

แนวความคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจพนักงานอัยการ
เข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชน
ในการณีความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาในบทที่ 1 การขยายอำนาจของพนักงานอัยการ
ให้สามารถเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนใน
กรณีความเสียหายที่เกิดจากมลพิษได้นั้น จะเป็นแนวทางในการบรรเทาปัญหาดังกล่าวได้
แนวความคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่รองรับหรือเป็นพื้นฐานและสนับสนุนแนวทางดังกล่าว
มา ได้แก่

2.1 แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของบุคคลจากเหตุละเมิด

ในอดีตยุคโบราณกาลเมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคม การประทุษร้ายกันและ
กันในสังคมมนุษย์นั้นมิแนวกวามคิดที่ยอมรับกันทั่วไปคือ การให้ผู้เสียหายมีอำนาจแก้แค้นผู้ที่
ประทุษร้ายตนได้โดยลำพัง แบบที่เรียกว่า “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” แต่ในเวลาต่อมานั้น เมื่อ
สังคมมนุษย์เจริญมากขึ้นในลักษณะที่มีผู้นำกลุ่มตลอดจนกระทั่งมีรัฐและผู้ปกครองรัฐ ความคิด
เกี่ยวกับการรักษาความสงบภายในรัฐโดยกำหนดระเบียบและข้อก้าหนดความประพฤติของ
ประชาชนจึงเริ่มมีขึ้น และถือว่าการฝ่าฝืนข้อก้าหนดหรือข้อห้ามเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะลงโทษ
การปล่อยให้มีการแก้แค้นระหว่างผู้เสียหายกับผู้ประทุษร้ายยังทำให้เกิดความไม่สงบมากขึ้น
ณ จุดนี้เองที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างการลงโทษทางอาญาต่อผู้กระทำผิดโดยรัฐเพื่อให้
เกิดความสงบสุขและเพื่อปรามมิให้มีการกระทำเช่นนั้นอีก กับการลงโทษทางแพ่งโดยผู้เสีย
หายซึ่งควรจะได้รับการใช้เพื่อความเสียหายที่ตนได้รับ ก็มีการกำหนดให้มีสิทธิเรียกร้องค่า
สินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเนื่องมาจากการประทุษร้ายนั้นได้เป็นอีกส่วนหนึ่งแยกจาก
กัน¹ และจากแนวความคิดดังกล่าวนี้เองจึงได้พัฒนามาเป็นหลักในเรื่องของความรับผิดชอบต่อ
บุคคลจากเหตุละเมิดในเวลาต่อมา

ความรับผิดชอบของบุคคลจากเหตุละเมิดนั้น ถือเป็นความรับผิดชอบของบุคคลในทาง
กฎหมายแพ่งที่ก่อให้เกิดหนี้ขึ้นโดยบุคคลผู้กระทำความผิดไม่ได้นุ่งต่อผลให้เกิดขึ้นหรือที่เรียกว่า
เป็นนิติเหตุ โดยถือว่าความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นพันธะของบุคคลหนึ่งที่จะต้องได้รับโทษหรือผล

¹ สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด
(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2532), หน้า 1-2.

ร้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือจะต้องชดเชยความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้น เพราะได้กระทำการมิชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุให้เกิดความไม่สงบสุขในสังคม หรือได้กระทำการให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายโดยที่ตนไม่มีสิทธิที่จะกระทำได้นั้นเอง²

สำหรับความรับผิดชอบของบุคคลนั้น อาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ความรับผิดชอบทางศีลธรรม ซึ่งหมายถึง ผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษทางจิตใจที่เกิดขึ้นภายในตนเอง อันไม่เกี่ยวกับโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น นายตำรวจร่างกาย นายแดง แม้ว่านายดำจะไม่ถูกกฎหมายบ้านเมืองลงโทษ แต่นายดำก็เกิดความไม่สงบสุขรู้ว่าสิ่งที่ตนทำไม่ถูก หรือเกิดความกลัวว่าวันหนึ่งผลกรรมหรือบาปจะตามทันได้ เช่นนี้เรียกว่านายดำมีความรับผิดชอบในทางศีลธรรม

2. ความรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งหมายถึง การที่ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ความรับผิดชอบตามกฎหมายนี้ก็อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ชนิด คือ

(1) ความรับผิดชอบในทางอาญา

หมายถึง การที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำการอันเป็นความผิดตามที่กฎหมายได้บัญญัติโทษไว้ในขณะกระทำความผิด และบุคคลนั้นจะต้องถูกลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ หรือริบทรัพย์สิน³

(2) ความรับผิดชอบทางแพ่ง

หมายถึง การที่ลูกหนี้ จะต้องถูกบังคับไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้ ด้วยอำนาจแห่งมูลหนี้⁴ ความรับผิดชอบทางแพ่งนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับหนี้ ซึ่งมีลักษณะต่าง ๆ ตามบ่อเกิดแห่งหนี้ และละเมิดก็เกี่ยวพันหรือมีความสัมพันธ์กับหนี้ เป็นบ่อเกิดแห่งหนี้ที่บุคคลมิได้มุ่งต่อผลจะให้เกิดขึ้นซึ่งจะต่างกับนิติกรรม บ่อเกิดแห่งหนี้ที่เกิดจากเหตุการณ์ตามธรรมชาติ หรือการกระทำของบุคคลซึ่งมิได้มุ่งต่อผลให้เกิดขึ้นเช่นนี้ เรียกว่าเป็นนิติเหตุ⁶

² วรี นาสกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย ละเมิด

จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกวไรต์ พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 9.

³ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2, 18.

⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 194.

⁵ จิต เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะหนี้ พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2532), หน้า 4.

⁶ เรื่องเดียวกัน.

จากลักษณะโครงสร้างของความรู้ความรับผิดชอบของบุคคลดังกล่าวมา จึงกล่าวได้ว่า ละเมิด เป็นบ่อเกิดแห่งประเภทที่เรียกว่าเป็นนิติเหตุ อันเป็นความรับผิดชอบที่เกิดจากการล่วงละเมิดหน้าที่ (breach of a duty) ซึ่งการล่วงละเมิดหน้าที่นั้น หมายถึงความว่า บุคคลทั่วไปย่อมมีสิทธิที่จะไม่ให้ใครมาทำละเมิด ผู้ใดมาทำจึงเป็นการละเมิดสิทธิของเราและเป็นการผิดหน้าที่ที่มีต่อเรา เพราะหน้าที่ดังกล่าวนั้นกฎหมายกำหนดไว้เป็นเบื้องต้นแล้ว คือเป็นหน้าที่ที่มีต่อบุคคลอื่นโดยทั่วไป (general) เป็นหน้าที่ที่จะต้องไม่ไปล่วงละเมิดสิทธิของผู้อื่น และเมื่อเกิดการล่วงละเมิดหน้าที่หรือเกิดการละเมิดกันขึ้นแล้ว ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ผู้ผิดหน้าที่จะถูกฟ้องเรียกเอาค่าเสียหายได้จากผู้ที่ถูกล่วงละเมิดหรือผู้ถูกทำละเมิดนั่นเอง⁷

สำหรับกฎหมายลักษณะละเมิดของไทยนั้น เดิมก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ ละเมิดเป็นคำที่ใช้ในกฎหมายแต่มีความหมายแคบเฉพาะการกระทำผิดต่อพระราชโองการหรือที่เรียกว่าละเมิดพระราชอาญา และต้องถูกลงโทษโดยปรับใหม่ให้แก่ท้องพระคลังหลวง จึงใกล้เคียงกับการลงโทษทางอาญา ซึ่งไม่มีความหมายในแง่ของการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ถูกทำละเมิดอย่างที่ได้อีกกล่าวข้างต้น เหตุนี้เอง แม้ว่าจะมีบทบัญญัติให้ชดเชยเป็นสินไหมชั่ง (ให้แก่ผู้เสียหาย) พินัยกึ่ง (ให้แก่หลวง) ดังที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวงก็ตาม แต่มิได้มีหลักฐานแสดงให้เห็นชัดเจนว่ากฎหมายไทยสมัยนั้นแยกความผิดออกจากความผิดทางแพ่งโดยเด็ดขาด ทำให้กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงบัญญัติชื่อ *การชดเชยค่าเสียหาย* แก่ผู้ถูกละเมิดในกฎหมายสมัยรัตนโกสินทร์ให้ต่างจากความรู้ความเข้าใจในกฎหมายเดิม ให้เป็นว่า “*ประทุษร้ายทางแพ่ง*” จนกระทั่งเมื่อมีการบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้น จึงได้เปลี่ยนมาใช้คำว่า “*ละเมิด*” เหมือนเดิมจนถึงปัจจุบัน⁸ ดังปรากฏตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 อันถือเป็นแบบทบทกฎหมายลักษณะละเมิด ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

“ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในลักษณะละเมิดอันมีมาตราหลักอยู่ที่มาตรา 420 นั้น แต่เดิมการใช้บทบัญญัติมาตราดังกล่าวกับปัญหาการละเมิดในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นไปได้ด้วยดี หลักที่ใช้ในการวินิจฉัยประการสำคัญคือ ผู้เสียหายหรือโจทก์จะต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยผู้ก่อความเสียหายให้ได้ เพื่อให้จำเลยต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งรูปแบบของการละเมิดที่เกิดขึ้นในสมัย

⁷ไพจิตร บุญญพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด

ละเมิด พิมพ์ครั้งที่ 7, หน้า 1-2.

⁸สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน้า 2.

