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น แต่โดยที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจเกิดขึ้นได้ในหลายรูปแบบ ดังนั้น กฎหมายแต่ละฉบับจึงต้องมีความแตกต่างกันในวัตถุประสงค์ ขอบเขต กลไก หน่วยงานผู้รักษากฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องมาตรการบังคับ (Sanction) ของกฎหมายแต่ละฉบับถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น เพราะจะเป็นส่วนที่ใช้ลงโทษบุคคลผู้กระทำหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหน้าที่ที่กฎหมายเหล่านั้นได้กำหนดขึ้น โดยมาตรการบังคับที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน มีทั้งที่เป็นมาตรการทางปกครอง เช่น การลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ด้วยคำสั่งของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองให้ปิดโรงงานหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการ เป็นต้น มาตรการทางอาญา เช่น การลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายด้วยการจำคุกหรือการปรับ เป็นต้น และมาตรการทางแพ่ง เช่น การบังคับผู้ก่อมลพิษให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย⁵ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของกฎหมายเหล่านั้น

² อุดม ศุภกิจ, "ข้อพิพาทและการระงับข้อพิพาท (โดยการฟ้องร้อง-ไม่ฟ้องร้อง)," เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการระงับข้อพิพาท จัดโดย โครงการการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ร่วมกับศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ ห้องประชุม 2 ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ คลองเตย กรุงเทพมหานคร 17 สิงหาคม 2538, หน้า 41.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 6.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 79.

⁵ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 83-103.

สำหรับกรณีการใช้มาตรการบังคับทางแพ่งต่อการก่อมลพิษหรือการดำเนินคดีของผู้ต้องเสียหาย ไม่ว่าจะป็นรัฐหรือเอกชนก็ตาม ในการที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดมลพิษนั้น ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงช่วงก่อนที่จะได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ยังมีได้มีกฎหมายที่ระบุถึงสิทธิและวิธีการดำเนินคดีของผู้ต้องเสียหายจากกรณีการก่อให้เกิดมลพิษไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น สิทธิในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีการเกิดมลพิษ จึงต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ตามมาตรา 420 และ 437 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องทรัพย์สินตามมาตรา 1337⁶ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. กรณีความรับผิดตามหลักกฎหมายละเมิดตามมาตรา 420

บทกฎหมายลักษณะละเมิดเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลมิให้ต้องถูก “ล่วงสิทธิผิดหน้าที่” (breach of a duty) จากการกระทำของบุคคลอื่น โดยสิทธิของบุคคลที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองนี้จะเป็นสิทธิโดยทั่วไปที่บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพและไม่กระทำการใดอันเป็นการล่วงเกินสิทธิเหล่านั้น⁷ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน เป็นต้น ดังนั้น ความรับผิดตามหลักกฎหมายละเมิดจึงเป็นความรับผิดที่อยู่บนพื้นฐานแห่งความผิด (Liability based on fault) ที่เกิดขึ้นจากความชั่วร้ายในใจ (เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ) นั้นเอง

ในกฎหมายไทย มาตรา 420 ถือว่าเป็นแม่บทของกฎหมายลักษณะละเมิด⁸ ที่กำหนดให้บุคคลต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยผิดกฎหมายไม่ว่าจะเกิดขึ้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อและการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย

⁶ อานาจ วงศ์บัณฑิต, “มติใหม่ กฎหมายสิ่งแวดล้อม 2535 ความรับผิดทางแพ่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” ใน รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม, สมชาย หอมละออ, บรรณาธิการ (นนทบุรี: บริษัทมายด์พับลิชชิง จำกัด, 2538), หน้า 14.

⁷ ไพจิตร บุญญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2538), หน้า 1-2.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่น ๆ⁹ ดังนั้น การจะพิสูจน์ความรับผิดชอบในเรื่องละเมิดจึงมีประเด็นที่จะต้องพิสูจน์ดังต่อไปนี้ คือ

1. จำเลยได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่
2. การกระทำของจำเลยเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์หรือไม่
3. ความเสียหายที่โจทก์ได้รับมีมากเพียงใด
4. โจทก์ควรได้รับค่าเสียหายเพียงใด

แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 ได้วางหลักกฎหมายที่สำคัญในการพิสูจน์ประเด็นพิพาทว่า "ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องนำสืบ"¹⁰ ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายซึ่งเป็นโจทก์ฟ้องคดีละเมิดตามมาตรา 420 นั้นอยู่ในฐานะเป็นผู้กล่าวอ้างตามประเด็นข้างต้น โจทก์จึงต้องมีภาระการพิสูจน์ให้ได้ความว่าที่โจทก์กล่าวอ้างนั้นเป็นความจริงทุกประการ หากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นจริงได้ โจทก์ก็จะแพ้คดีในประเด็นนั้นไป แต่ในกรณีการก่อมลพิษนั้น ปัญหาในการพิสูจน์ของผู้เสียหายจะเกิดขึ้นในการพิสูจน์ให้เห็นว่า จำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์นั้น จะทำได้อย่างยากลำบากเพราะโจทก์จะต้องพิสูจน์ถึงเจตนาภายในของผู้กระทำว่าได้มีการจงใจหรือได้มีการประมาทเลินเล่อ ซึ่งโดยทั่วไปผู้ก่อให้เกิดมลพิษมักจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรมหรือกิจการอื่นที่มีความซับซ้อนในการดำเนินงานยากเกินกว่าที่บุคคลภายนอกจะเข้าใจ¹¹ หรือ

⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 "ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น"

¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 "ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตน ให้หน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง..."

¹¹ อานาจ วงศ์บัณฑิต, "มิติใหม่ กฎหมายสิ่งแวดล้อม 2535 ความรับผิดชอบทางแพ่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535," ใน รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม. สมชาย หอมละออ, บรรณาธิการ, หน้า 14-15.

ในอีกกรณีหนึ่งหากกิจการได้ดำเนินการตามมาตรฐานที่กฎหมายได้กำหนดไว้ทุกประการแต่ก็
ยังเกิดมลพิษขึ้นจะถือได้หรือไม่ว่ากิจการได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อ

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งของมาตรา 420 คือ กำหนดอายุความ กล่าวคือ
กำหนดอายุความในการฟ้องคดีด้วยเหตุละเมิด คือ 1 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่
พึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือ 10 ปี นับแต่วันที่ทำการละเมิด¹² ซึ่งระยะเวลา 1 ปีนั้น ถือว่าเป็น
ระยะเวลาที่สั้นมากโดยเฉพาะในคดีสิ่งแวดล้อมที่จะต้องใช้เวลาพอสมควรในการที่ผู้เสียหายหรือทนายความจะสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการฟ้องคดีต่อศาล
จึงอาจเกิดกรณีที่ผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องคดีได้ทันภายในกำหนดอายุความ

ในเรื่องนี้ มีคำพิพากษาฎีกาที่พอจะเทียบเคียงได้ คือ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2329/2524 ที่วินิจฉัยว่า “ความรู้สึกว่าเดือดร้อน
รำคาญนั้นต้องถือเอาความรู้สึกของคนธรรมดา ศาลชั้นต้นเดินเผชิญสืบสถานที่แล้วชี้ขาดว่า
เสียงและความสั่นสะเทือนจากการทุบทองคำเปลวที่ห้องจำเลยถึงขนาดเป็นที่เดือดร้อนแก่
โจทก์เกินสมควร โดยอาศัยข้อมูลที่ปรากฏจากการเผชิญสืบสถานที่พิพาทเป็นสำคัญ ทั้งนี้เป็น
ความรู้สึกของศาลชั้นต้นอันประกอบด้วยผู้พิพากษาสองนายซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่ให้
ความเที่ยงธรรมแก่ผู้มีอรรถคดีย่อมมีน้ำหนักรับฟังได้

ที่จำเลยฎีกาว่า เจ้าหน้าที่กองอนามัยสิ่งแวดล้อมได้ทำการตรวจสอบที่ตึกแถว
ของโจทก์ จำเลย โดยใช้เครื่องวัดเสียงและความสั่นสะเทือนในการตรวจสอบ ปรากฏผลว่า
เสียงและความสั่นสะเทือนจากการทุบทองคำเปลวไม่ถึงขนาดก่อให้เกิดความเดือดร้อนนั้น ได้
ความว่า การตรวจสอบกระทำที่ตึกแถวโจทก์เฉพาะชั้นล่างเท่านั้น มิได้กระทำที่ชั้นอื่นอีก จึง
รับฟังผลการตรวจสอบนั้นเป็นยุติมิได้ และเห็นว่ากรณีจะถือว่าโจทก์ได้รับความเดือดร้อน
รำคาญหรือไม่เพียงใด ต้องถือตามความรู้สึกของคนธรรมดา”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 390/2474 วินิจฉัยว่า “ผู้ที่ได้รับประทานบัตรทำเหมือง
แร่ปล่อยน้ำล้างแร่เข้าไปในที่ดินของผู้อื่นจนเป็นเหตุให้ต้นไม้เขาเสียหาย ผู้ที่ได้ประทานบัตรฯ
ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น ถึงแม้ว่าจะปรากฏว่าได้กระทำไปโดย
ความเห็นชอบของเจ้าพนักงานราชโลหกิจก็ดีหาทำให้หลุดพ้นจากความรับผิดชอบใน
ทางแพ่งไม่ แต่เพียงคุ้มครองไม่ต้องมีโทษทางอาญา ตามพระราชบัญญัติเหมืองแร่ พ.ศ. 2461
มาตรา 64 เท่านั้น”

¹²ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอัน
เกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการ
ละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำการละเมิด...”

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ปัญหาที่มาตรา 420 มิอาจนำมาใช้กับกรณีการก่อให้เกิดมลพิษได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ความยากลำบากในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงเจตนาภายในของจำเลยและกำหนดอายุความ

2. กรณีความรับผิดตามหลักกฎหมายละเมิดตามมาตรา 437

มาตรา 437 เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยความรับผิดในกรณีละเมิดเช่นเดียวกับมาตรา 420 หากแต่มาตรา 437 นี้เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดของผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล และผู้ครอบครองทรัพย์สินอันเป็นทรัพย์สินอันตรายทั้งโดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สิน และความเสียหายได้เกิดขึ้นจากยานพาหนะหรือทรัพย์สินดังกล่าว¹³

ความรับผิดตามมาตรา 437 ไม่ได้เป็นความรับผิดที่อยู่บนพื้นฐานของความผิด (Liability based on fault) ที่ต้องอาศัยการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำ เป็นสำคัญดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 หากแต่ความรับผิดในมาตรา 437 เป็นความรับผิดที่เรียกได้ว่าเป็น “ความรับผิดโดยเคร่งครัด” (Strict Liability) กล่าวคือ หากความเสียหายเกิดขึ้นจากยานพาหนะหรือทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว กฎหมายจะสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ที่ครอบครองหรือควบคุมทรัพย์สินหรือยานพาหนะแล้วแต่กรณีจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ต้องเสียหาย แต่ข้อสันนิษฐานดังกล่าว ก็มีข้อสันนิษฐานที่เด็ดขาดที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองหรือผู้ควบคุมพิสูจน์ตัวเองให้หลุดพ้นจากความรับผิดได้เลย แต่บุคคลดังกล่าวยังสามารถที่จะพิสูจน์ให้เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 437 เพื่อให้หลุดพ้นจากความรับผิดได้ กล่าวคือ หากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือความเสียหายนั้นเกิดจากความผิดของผู้เสียหายเอง เช่นนี้ ผู้ครอบครองหรือควบคุมทรัพย์สินดังกล่าวก็สามารถหลุดพ้นจากความรับผิดตามมาตรานี้ได้ด้วยเช่นกัน

ในมาตรา 437 ผู้เสียหายหรือโจทก์ในฐานะที่เป็นผู้กล่าวอ้างจึงมีภาระที่ต้องพิสูจน์ให้เห็นเพียงว่า

¹³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 “บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของตนซึ่งเป็นของอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย”