เดิมที่ประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีต่าง ๆ เช่นในปัจจุบันนั้น ก็จะเป็นรูปแบบที่ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องความยุ่งยากมากนักในการพิสูจน์ถึงความตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อความเสียหาย รูปแบบของการละเมิดที่เวลานั้น อาทิเช่น การละเมิดโดยการชกต่อยทำร้ายร่างกาย หรือการละเมิดโดยการลักทรัพย์ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งในการละเมิดตามนี้ผู้เสียหายหรือโจรก็ย่อมที่จะสามารถพิสูจน์ถึงความตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยได้ โดยไม่เกิดปัญหาย่างใดในการพิสูจน์มากนัก เพราะการพิสูจน์โดยโจรที่ในประเด็นดังกล่าวจะไม่จำเป็นต้องใช้พยานหลักฐานที่ซับซ้อนยุ่งยากแต่ประการใด คงใช้พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการกระทำละเมิดนั้น ๆ ก็เป็นการเพียงพอแล้ว เช่น การชกต่อยกัน ผู้เสียหายก็เพียงรวบรวมประจักษ์พยานผู้รู้เห็นถึงพฤติการณ์หรือเหตุการณ์แห่งการชกต่อย และนำสืบต่อศาล เช่นนี้ศาลก็สามารถพิจารณาได้ว่าจำเลยกระทำการไปโดยตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ซึ่งหากศาลพิจารณาว่าจำเลยได้กระทำโดยตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้ผู้เสียหายโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว จำเลยก็ต้องรับผิดชอบในการละเมิดนั้น เป็นต้น เมื่อรูปแบบของการละเมิดในสมัยเดิมมีลักษณะดังกล่าวมา การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายจากการละเมิดภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 นั้นนั่นจึงนับได้ว่ามีประสิทธิภาพและสามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายได้

อย่างไรก็ดี เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้ขยายตัวมากขึ้น จึงได้ส่งผลให้เกิดการพัฒนาทั้งในทางด้านเศรษฐกิจและสังคมตามมาเช่นในปัจจุบัน เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมเป็นธรรมดาที่จะได้พบเห็นสิ่งต่าง ๆ รอบตัวเราเปลี่ยนแปลงไปจากที่เป็นอยู่เดิม รูปแบบหรือลักษณะของการกระทำละเมิดก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ลักษณะของการกระทำละเมิดที่ไม่เคยพบเห็นหรือไม่เคยเกิดขึ้นในอดีต ก็เริ่มมีขึ้นหรือมีมากขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะปัญหาของการละเมิดที่เกิดจากมลพิษที่ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของมนุษย์ ก็เป็นการกระทำละเมิดในรูปแบบหรือลักษณะใหม่ประการหนึ่งที่แตกต่างกันจากเดิมมาก ปัญหาการละเมิดในลักษณะเช่นนี้ก็คือ ปัญหาในการที่ผู้เสียหายจะสามารถพิสูจน์ตามหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ว่าจำเลยกระทำโดยตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เป็นสิ่งที่ทำได้ยากมากในสภาพปัจจุบันที่เป็นอยู่ ดังได้กล่าวมาแล้วโดยละเอียดแล้วในบทที่ 1 จากกรณีดังกล่าวนี้เองจึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะมาตรา 420 อันเป็นหลักในการวินิจฉัยความรับผิดชอบในทางละเมิดของบุคคลที่มีประสิทธิภาพนั้น กลับก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากและเป็นอุปสรรคต่อผู้เสียหายขึ้น หรือกล่าวได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีข้อบกพร่องอันทำให้ไม่สามารถที่จะใช้คุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในการที่จะได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดจากมลพิษได้อย่างแท้จริง

จากการนี้ดังกล่าวนี้เอง เมื่อได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขึ้นใช้บังคับกับเทพพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 จึงได้มีการบัญญัติหลักในเรื่องละเมิดที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเอาไว้เป็นการเฉพาะ ในหมวดว่าด้วยความรับผิดชอบของบุคคลจากเหตุละเมิดดังกล่าวให้ถือการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยความรับผิดชอบของบุคคลจากเหตุละเมิดดังกล่าวให้ถือประโยชน์ผู้เสียหายมากขึ้น หรือกล่าวได้อีกหนึ่งนัยว่า ในเรื่องการละเมิดที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้น ได้มีมาตรา 96 และ 97 บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกให้กับผู้เสียหายหรือบรรเทาปัญหาที่เป็นข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นจากการใช้หลักเกณฑ์เดิมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420⁹

จากแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของบุคคลจากเหตุละเมิดนี้ ทำให้ทราบว่อาบบัญญัติในลักษณะละเมิดแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ที่แม้ว่าจะเป็นหลักพื้นฐานที่มีและใช้เป็นหลักมาنانในการวินิจฉัยความรับผิดชอบของบุคคลจากเหตุละเมิดก็ตาม แต่ในหลักดังกล่าวก็เป็นหลักที่ได้ถูกสร้างขึ้นในยุคสมัยหนึ่ง และมีความเหมาะสมกับบัญญัติยุคสมัยนั้น ๆ เท่านั้น เมื่อสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาเช่นในปัจจุบัน บทบัญญัติมาตรา 420 ดังกล่าวก็ไม่อาจที่จะนำมาใช้กับปัญหาการละเมิดในรูปแบบหรือลักษณะใหม่ ๆ ได้ อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้เสียหายต้องประสบในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดอันมีสาเหตุจากมลพิษ ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 420 ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 1 จึงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ไม่อาจนำมาใช้กับกรณีข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป และจากเหตุดังกล่าวจึงนำไปสู่การบัญญัติหลักเกณฑ์การวินิจฉัยความรับผิดชอบของบุคคลจากเหตุละเมิดที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมขึ้นไว้เป็นการเฉพาะ ปรากฏตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 และ 97 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการละเมิดที่มีสาเหตุจากมลพิษ ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การวินิจฉัยความรับผิดชอบในทางละเมิดเสียใหม่ตามมาตรา 96 ทั้งนี้ก็เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้หลักเกณฑ์เดิมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันนี้ เมื่อเกิดการกระทำละเมิดที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยเฉพาะการละเมิดที่มีสาเหตุจากมลพิษ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยตรงที่จะใช้ในการวินิจฉัยความรับผิดชอบของบุคคลผู้ก่อความเสียหาย ทั้งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้เสียหายมากที่สุดด้วย ก็คือ บทบัญญัติในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั่นเอง ทั้งนี้ก็เพราะว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้นำหลักเกณฑ์ใหม่ในการ

⁹ สัมภาษณ์ คณิง ภาไชย, 14 กุมภาพันธ์ 2540.

วินิจฉัยความรับผิดของบุคคลในทางละเมิดมาใช้ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์เดิมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 เพื่อที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้เสียหายให้มากยิ่งขึ้นนั่นเอง

2.2 แนวคิดเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)

ความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้คือ หลักหรือทฤษฎีหนึ่งในการวินิจฉัยความรับผิดของบุคคลในทางละเมิด¹⁰ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีมาตั้งแต่ก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งกฎหมายละเมิดในยุคนั้นจะมุ่งในการที่จะคุ้มครองความปลอดภัยหรือประมาทเลินเล่อ หากแต่สำคัญ ทฤษฎีความรับผิดทางละเมิดจึงมิได้พิจารณาจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หากแต่จะพิจารณาถึงความเสียหายเป็นสำคัญ แนวคิดตามทฤษฎีนี้มีพื้นฐานมาจากหลักการของการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย กล่าวคือความรับผิดในแนวคิดนี้จะไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบภายในด้านจิตใจของผู้กระทำ อันได้แก่ การจงใจกระทำ หรือการขาดความระมัดระวังแต่ประการใด แต่จะถือว่าเมื่อมีผู้เสียหายแล้วต้องมีผู้ชดใช้ความเสียหายนั้น ทั้งนี้เพราะถือว่าความคิดของมนุษย์อันเป็นองค์ประกอบภายในจิตใจไม่อาจถูกพิจารณาได้¹⁰ ดังเช่นในคดี Ryland V. Fletcher¹¹ ซึ่งเป็นคดีที่ปรากฏข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลว่า จำเลยเป็นเจ้าของที่ดินติดกับที่ดินโจทก์ ต่อมาจำเลยได้ก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำในที่ดินของตน โดยว่าจำวางวิศวกรให้เป็นผู้สร้างเขื่อนในลักษณะที่เป็นการว่าจ้างทำงานของผู้รับจ้างทำเป็นเอกเทศ มิใช่เป็นเพียงตัวแทนหรือลูกจ้าง ด้วยความประมาทเลินเล่อของวิศวกรผู้รับจ้าง เมื่อเขื่อนกั้นน้ำสร้างเสร็จและเริ่มใช้งาน เขื่อนนั้นไม่อาจจะกั้นน้ำได้ น้ำจึงไหลผ่านที่ดินจำเลยเข้าไปไปยังที่ดินของโจทก์ซึ่งอยู่ติดกัน โจทก์ได้รับความเสียหายจึงนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งศาล

ทฤษฎีความรับผิดของบุคคลในทางละเมิด อาจแยกได้เป็น 3 ทฤษฎี คือ

1. ทฤษฎีความผิด (Fault Theory)
2. ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)
3. ทฤษฎีความรับผิดโดยเด็ดขาด (Absolute Liability)

ซึ่งทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด และทฤษฎีความรับผิดโดยเด็ดขาดนั้นจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันมากแต่ไม่ใช้กรณีเดียวกัน ส่วนจะมีความแตกต่างกันอย่างไรนั้นจะได้กล่าวต่อไป.

¹⁰ สุขุม สุภนิตย์, ทฤษฎีความรับผิดของบุคคลในทางละเมิดและแพ่งพาณิชย์ ลักษณะละเมิด, หน้า 7.

¹¹ สายสุตา นิงสานนท์, “ความรับผิดเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 51-52.

สภาขุนนาง (House of Lords) ก็ได้พิพากษาให้จำเลยต้องรับผิด แม้จะมีใช้การกระทำโดยประมาทเลินเล่อของตนเองหรือคนรับใช้ก็ตาม โดยได้วางหลักว่า บุคคลใดกระทำหรือนำสิ่งใดอันอาจเป็นอันตรายเข้ามาในที่ดินของตน บุคคลนั้นต้องจัดการเก็บรักษาอย่างระมัดระวังมิให้สิ่งนั้นรั่วไหลและเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น และมีหน้าที่โดยเคร่งครัดที่จะต้องรอบคอบในการป้องกันและระงับล่วงหน้าด้วยประการที่สมควร ภายใต้อันนี้ก็ได้กล่าวถึงกรณีซึ่งหรือจากการกระทำที่ผิดไปจากปกติธรรมดา อย่างไรก็ตาม ในคดีนี้ก็มีข้อยกเว้นหลายกรณีซึ่งจำเลยอาจนำสืบให้พ้นความรับผิดได้ อาทิเช่น เหตุสุดวิสัย โจทก์เป็นฝ่ายผิดเอง เป็นต้น¹² ซึ่งในจุดนี้เองจะเป็นจุดที่เป็นความแตกต่างระหว่างทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด และทฤษฎีความรับผิดโดยเด็ดขาด กล่าวคือ ทั้งสองทฤษฎีนี้แม้จำเลยจะไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ก็อาจต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เหมือนกันก็ตาม แต่ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัดนั้นยังเปิดโอกาสให้จำเลยมีข้อแก้ตัวเพื่อยกเว้นความรับผิดได้ ซึ่งจะต่างกับทฤษฎีความรับผิดโดยเด็ดขาดที่ไม่เปิดโอกาสให้จำเลยมีข้อแก้ตัวใด ๆ เพื่อยกเว้นความรับผิดได้เลย ซึ่งทฤษฎีนี้หากนำมาใช้ในการวินิจฉัยความรับผิด กฎหมายก็ควรจะประมวลการที่เคร่งครัด (rigid)เกินไป เช่น ในกรณีความเสียหายที่เกิดจากเหตุสุดวิสัย ข้อยกเว้นในเรื่องนี้ก็ยังคงต้องยอมให้มีอยู่ เป็นต้น¹³ และจากหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในคดีนี้ก็ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในคดีต่าง ๆ ในเวลาต่อ ๆ มา

แนวความคิดตามทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ามีความคิดที่ตรงกับ “ทฤษฎีรับภัย”¹⁴ ที่มีความมุ่งหมายให้ผู้ก่อความเสียหายแก่ผู้อื่นต้องชดเชยค่าเสียหาย โดยมีได้ค่านิ่งว่าผู้ละเมิดจะต้องกระทำด้วยความผิดด้วย เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นและรู้ว่าผู้ใดเป็นผู้ก่อแล้ว ก็ควรถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ละเมิด ไม่ว่าการกระทำที่ก่อความเสียหายนั้นจะผิดหรือถูก เพราะถือว่ามนุษย์เราเมื่อได้กระทำการใด ๆ ขึ้นแล้วย่อมเป็นการเสี่ยงภัยอย่างหนึ่ง คืออาจมีผลดีหรือผลร้ายก็ได้ ผู้ทำจะต้องรับผลแห่งการเสี่ยงภัยนั้น โดยเฉพาะผลที่ผู้ถือทฤษฎีรับภัยอ้างว่าไม่ควรมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ ความผิดในเรื่องความรับผิดในทางละเมิดนั้น มีอยู่ 2 ประการคือ

1) เหตุผลทางกฎหมาย กล่าวคือ ผลแห่งความรับผิดทางละเมิดคือการบังคับไปให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายมิใช่เป็นการลงโทษเช่นเดียวกับผลแห่งความรับผิดทางอาญา

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 67-71.

¹³ สัมภาษณ์ คณิ่ง ภาไชย, 14 กุมภาพันธ์ 2540.

¹⁴ สายสุตา นิงสานนท์, “ความรับผิดเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด”

ฉะนั้น กฎเกณฑ์เรื่องละเมิดก็ไม่ควรคำนึงถึงความผิดเช่นเดียวกับกฎหมายทางอาญา เพียงแต่เป็นผู้ก่อความเสียหายก็ควรถือเป็นละเมิดแล้ว

2) เหตุผลทางพฤติการณ์ กล่าวคือ ผู้ถือทฤษฎีนี้ได้อ้างว่า เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นโดยหาผู้ผิดไม่ได้ ไม่เป็นการสมควรที่จะให้ผู้เสียหายเป็นผู้รับเคราะห์โดยที่ความเสียหายมิได้เกิดจากการกระทำของเขา ผู้ก่อความเสียหายน่าที่จะเป็นผู้สมควรรับเคราะห์มากกว่า เพราะจะเป็นการยุติธรรมกว่าให้ผู้เสียหายเป็นผู้อยู่เฉย ๆ ได้รับความเสียหาย และการหาตัวบุคคลผู้ต้องรับภัยก็เป็นสิ่งที่สามารถทำได้โดยง่าย เพียงแต่พิจารณาว่าภัยนั้นเป็นผลเพราะเหตุใด และเหตุนี้ใครเป็นผู้ก่อ ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนความเสียหาย แต่การหาตัวผู้กระทำ ความผิด จะต้องพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นผิด ซึ่งเป็นกรยากไม่น้อย ประกอบกับการวินิจฉัยว่าสิ่งใดผิดหรือไม่ผิดนั้นเป็นปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วแต่ท้องถิ่นและสมัยต่างกับการหาเหตุของความเสียหาย ซึ่งยอมมิใช้ได้ทุกท้องถิ่นและทุกสมัย

แนวทางหรือแนวความคิดของทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดนี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าช่วยยอมเป็นการคุ้มครองผู้เสียหายมากกว่า และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีความเสียหายจากลพิษที่ผู้เสียหายมักเป็นชาวบ้านที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ ส่วนผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายมักได้แก่เจ้าของกิจการโรงงานอุตสาหกรรมที่ร่ำรวย การที่จะปล่อยให้ผู้ที่ต้นเหตุแห่งความเสียหายต้องหลุดพ้นความรับผิดชอบเนื่องจากที่ผู้เสียหายไม่อาจพิสูจน์ความผิด (fault) ของผู้กระทำได้ ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม และเกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนมากยิ่งขึ้นด้วย กล่าวคือ ผู้เสียหายซึ่งเป็นคนยากจนจะมีความสามารถอย่างไรที่จะพิสูจน์ถึงความจริงหรือความเสียหายที่ก่อให้เกิดความเสียหายก็ได้ และเมื่อพิสูจน์ไม่ได้ ผู้เสียหายก็ยอมไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายที่ได้รับ ผู้เสียหายก็คล้ายถูกซ้ำเติมความลำบากยิ่งขึ้นอีก ส่วนเจ้าของกิจการที่ก่อให้เกิดความเสียหายเมื่อไม่ต้องการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ที่เดือดร้อนแล้ว การที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น เช่น ปล่อยให้เสียส่งแหล่งนำสาธารณสุขโดยไม่ได้ทำการบำบัดเสียก่อน ย่อมทำให้ตนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนที่ควรต้องเสียอีกด้วย ทำให้เจ้าของกิจการได้ประโยชน์จากการกระทำเช่นนั้นอีก นอกจากนั้น สิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือ เจ้าของกิจการเหล่านี้ก็มักจะดำเนินการเช่นเดิมต่อไป โดยที่ไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย อันยอมที่จะส่งผลให้เกิดการก่อมลพิษทำลายสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ๆ เรื่อยไป

ทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดนี้ แม้ว่าจะจะเป็นการคุ้มครองผู้เสียหายได้มากก็ตาม แต่ในเวลาต่อมาทฤษฎีนี้ก็ได้รับอิทธิพลจากศาลมากขึ้น ๆ จนถือกันว่าผู้กระทำละเมิดนั้นเป็นผู้ที่ประพฤตินิติธรรมไปในตัวด้วย ดังนั้น หลักความรับผิดชอบในทางละเมิดจึงได้ขยายหรือเปลี่ยนแปลงไปสู่เกณฑ์ที่ต้องพิจารณาถึงเจตนาภายในจิตใจหรือการจงใจหรือประมาทเลินเล่อด้วย ซึ่งในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ทฤษฎีความรับผิดชอบในทางละเมิด จึงมีความชัดเจนมากขึ้นว่า บุคคลจะมีความรับผิดชอบในทางละเมิดได้นั้นจะต้องมีความผิดอยู่ด้วย อัน

เป็นที่มาของ ทฤษฎีความผิด (Fault Theory) นั่นเอง โดยเชื่อกันว่า ทฤษฎีนี้เป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมมาจากระบบการค้าเสรี (Laissez-faire) และการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป เพราะเชื่อว่าช่วยทำให้เกิดการกล้าเสี่ยงต่อการดำเนินกิจการต่าง ๆ มากขึ้น ทั้งนี้เพราะทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัดซึ่งให้รับผิดโดยปราศจากความผิดนั้นจะเป็นการขัดขวางต่อความเจริญทางอุตสาหกรรม เนื่องจากถ้าความเสียหายเกิดขึ้นจากการทำอุตสาหกรรม ผู้ประกอบกิจการจะต้องรับผิดโดยไม่มีข้อแก้ตัวได้