1. จำเลยเป็นผู้ครอบครองหรือควบคุมยานพาหนะหรือทรัพย์สินอันตราย
2. ยานพาหนะหรือทรัพย์สินนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหาย

หากโจทก์สามารถพิสูจน์ได้ดังกล่าว กฎหมายก็จะสันนิษฐานไว้ว่าจำเลยจะต้องมีความรับผิดชอบแล้ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 (2)¹⁴ ซึ่งจะแตกต่างจากการพิสูจน์ในมาตรา 420 ที่โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ได้ในประเด็นต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จำเลยจึงจะมีความรับผิดชอบต่อโจทก์ ดังนี้จะเห็นได้ว่า มาตรา 437 จะอำนวยความสะดวกในแง่ภาระการพิสูจน์ความรับผิดชอบของโจทก์มากกว่ามาตรา 420

สำหรับกรณีความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนั้น การนำมาตรา 437 มาใช้อาจช่วยอำนวยความสะดวกในการพิสูจน์ความรับผิดชอบของจำเลยได้ เพราะโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยอย่างเช่นที่กำหนดไว้ในมาตรา 420 ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่าโจทก์จะประสบปัญหาในการพิสูจน์มากโดยเฉพาะในการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อซึ่งเป็นเจตนาภายในใจ แต่อย่างไรก็ดี มาตรา 437 จะจำกัดเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสาเหตุ 2 ประการ คือ จากยานพาหนะ และจากทรัพย์สินอันตราย ซึ่งในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์สินอันตรายจะเป็นความเสียหายที่สามารถพบเห็นได้เป็นส่วนใหญ่

แต่เมื่อพิจารณาให้ละเอียดแล้ว ตามมาตรา 437 นั้น คำว่า "ทรัพย์สินอันตราย" มิได้มีความหมายครอบคลุมแก่กรณีของมลพิษได้ทั้งหมด กล่าวคือ ทรัพย์สินอันตรายตามมาตรา 437 สามารถแยกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ¹⁵

(1) ทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ ซึ่งหมายถึง ทรัพย์สินที่โดยสภาพของตัวมันเองอาจก่อให้เกิดอันตรายได้ เช่น น้ำมันเบนซิน หรือแก๊ส เป็นต้น

¹⁴ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 "ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตน ให้หน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง

แต่ว่า (1)...

(2) ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว"

¹⁵ไพจิตร ปุญญพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 7, หน้า 133.

(2) ทรัพย์สินอันตรายโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หมายถึง ทรัพย์สินที่โดยสภาพของตัวทรัพย์สินนั้นไม่ได้เป็นอันตราย แต่จะเกิดอันตรายต่อเมื่อได้นำทรัพย์สินนั้นนำไปใช้ตามความมุ่งหมายของผู้ใช้ เช่น ปืน หรือ เครื่องจักรไอน้ำเวลาใช้ต้มน้ำ เป็นต้น

(3) ทรัพย์สินอันตรายโดยอาการกลไกของทรัพย์สิน หมายถึง ทรัพย์สินที่โดยสภาพของตัวทรัพย์สินนั้นไม่ได้เป็นอันตราย หากแต่จะเกิดอันตรายต่อเมื่อทรัพย์สินนั้นได้เคลื่อนไหวตามอาการหรือกลไกของทรัพย์สินนั้น เช่น เครื่องจักรกลต่าง ๆ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ความเสียหายต่อสิ่งแหวดล้อมมักจะเกี่ยวข้องกับ ความเสียหายจากทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพมากที่สุด เช่น การเกิดระเบิดของถังน้ำมันหรือถังแก๊ส¹⁶ หรือของติดไฟง่ายหรือเกิดระเบิดโดยง่ายอย่างอื่น ๆ ส่วนความเสียหายจากทรัพย์สินอันตรายโดยความมุ่งหมายที่จะใช้และทรัพย์สินอันตรายโดยอาการหรือกลไกของทรัพย์สินนั้นจะเกี่ยวข้องกับ ความเสียหายต่อสิ่งแหวดล้อมไม่มากนัก เพราะโดยลักษณะของทรัพย์สินที่จะก่อให้เกิดอันตรายสองประการหลังนั้นจะเป็นเรื่องของความเสียหายที่เกิดจากบุคคลผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นตั้งใจจะให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น¹⁷ ดังนั้น กรณีของทรัพย์สินอันตรายที่จะมีปัญหาว่าจะนำมาใช้กับกรณีการก่อมลพิษได้หรือไม่ จึงมีแต่เฉพาะกรณี "ทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ" ที่ว่า สารที่ก่อให้เกิดมลพิษในรูปแบบต่าง ๆ นั้นถือว่าเป็นทรัพย์สินที่เป็นอันตรายโดยสภาพได้หรือไม่

หากพิจารณาถึงความหมายของคำว่า "ทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ" ตามความในมาตรานี้จะเห็นได้ว่า มิได้หมายรวมถึง สิ่งต่าง ๆ ที่โดยสภาพของตัวมันเองมิได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์หรือสัตว์ในทันทีทันใด เช่น กากน้ำตาลจากโรงงานน้ำตาล หรือโลหะหนักต่าง ๆ ที่โดยปกติจะมีได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นทันทีที่ได้รับสารนั้นเข้าสู่ร่างกาย เพราะสารดังกล่าวโดยสภาพของตัวมันเองไม่ได้ก่อให้เกิดอันตรายแต่อย่างใด หากแต่ต้องมีการสะสมจนถึงระดับหนึ่งจึงจะแสดง ความเสียหายขึ้นมาให้ปรากฏเห็น¹⁸ ในขณะที่ทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ ตามมาตรา 437 นี้ จะหมายถึง ทรัพย์สินที่โดยสภาพของตัวมันเองอาจก่อให้เกิดอันตรายได้¹⁹ ดังนั้น ความในมาตรา 437 นี้จึงไม่ครอบคลุมถึงการเกิดมลพิษจากสารที่อาจมิได้เป็นสารอันตรายตามสภาพของตัวสารนั้นเอง แต่จะเกิดอันตรายต่อเมื่อได้มีการสะสม

¹⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 408 / 2478.

¹⁷ อานาจ วงศ์บัณฑิต, "มิติใหม่ กฎหมายสิ่งแวดล้อม 2535 ความรับผิดชอบทางแพ่งตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535," ใน รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม, สมชาย หอมละออง, บรรณาธิการ, หน้า 16.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹ ประจักษ์ พุทธิสมบัติ, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดและ จิตการงานนอกสั่ง (กรุงเทพมหานคร: บริษัทศรีสมบัติการพิมพ์จำกัด, 2534), หน้า 135.

ของสารนั้นจนถึงระดับหนึ่ง แม้ว่าสารนั้นจะสามารถก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างรุนแรงก็ตาม ด้วยเหตุนี้ มาตรา 437 จึงไม่อาจใช้บังคับแก่กรณีความเสียหายจากมลพิษในอีกหลายกรณีด้วยเช่นกัน

3. กรณีความรับผิดตามหลักกฎหมายทรัพย์สินตามมาตรา 1337

ความรับผิดตามมาตรา 420 และมาตรา 437 ดังกล่าวข้างต้นเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยละเมิดที่กล่าวถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคลในกรณีที่มีเหตุการณ์ใด เหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้น ส่งผลให้บุคคลหนึ่งต้องมีความรับผิดตามกฎหมายต่อบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งในขณะที่หลักกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินจะเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับทรัพย์สินในแง่ของสิทธิและหน้าที่ของทั้งผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินและผู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินในลักษณะต่าง ๆ

สำหรับบทบัญญัติที่ว่าด้วยทรัพย์สินที่มีความเกี่ยวข้องกับกรณีความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้แก่บทบัญญัติในมาตรา 1337²⁰ ซึ่งในมาตรานี้เป็นเรื่องที่บุคคลใช้สิทธิของตนไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิอื่นใด อันเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อื่นได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรกว่าเหตุ การใช้สิทธิดังกล่าวถือได้ว่ามีลักษณะเป็นการทำละเมิดอย่างหนึ่งแต่เป็นกรณีละเมิดในลักษณะพิเศษที่มุ่งคุ้มครองเฉพาะเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์เท่านั้น และให้สิทธิพิเศษแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นที่จะขจัดปัดเป่าความเสียหายหรือความเดือดร้อนให้หมดสิ้นไปได้ นอกเหนือไปจากการเรียกค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายลักษณะละเมิดโดยทั่วไป²¹ โดยความเสียหายดังกล่าวอาจเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตัวทรัพย์สินนั้นโดยตรง เช่น น้ำโสโครกที่ไหลเข้าไปในที่ดินเป็นเหตุให้ต้นไม้ตาย หรืออาจไม่ได้เป็นความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินโดยตรง แต่เป็นการทำความเดือดร้อนรำคาญให้แก่เจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ เช่น เสียงดังของเครื่องยนต์ กลิ่นเหม็นของโรงงานปลาป่น เป็นต้น

²⁰ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 "บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไซ้ ทานว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน"

²¹บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยลักษณะทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: บริษัทกรุงสยามพริ้นติ้งกรุ๊ปจำกัด, 2535), หน้า 174.

การใช้มาตรา 1337 ในกรณีความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนั้น เมื่อเทียบกับใน มาตรา 420 แล้วจะพบว่า โจทก์ในมาตรา 1337 จะอยู่ในสถานะที่ดีกว่าโจทก์ตามมาตรา 420 ในเรื่องของภาระการพิสูจน์ ทั้งนี้เพราะในมาตรา 1337 นั้น โจทก์ไม่มีการะในการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยแต่อย่างใด ภาระการพิสูจน์ของโจทก์มีเพียง 2 ประการเท่านั้น คือ

1. โจทก์เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์
2. การใช้สิทธิของจำเลยทำให้โจทก์เดือดร้อนเกินสมควร เมื่อนำพฤติการณ์รอบข้างมาพิจารณาประกอบ

อย่างไรก็ดี ในมาตรา 1337 ก็ยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้อยู่บางประการ กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับความคุ้มครองตามความในมาตรานี้ต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์แต่ไม่ใช่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ เช่น ผู้มีเพียงสิทธิครอบครอง ในอสังหาริมทรัพย์อันได้แก่ ผู้เช่า หากอาจอ้างสิทธิตามมาตรานี้ได้ไม่ รวมตลอดถึงเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ด้วยเช่นกัน²²

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ในการใช้มาตรานี้ บุคคลที่มีสิทธิฟ้องร้องผู้ก่อความเสียหายนอกจากจะต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์แล้ว ยังต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายเกินกว่าจะคาดหมายได้ว่าจะจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรด้วย ในการที่โจทก์จะพิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบนั้น โจทก์จะสามารถ พิสูจน์ได้หรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้เพราะภาระการพิสูจน์ดังกล่าวหาได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการ พิสูจน์ไม่ และการที่โจทก์จะพิสูจน์นั้นต้องพิสูจน์ให้ได้ความอีกว่าความเสียหายหรือความเดือด ร้อนที่ตนได้รับนั้นเป็นความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่คนทั่วไปในเขตนั้นทนไม่ได้เช่นกันซึ่ง การพิสูจน์ถึงความรู้สึกภายในของบุคคลดังกล่าวย่อมทำได้ยาก

ปัญหาอีกประการหนึ่ง ก็คือปัญหาในเรื่องของการเรียกค่าทดแทน ดังที่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 ตอนท้าย ที่ได้บัญญัติว่า "...ทั้งนี้ ไม่ลบล้าง สิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน" ซึ่งหมายความว่า มาตรา 1337 เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิที่จะ ขจัดเป่าความเสียหายหรือเดือดร้อนให้สิ้นไปได้ และยังไม่เสียสิทธิในอันที่จะเรียกเอาค่าทด แทนจากผู้ก่อความเสียหายด้วย ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าในการที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะใช้สิทธิ เรียกเอาค่าทดแทนนั้นก็ต้องใช้หลักกฎหมายเรื่องละเมิดเช่นเดิม²³ ทั้งนี้ เพราะเป็นหลักที่ใช้ใน

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 174-175.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

การวินิจฉัยความรับผิดของผู้ก่อความเสียหายโดยเฉพาะ ซึ่งการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันเป็นการพิสูจน์ถึงเจตนาภายในของจำเลยตามหลักกฎหมายละเมิดนั้นจึงยังคงเป็นปัญหาหนึ่งใน มาตรา 1337 ด้วยเช่นกัน

จากปัญหาและข้อจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังกล่าว เมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ ก็ได้มีการมองเห็นปัญหาในเรื่องดังกล่าวนี้²⁴ และได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้น โดยได้มีหลักการใหม่ในเรื่องของความรับผิดทางแพ่ง ดังนี้

1. ความรับผิดในกรณีที่มีความเสียหายเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 97²⁵

ในอดีตนั้น หากมีผู้ทำความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่นเมื่อมีผู้มาทำการตัดไม้ทำลายป่า หากมีการจับตัวผู้นั้นได้ รัฐก็จะดำเนินคดีกับผู้นั้นโดยทำการสอบสวนและฟ้องผู้นั้นต่อศาลเป็นคดีอาญา เพื่อให้ศาลตัดสินลงโทษจำคุกหรือปรับ แล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 11 ประกอบมาตรา 73²⁶ ส่วนไม้ของกลางก็จะถูกริบตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.

²⁴ สัมภาษณ์ คณิง ภาไชย, 14 กุมภาพันธ์ 2540.

²⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 97 "ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น"

²⁶ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

มาตรา 11 "ผู้ใดทำไม้ หรือ เจาะ หรือลับ หรือเผา หรือทำอันตรายด้วยประการใด ๆ แก่ไม้หวงห้าม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับสัมปทานตามความในพระราชบัญญัตินี้ และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือในการอนุญาต..."

มาตรา 73 "ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 11... ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ..."

2484 มาตรา 74²⁷ แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้น คือการที่ไม่ถูกตัดทำลายไป ก็ไม่ได้รับการแก้ไข เยียวยาให้กลับคืนสู่สภาพเดิม กล่าวคือ รัฐไม่ได้ดำเนินการเรียกร้องให้ผู้ที่ก่อความเสียหายนั้น ต้องชดใช้เป็นตัวเงินให้แก่รัฐเพื่อรัฐจะได้นำทรัพย์สินเหล่านั้นไปใช้ฟื้นฟูหรือปรับปรุงทรัพยากร ดังกล่าว²⁸

แต่ในปัจจุบัน มาตรา 97 ได้กำหนดความรับผิดทางแพ่งในกรณีดังกล่าวไว้ โดยกำหนดให้ผู้ที่กระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด ๆ โดยมีชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้นด้วย

ลักษณะของความรับผิดตามมาตรา 97 นี้ ย่อมมีขึ้นหากว่าความเสียหายเกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่คำนึงว่าต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้นจะเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษหรือสิ่งอื่นใด

สำหรับผู้เสียหายในมาตรา 97 นี้ โดยนับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็คือ รัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินเช่นว่านี้โดยถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายแล้ว ในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น ผู้มีอำนาจดำเนินคดีก็คือ พนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11²⁹

²⁷ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

มาตรา 74 "ไม้หวงบรรดาไม้และของป่าอันได้มาหรือมีไว้เนื่องจากการกระทำ ความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้และสิ่งประติษฐ์ เครื่องใช้ และสิ่งอื่นใด บรรดาที่ทำด้วยห้ามที่มีไว้ เนื่องจากการกระทำผิดตามมาตรา 53 ตรี ให้รับเสียทั้งสิ้น"

²⁸ สัมภาษณ์ คณิง ภาไชย, 14 กุมภาพันธ์ 2540.

²⁹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498

มาตรา 11 "พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1) ...

(2) ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ ..."

ดังนั้น ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐ ตามมาตรา 97 นี้ จะมีพนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นทนายความโจทก์ในการดำเนินคดีนั้นเอง

2. ความรับผิดในกรณีที่มีความเสียหายจากมลพิษเกิดแก่ทรัพย์สินของรัฐ หรือเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยหรือทรัพย์สินของเอกชน ตามมาตรา 96³⁰

ลักษณะของความรับผิดในมาตรา 96 นี้ เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict liability) ที่โจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของจำเลย ทั้งนี้ เห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 96 ที่กล่าวว่า "...เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม..." ดังนั้น ในการพิสูจน์ถึงความรับผิดของจำเลย โจทก์จึงมีภาระการพิสูจน์แต่เพียงว่า

1. จำเลยเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่
2. แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายหรือไม่ ภายใต้ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation)

³⁰พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 96 "แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย"

3. ความเสียหายที่โจทก์ได้รับมีเพียงใด และ
4. ค่าเสียหายที่โจทก์ควรได้รับมีเพียงใด

เมื่อโจทก์พิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ใน 4 ประเด็นดังกล่าวแล้ว กฎหมายก็จะสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยมีความรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์ อย่างไรก็ตามข้อสันนิษฐานนี้มีใช้เป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาด จำเลยยังคงสามารถพิสูจน์ให้ตนหลุดพ้นจากความรับผิดได้ หากพิสูจน์ได้ว่า มลพิษซึ่งว่านั้นเกิดจากเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ คือ

1. เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
2. การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
3. การกระทำหรือละเว้นในการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

บทบัญญัติในมาตรา 96 เป็นกรณีของการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษ และมลพิษนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินทั้งของรัฐและของเอกชน รวมถึงความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย และสุขภาพของเอกชน โดยไม่มีการพิจารณาถึงเจตนาของผู้ครอบครองแหล่งมลพิษว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดมลพิษหรือไม่ แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ยังมีข้อสังเกตอยู่ 3 ประการ

ประการที่ 1 คือความในมาตรา 96 เป็นบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงกรณีที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของรัฐและสิทธิของบุคคลไม่ให้อาจได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลอื่น เช่นเดียวกับบทบัญญัติในมาตรา 420, 437 และ 1337 หากแต่ลักษณะของความเสียหายตามมาตรา 96 จะจำกัดเฉพาะกรณีความเสียหายที่เกิดจากมลพิษเท่านั้น นอกจากนี้มาตรา 96 ยังแสดงให้เห็นถึงสิทธิของผู้เสียหายที่แตกต่างจากสิทธิของผู้มีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายตามความในมาตรา 420, 437 และ 1337 บางประการ ในลักษณะที่เห็นได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายได้แก้ไขข้อเสียเปรียบของฝ่ายผู้ต้องเสียหายจากมลพิษเป็นกรณีพิเศษ กล่าวคือ

การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีการละเมิดตาม มาตรา 420 ผู้เสียหายจากมลพิษต้องประสบปัญหาทั้งในเรื่องความยากลำบากในการพิสูจน์เจตนาของผู้ก่อมลพิษว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน และเรื่องกำหนดอายุความที่มีระยะเวลาเพียงหนึ่งปีในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อฟ้องคดี แต่การดำเนินคดีตามมาตรา 96 ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงเจตนาภายในของผู้ก่อมลพิษดังกล่าว เพียงแต่พิสูจน์ให้ครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้ข้างต้นเท่านั้น นอกจากนี้ กำหนดอายุความในการดำเนินคดี

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นจึงต้องใช้กำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไป³¹ คือ 10 ปี³² จึงเป็นประโยชน์แก่ผู้เสียหายในการรวบรวมพยานหลักฐานมากยิ่งขึ้น

สำหรับกรณีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 437 ที่ยังคงเป็นปัญหาว่าสารที่เป็นต้นเหตุแห่งมลพิษนั้นเป็นทรัพย์สินอันตรายหรือไม่ อันเป็นเหตุให้การบังคับใช้ มาตรา 437 ยังคงมีข้อจำกัดอยู่ในขณะที่มาตรา 96 นั้น หากความจริงปรากฏว่ามีมลพิษเกิดขึ้นแล้ว ผู้ก่อมลพิษก็จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย โดยมีพิกัดต้องพิจารณาว่ามลพิษนั้นเกิดขึ้นจากสารใด และสารนั้นเป็น "ทรัพย์สินอันตราย" หรือไม่

ส่วนในการฟ้องเพื่อขจัดปิดเป่าความเสียหายตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 ที่มีข้อจำกัดว่าผู้มีอำนาจฟ้องคือ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ และต้องพิสูจน์ถึงความรู้สึกของบุคคลอื่นเทียบกับความรู้สึกของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น แต่ตามมาตรา 96 ผู้มีอำนาจฟ้อง คือ ผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษไม่เฉพาะเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น และในการพิสูจน์ความรับผิดชอบของจำเลย ก็หาจำเป็นต้องพิสูจน์ความรู้สึกของผู้อื่นเทียบกับความรู้สึกของผู้เสียหายด้วยไม่

ประการที่ 2 คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา 96 สามารถแยกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

1. ความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินของรัฐ
2. ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย และทรัพย์สินของเอกชน

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของรัฐ พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจเข้าดำเนินคดีเรียกให้ผู้ก่อความเสียหายชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐได้ ในฐานะที่เป็นทนาย

³¹ปรีชา มะโรหบุตร, "การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม," เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ทนายความพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ดำเนินการโดย คณะกรรมการโครงการสภาทนายความพิทักษ์สิ่งแวดล้อม สภาทนายความ ร่วมกับ มูลนิธิเอเชีย ณ โรงแรมสวนบวหาด อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี 26-27 พฤศจิกายน 2537, หน้า 77.

³²ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 "อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี"

แผ่นดินตาม พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 ประกอบมาตรา 6³³ ในขณะที่หากมลพิษจากแหล่งเดียวกันได้สร้างความเสียหายให้กับชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย และทรัพย์สินของเอกชน เอกชนย่อมอยู่ในฐานะเป็นผู้เสียหายที่ถูกโต้แย้งสิทธิ จึงมีอำนาจฟ้องให้ผู้ก่อความเสียหายในเหตุดังกล่าวต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนด้วยเช่นกัน

ประการสุดท้าย คือ ในลักษณะของการกระทำผิดตามมาตรา 96 หลายกรณีมีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำผิดบทบัญญัติในมาตรา 97 ด้วย เนื่องจากว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือแก่ทรัพย์สินของรัฐด้วยสาเหตุจากมลพิษที่จะทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวต้องมีความรับผิดชอบตามมาตรา 96 นั้น การกระทำนี้เองถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามความในมาตรา 97 และการที่เอกชนหรือทรัพย์สินของรัฐได้รับความเสียหายนั้นก็ย่อมถือเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปด้วยเช่นกัน ดังนี้ จึงเห็นได้ว่าการกระทำผิดตามมาตรา 96 นั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำผิดตามมาตรา 97 ด้วย ตัวอย่างเช่น โรงงานปล่อยสารเคมีลงในแม่น้ำเป็นเหตุให้น้ำในแม่น้ำเน่าเสีย ปลาตาย ประชาชนที่อาศัยอยู่สองริมฝั่งแม่น้ำต้องประสบโรคภัยจากการใช้น้ำในแม่น้ำนั้น เมื่อแม่น้ำซึ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐเสียหาย พนักงาน

³³พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498

มาตรา 6 “ให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลยุติธรรมชั้นต้นทุกศาล”

แต่ถึงแม้ว่าในมาตรา 96 และมาตรา 97 จะเป็นบทบัญญัติที่ใช้กับความเสียหายที่คล้ายคลึงหรือในหลายกรณีก็เป็นกรณีเดียวกันก็ตาม แต่ทั้ง 2 มาตราก็มีข้อที่แตกต่างในการบังคับใช้หลายประการ กล่าวคือ