ทฤษฎีความผิดนี้จึงมีพื้นฐานมาจากหลักการ ค้ำประกันเสรีภาพของบุคคลผู้กระทำ มากกว่ามุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย โดยจะถือว่าความเสียหายที่จะมีผู้รับผิดชอบให้เยียวยาให้ได้นั้นต้องเกิดจากการกระทำของบุคคลซึ่งจงใจกระทำหรือกระทำลงโดยขาดความระมัดระวังเท่านั้น¹⁵ ทฤษฎีนี้มีหลักการว่าผู้ก่อความเสียหายจะต้องรับผิดชอบเมื่อการกระทำของตนเป็นความผิด หรือหลัก “ไม่มีควมรับผิดชอบถ้าปราศจากความผิด” (Liability as a result of fault) ทั้งนี้เพราะเห็นว่าเป็นการผิดศีลธรรมเกินไปที่จะลงโทษมนุษย์โดยพิเคราะห์เพียงแง่เดียวถึงผลแห่งการกระทำโดยไม่พิจารณาว่าผู้กระทำมีเจตนามุ่งร้ายหรือไม่¹⁶ จากทฤษฎีความผิดนี้ในประเทศไทยก็จะพบปรากฏได้ในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทฤษฎีความรับผิดในทางละเมิดจะได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ทฤษฎีความผิดในช่วงหนึ่งคือในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ดังกล่าวก็ตาม แต่ในปัจจุบันเมื่อประเทศอุตสาหกรรมในยุโรปและอเมริกาต่างได้มองเห็นปัญหาของการเยียวยาที่ใช้เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการดำเนินชีวิตประจำวันในปัจจุบันนี้ เช่น อุบัติเหตุทางยานยนต์ ความเสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการ เป็นต้น ในกรณีเหล่านี้ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ความผิดของผู้ทำละเมิด ซึ่งย่อมเป็นการยากมากที่ผู้เสียหายจะพิสูจน์ได้ว่า ผู้ใดต้องรับผิดชอบเพราะจงใจทำให้เสียหาย หรือประมาณการเส้นเลื่อในการผลิตสินค้าหรือให้บริการ หรือในการควบคุมยานยนต์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาในทางละเมิดจึงได้หันกลับมาสู่สมัยเริ่มแรกคือ การเน้นที่ความเสียหายไม่เน้นที่ความผิด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือได้หันกลับไปที่ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัดอีกครั้งนั่นเอง และแม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้ทฤษฎีดังกล่าวอยู่บ้าง เช่น ฝ่ายผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการที่เป็นอันตรายอย่าง

¹⁵ สุขุม สุภานิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด,

หน้า 7.

¹⁶ สายสุตา นิงสานนท์, “ความรับผิดเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด”

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 40.

ว่าการโยนภาระความรับผิดชอบตามทฤษฎีนี้ ทำให้อุตสาหกรรมหยุดชะงักและต้นทุนการผลิตสูง เพราะต้องผลิตให้มีคุณภาพระดับที่ปลอดภัยอย่างไม่มีข้อบกพร่องแม้แต่ 1% และในที่สุดย่อมกระทบกระเทือนผู้บริโภคเพราะผู้ผลิตย่อมผลิตภาระนี้ไปที่ราคาสินค้าก็ตาม ทฤษฎีความรับผิดชอบ โดยเคร่งครัดนี้ก็ยิ่งเป็นที่ยอมรับอยู่ว่าเป็นความจริงทำให้ผู้เสียหายได้รับความพึงใจหรือ ยากความเสียหายที่เกิดขึ้นในชีวิตปัจจุบันนี้ เพราะเป็นเรื่องยากแก่การพิสูจน์ถึงความจริงหรือ ประมาทเลินเล่อของผู้ทำละเมิด หากให้ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ให้ถึงความจริงหรือประมาท เลินเล่อเกี่ยวกับการผลิตหรือการใช้สินค้าซึ่งมีความสลับซับซ้อนมาก ย่อมก่อให้เกิดปัญหาและความ ไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดีของผู้เสียหายเป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดจึงยังคงเป็นที่ยอมรับอยู่ในปัจจุบัน และมีการนำเอาแนวคิดนี้ไปบัญญัติในกฎหมายต่าง ๆ ที่มุ่งจะคุ้มครองผู้เสียหาย จากการถูกทำละเมิด ซึ่งหากให้ผู้เสียหายพิสูจน์ความผิดของจำเลยตามกฎหมายนั้น ๆ แล้วจะ ทำได้ยากลำบาก อาทิเช่น กฎหมายเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากยานพาหนะ¹⁷ หรือ กฎหมายเกี่ยวกับการบินพาณิชย์ กฎหมายเกี่ยวกับความเสียหายจากการบริโภคผลิตภัณฑ์ กฎหมายค่าทดแทนความเสียหายในการทำงาน¹⁸ รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับความเสียหาย จากมลพิษที่ทำลายสิ่งแวดล้อมด้วย

สำหรับกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับความเสียหายจากมลพิษอันถือว่าเป็นการ ละเมิดที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ได้มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงหลักการในการ วินิจฉัยความรับผิดชอบของบุคคลจากเหตุละเมิดไปจากหลักเกณฑ์เดิมตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 420 เพื่อให้การพิสูจน์ความรับผิดชอบของจำเลยโดยผู้เสียหายทำได้มี ประสิทธิภาพมากขึ้น และบรรเทาข้อขัดข้องที่มีอยู่เดิมจากการใช้บทบัญญัติแห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ดังกล่าว¹⁹ การเปลี่ยนแปลงหลักการวินิจฉัยที่ว่านี้ก็คือ การนำทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดที่กล่าวมามีขึ้นเอง กล่าวคือ ในมาตรา 96 แห่งพระราช บัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อันเป็นบทบัญญัติที่ กล่าวถึงการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดที่มีสาเหตุจากมลพิษนั้น ในกรณีที่ผู้เสียหาย ได้รับความเสียหายหรือโจทก์นั้นไม่ต้องการในการพิสูจน์ถึงความจริงหรือ

¹⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437.

¹⁸ สุขุม สุภานิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด,

¹⁹ สมภาษณ์ คณิง ภาไชย, 14 กุมภาพันธ์ 2540.

ประมาณเส้นเลอของจำเลยแต่อย่างไร ผู้เสียหายคงมีการพิสูจน์ในประเด็นเหล่านี้เท่านั้นคือ

1. จำเลยเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่
2. แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นได้ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้เสียหายหรือไม่ ภายใต้ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation)

3. ความเสียหายที่โจทก์ได้รับมีเพียงใด และ
4. ค่าเสียหายที่โจทก์ควรได้รับมีเพียงใด

หากผู้เสียหายพิสูจน์ตามประเด็นข้างต้นได้ จำเลยก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

เหตุผลสำคัญที่ได้มีการนำเอาหลักทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) มาใช้ในมาตรา 96 ดังกล่าว ก็เนื่องมาจากสาเหตุที่ว่า หากยังคงใช้หลักความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 หรือใช้ทฤษฎีความผิด (Fault Theory) ในการวินิจฉัยความรับผิดจากความเสียหายที่เกิดจากมลพิษอยู่ตามเดิมแล้ว การที่ผู้เสียหายจะพิสูจน์ให้ได้ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำละเมิดนั้นย่อมเป็นการยากลำบาก²⁰ อันจะก่อให้เกิดปัญหาซึ่งทำให้ผู้เสียหายอาจไม่ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในที่สุดได้นั่นเอง

จากแนวคิดเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้ จึงทำให้ทราบว่า ในกรณีนี้จึงมีความรับผิดของบุคคลในทางละเมิดตามกฎหมายความผิด ซึ่งเป็นหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 นั้น ไม่เหมาะสมกับกรณีความรับผิดของบุคคลในทางละเมิดที่เกิดจากมลพิษ ด้วยสาเหตุปัญหาในการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อความเสียหายเป็นปัญหาสำคัญ ด้วยสาเหตุดังกล่าว จึงได้มีการนำเอาทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัดซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อความเสียหาย มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยแทน โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 อันเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงการละเมิดที่เกี่ยวข้องกับมลพิษโดยเฉพาะ และผลจากการนำทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้มาใช้ จึงทำให้ปัญหาในการพิสูจน์ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อความเสียหายหมดไป อันส่งผลให้การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการตั้งกล่าวของคู่เสียหายสามารถทำได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีตก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

2.3 แนวคิดเรื่องการดำเนินคดีแพ่ง

เมื่อบุคคลเกิดความรับผิดชอบทางแพ่งขึ้น ไม่ว่าจะด้วยเหตุละเมิดหรือด้วยเหตุใดก็ตาม บุคคลนั้นหรืออีกฝ่ายหนึ่งคือลูกหนี้ ก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามชำระหนี้แก่เจ้าหนี้เพื่อให้ตนหลุดพ้นจากความรับผิดชอบดังกล่าว แต่หากลูกหนี้นั้นไม่ยอมปฏิบัติตามชำระหนี้แล้ว เจ้าหนี้ก็ไม่อาจจะทำการบังคับชำระหนี้ด้วยกำลังของตนเองได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิของบุคคลในทางแพ่งนั้น ไม่สามารถจะบังคับกันได้เองโดยลำพัง จำเป็นที่จะต้องมาขอความช่วยเหลือหรือขออำนาจจากศาล²¹ เสียก่อน ซึ่งการขอความช่วยเหลือหรือขออำนาจจากศาลดังกล่าวนั้น หากได้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้ศาลบังคับชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ดังกล่าวเท่านั้นไม่ แต่อาจขอความช่วยเหลือหรืออำนาจจากศาลให้แสดงหรือรับรองสิทธิของบุคคลได้อีกด้วย จึงสรุปเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักในการมาขออำนาจจากศาลในทางแพ่งไว้ 2 ประการ คือ