1. ความเป็นผู้เสียหาย

มาตรา 96 ผู้เสียหายเป็นได้ทั้งราษฎรและรัฐ ในขณะที่มาตรา 97 จะจำกัดว่าผู้เสียหายต้องเป็นรัฐเท่านั้น

2. สาเหตุของความเสียหาย

มาตรา 96 จำกัดเฉพาะกรณีความเสียหายที่เกิดจากมลพิษเท่านั้น ส่วนความเสียหายตามมาตรา 97 ไม่ได้มีเฉพาะจากมลพิษเท่านั้น แต่รวมทุกกรณีที่มีผลเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

3. วัตถุประสงค์คุ้มครอง

มาตรา 96 วัตถุประสงค์คุ้มครองคือสิทธิในความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ สิทธิในชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย รวมทั้งสิทธิในทรัพย์สินของมนุษย์และรัฐ ที่จะต้องไม่ให้ผู้ใดมาล่วงละเมิดได้ ส่วนในมาตรา 97 กฎหมายจะคุ้มครองแต่เฉพาะทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐและสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น สิ่งอื่นนอกจากนี้แล้วมาตรา 97 จะไม่คุ้มครองถึง

อัยการย่อมมีอำนาจฟ้องโรงงานให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแล้วแต่กรณี รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐในความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินของรัฐตามมาตรา 96 ในขณะที่เดียวกันเมื่อโรงงานปล่อยสารเคมีลงในแม่น้ำทำให้แม่น้ำซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเน่าเสีย การปล่อยสารเคมีของโรงงานดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการกระทำด้วยประการใด ๆ โดยมีขอบด้วยกฎหมายทำให้เสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐตามมาตรา 97 ด้วย โรงงานจึงต้องมีความรับผิดชอบตามมาตรา 97 เช่นกัน³⁴ และพนักงานอัยการก็ย่อมมีอำนาจฟ้องโรงงานเดียวกันนี้ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐตามมูลค่าของลำน้ำที่ถูกทำลายหรือเสียหายไปนั้นได้ตามมาตรา 97 เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในเหตุการณ์เดียวกันผู้ก่อความเสียหายจะมีความรับผิดชอบทั้งมาตรา 96 และมาตรา 97 และผู้เสียหายก็อาจเป็นได้ทั้งเอกชนและรัฐก็ตาม แต่สำหรับในการดำเนินคดีของรัฐเรียกค่าสินไหมทดแทนในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของรัฐตามมาตรา 97 และมาตรา 96 นั้นย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะดำเนินการ แต่พนักงานอัยการหรือรัฐจะไม่มีอำนาจและหน้าที่ที่จะก้าวล่วงไปทำการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เอกชนได้ ทั้งนี้เพราะไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้เป็นพิเศษ การเรียกร้องดังกล่าวของเอกชนตามมาตรา 96 จึงต้องดำเนินการโดยการฟ้องคดีเอง

การดำเนินคดีแพ่งโดยพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายของรัฐซึ่งกระทำโดยพนักงานอัยการและโดยเอกชนนั้น ต่างก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการดำเนินคดีเดียวกัน คือ หลักตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ ในการดำเนินคดีเริ่มจากเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ผู้เสียหายก็ต้องทำการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อร่างฟ้อง จากนั้นก็จะทำการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ศาลก็จะทำการพิจารณาโดยฟังความจากทั้งพยานฝ่ายโจทก์และจำเลย หลังจากเมื่อได้มีการสืบพยานเสร็จสิ้นแล้ว ศาลก็จะมีคำพิพากษาวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นในคดี ผู้ที่ไม่พอใจคำพิพากษาของศาลก็อาจทำการอุทธรณ์หรือฎีกาได้ตามแต่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จนเมื่อคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วก็จะมีการบังคับคดีกันต่อไป แต่เนื่องจากการดำเนินคดีแพ่งของรัฐนั้น ผู้มีหน้าที่ดำเนินคดีในศาลในฐานะทนายความคือ

³⁴ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, "มิติใหม่ กฎหมายสิ่งแวดล้อม 2535 ความรับผิดชอบทางแพ่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535", ใน รวมกฎหมายสิ่งแวดล้อม, สมชาย หอมละออ, บรรณาธิการ, หน้า 20.

พนักงานอัยการ³⁵ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีภาระหน้าที่ทั้งที่เป็นนายความแผ่นดิน³⁶ ที่ปรึกษากฎหมายของรัฐ³⁷ และเป็นผู้ทำหน้าที่กึ่งตุลาการในคดีอาญา³⁸ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานอัยการยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบอื่น ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย นอกเหนือไปจากการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปกฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าวนี้เองทำให้การดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการโดยเฉพาะในการดำเนินคดีก่อนชั้นศาล มีความแตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่งของเอกชน แยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ

1. ประเภทของคดีที่อยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการ

ประเภทของคดีที่พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีได้นั้น พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งได้ในกรณีต่อไปนี้

- 1) คดีที่รัฐบาลเป็นคู่ความและคดีที่มีกฎหมายระบุว่าให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการ (มาตรา 11(2))
- 2) คดีที่เจ้าพนักงานของรัฐถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำการไปตามหน้าที่ หรือคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานอันเป็นการสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเพราะเหตุที่ราษฎรผู้หนึ่งได้เข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการ เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร (มาตรา 11 (3))
- 3) คดีที่โจทก์หรือจำเลย เป็นเทศบาล หรือสุขาภิบาล หรือนิติบุคคลที่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร (มาตรา 11(4)และ (5))

³⁵ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6.

³⁶ เรื่องเดียวกัน.

³⁷ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, "บทบาทอัยการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม," วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1, ฉบับที่ 1 (มกราคม 2538): 52.

³⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

อาทิเช่น ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 5 (ภารกิจของอัยการ) ที่ว่า "พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก คุ้มครอง การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจักต้องกระทำด้วยความรอบคอบ รวดเร็วและโปร่งใส กับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยอมรับแก่ประชาชน ..." เป็นต้น

4) คดีที่ราษฎรไม่อาจฟ้องได้เนื่องจากมีกฎหมายห้ามไว้ เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร (มาตรา 11(6))

5) คดีที่จำเลยมีตัญญาประกันตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีบังคับให้การเป็นไปตามสัญญาประกันนั้น (มาตรา 11 (8))

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ลักษณะหรือประเภทของคดีแพ่งที่พนักงานอัยการมีอำนาจเข้าไปดำเนินคดีได้นั้น ได้แก่

1.1. คดีที่กฎหมายบังคับให้พนักงานอัยการต้องเข้าดำเนินคดีเสมอ

คดีประเภทนี้ ได้แก่ คดีที่คู่ความคือรัฐ หรือส่วนราชการ³⁹ และคดีที่บังคับจำเลยที่มีตัญญาประกันตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้เป็นไปตามสัญญาประกัน⁴⁰ การเข้าดำเนินคดีของพนักงานอัยการเหล่านี้ย่อมเป็นการดำเนินคดีแทนรัฐในฐานะที่พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดิน⁴¹ ผู้ต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

1.2. คดีที่กฎหมายให้เป็นดุลยพินิจของพนักงานอัยการที่จะเข้าดำเนินคดีตามที่เห็นสมควร

คดีประเภทนี้สามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.2.1 คดีที่คู่ความเป็นเอกชน

โดยทั่วไป พนักงานอัยการย่อมไม่มีอำนาจที่จะเข้าดำเนินคดีแพ่งแทนเอกชนได้ เพราะในการดำเนินคดีแพ่งถือว่าอยู่ภายใต้หลักความสมัครใจของคู่กรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฝ่ายโจทก์ หากคู่ความประสงค์จะดำเนินคดีระหว่างกันก็ย่อมต้องเข้าดำเนินคดีด้วยตนเอง แต่กฎหมายก็ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้บางประการให้พนักงานอัยการสามารถเข้าดำเนินคดีแทนเอกชนได้ โดยถือว่าเป็นดุลยพินิจของพนักงานอัยการตามแต่ที่จะเห็นสมควร ข้อยกเว้นดังกล่าวได้แก่

1.2.1.1 กรณีที่เอกชนนั้นเป็นเจ้าของพนักงานของรัฐที่ถูกฟ้องอันสืบเนื่องมาจากการได้ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือเป็นราษฎรที่ถูกฟ้องอันเนื่องมาจากการได้กระทำการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นราษฎรที่ถูกฟ้อง เพราะเหตุที่ได้เข้าร่วมกับเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยคดีนั้นต้องเป็นคดีที่บุคคลดังกล่าว

³⁹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (2).

⁴⁰ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (8).

⁴¹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6.

ถูกฟ้องเป็นจำเลยเท่านั้น ถ้าหากเจ้าพนักงานหรือราษฎรเป็นโจทก์เสียเอง ย่อมไม่อยู่ในขอบอำนาจของพนักงานอัยการที่จะเข้าดำเนินคดีได้⁴²

1.2.1.2 กรณีที่เอกชนไม่สามารถฟ้องเองได้ เนื่องจากมีกฎหมายห้ามไว้⁴³ เช่น คดีอุทลุม เป็นต้น

1.2.2 คดีที่คู่ความเป็นหน่วยงานของรัฐ

ตามปกติ เมื่อคู่ความในคดีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐ พนักงานอัยการย่อมต้องเข้าดำเนินคดีแทนรัฐหรือส่วนราชการเสมอ แต่ในหน่วยราชการของรัฐบางประเภท กฎหมายก็กำหนดให้เป็นตุลยพิฉัยของพนักงานอัยการที่จะเข้าดำเนินการต่อเมื่อเห็นสมควร คดีประเภทดังกล่าวได้แก่ กรณีที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นเทศบาล สุขาภิบาล⁴⁴ หรือนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา⁴⁵ โดยคดีประเภทนี้เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร ย่อมมีอำนาจที่จะเข้าว่าความให้แก่หน่วยงานดังกล่าวได้ โดยไม่จำกัดว่าจะอยู่ในฐานะโจทก์หรือจำเลย

2. ขั้นตอนและอำนาจในการดำเนินคดี⁴⁶

2.1 การเริ่มต้นของคดีหรือที่มาของคดีในเบื้องต้น

เมื่อกระทรวง ทบวง กรม หรือ องค์การของรัฐบาล เทศบาล สุขาภิบาล นิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง หรือตัวความที่เป็นราษฎรส่งเรื่องราวร้องขอให้พนักงานอัยการว่าต่างดำเนินคดีให้ ก็จะมีผู้บังคับบัญชาของพนักงานอัยการเป็นผู้ส่งจ่ายเรื่องหรือสำนวนให้พนักงานอัยการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารับผิดชอบต่อไป⁴⁷

เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนแล้วก็จะตรวจพิจารณาในเบื้องต้นว่า คดีนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนหรือไม่ อยู่ในเขตอำนาจศาลหรือไม่ หากคดีนั้นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ก็จะส่งเรื่องคืนแก่ตัวความไปดำเนินการต่อไป หากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการ ผู้ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ดำเนินการ ก็รับไว้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

⁴² พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (3).

⁴³ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (6).

⁴⁴ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (4).

⁴⁵ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (5).

⁴⁶ กรมอัยการ, คู่มือการดำเนินคดีแพ่งในหน้าที่พนักงานอัยการ กรมอัยการ พ.ศ. 2525 (กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2525), หน้า 18-22.

⁴⁷ ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยกรดำเนินการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538 ข้อ 15-20.

2.2 การรวบรวมพยานหลักฐาน

เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนคดีแล้วเห็นว่า สำนวนคดีที่ส่งมาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน พนักงานอัยการก็จะทำการรวบรวมพยานหลักฐาน สอบสวนพยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานอื่น ๆ ที่จำเป็น ตามปกติด้วยความที่ขอให้พนักงานอัยการดำเนินการจะนำพยานหลักฐานมาให้พนักงานอัยการพิจารณา แต่หากตัวความไม่ได้ส่งมา พนักงานอัยการก็จะแจ้งเป็นหนังสือให้ตัวความส่งมา หากพนักงานอัยการได้สั่งหรือให้คำแนะนำให้พยานหลักฐานแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของตัวความผู้เป็นเจ้าของคดีที่จะกันมา ถ้าไม่อาจทำได้โดยลำพังสมควรที่จะขอความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่น พนักงานอัยการก็มีอำนาจร้องขอความร่วมมือในการส่งมอบพยานหลักฐาน หรือเอกสารที่สำคัญให้แก่พนักงานอัยการได้⁴⁸

นอกจากนี้ในส่วนของพยานบุคคล พนักงานอัยการยังมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลใด ๆ ให้มาให้การต่อตนได้ นอกจากพยานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่คู่ความฝ่ายนั้นยินยอมมาให้การต่อพนักงานอัยการ โดยในการให้การนี้พนักงานอัยการจะให้บุคคลนั้นสาบานหรือปฏิญาณตัวก็ได้⁴⁹ แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะไม่ออกหมายเรียก หากจะใช้วิธีมีหนังสือเชิญบุคคลผู้นั้นไปพบพนักงานอัยการ แต่ถ้าบุคคลนั้นไม่ไปพบ และพนักงานอัยการเห็นเป็นการจำเป็นจะต้องสอบถาม สอบสวนปากคำพยาน ก็ย่อมออกหมายเรียกได้⁵⁰ และหากผู้นั้นขัดขืนไม่ยอมมาก็ย่อมมีความผิดอาญาฐานขัดขืนหมายเรียก⁵¹ และเมื่อผู้นั้นมาให้การก็จะต้องให้การด้วยความสัตย์จริง เพราะหากให้การเท็จก็จะมีผิดอาญาฐานแจ้ง

⁴⁸ กรมสารบรรณรัฐมนตรี, "หนังสือฝ่ายบริหารที่ นว. 95/2497," 8 เมษายน 2497.

⁴⁹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498

มาตรา 13 "ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายเฉพาะในคดีที่ต้องตั้งต้นที่พนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลใด ๆ นอกจากพยานของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่คู่ความฝ่ายนั้นยินยอมมาให้การต่อพนักงานอัยการ โดยจะให้สาบานหรือปฏิญาณตัวได้"

มาตรา 14 "ในการออกหมายเรียกตามความในมาตรา 13 ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 55 และมาตรา 56 มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

⁵⁰ เศกสรรค์ บางสมบุญ, พลภักดี สิริทิพากร และอาทร สีขันทนาก, รวมระเบียบข้อบังคับและวิธีปฏิบัติราชการในหน้าที่ของพนักงานอัยการ (กรุงเทพมหานคร: สะพานใหม่การพิมพ์, 2520), หน้า 298.

⁵¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 168 บัญญัติว่า "ผู้ใดขัดขืนคำสั่งบังคับตามกฎหมายของพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน ซึ่งให้มาเพื่อให้ถ้อยคำ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

ความเท็จตามประมวลกฎหมายอาญา⁵² ก็ได้หรือถ้าหากบุคคลนั้น ๆ เป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ พนักงานอัยการอาจขอความร่วมมือจากหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ให้แนะนำหรือส่งให้ไปพบพนักงานอัยการก็ย่อมทำได้

2.3 การทำความเห็น

เมื่อพนักงานอัยการรับเรื่องหรือสำนวนคดีไว้พิจารณาดำเนินการตั้งกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ไม่ได้หมายความว่าพนักงานอัยการจะต้องรับคำเนนคดีหรือรับว่าต่างคำเนนคดีให้เสมอไป เมื่อพนักงานอัยการทำการสอบสวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่จำเป็นแก่คดีนั้น ๆ แล้ว ก็ต้องพิจารณาและทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการผู้เป็นหัวหน้าว่าสมควรรับว่าต่างฟ้องคดีให้ตามที่ตัวความประสงค์หรือไม่ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดไว้

ความเห็นของพนักงานอัยการในสำนวนคดีที่ตนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานไว้ อาจเป็น

- (1) รับว่าต่างคำเนนคดีให้ตามความประสงค์ทั้งหมดของตัวความ
- (2) รับว่าต่างคำเนนคดีในบางข้อบางส่วน หรือ
- (3) ไม่รับว่าต่างให้

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า จากกฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าว ทำให้การดำเนินคดีทั่วไปโดยพนักงานอัยการมีข้อได้เปรียบกว่าการดำเนินคดีแพ่งโดยเอกชน คือ พนักงานอัยการมีโอกาสที่จะรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างครบถ้วนและถูกต้องตามความเป็นจริง ทั้งนี้ไม่ว่าเพราะจากการที่พนักงานอัยการมีอำนาจออกหมายเรียกพยานบุคคลมาให้การแก่ตนได้เองก็ดี หรือการที่พนักงานอัยการสามารถขอความร่วมมือจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ให้ส่งมอบพยานหลักฐานให้แก่ตนได้ก็ดี หรืออำนาจของพนักงานอัยการในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐที่ได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญาก็ดี ส่วนแล้วแต่แสดงให้เห็นถึงข้อได้เปรียบดังกล่าวทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพิจารณาถึงคดีความเสียหายที่เกิดสืบเนื่องจากมลพิษที่ในปัจจุบันอำนาจของพนักงานอัยการยังไม่ครอบคลุมถึงการเรียกเอาค่าเสียหายแทนเอกชนได้ จะเห็นว่า ในปัจจุบันการดำเนินคดีโดยเอกชนผู้เสียหายก็ยังคงมีปัญหาอยู่บางประการที่ทำให้การเรียกร้องดังกล่าวไม่สามารถเป็นไปอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมได้ ปัญหาดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาได้ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

⁵² ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 บัญญัติว่า “ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเหตุมลพิษโดยเอกชน

การดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายจากมลพิษ โดยผู้เสียหายที่เป็นเอกชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 นั้น ปัจจุบันยังคงอยู่ภายใต้หลักของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้บังคับกับคดีแพ่งทั่วไป แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นเมื่อนำมาใช้กับคดีมลพิษแล้วได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อการใช้สิทธิในการดำเนินคดีของเอกชนอยู่ในบางประการ ดังนี้ คือ

1. ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นเตรียมคดีก่อนถึงชั้นศาล

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากมลพิษ เอกชนผู้เสียหายที่ประสงค์จะดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายที่ตนได้รับ ย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องทำการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ให้ครบถ้วนนำมาตั้งรูปเรื่องและร่างฟ้องให้สมบูรณ์ เพื่อว่าเมื่อคดีถึงชั้นศาลแล้ว ศาลจะได้ข้อเท็จจริงตามประเด็นที่ผู้เสียหายมีหน้าที่นำสืบตามมาตรา 96 อย่างครบถ้วน หากแต่พยานหลักฐานดังกล่าวในคดีมลพิษนั้น ในการรวบรวมทำได้ยากลำบากกว่าการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีแพ่งทั่วไป ทั้งนี้เพราะลักษณะของคดีมลพิษนั้นมีความแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไป⁵³ อยู่บางประการ กล่าวคือ

(1) คดีมลพิษ ความเสียหายจะมีได้เกิดในทันที

คดีมลพิษในหลายคดี ความเสียหายจะมีได้เกิดให้พบเห็นได้ในทันทีทันใด ความเสียหายจะเกิดจากปฏิกิริยาทางเคมีที่ดำเนินไปอย่างช้า ๆ หรือจากการสะสมของมลพิษเป็นจำนวนมากจนถึงระดับหนึ่งจึงจะแสดงผลเสียหายออกมาให้พบเห็น ผู้เสียหายจะได้รับความเสียหายจากมลพิษในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปหรือเป็นภัยเงียบ⁵⁴ ดังนั้นเมื่อทราบก็อาจจะรวบรวมพยานหลักฐานในการก่อความเสียหายที่ผ่านมาแล้วได้ยาก

(2) คดีมลพิษ พยานหลักฐานสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างรวดเร็ว

ในคดีมลพิษนั้น พยานหลักฐานมีการเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างรวดเร็วตามสภาพธรรมชาติของพยานหลักฐานนั่นเอง และจากมนุษย์ผู้ก่อมลพิษเองที่ต้องการปกปิดความ

⁵³ บุญชนะ ยี่สารพัฒน์, "ข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความในคดีสิ่งแวดล้อม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 4-5.

⁵⁴ ธนพรรณ สุนทร, "การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในประเทศไทย," จุลสารสภาวะแวดล้อม 7, ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2531): 25.

ผิดของตนเอง เช่น เมื่อมีโรงงานปล่อยน้ำเสียออกมาเป็นจำนวนมากลงในแม่น้ำ เกิดความเสียหายที่ชัดเจน แต่ในระยะเวลาต่อมา เมื่อมีการไหลเวียนของน้ำในแม่น้ำ พยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าน้ำนั้นน้ำเสียก็จะค่อย ๆ หายไปได้ ดังนั้นในการรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าวจึงต้องกระทำอย่างรวดเร็วทันที เพราะหากเน้นเข้าไปพยานหลักฐานก็จะเปลี่ยนแปลงสภาพหรือหมดไปได้

(3) คติมลพิษ ผู้ก่อมลพิษจะอยู่ในฐานะใดเปรียบกว่าผู้เสียหาย

ในคติมลพิษนั้น ผู้ก่อมลพิษโดยส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าของกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งจะอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบในการสู้คดี เพราะเจ้าของกิจการดังกล่าวอยู่ในฐานะที่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของตนว่าตนได้ใช้สารเคมีหรือวัสดุใดในการผลิต และจะมีสารอะไรถูกปล่อยหรือขับออกมาจากกระบวนการผลิตของตน และเจ้าของกิจการนั้นก็พยายามปกปิดข้อเท็จจริงเหล่านั้น โดยกล่าวอ้างว่าเป็นความลับทางการค้าไม่อาจให้สาธารณชนล่วงรู้ได้ ผู้เสียหายจึงไม่สามารถนำข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานดังกล่าวมารวบรวมได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

จากลักษณะของคติมลพิษที่มีความแตกต่างจากคดีแพ่งทั่วไปอันทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการรวบรวมพยานหลักฐานของผู้เสียหายนั้น สาเหตุก็เนื่องมาจากว่าผู้เสียหายในฐานะที่เป็นเอกชน จึงไม่มีอำนาจต่อรอง หรืออำนาจที่จะบังคับเอาพยานหลักฐานจากผู้หนึ่งผู้ใดได้ ตราบใดที่ยังไม่มีการฟ้องคดีต่อศาล ผู้เสียหายก็จำเป็นต้องรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นนี้โดยการสืบค้น แสวงหามาด้วยตนเอง ซึ่งอาจจะไม่ได้พยานหลักฐานใด ๆ เลย หรืออาจจะได้พยานหลักฐานบ้างแต่ก็ย่อมไม่พอเพียงต่อการเตรียมคดีตั้งรูปเรื่องทำคำฟ้องเสนอต่อศาล ทำให้คำฟ้องไม่สมบูรณ์ มีโอกาสที่จะแพ้คดีได้มาก

การที่มีปัญหาที่ไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนในชั้นเตรียมคดีได้นี้ยังส่งผลเสียไปถึงในชั้นพิจารณาอีกด้วย คือ เมื่อได้มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แม้โจทก์จะสามารถจะขอให้ศาลออกหมายเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ มาได้ก็ตาม⁵⁵ แต่หากปรากฏว่าพยานหลักฐานนั้นขัดหรือไม่สอดคล้องกับรูปคดีที่ได้ตั้งไว้ พยานหลักฐานที่ได้มาในชั้นพิจารณานี้ก็ย่อมไม่เป็นประโยชน์แก่โจทก์ เพราะการดำเนินคดีย่อมต้องดำเนินไปตามคำฟ้องที่เสนอต่อศาลไว้แล้ว และผลเสียอีกประการหนึ่งอันเนื่องมาจากปัญหาที่ไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนในชั้นเตรียมคดีได้ คือระยะเวลาที่จะถึงชั้นพิจารณาที่โจทก์สามารถขอให้ศาลออกหมายเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ มาได้นั้น จะทำให้พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ไม่สามารถรวบรวมมาได้โดยเร็วตั้งแต่ในชั้นเตรียมคดีนั้น ไม่มีหลงเหลืออีกต่อไป

⁵⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 106.