1. ขอให้ศาลบังคับชำระหนี้ กล่าวคือ ในทางแพ่งนั้นได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหนี้หรือหน้าที่ที่ลูกหนี้ต้องปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 กรณีอันได้แก่ กระทำการ ละเว้นกระทำการ และกระทำการโอนทรัพย์สิน ให้แก่เจ้าหนี้²² แต่หากลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามหนี้ เจ้าหนี้ก็ไม่สามารถที่จะบังคับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้เอง จึงจำเป็นต้องมาขอความช่วยเหลือจากศาลให้บังคับไปให้ ดังจะเห็นได้จาก ป.พ. มาตรา 213 ที่บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้จะเลยเสียไม่ชำระหนี้ของตน เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับชำระหนี้ก็ได้...” อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยกำลังบังคับแพ่งหนี้²³ และ
2. ขอให้ศาลแสดงหรือรับรองสิทธิ กล่าวคือ เป็นกรณีที่บุคคลมีความจำเป็นจะต้องขอความช่วยเหลือจากศาลเพื่อให้แสดงหรือรับรองสิทธิของตน ตามที่กฎหมายสารบัญญัติทางแพ่งกำหนดไว้

ในการที่บุคคลจะมาขอความช่วยเหลือหรืออำนาจจากศาลให้บังคับชำระหนี้หรือขอให้แสดงสิทธิหรือรับรองสิทธิดังกล่าวนั้น จำต้องดำเนินการในทางศาลหรือเรียกว่าเป็นการใช้สิทธิในทางศาล อันหมายถึงว่า บุคคลนั้นจะต้องดำเนินการผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “การดำเนินคดีแพ่ง” เพื่อผลสุดท้ายของคดีคือ ศาลจะได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี ซึ่งในการดำเนินคดีแพ่งที่ว่ามี บุคคลหาใครจะทำได้โดยย่อเอาโดยไร้หลักเกณฑ์หรือระเบียบแต่อย่างใดไม่ เพราะจะมีฉะนั้นแล้วก็อาจจะมีการใช้สิทธิในทางศาลโดยไม่สุจริต เช่นการฟ้องคดี

²¹ หุตุต แสงอุทัย, กฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2535), หน้า 211.

²² จิต เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่งล้มล้างหนี้, พิมพ์ครั้งที่ 7, หน้า 3.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-29.

เพื่อที่จะกลับแก๊งผู้อื่น เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบสุขขึ้นในบ้านเมืองได้ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงได้บัญญัติกฎหมายที่เป็นการจัดวางระเบียบการดำเนินการดำเนินกระบวนการในศาล²⁴ หรือที่เรียกว่ากฎหมายวิธีสบัญญัติต่าง ๆ ขึ้นใช้บังคับกับการดำเนินคดีแพ่ง เพื่อให้การบังคับบัญชาสิทธิหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายแพ่งสามารถเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและยุติธรรม ซึ่งในบรรดากฎหมายวิธีสบัญญัติเหล่านั้น กฎหมายวิธีสบัญญัติที่ถือว่าเป็นกฎหมายหลักของการดำเนินคดีแพ่ง ก็คือ “ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง” เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นเป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการดำเนินคดีแพ่งของบุคคลไว้อย่างละเอียดครบคลุม และนอกจากนี้ในกรณีที่เกิดปัญหาวิธีสบัญญัติที่ใช้ในการดำเนินคดีแพ่งไม่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์หรือกระบวนการพิจารณาไว้โดยเฉพาะของตัวเองแล้วประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็จะยังเป็นบทบัญญัติที่ถูกให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมอีกด้วย²⁵ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนี้ บทบัญญัติที่เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดคือเรื่องอำนาจในการนำคดีขึ้นสู่ศาลของบุคคล ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 55 ว่า

“เมื่อมิชอบโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นขอขบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”

จากบทบัญญัตินี้ จึงกล่าวได้ว่าในการที่บุคคลจะนำคดีแพ่งขึ้นสู่ศาลนั้นสามารถทำได้เพียง 2 กรณีเท่านั้น กล่าวคือ

(1) กรณีที่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายแพ่ง ซึ่งหมายถึงกรณีที่บุคคลฝ่ายหนึ่งอ้างสิทธิเหนือบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งบุคคลฝ่ายหลังปฏิเสธสิทธิของบุคคลฝ่ายแรก หรือมิฉะนั้นก็กล่าวอย่างสิทธิใหม่ของตนเอง การอ้างสิทธิหรือหน้าที่นี้จะเป็สิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่ง กล่าวคือมีบทบัญญัติในทางสารบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ทางแพ่งบัญญัติเอาไว้ ซึ่งอาจจะเป็น ป.พ.พ. หรือกฎหมายอื่นใดก็ตาม เช่น พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น และกรณีเช่นนี้ย่อมเห็นได้ว่าการที่บุคคลฝ่ายหนึ่งอ้างสิทธิก็เท่ากับผู้นั้นอ้างว่าบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องของคดีข้อพิพาทระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย เรียกว่า “โจทก์” ฝ่ายหนึ่ง

²⁴ บุญชนะ ยี่สารพัฒน์, “ข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความในคดีสิ่งแวดล้อม”

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษาดิศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 36.

²⁵ พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 153.

²⁶ ชานินทร์ กรียวิเชียร, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519), หน้า 7-8.

และ “จำลอง” อีกฝ่ายหนึ่ง โดยการนำคตินี้เข้าสู่ศาลนั้นจะทำให้การยื่นคำฟ้องจากฝ่ายโจทก์ต่อศาล และหลังจากนั้นจำเลยก็จะยื่นคำให้การเพื่อต่อสู้คดีต่อไป

(2) *กรณีที่ยุคคลจะต้องใช้สิทธิทางศาล* กล่าวคือ แม้ว่าการดำเนินคดีแพ่งทั้งปวงเป็นเรื่องที่ต้องใช้สิทธิทางศาลทั้งสิ้น คู่ความจะบังคับชำระหนี้กันเองมิได้ตั้งได้กล่าวมาแล้ว แต่กรณีการใช้สิทธิทางศาลในกรณีนี้ หมายถึง กรณีที่บุคคลจะต้องใช้สิทธิทางศาลจริง ๆ เพื่อให้ศาลแสดงสิทธิของตน ตามที่กฎหมายสารบัญญัติทางแพ่งกำหนดไว้ เช่น การร้องขอเป็นผู้จัดการมรดก เป็นต้น กรณีนี้จึงเป็นเรื่องของบุคคลฝ่ายเดียวกัน ไม่มีบุคคลอื่นเข้ามามีหน้าที่อันใดในคดี แม้แต่ตัวผู้ที่เป็นเหตุให้ต้องมีการใช้สิทธิทางศาลก็มีอยู่ในฐานะผู้ถูกฟ้องตั้งในกรณีแรก เช่น การร้องขอเป็นผู้จัดการมรดกของนายขาวผู้ตาย ดังนี้ นายขาวไม่ได้อยู่ในฐานะจำเลยหรือฐานะใด ๆ ทั้งสิ้น กรณีเช่นนี้เรียกว่าคดีไม่มีข้อพิพาท ซึ่งเกิดจากการที่บุคคลหนึ่งซึ่งเรียกว่า “ผู้ร้อง” เสนอคำร้องขอต่อศาลแต่โดยลำพัง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น แม้ว่าจะถือเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติหลักในการดำเนินคดีแพ่งก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าจะเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์แบบที่สามารถทำให้การดำเนินคดีแพ่งปราศจากข้อขัดข้องโดยสิ้นเชิงแต่ประการใด หากแต่ยังมีปัญหาและข้อขัดข้องที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินคดีแพ่งอยู่เป็นอันมาก ซึ่งสาเหตุประการสำคัญของข้อขัดข้องในการดำเนินคดีแพ่งภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งต่างกล่าว²⁷ ก็เนื่องมาจากว่าบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อให้ใช้กับสภาพสังคมที่มีการกำกับการพาณิชย์แบบเต็ม เพื่อรองรับแนวคิดในการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชน แต่ว่าเมื่อสภาพของเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก จากประเทศที่พึ่งพาภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก มาเป็นประเทศที่ต้องพึ่งพาภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ลักษณะของคดีแพ่งจึงย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต คดีที่ไม่เคยปรากฏหรือปรากฏไม่มากนักในอดีต ก็อาจจะพบได้มากในปัจจุบัน อาทิเช่น คดีที่มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายที่เกิดจากการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ หรือจากเหตุมลพิษ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ในหลาย ๆ กรณี บทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจึงย่อมที่จะเข้ามารองรับกับสภาพการณ์หรือคดีในลักษณะที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ในปัจจุบันนี้ไม่ได้เท่าที่ควร²⁸ ในต่างประเทศ เช่นประเทศญี่ปุ่น ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศไทย

²⁷ สุทธิ มัลลิกะมาส และอื่น ๆ, รายงานผลการวิจัย วิชาพัฒนการของกฎหมายไทยในรอบ 200 ปี: ภาคกฎหมายวิธีสบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายวิจัย อุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 63-67.

²⁸ นิดดา ว่องเจริญ, “การดำเนินคดีแพ่งของผู้เสียหายจำนวนมาก” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย อุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 26.

กล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง²⁹ ไม่สามารถที่จะรองรับคดีในลักษณะที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ในปัจจุบันได้ หากแต่ถ้าในต่างประเทศนั้นได้มีความตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวมาก และได้กำลังมีความพยายามที่จะแก้ไขหรือปฏิรูปประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของตน³⁰ แต่สำหรับประเทศไทยนั้นยังมีการตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวอยู่น้อยมาก จึงทำให้การดำเนินคดีแพ่งในปัจจุบันยังมีข้อขัดข้องอยู่เรื่อยๆ

ที่กล่าวว่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นไม่สามารถที่จะรองรับกับสภาพการณ์หรือคดีในลักษณะที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ในปัจจุบันนี้ได้เท่าที่ควรนั้น จะเห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากการดำเนินคดีแพ่งของเอกชนเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากปัญหามลพิษ ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ ในกรดำเนินคดีประเภทนี้ แม้ว่าจะได้นำทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดมาใช้ในกรณีของความรับผิดชอบดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ก็มีควมหมายเพียงว่าโจทก์ไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์ประเด็นเรื่องความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยเท่านั้น แต่สำหรับในประเด็นอื่น ๆ ตามมาตรา 96 โจทก์ก็ยังคงต้องมีการพิสูจน์ให้ได้อยู่เหมือนเช่นคดีแพ่งทั่วไป และในชั้นตอนอื่น ๆ ของการดำเนินคดีก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือจะไม่มีความแตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่งทั่วไป ทั้ง ๆ ที่คดีประเภทนี้เป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษ แตกต่างไปจากคดีแพ่งทั่วไปก็ตาม ซึ่งผลจากที่คดีประเภทนี้ยังคงต้องดำเนินไปเหมือนเช่นคดีแพ่งทั่วไป จึงได้ก่อให้เกิดปัญหาหรือข้อขัดข้องในการดำเนินคดีหลายประการ ที่สำคัญได้แก่

1. ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ในคดี
2. ปัญหาศักยภาพในการควบคุมความถูกต้องแท้จริงของพยานหลักฐานในคดี
3. ปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ได้เกิดขึ้นเนื่องมาจากการที่คดีดังกล่าวยังคงต้องดำเนินไปภายใต้หลักของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ถือหลักของการต่อสู้ระหว่าง 2 ฝ่ายที่มีความเท่าเทียมกันและเสมอภาคกัน หากแต่ในคดีที่กล่าวถึงนี้ ในความเป็นจริงแล้วโจทก์หรือผู้เสียหายมักจะมีฐานะที่เสียเปรียบหรือต่อยกว่าจำเลยซึ่งมักเป็นเจ้าของกิจการโรงงานอุตสาหกรรมอยู่มาก จากกรณีดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายเป็น

²⁹The Code of Civil Procedure of Japan.

³⁰Hiroshi Oda, Japanese Law, 2nd Printing (London: Butterworth & Co Publishers Ltd., 1993), p. 369.

อย่างไร้ในการที่จะต้องดำเนินการที่ไปภายใต้หลักของความเท่าเทียมกันระหว่าง 2 ฝ่าย (ที่ไม่เท่าเทียมกัน) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าว

จากแนวคิดเรื่องการทำนิติคดีแพ่งดังกล่าวนี้ ทำให้ทราบว่าการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดทำความเสียหายอันมีสาเหตุจากมลพิษนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 จะได้นำหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยความรับผิดชอบดังกล่าวอันทำให้ปัญหาของผู้เสียหายในการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อความเสียหายได้หมดไปก็ตาม หากแต่ผู้เสียหายในกรณีดังกล่าวที่เป็นเอกชนก็ยังคงประสบกับปัญหาในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอยู่ กล่าวคือ ในการทำนิติคดีนี้³¹ ผู้เสียหายจะต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์คดี ปัญหาในการควบคุมความถูกต้องแท้จริงของพยานหลักฐานในคดี รวมถึงปัญหาของค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้เสียหายที่เป็นเอกชนก็ยังคงต้องประสบอยู่ในทุกวันนี้ ทั้งนี้สาเหตุของปัญหาที่เป็นผลมาจากการที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันเป็นบทบัญญัติที่ใช้กับคดีแพ่งในลักษณะทั่วไปนั้น ไม่สามารถที่จะนำมาใช้กับการดำเนินคดีของเอกชนเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดอันมีสาเหตุจากมลพิษได้อย่างเหมาะสมเท่าที่ควร เพราะคดีดังกล่าวมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากคดีแพ่งลักษณะทั่วไปอยู่มาก

2.4 แนวคิดเรื่องการใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองประชาชน

อำนาจรัฐ หรือ police power นั้น คำว่า police มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า poli หรือ polis ซึ่งหมายถึงเมืองหรือนคร ดังนั้น อำนาจรัฐนี้จึงหมายถึง อำนาจในการดูแลรักษาบ้านเมือง ซึ่งอำนาจนี้จะเกิดขึ้นจากสภาพความเป็นรัฐและจากการที่รัฐจะต้องทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมนั่นเอง³¹ และสำหรับในการใช้อำนาจดังกล่าวของผู้ปกครองรัฐนั้นก็จะต้องอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักเช่นกัน โดยจะต้องปกครองรัฐโดยใช้หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความถูกต้องและเป็นธรรมของสังคมเป็นส่วนใหญ่ เหตุนี้เองที่ทำให้รัฐมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงสังคม เพื่อแก้ไขความไม่ยุติธรรมและไม่เท่าเทียมกันในสังคม การป้องกันและปราบปราม การออกกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้เพื่อประโยชน์ของ

³¹โกเมท ทองภิญโญชัย, "การใช้กฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 49.

สาธารณชน สิ่งเหล่านี้ก็คือการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมสังคม อันเป็นมาของทฤษฎีการใช้
อำนาจรัฐ (police power theory)

การใช้อำนาจของรัฐดังกล่าว ในช่วงแรกจะถูกจำกัดแต่เพียงเพื่อความสงบ
เรียบร้อยภายในสังคม การรักษาความปลอดภัย ความมั่นคงของรัฐ และการอำนวยความสะดวก
ยุติธรรมให้แก่สมาชิกภายในรัฐเท่านั้น แต่เมื่อสภาพสังคมเริ่มมีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลง
จากเดิม ทำให้รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงวิถีชีวิตของประชาชนในด้านสังคม เศรษฐกิจและ
วัฒนธรรมมากขึ้น รูปแบบการแทรกแซงของรัฐจึงเป็นไปในลักษณะของรัฐสวัสดิการ (Welfare
State) เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นในสังคม และเพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องหรือความ
ต้องการของประชาชนสาธารณะ (public interests) ได้โดยมีประสิทธิภาพ

จากทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นถึงภารกิจของรัฐ (Function
of State) ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป³² กล่าวคือ เดิมนั้นรัฐจะมีภารกิจจำกัดอยู่ที่ภารกิจพื้นฐาน
(Primary Function) เป็นหลัก คือ ภารกิจดั้งเดิมของผู้ปกครองชุมชนทุกระดับมาแต่อดีตนั่นเอง
ซึ่งได้แก่การรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน หรือ
เหตุการณ์ุกรานจากภายนอกชุมชน เป็นต้น ภารกิจประเภทนี้บางที่เรียกว่า "Negative
Function" เนื่องจากมิได้ก่อให้เกิดสิทธิหรือสวัสดิการใหม่ ๆ ขึ้นมา เป็นแต่เพียงพิทักษ์รักษา
และคุ้มครองสิทธิหรือสวัสดิการเดิมที่มีอยู่เดิมเท่านั้น แต่เมื่อสภาพสังคมเริ่มมีความซับซ้อน
และเปลี่ยนแปลงจากเดิม รัฐจึงเกิดภารกิจที่สองขึ้น เรียกว่า ภารกิจสำรอง (Secondary
Function) ซึ่งเป็นภารกิจที่ได้รับการขยายเนื้อหาและขอบเขตออกมาจากภารกิจเดิมเพื่อ
สนองต่อความต้องการของสังคมนั้นๆ อย่างไม่มีจุดสิ้นสุด สาเหตุสำคัญของ
เกิดพัฒนาการเป็นภารกิจสำรองนั้น นอกจากด้วยเหตุผลทางธรรมชาติแล้ว ยังเป็นผล
สะท้อนมาจากความปรองอมของทฤษฎีเสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democracy) และเสรี
นิยมทางเศรษฐกิจ (Liberal Economy) ที่ทำให้เกิดสภาวะความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจและ
สังคมอย่างรุนแรง นับแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ซึ่งทำให้รัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนจุดยืนจากการ
เฉย ไม่แทรกแซงมาเป็นเข้ามาแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งสังคมและวัฒนธรรม
ให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น ภารกิจประเภทใหม่นี้จึงอาจปรากฏในลักษณะบริการ
สาธารณะทางปกครองทั่วไป เช่น การให้การศึกษา การจัดสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น
หรือการให้บริการสาธารณะเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม โดยรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้บริการ
ในกิจการสาธาณูปโภคแก่ประชาชน เป็นต้น จากเนื้อหาและขอบเขตที่เปลี่ยนแปลงดังกล่าวมา

³² ศักดิ์ณรงค์ มงคล, "ข้อพิจารณาทางกฎหมายในการจัดตั้งสภาเกษตรกรรมแห่ง
ชาติ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 84-85.