2. ปัญหาศักยภาพการควบคุมความถูกต้องของพยานหลักฐานในชั้นเตรียมคดี

ในชั้นเตรียมคดี เอกชนผู้เสียหายนอกจากจะต้องรวบรวมพยานหลักฐาน ต่าง ๆ ให้ครบถ้วนแล้ว ยังจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้พยานหลักฐานที่ถูกต้องแท้จริงด้วย เพื่อใช้ในการเตรียมคดีเพื่อฟ้อง หากได้พยานหลักฐานเท็จมาย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เสียหาย โดยเฉพาะพยานบุคคลซึ่งนับว่าเป็นพยานที่มีโอกาสเท็จได้มากกว่าพยานวัตถุ หรือพยานเอกสาร ทั้งนี้เพราะว่าพยานบุคคลนั้นสามารถจะให้อภัยคำอย่างไรก็ได้ ไม่มีสิ่งใดควบคุมให้ผู้นั้นต้องกล่าวความจริงได้ นอกเสียจากศีลธรรมความรู้สึกผิดชอบชั่วดีในตัวผู้นั้นเอง เอกชนผู้เสียหายไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะบังคับให้ผู้หนึ่งผู้ใดให้อภัยคำแก่ตนได้ดังได้กล่าวแล้วในปัญหาประการแรก และอย่างไรก็ตามแม้ว่าผู้นั้นจะยินยอมให้อภัยคำเองก็ตาม ถ้อยคำดังกล่าว เอกชนผู้เสียหายย่อมไม่สามารถควบคุมหรือบังคับให้ผู้นั้นต้องให้อภัยคำด้วยความสัตย์จริงได้ สิ่งที่ได้จากพยานบุคคลดังกล่าวจึงมีความเป็นไปได้มากที่จะไม่ตรงต่อความจริง และเมื่อผู้เสียหายนำข้อเท็จจริงดังกล่าวที่ได้จากพยานบุคคลนั้นไปทำการเตรียมคดีเพื่อฟ้อง ย่อมทำให้คำฟ้องมีโอกาสผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงต่อความจริงและไม่สมบูรณ์ได้มาก อันจะส่งผลให้แพ้คดีได้ในที่สุด

ปัญหาดังกล่าวนี้จะส่งผลเสียไปถึงในชั้นพิจารณาอีกด้วย กล่าวคือว่า แม้ในชั้นพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ จะต้องตรงต่อความจริงเพราะหากเป็นพยานหลักฐานเท็จแล้ว ผู้ให้พยานหลักฐานนั้นก็มีความผิดฐานเบิกความเท็จ⁵⁶ หรือฐานนำสืบหรือแสดงพยานหลักฐานเท็จ⁵⁷ ได้ แล้วแต่กรณี อันถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ใช้ควบคุมความถูกต้องแท้จริงในการแสดงพยานหลักฐานต่อศาลก็ตาม แต่เมื่อในชั้นเตรียมคดีเอกชนผู้เสียหายไม่สามารถควบคุมความถูกต้องแท้จริงในการแสดงพยานหลักฐานเช่นกรณีในชั้นพิจารณาดังกล่าวได้แล้ว การหาคำฟ้องจึงเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์ผิดพลาดคลาดเคลื่อนเสียแล้ว แต่การดำเนินคดีในชั้นพิจารณาก็ยังคงต้องดำเนินไปตามคำฟ้องดังกล่าวนั่นเอง ดังนั้นในชั้นพิจารณาแม้จะได้พยานหลักฐานที่ถูกต้องแท้จริงมานำสืบก็ตาม แต่หากพยานหลักฐานนั้นไม่เป็นไปตามคำฟ้อง ก็ย่อมไม่เกิดประโยชน์แก่โจทก์ในการดำเนินคดี

3. ปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

ขั้นตอนในการดำเนินคดีต่อไป เมื่อผู้เสียหายได้เตรียมคดีทำคำฟ้องเรียบร้อยแล้ว โจทก์ก็จะทำการยื่นคำฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ และในการยื่นคำฟ้องนี้โจทก์ก็มีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมต่อศาลคิดตามอัตราจำนวนทุนทรัพย์ที่เรียกร้อง⁵⁸ ซึ่งในคดีมลพิษนั้นหากผู้เสียหายเป็นชาวบ้านที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำก็จะต้องประสบกับปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการ

⁵⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 177 วรรคแรก.

⁵⁷ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 180 วรรคแรก.

⁵⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 149, 150.

ดำเนินคดี กล่าวคือไม่มีทรัพย์สินหรือเงินที่จะจำนำความ หรือเสียค่าธรรมเนียมศาล ทำให้ไม่สามารถที่จะฟ้องคดีได้ และแม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยการดำเนินคดีอย่างคนอนาถา⁵⁹ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่บางประการที่ทำให้บทบัญญัติดังกล่าวไม่เอื้อประโยชน์ต่อการใช้สิทธิดำเนินคดีของผู้ยากจนอย่างเต็มที่ กล่าวคือ

3.1 การอนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถา

การดำเนินคดีอย่างคนอนาถานั้นมิใช่ว่าหากเพียงแต่ตนเป็นคนยากจนแล้วจะสามารถดำเนินการได้โดยอัตโนมัติ การจะดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ ผู้ที่ประสงค์จะดำเนินคดีอย่างคนอนาถาต้องยื่นคำขอต่อศาล⁶⁰และศาลจะทำการไต่สวนให้ได้ความว่าผู้ที่ยื่นขอยากจน ไม่มีทรัพย์สินพอจะเสียค่าธรรมเนียมหรือไม่⁶¹ ต่อเมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตต่อความจึงจะสามารถดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ ดังนั้น หากคู่ความไม่ขอคู่ความก็ไม่อาจดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ และในการขอนี้ผู้ขอต้องยื่นคำขอแต่ละชั้นของศาล⁶²ทุกคราวไปด้วย⁶³หรือในกรณีที่ขอแล้วแต่ศาลไต่สวนไม่ได้ความว่ายากจน ศาลก็จะมีคำสั่งไม่อนุญาตและคู่ความนั้นก็ไม่สามารถดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมากระบวนการพิสูจน์เช่นว่านี้ก็ยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ยากจนนัก เพราะการที่ศาลจพึงว่าผู้ขอยากจนหรือไม่นั้น เป็นดุลยพินิจของศาลที่หาได้มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการพิจารณาไม่ เพราะหากศาลฟังได้ความว่า ผู้ร้องขอมีทรัพย์สินที่อาจนำมาชำระค่าธรรมเนียมในชั้นศาลได้ แม้จะเป็นเพียงทรัพย์สินที่ตกอยู่ในภาวะติดพันตามกฎหมายก็ตาม เช่น หากศาลฟังว่าผู้ขอมีทรัพย์สินคือที่ดิน 1 แปลง เนื้อที่ 20 ไร่ แม้ที่ดินจะติดจำนองประกันหนี้และผู้ขอยังไม่มีเงินไถ่คืน ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นคนยากจนที่ไม่อาจเสียค่าธรรมเนียมได้⁶⁴ เป็นต้น ผลที่สุดคือคู่ความนั้นก็ไม่สามารถดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้

⁵⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 155-160.

⁶⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 156 วรรคแรก.

⁶¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 155 วรรคแรก.

⁶² พิพัฒน์ จักรางกูร, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2531), หน้า 357.

⁶³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 597/2486 "...แม้โจทก์ได้รับอนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถาในศาลชั้นต้น แต่ในชั้นฎีกาโจทก์ก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมฎีกา หรือต้องขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาในชั้นฎีกาอีก..."

⁶⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4910/2533.

ในกรณีที่ผู้ขอเป็นโจทก์นั้น ผู้ขอนอกจากจะต้องแสดงให้ศาลเชื่อว่าตนยากจนแล้ว ผู้ขอต้องแสดงให้ศาลพอใจด้วยว่าคดีของตนมีมูลที่จะฟ้องร้อง หรือในกรณีอุทธรณ์หรือฎีกา ก็ต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าคดีมีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาแล้วแต่กรณี⁶⁵ โจทก์จึงจะดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ หากโจทก์แสดงให้ศาลเห็นไม่ได้ดังกล่าว โจทก์ก็อาจดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ ซึ่งในเรื่องการพิสูจน์ว่าคดีมีมูลที่จะฟ้องร้องหรือไม่ นั้น ในคดีมลพิษย่อมต้องใช้พยานหลักฐานประกอบซึ่งได้กล่าวมาแล้วในปัญหาที่ 1 และ 2 ว่า การรวบรวมและความถูกต้องของพยานหลักฐานในคดีมลพิษนั้นยังมีปัญหาอยู่ทำให้โจทก์ไม่สามารถได้พยานหลักฐานอย่างครบถ้วนและถูกต้องในการที่จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าคดีของตนมีมูลที่จะฟ้องร้อง ดังนั้นเมื่อศาลเห็นไม่ได้ว่าคดีของโจทก์มีมูล ศาลก็ย่อมมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถา

3.2 ค่าธรรมเนียมที่ได้รับยกเว้น

ในการดำเนินคดีอย่างคนอนาถานั้น เมื่อศาลอนุญาตให้ดำเนินคดีอย่างคนอนาถาได้ก็มีได้หมายความว่า คู่ความผู้ขอ นั้น จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียมทั้งหมด เพราะศาลอาจจะสั่งอนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้ ดังนั้นค่าฤชาธรรมเนียมส่วนที่ไม่ได้รับยกเว้นคู่ความก็ยังคงมีหน้าที่ต้องชำระอยู่หรือแม้แต่ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมด ค่าธรรมเนียมที่ได้รับยกเว้นนี้ก็จะหมายถึงเฉพาะค่าธรรมเนียมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล⁶⁶ ใน 3 ประการดังต่อไปนี้เท่านั้น คือ⁶⁷

- (1) ค่าขึ้นศาล ตามตาราง 1 ทั่วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- (2) ค่าคำร้องต่าง ๆ เช่น ค่าคำร้อง ค่าแต่งทนายความ ค่าอ้างเอกสาร
- (3) เงินวางศาล คือ เงินที่ศาลสั่งให้จำเลยใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์ตามมาตรา 229 ในกรณีมีการขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา

ค่าฤชาธรรมเนียมอื่น ๆ เช่น ค่านำส่งคำคู่ความ ค่านำส่งหมายเรียกสำเนาฟ้องตั้งต้นคดี ค่าป่วยการค่าพาหนะพยาน ค่าเดินเผชิญสืบ ค่าทำแผนที่พิพาท ค่าตรวจ

⁶⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 155 วรรคแรก.

⁶⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 157.

⁶⁷ สุชาติ สุขสมิตร, "วิซาทกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ครั้งที่ 40," ใน รวมคำบรรยาย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 44 ปีการศึกษา 2534 ภาคสอง เล่มที่ 15 (กรุงเทพมหานคร: บริษัทกรุงสยามพรินต์ติ้งกรุ๊ปจำกัด, 2535), หน้า 26.

พิสูจน์หลักฐาน เป็นต้น จะไม่ได้รับการยกเว้นไปด้วย⁶⁸ ซึ่งบ่อยครั้งที่คู่ความต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมตั้งกล่าวมากกว่าค่าธรรมเนียมศาลด้วยซ้ำไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีมลพิษซึ่งจำเป็นต้องใช้พยานผู้เชี่ยวชาญและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นสำคัญ ค่าป่วยการพยานผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งค่าตรวจพิสูจน์หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ ซึ่งคิดเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมาก คู่ความฝ่ายนั้น ๆ ยังคงมีภาระที่จะต้องเสียอยู่

3.3 ระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถา

ในการดำเนินคดีอย่างคนอนาถา ศาลจะต้องทำการไต่สวนก่อน การไต่สวนดังกล่าวศาลจะยังไม่พิจารณาในตัวตนคดี ต่อเมื่อศาลไต่สวนคำขอดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว จึงจะเริ่มกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับสำนวนคดีต่อไปซึ่งการไต่สวนอาจใช้ระยะเวลานานกว่าจะไต่ความจริงและได้พิจารณาเนื้อหาของคำฟ้องคำให้การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น หากศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแต่เฉพาะบางส่วน หรือมีคำสั่งให้ยกคำขอเสียทีเดียว คำสั่งศาลดังกล่าวยังไม่ถือเป็นที่สุด คู่ความผู้ขอสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาคำขอนั้นใหม่ เพื่ออนุญาตให้ตนนำพยานหลักฐานมาแสดงเพิ่มเติมว่า ตนเป็นคนยากจนก็ได้⁶⁹ โดยในการขอพิจารณาใหม่นี้ไม่มีกำหนดระยะเวลาไว้ ดังนั้น คู่ความสามารถยื่นคำร้องขอเมื่อใดก็ได้ และหากศาลยังคงมีคำสั่งอนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลให้แต่เฉพาะบางส่วนหรือมีคำสั่งให้ยกคำขอเสียทีเดียวอีก คู่ความผู้นั้นก็สามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อไป⁷⁰ ได้อีก⁷¹ จึงเห็นได้ว่าขั้นตอนในการพิจารณาแต่เพียงคำขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาอย่างเดียวกว่าจะเสร็จสิ้นได้ใช้เวลานาน ทำให้การพิจารณาในสำนวนคดีล่าช้าไปด้วยเป็นอุปสรรคในการดำเนินคดีของผู้เสียหายที่ยากจนเป็นอย่างมากเพราะเมื่อคดีล่าช้า ผู้เสียหายย่อมไม่ได้รับการชดเชยอย่างทันเหตุการณ์ ทำให้มีความเดือดร้อนเป็นเวลานาน โดยเฉพาะในคดีมลพิษนั้น การที่จะไต่สวนเพื่อพิสูจน์ว่าคดีมีมูลหรือไม่นั้น จำเป็นต้องใช้พยานหลักฐานซึ่งมีจำนวนมาก และยุ่งยากในการนำสืบ พยานหลักฐานต่าง ๆ ย่อมต้องใช้พยานผู้เชี่ยวชาญนำสืบประกอบ และมีการตรวจพิสูจน์ตามขั้นตอนทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งทำให้ระยะเวลาในการไต่สวนแต่เพียงคำขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาว่าคดีมีมูลหรือไม่นั้น ต้องใช้เวลานาน ทั้งเมื่อหากศาลไต่สวนได้ความคดีไม่มีมูลซึ่งผู้ขออาจทำการอุทธรณ์ต่อไปได้อีกนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ก็ยังคงใช้เวลานานเพิ่มขึ้น

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

⁶⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 156 วรรค 4.

⁷⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 156 วรรค 5.

⁷¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3269/2535 "...โจทก์ดำเนินกระบวนการพิจารณาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 156 วรรคสี่ก่อน และอาจข้ามไปดำเนินกระบวนการพิจารณาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 156 วรรคห้าได้..."

อีก ผู้เสียหายจากคดีมลพิษที่ขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถาจึงไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างรวดเร็ว

กล่าวโดยสรุป บทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยการดำเนินคดีอย่างคนอนาถาจึงมีข้อขัดข้องอยู่ ไม่สามารถบรรเทาปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของเอกชนผู้ยากจนได้

นอกจากปัญหาในทางกฎหมาย 3 ประการดังกล่าวแล้ว การดำเนินคดีมลพิษของเอกชนยังพบว่าประสบกับปัญหาอื่นอีก เช่น ปัญหาในการตามประเด็นของทนายความ กล่าวคือ ในการดำเนินคดีของเอกชนผู้เสียหาย เอกชนก็จะแต่งตั้งทนายความดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล และในการดำเนินคดีของทนายความนั้นถือว่าเป็นอิสระของทนายความเองในการดำเนินกระบวนการพิจารณา สำหรับในการสืบพยานนั้น อาจจะมีการส่งประเด็นไปสืบพยานที่ศาลอื่นได้ ในการนี้คู่ความมีสิทธิที่จะตามประเด็นไปที่ศาลอื่นหรือไม่ก็ได้⁷² ทนายความอาจจะตามประเด็นไปหรือไม่ก็ได้ ซึ่งหากไม่ตามประเด็นไปก็อาจเกิดผลเสียแก่การดำเนินคดีได้ กรณีจะแตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการที่มีกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีมาแต่ต้นหรือพนักงานอัยการซึ่งประจำศาลที่ดำเนินคดีมาแต่ต้น หรือพนักงานอัยการประจำศาลอื่นที่รับประเด็นมาสืบนั้น มีอำนาจดำเนินคดีนั้นในศาลที่สืบพยานตามประเด็นนั้นได้⁷³ เป็นต้น

ในปัญหาดังกล่าว การหาแนวทางแก้ไขย่อมเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องกระทำ หากแต่ว่าในปัจจุบันนั้นก็ยังคงไม่สามารถที่จะแก้ไขได้ ปัญหาข้อเสียเปรียบในการดำเนินคดีจึงยังคงมีอยู่ต่อไป เพราะการดำเนินคดีก็ยังคงอยู่บนหลักการต่อสู้ระหว่างเอกชนกับเอกชนซึ่งต้องให้ความเสมอภาคแก่ทั้ง 2 ฝ่าย แต่ในความเป็นจริงผู้เสียหายมักจะถูกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบหรือด้อยกว่าจำเลยที่มักจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายในการดำเนินคดี

ด้วยเหตุนี้ แนวทางในการแก้ไขปัญหาก็กล่าวมา ประการหนึ่ง คือการให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาดำเนินคดีแทนผู้เสียหายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่เหมาะสมดังกล่าวคือ "พนักงานอัยการ" เพราะพนักงานอัยการถือได้ว่าเป็นทั้งทนายแผ่นดินและเป็นทั้งปรัษากฎหมายของหน่วยงาน

⁷² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 102 วรรค 3.

⁷³ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12 (3).

ภาครัฐซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยบทบาทและภาระหน้าที่ของพนักงานอัยการแยกได้สามประการ คือ

1. อำนวยความยุติธรรมในคดีอาญา หรือรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม
2. รักษาผลประโยชน์ของรัฐ
3. ค้ำครองประโยชน์สาธารณะ

ในปัจจุบัน นับว่าสังคมยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองประโยชน์ประชาชนอย่างสมบูรณ์ พนักงานอัยการจึงได้เพิ่มบทบาทในส่วนนี้ให้มากขึ้น โดยเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหาย ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน ดังจะเห็นบทบาทของพนักงานอัยการดังกล่าวได้จากกรณีต่าง ๆ ได้แก่

- กรณีที่ผู้เสียหายได้สูญเสียทรัพย์สินไปเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาบางฐานที่เกี่ยวกับทรัพย์ เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญาผู้กระทำความผิดแล้ว พนักงานอัยการก็มีอำนาจเรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนให้ผู้เสียหายนั้นได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือ

- กรณีที่ผู้ให้กู้ยืมเงินได้สูญเสียเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนไปอันเนื่องมาจากการที่ผู้กู้ยืมเงินได้กระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 เมื่อพนักงานอัยการได้ฟ้องคดีอาญาแก่ผู้กู้ยืมเงิน และหากผู้ให้กู้ยืมเงินร้องขอ พนักงานอัยการก็มีอำนาจเรียกต้นเงินคืนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินนั้นได้ และจะเรียกผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นสิทธิโดยชอบตามกฎหมายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินนั้นด้วยก็ได้ หรือ

- กรณีที่ผู้ถือหุ้นได้สูญเสียทรัพย์สินไปอันเนื่องมาจากการที่ผู้แทนผู้ถือหุ้นได้กระทำความผิดอาญาบางฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญาผู้แทนผู้ถือหุ้นแล้ว พนักงานอัยการก็มีอำนาจเรียกทรัพย์สินหรือราคาหรือค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ถือหุ้นนั้นได้ หรือ

- กรณีที่ผู้เอาประกันได้รับความเสียหายทางทรัพย์สินจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 หรือ ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 แล้วแต่กรณี เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญาแล้ว พนักงานอัยการก็มีอำนาจเรียกทรัพย์สินหรือราคาหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายได้ หรือ

- ในกรณีที่ผู้บริโภคร้องทุกข์เรื่องสินค้าชำรุดเสียหาย หากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นสมควรหรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าควรดำเนินการดำเนินการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแก่ผู้ละเมิดสิทธิของผู้บริโภค โดยมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอขึ้นได้ เป็นต้น

จากกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ จะเห็นได้ว่าล้วนเป็นกรณีที่รัฐได้มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ประชาชน ซึ่งจะเห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจพนักงานอัยการในกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ ที่ใกล้เคียงกัน ที่กฎหมายเหล่านั้นได้เข้าใจถึงปัญหาและสภาพของผู้เสียหายที่ไม่อาจทำการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อจำเลยผู้ก่อความเสียหายได้ด้วยตนเอง เพราะสถานะทางเศรษฐกิจและสภาพของผู้เสียหายที่ตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบอีกฝ่ายหนึ่งมาก

เมื่อเรามองย้อนมาที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 จะพบว่า ผู้เสียหายในคดีมลพิษมีสภาพที่ไม่แตกต่างจากผู้เสียหายตามกฎหมายข้างต้นเหล่านั้น การคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมจึงสมควรที่จะได้เอาหลักการเดียวกันมาใช้ คือ การให้พนักงานอัยการเข้ามาใช้สิทธิดำเนินคดีแพ่งแทนผู้เสียหายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนเช่นกัน ซึ่งในกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ใช้กับพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง มีความเหมาะสมที่พนักงานอัยการจะเข้ามาพิทักษ์คุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยการเข้าดำเนินคดีแพ่งแทนผู้เสียหายเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อมลพิษซึ่งจะทำให้ปัญหาในการดำเนินคดีของผู้เสียหายที่เป็นเอกชนทั้งสามประการที่กล่าวข้างต้นได้รับการแก้ไข กล่าวคือ

1. ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ในคดี

เมื่อเอกชนที่เป็นโจทก์ไม่สามารถที่จะมีอำนาจต่อการรวบรวมพยานหลักฐานเพราะการรวบรวมพยานหลักฐานในลักษณะที่ใช้สิทธิระหว่างเอกชนกับเอกชนมีปัญหาดังกล่าวมาแล้ว การที่ให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐดำเนินคดีจะมีอำนาจต่อรองมากกว่าเอกชนโดยพนักงานอัยการสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 13 เพื่อออกหมายเรียกบุคคลมาให้การต่อพนักงานอัยการได้ และเมื่อได้รับหมายเรียกแล้วไม่มา ก็จะมีคามผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 168 และหากไม่ถ้อยคำก็อาจมีความผิดตามมาตรา 169 ได้

และในการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานอัยการนี้ เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการยุติธรรม การที่จะขอความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันในการให้ข้อมูล พยานหลักฐานที่มีอยู่ก็จะทำได้ง่ายด้วย