ทำให้สามารถเรียกภารกิจประเภทนี้ได้ว่า "Positive Function" คือ มีลักษณะการขยายหรือเพิ่มเติม สิทธิ และสวัสดิการใหม่เพิ่มขึ้นแก่สาธารณชน

เมื่อรัฐสมัยใหม่มีภารกิจหรือหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว รัฐจึงย่อมจะต้องมีอำนาจเพื่อการปฏิบัติภารกิจหรือหน้าที่นั้นให้ลุล่วงและมีประสิทธิภาพด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐจึงมีอำนาจในการคุ้มครองประชาชน (Public Interest) ซึ่งในระบบกฎหมายบริติชลอร์ด และระบบกฎหมายคอมมอนลอว์นั้น จะมีความหมายที่ต่างกัน โดยคำว่า "public" ในภาษาอังกฤษนั้นในทางกฎหมาย หมายถึง คณะบุคคลที่อยู่ระหว่างรัฐกับปัจเจกชน แต่ในภาษาฝรั่งเศส ภาษาเยอรมัน ภาษาสเปน หรือภาษาอิตาลี นอกจากจะหมายถึงบุคคลที่อยู่ระหว่างรัฐกับปัจเจกชนแล้ว ยังหมายถึงความรวมถึงประชาชนโดยทั่วไปด้วย³³ และสังคมทุกแห่งรับรู้ว่าการกระทำของประชาชน (Public Interest) นั้นมีอยู่ ประชาชนประชาชนในยุคลสมัยหนึ่งอาจจะไม่ได้รับการยอมรับในอีกยุคลสมัย หรือสิ่งที่ไม่เคยคิดว่าประชาชนประชาชนต่อมาอาจเป็นที่ยอมรับก็ได้ กล่าวโดยสรุป ความหมายของประชาชนนั้นจะขึ้นอยู่กับความตระหนักทางสังคมในยุคนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น เมื่อไม่นานมานี้ การบังคับให้เข้าศึกษาภาคบังคับหรือการกำหนดให้มีการประกันสังคมไม่เป็นที่ยอมรับในประเทศสหรัฐอเมริกาว่าเป็นประโยชน์ประชาชน แต่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าเป็นประโยชน์ประชาชน ในทางตรงกันข้าม การพัฒนาเมืองอย่างเบียดเสียดก็ไม่ใช้จะได้รับการยอมรับเสมอไปว่าเป็นประโยชน์ประชาชนในปัจจุบัน³⁴ ประชาชนประชาชนนั้น อาจกล่าวได้อีกลักษณะหนึ่งว่า ในกรณีที่เกิดขึ้นคดีที่ได้ทำไปโดยพิจารณาถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินคดีนั้นว่าจะกระทบกระเทือนหรือเกิดผลดีผลเสียอย่างไรเช่นต่อ การตัดสินคดีเพื่อประชาชนนั่นเอง³⁵ จะเห็นได้ว่าประชาชนหรือประชาชนหรือประชาชนสาธารณะนั้น เป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนใหญ่ซึ่งต่างจากความต้องการส่วนตัวของเอกชน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ประชาชนสาธารณะคือ "การตอบสนองความต้องการของคนอื่นส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่ผู้ดำเนินกิจการนั้น ๆ เอง" ประชาชนสาธารณะนั้นจะแสดงถึงความต้องการ (besoin) ของคน แต่ความต้องการของคน

³³Mauro Cappelletti, "Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study," Michigan Law Review 73, No. 793 (April 1975): 867.

³⁴Vera Langer, "Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: the Role of the Public Prosecutor," The American Journal of Comparative Law 36 (1988): 279-280.

³⁵Robert B. McKay, "Civil Litigation and the Public Interest," The University of Kansas Law Review 31 (1983): 358.

๑ เดียวหรือคนหมู่น้อย ไม่มีทางเป็นประโยชน์สาธารณะได้ แต่ถ้าความต้องการของคนแต่ละคนในสังคมตรงกันมากขึ้นเรื่อย ๆ นั่นเองที่จะทำให้ความต้องกาส่วนตัวของแต่ละคนกลายเป็นความต้องกาส่วนรวมขึ้นมาได้ ด้วยเหตุนี้เองการป้องกันประเทศที่ดี การศึกษาที่ดีล้วนเป็นความต้องกาส่วนบุคคลที่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่ และต่อมายังได้ยกระดับความต้องการดังกล่าวขึ้นเป็นความต้องกาส่วนรวมที่เรียกว่าประโยชน์สาธารณะได้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าคนแต่ละคนซึ่งเป็นหมู่มากเห็นว่าสิ่งนั้นไม่จำเป็น สิ่งนั้นก็ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะได้ ด้วยเหตุนี้ประโยชน์สาธารณะจึงต่างจากประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของกลุ่ม การพิจารณาว่าอะไรคือความต้องกาของคนหมู่มากจึงเป็นเรื่อง "อัตวิสัย" (Subjective) แต่ทั้งนี้อาจทำให้เป็นภาวะวิสัยได้ โดยถือว่าการบัญญัติกฎหมายหรือรัฐสภาจะเป็นผู้ที่จะชี้ว่าสิ่งนั้นเป็นความต้องกาส่วนรวมหรือเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่ และในความเห็นของประโยชน์สาธารณะที่กล่าวมานี้ รัฐจึงมีอยู่ก็เพื่อประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในสังคมหรือประโยชน์สาธารณะนั่นเอง ดังนั้น การกระทำทุกอย่างของรัฐและหน่วยงานของรัฐจึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น การให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรของรัฐเหนือเอกชนจึงไม่ใช่เป็นไปเพื่อการอื่นใด นอกเสียจากจะเป็นไปเพื่อการปฏิบัติการตอบสนองประโยชน์สาธารณะเท่านั้นนั่นเอง³⁶

อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่ารัฐมีอำนาจในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชน แต่ว่าการใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนดังกล่าวนั้น ก็ย่อมที่จะมีแนวความคิด³⁷ ที่แตกต่างกันไปตามระบบกฎหมาย ซึ่งในเรื่องนี้จะปรากฏความเด่นชัดเมื่อ 30 ปีที่ผ่านมา (ประมาณปี ค.ศ. 1968) ในเวลาที่กฎหมายเกี่ยวกับประโยชน์ประชาชน (public interest law) ได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วในประเทศต่าง ๆ กล่าวคือว่า

ประเทศที่ใช้กฎหมายระบบซีวิลลอว์ จะถือว่าประโยชน์ประชาชนเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องรับผิดชอบในฐานะที่เป็นองค์กรรวมของสังคม ดังนั้น สถานะหรือลักษณะของตัวแทนของรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนจึงเป็นลักษณะ "แบบครอบครัว" (Family Model) ที่พลเมืองมอบความไว้วางใจและสิทธิของตนให้ตัวแทนของรัฐไปดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมร่วมกัน ชาวยุโรปนั้นมักจะมั่นใจว่ารัฐบาลที่เอาใจใส่ดูแลพลเมืองย่อมแปรผลประโยชน์ของตนบางกลุ่มบางพวกเป็นสวัสดิการของประชาชนโดยส่วนรวมต่อไป ลักษณะของหน่วยงานที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ประชาชนนั้น จึงเป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า พลเมืองมอบอำนาจให้กับ

³⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 333-342.

³⁷ Vera Langer, "Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: the Role of the Public Prosecutor," The American Journal of Comparative Law 36: 279-281.

รัฐดำเนินการก่อน แล้วรัฐจึงหาหน่วยงานมาดำเนินการต่อไป จึงเป็นเรื่องการคุ้มครองของประชาชนโดยตรงที่รัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อส่วนรวม

ส่วน *ประเทศที่ใช้ระบอบกฎหมายคอมมอนลอร์* จะถือว่าประชาธิปไตยประชาชนไม่ใช่ประชาธิปไตยของรัฐ แต่เป็นเรื่องของความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมซึ่งมักจะขัดแย้งกับประชาธิปไตยของรัฐ ดังนั้น สถานะหรือลักษณะของตัวแทนของรัฐในการคุ้มครองประชาชนหรือประชาชนจึงเป็นลักษณะ “แบบต่อสู้” (Battle Model) ในความไม่สมบูรณ์ของสิทธิของตนที่ถูกละเลยจากรัฐ บนสมมติฐานแห่งความไม่สมบูรณ์ของการเป็นตัวแทนของประชาชนโดยรัฐ หรือกระทั่งสมมติฐานที่ว่ารัฐมีแนวคิดที่อาจเป็นปฏิปักษ์ต่อผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชน ดังนั้น จึงอาจมีการพิพาทกับรัฐก็เป็นได้ สำหรับชาวอเมริกันนั้น การที่ได้เอาชนะรัฐซึ่งมีอำนาจมหาศาลย่อมจะเป็นสิ่งที่พึงพอใจ ชัยชนะของตัวแทนของชุมชนในระบบคอมมอนลอร์นี้มักจะถูกถือว่าเป็นการย่ำหรือยืนยงถึงสภาพของสังคมในระบบประชาธิปไตยที่แท้จริง ลักษณะของหน่วยงานที่ดำเนินการเพื่อประชาชนนั้น จึงเป็นในลักษณะที่เรียกว่า ประชาชนมอบอำนาจให้กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพื่อให้ทำหน้าที่แทนประชาชน ไม่ใช่ทำหน้าที่แทนรัฐแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาการใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองประชาชนในทั้ง 2 ระบบแล้วนั้น ในทางอุดมคติอาจเลือกทางสายกลาง คือ ตัวแทนของรัฐที่เป็น “แบบครอบครัว” อันประกอบด้วยรัฐบาลที่เชื่อถือได้เสริมด้วยบทบาทที่เข้มแข็งของพลเมือง หากแต่่าเสียตายเป็นรัฐในอุดมคตินี้เป็นจริงได้แต่ในความเป็นจริง ในความเป็นจริง ประเพณีและประสพการณ์ย่อมจะคงเป็นสิ่งที่มิอาจหลีกเลี่ยงและเป็นตัวบ่งบอกเองว่าสถานะของการใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองประชาชนในระบบกฎหมายต่าง ๆ นั้นจะเป็นไปในลักษณะอย่างไร

ในยุคสมัยที่สภาพเศรษฐกิจและสังคมมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่ประชาชนอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถจะคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเองได้อย่างเต็มที่เช่นในปัจจุบันนี้ การใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองประชาชนจึงได้มีขอบเขตที่ขยายตัวกว้างขึ้นกว่าในยุคสมัยเดิมที่ผ่านมา กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐได้ขยายไปถึงการคุ้มครองประชาชนในสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ อาทิเช่น การพัฒนาเมือง การประกันสังคม การป้องกันการค้าผูกขาด การป้องกันการค้าถูกฉ้อโกงจากการกู้ยืมเงินจากประชาชน การประกันภัย ก็จากการหลักทรัพย์ การคุ้มครองผู้บริโภค และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม³⁸ ซึ่งในเรื่องของการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมนี้ถือว่าเป็นประโยชน์ประชาชนที่มีความสำคัญและได้รับความสนใจอย่างมากจากรัฐในปัจจุบัน

³⁸ Ibid., p. 284.