2. ปัญหาศักยภาพในการควบคุมความถูกต้องแท้จริงของพยานหลักฐานในคดี เมื่อเอกชนผู้เสียหายไม่มีศักยภาพดังกล่าวเพราะในระหว่างเอกชนด้วยกันย่อมมีสถานะที่เท่าเทียมกัน ไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบกัน แต่สำหรับพนักงานอัยการซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐนั้นจะมีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกับเอกชน หากดำเนินคดีแพ่งแทนผู้เสียหาย ย่อมที่จะใช้อำนาจรัฐในการควบคุมความถูกต้องแท้จริงของพยานที่รวบรวมมาได้ กล่าวคือ การที่พนักงานอัยการจะเรียกพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำบุคคลดังกล่าวจะต้องให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานที่เป็นจริงเพราะหากเป็นเท็จ ผู้นั้นจะมีความผิดฐานแจ้งความเท็จตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 ได้ เพราะถือเป็นการกระทำความผิดต่อพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐในการรักษากฎระเบียบตามที่รัฐได้กำหนด ดังนั้น พยานหลักฐานที่พนักงานอัยการรวบรวมมาได้จึงมีโอกาสดังกล่าวจะความถูกต้องแท้จริงสูงกว่าพยานที่บุคคลทั่วไปได้มา

3. ปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

ในกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าดำเนินคดีแทนผู้เสียหาย ได้นำหลักที่ให้ตัวแทนของรัฐเข้าดำเนินคดีแทนเอกชนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน ซึ่งถือเป็นหน้าที่ที่รัฐจะพึงดำเนินการ ดังนั้น จึงไม่ได้เรียกเก็บค่าฤชาธรรมเนียมในการดำเนินคดีแต่อย่างใด เช่นที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 วรรค 2

แต่โดยที่ในปัจจุบัน พนักงานอัยการยังไม่สามารถเข้าดำเนินคดีแทนผู้เสียหายในคดีมลพิษได้ ทั้งนี้เพราะไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการไว้ ไม่ว่าจะในกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือในกฎหมายของพนักงานอัยการเอง การที่จะนำหลักการดังกล่าวมาใช้ได้จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย โดยสมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายระเบียบของพนักงานอัยการเอง รวมทั้งตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าดำเนินคดีแพ่งแทนเอกชนผู้เสียหายด้วย และจะได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่พนักงานอัยการในฐานะตัวแทนของรัฐจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งกับผู้ทำความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 97 หรือทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐตามมาตรา 96 เพื่อที่จะขยายอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตาม มาตรา 97 และ 96 ดังกล่าวให้มีอำนาจดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่า

สินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนตามมาตรา 96 ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินคดีแพ่งของผู้เสียหายที่เป็นเอกชนตามมาตรา 96 เป็นไปอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ และยังถือว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริงอีกด้วย

1.2 สมมติฐาน

จากกรณีความเสียหายในระบบสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อทั้งเอกชนและทรัพย์สินของรัฐ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ผู้ที่เป็ต้นเหตุแห่งความเสียหายจำต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐและเอกชน ตามความในมาตรา 96 และ 97 โดยในส่วนของรัฐเป็นผู้เสียหายนั้นพนักงานอัยการจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในนามของรัฐเพื่อเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 ซึ่งนอกจากจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายเพื่อนำเอามาตรการทางแพ่งเพื่อลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดแล้ว ยังก่อให้เกิดผลในการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมอีกทางหนึ่งด้วย แต่จากการที่กฎหมายดังกล่าวจำกัดขอบเขตอำนาจของพนักงานอัยการในการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนรัฐแต่เพียงประการเดียวนั้น ยังไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเต็มประสิทธิภาพนัก เพราะความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ครอบคลุมทั้งความเสียหายที่มีต่อทรัพย์สินของรัฐและเอกชนซึ่งหากเอกชนใช้สิทธิฟ้องเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนจากผู้ที่ทำให้เกิดมลพิษก็จะต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการนับตั้งแต่ก่อนที่จะนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาลได้นั้น ผู้ได้รับความเสียหายมีหน้าที่ร่างคำฟ้องให้เข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายดังกล่าวโดยจะต้องให้ศาลเห็นว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดตามมาตรา 96 หรือ 97 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ใครคือผู้ที่กระทำความผิด และการกำหนดมูลค่าความเสียหาย ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคในการรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าวไม่น้อย เพราะผู้เสียหายไม่มีอำนาจที่จะเรียกให้ผู้ใดมาให้ถ้อยคำหรือจัดส่งเอกสารแก่ตนเองได้นอกจากนี้ผู้เสียหายยังต้องมีภาระในการสืบค่าธรรมเนียมต่อศาลในขณะที่ยื่นฟ้องซึ่งก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายแก่ผู้เสียหายที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เป็นอย่างมาก และเมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว หากพิสูจน์ไม่ได้ว่าใครเป็นผู้กระทำความผิด หรือไม่สามารพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน หากผู้เสียหายไม่สามารถพิสูจน์ความเสียหายตามจำนวนที่ฟ้องเรียก ศาลก็จะกำหนดค่าเสียหายให้เฉพาะค่าเสียหายที่สามารถพิสูจน์ได้เท่านั้น จึงเท่ากับว่าหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดที่นำมาใช้ในมาตรา 96 นั้น ไม่สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์อย่างแท้จริง

จากกรอบอำนาจของพนักงานอัยการนี้เอง ที่มีผลให้เป็นการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินคดีของผู้เสียหายที่เป็นเอกชนดังกล่าว ดังนั้นจึงสามารถกำหนดสมมติฐานของวิทยานิพนธ์นี้ได้ดังนี้คือ

หากขยายอำนาจพนักงานอัยการให้สามารถฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในคดีมลพิษ ที่ต้องประสบกับปัญหาอุปสรรคที่กล่าวข้างต้นด้วย นอกจากจะทำให้ปัญหาการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของเอกชนที่ยังขาดความสมบูรณ์ได้รับการแก้ไขแล้ว ยังเป็นการใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาถึงขั้นตอนในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในคดีมลพิษ
2. ศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน และเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม โดยศึกษาเทียบเคียงกับในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ เช่น ประเทศญี่ปุ่น
3. ศึกษาแนวทางในการพิจารณาขยายบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิการเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในคดีสิ่งแวดล้อม

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ มีขอบเขตของเนื้อหาครอบคลุมเฉพาะการศึกษา

1. การใช้สิทธิของผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในคดีมลพิษ
2. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนและเพื่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่ศึกษาเทียบเคียงกับในต่างประเทศนั้นจะศึกษาจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์คือประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์คือประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น

1.5 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยนี้สมควรที่จะให้คำจำกัดความในถ้อยคำที่สำคัญบางถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ค่าสินไหมทดแทน”

หมายความถึง การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย⁷⁴ และสำหรับการละเมิดที่เกิดมลพิษ ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ยังหมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย⁷⁵

“คดี”

หมายความถึง ความที่ฟ้องกันในศาล เช่น คดีแพ่ง คดีอาญา⁷⁶ และกระบวนการพิจารณานับตั้งแต่เสนอคำฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้รับรองคุ้มครองบังคับ ตามหรือเพื่อการใช้ซึ่งสิทธิหรือหน้าที่⁷⁷

“มลพิษ”

หมายความถึง ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย⁷⁸

⁷⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438.

⁷⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 วรรคท้าย.

⁷⁶ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2525), หน้า 162.

⁷⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (2).

⁷⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

“คดีมลพิษ”

หมายความว่า ความที่ฟ้องกันในศาลเกี่ยวกับมลพิษ ซึ่งในการวิจัยนี้จะหมายถึงเฉพาะคดีแพ่งที่เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหาย⁷⁹

“ประโยชน์ต่อส่วนรวม”

หมายความว่า ประโยชน์ที่จะถูกแบ่งปันเพื่อพลเมืองโดยทั่วไปในกิจการของชุมชน รัฐ หรือรัฐบาลของชาติ ซึ่งมีใช้ประโยชน์เฉพาะกลุ่มเฉพาะท้องถิ่นเท่านั้น⁸⁰ ประโยชน์ต่อส่วนรวมมีความหมายเช่นเดียวกับประโยชน์สาธารณะ (public interest) กล่าวคือ เป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่⁸¹ ดังนั้น การดำเนินการใดที่ตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ การดำเนินการนั้นก็จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ เช่น การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม เป็นการดำเนินการที่ตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมจึงถือว่าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ หรือเช่น ในกรณีที่มีการเกิดระเบิดของคลังเก็บสารเคมีขึ้น มีผู้เสียหายจำนวน 1,000 ราย การดำเนินคดีให้ผู้เสียหายเหล่านี้ จะถือว่าการดำเนินการเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือไม่ ก็อยู่ที่ว่าการดำเนินคดีนั้นเป็นการตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือไม่ กรณีใดจึงจะถือว่าการตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ อาจพิจารณาได้จากจำนวนผู้เสียหายว่ามีมากพอสมควรหรือไม่ หากมีจำนวนที่มากพอสมควร ก็อาจถือได้ว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ เพราะการดำเนินคดีดังกล่าวย่อมเป็นการตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะพิจารณาว่าการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือไม่ สมควรที่จะพิจารณาจากลักษณะของความเสียหายและผลของคดีมากกว่า กล่าวคือ อาจมีผู้เสียหายเพียง 1 คนเท่านั้น แต่ลักษณะของความ

สถาบันนวัตกรรมการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96.

⁸⁰ Henry C. Black, Black's Law Dictionary Sixth Edition, 2nd Reprint (Minn: West Publishing Co., 1990), p. 1229.

⁸¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 333.

เสียหายดังกล่าวอาจจะลุกลามต่อไปได้ หรือการดำเนินคดีจะทำให้สามารถได้หลักกฎหมายขึ้นมา เช่นนี้ก็อาจถือได้ว่าการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้⁸²

“ผู้เสียหาย”

หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากมีผู้กระทำความผิด⁸³ อันหมายความว่า แต่เฉพาะผู้เสียหายในทางแพ่งเท่านั้น ซึ่งแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

1. ผู้เสียหายที่เป็นประชาชน และ
2. ผู้เสียหายที่เป็นรัฐ

“พนักงานอัยการ”

หมายความว่า ทนายความของรัฐหรือทนายความของแผ่นดิน⁸⁴ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแทนรัฐไม่ว่าในคดีแพ่งหรือคดีอาญา ในต่างประเทศได้แก่ Prosecutor, Public Prosecutor, Public Procurator, Ministere Public, Attorney General และ State Attorney เป็นต้น สำหรับประเทศไทย พนักงานอัยการคือ พนักงานอัยการในสำนักงานอัยการสูงสุด ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในคดีมลพิษ
2. ทำให้ทราบถึงศักยภาพของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน
3. ทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพของการดำเนินคดี หากพนักงานอัยการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในคดีมลพิษ และสามารถนำผลที่ได้รับจากการวิจัยไปใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป
4. ทำให้ทราบหลักกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษาวิจัย

⁸² สัมภาษณ์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, 19 กุมภาพันธ์ 2541.

⁸³ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, หน้า 553.

⁸⁴ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6.

1.7 วิธีการศึกษาวิจัย

การดำเนินการวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการ

1. วิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้มาจากการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ ข่าวจากหนังสือพิมพ์ รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ กฎหมายต่าง ๆ อาทิเช่น รัฐธรรมนูญ, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, พระราชกำหนด การกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527, พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดยเฉพาะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 รวมทั้งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น และคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาข้อมูลจากตำรา บทความ คดีตัวอย่างของต่างประเทศ โดยข้อมูลดังกล่าวนี้มีแหล่งที่มาจากห้องสมุดต่าง ๆ เช่น ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ห้องสมุดสำนักงานอัยการสูงสุด, เนติบัณฑิตยสภา, ศาลแพ่งกรุงเทพใต้, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รัฐสภา, กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, หอสมุดวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หอสมุดแห่งชาติ และศูนย์กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

2. วิจัยสนาม โดยการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ อาทิเช่น นักวิชาการ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ทนายความ ผู้ได้รับเสียหายความเสียหายจากมลพิษ ผู้ก่อมลพิษ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อขอข้อมูล ความเห็นหรือความรู้ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

ทั้งนี้โดยผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากเอกสาร และการสัมภาษณ์ต่าง ๆ แล้วเรียบเรียงและอ้างอิงประกอบเนื้อหาการวิจัยในแต่ละบทต่อไป