เมื่อประชาชนมีประชามติการขยายมากขึ้นสู่เรื่องใหม่ ๆ มากมาย การใช้ อำนาจรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนดังกล่าว ก็ย่อมที่จะต้องมีการโต้แย้งกันไปตาม ลักษณะของประโยชน์ประชาชนที่จะคุ้มครอง ความแตกต่างของกลไกที่ต่างกันไปตาม มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองประชาชนนั้นว่าจะเลือกให้รูปแบบใดเพื่อให้เหมาะสมกับการ บังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ สำหรับกรณีที่มีความเสียหายในทางทรัพย์สินเกิดแก่ประชาชนเป็น จำนวนมากหรือเกิดแก่ส่วนรวม การกำหนดให้รัฐหรือองค์กรพิเศษของรัฐเป็นตัวแทนของ ประชาชนผู้เสียหายในการใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่งจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อศาล³⁹ ก็ดี หรือ การให้รัฐหรือตัวแทนของรัฐเข้าแทรกแซงในคดีแพ่ง โดยการขอให้ศาลมีคำสั่งอย่างใด อย่างหนึ่งเพื่อเป็นการรักษาสถลประโยชน์ของสังคมหรือสาธารณประโยชน์⁴⁰ ก็ดี ทั้งสองกรณีนี้ ต่างก็เป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน หรือเรียกได้ว่าเป็นการใช้ อำนาจรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยการฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่งนั่นเอง การใช้ อำนาจของรัฐในส่วนนี้ได้รับการรับรองโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งประกาศเมื่อ วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ข้อ 7 ที่ว่า “ทุกคนเสมอภาคกันทางกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติ...” ประกอบกับ ข้อ 22 ที่ว่า “ทุกคนในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมมีสิทธิในความปลอดภัยและสิทธิในการบรรลุทางเศรษฐกิจ ทาง สังคม และทางวัฒนธรรม อันจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับเกียรติศักดิ์ของตน...”⁴¹ การใช้อำนาจรัฐนี้ นอกจากจะทำให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิทางแพ่งเพิ่มมากขึ้นแล้ว เมื่อได้พิจารณาถึง การดำเนินคดีแพ่งของประชาชนที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากว่าการดำเนินคดีได้เกิดปัญหาข้อขัดข้องขึ้นอันเป็นเหตุมาจากความบกพร่องหรือล่าช้าของกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่งที่ใช้บังคับอยู่ การใช้อำนาจรัฐในส่วนนี้จึงเป็นการอุดช่องว่างหรือบรรเทา ปัญหาที่มีอยู่ของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้อีกประการหนึ่งด้วย

ดังนี้ เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินคดีแพ่งของเอกชนเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายจากสาเหตุพิษ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ที่ประชาชนผู้เสียหายต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ อันเนื่องมา

³⁹ นิตา ว่องเจริญ, “การดำเนินคดีแพ่งของผู้เสียหายจำนวนมาก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 5.

⁴⁰ กุลพล พลวัน, “ความรู้เกี่ยวกับอัยการ,” เอกสารโรเนียว สาขาสังคมสงเคราะห์ในกระบวนกรยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 2.

⁴¹ นิตา ว่องเจริญ, “การดำเนินคดีแพ่งของผู้เสียหายจำนวนมาก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 49.

จากความไม่เหมาะสมของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้กับคดีดังกล่าวแล้ว จึงเห็นได้ว่าผลประโยชน์ของประชาชนในเรื่องนี้ เป็นผลประโยชน์ในด้านสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนไม่สามารถที่จะคุ้มครองได้อย่างเหมาะสมโดยสภาพ ดังนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องใช้อำนาจของรัฐเพื่อเข้าคุ้มครองผลประโยชน์ประชาชนดังกล่าว ซึ่งรูปแบบที่มีความเหมาะสมกับกรณีนี้ก็คือ การกำหนดให้องค์การของรัฐเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เสียหายในการใช้สิทธิเรียกร้องในทางแพ่งจากผู้ก่อความเสียหาย ทั้งนี้ เพราะยอมเป็นการแก้ไขปัญหาวินิจฉัยข้อต่าง ๆ ที่ประชาชนต้องประสบอยู่จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ และมีความเป็นไปได้มากที่สุดด้วย

จากแนวคิดเรื่องการใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนี้ จึงทำให้ทราบว่า การใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน ในรูปแบบของการดำเนินคดีแพ่งแทนประชาชนผู้เสียหายนั้น จะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาวินิจฉัยข้อผิดของการดำเนินคดีของเอกชนเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากกรณีลพิษ ที่เกิดจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ และในการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนี้ กล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย

2.5 แนวคิดเรื่องอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ในการที่รัฐจะใช้อำนาจในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐในการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยการฟ้องร้องดำเนินคดีแพ่งนั้น เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมานานนับสิบปีแล้วว่าสมควรที่จะเป็นภาระหน้าที่ขององค์กรใด อย่างไรก็ตาม องค์การของรัฐที่รับผิดชอบการใช้อำนาจนี้อยู่ ในระบบกฎหมายต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ในระบบซีวิลลอว์จะมี "มินิสเตอร์ พับลิค" (Ministere Public) และในระบบคอมมอนลอว์ จะมี "แอททอร์นีย์ เจเนอรัล" (Attorney General) ซึ่งต่างก็คือ "พนักงานอัยการ" ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยการดำเนินคดีทางแพ่งนี้ ทั้งนี้ก็มาจากเหตุผลที่ว่าพนักงานอัยการนั้นนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่หลักในการดำเนินคดีอาญาแล้ว พนักงานอัยการยังมีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยการฟ้องและดำเนินคดีทางแพ่งด้วย⁴²

อำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้น ไม่ว่าจะในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ หรือในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ก็ตาม โดยทั่วไปแล้วต่างมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์พื้นฐานอย่างเดียวกันคือ การพิทักษ์หรือคุ้มครองประโยชน์ประชาชน

⁴² Ibid., p. 279.

อันได้แก่ การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและคุ้มครองสิทธิประชาชน ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง⁴³ ที่กล่าวเช่นนี้ก็เพราะว่าเมื่อพิจารณาจากกฎหมายหลักที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการของประเทศต่าง ๆ แล้วจะพบว่ามียุทธศาสตร์ที่ใกล้เคียงกัน เช่น ในประมวลกฎหมายการตั้งองค์กรในกระบวนการยุติธรรมแห่งประเทศไทยซึ่งตรา มาตรา ๗๕-๗๖-๗๗ ซึ่งกล่าวไว้ว่า พนักงานอัยการสามารถใช้อำนาจในการดำเนินคดีแพ่งในขณะใดก็ได้โดยอิสระ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ หรือในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประเทศอิตาลี มาตรา 70; 5 ก็ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งไว้ในการทำงานเดียวกันว่า พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งใด ๆ ก็ตามที่เห็นว่าเกี่ยวกับผลประโยชน์ประชาชน หรือในพระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ ค.ศ. 1947 ของประเทศญี่ปุ่น ก็กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้เช่นเดียวกัน ในมาตรา 4 ว่า พนักงานอัยการมีหน้าที่ปฏิบัติการในฐานะผู้แทนหรือผู้รักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยเฉพาะในการดำเนินคดีทางแพ่ง หรือในกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์⁴⁴ เช่น ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ก็จะมีหลักในการทำงานเดียวกันนี้ คือพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้วยกัน อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการของแต่ละประเทศก็ย่อมที่จะมีเอกลักษณ์ หรือยอมที่จะมีความแตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างกันระหว่างอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในกฎหมายซีวิลลอว์ และในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ หรือความแตกต่างกันระหว่างอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในแต่ละประเทศซึ่งอยู่ในระบบกฎหมายเดียวกันก็ตาม แต่ความแตกต่างดังกล่าวนั้นก็จะเป็นเรื่องของความแตกต่างปลีกย่อยในรายละเอียดเท่านั้น มากกว่าที่จะแตกต่างกันในอำนาจหน้าที่พื้นฐานหรืออำนาจหน้าที่หลัก

อย่างไรก็ดี ความแตกต่างในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์กับพนักงานอัยการในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบซีวิลลอว์ ที่ค่อนข้างเด่นชัดก็คือ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในทางกฎหมายของบุคคล กล่าวคือ พนักงานอัยการของประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ หรือที่เรียกว่า Attorney General นั้น จะสามารถเข้าร่วมดำเนินคดีแพ่งในคดีและกระบวนการพิจารณาทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะได้⁴⁵ หากแต่พนักงานอัยการในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์นี้จะถูกห้าม มิให้ดำเนินคดีที่เกี่ยวกับความสามารถทาง

⁴³ Ibid., p. 293.

⁴⁴ Ibid., pp. 294-295.

⁴⁵ P. H. Vartanian, "Annotation, Right or duty of attorney general to intervene in civil suits," American Law Reports 163: 1346.

กฎหมายของบุคคลเท่านั้น เช่นตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการจำกัดอำนาจของพนักงานอัยการไว้ว่า มิให้อำนาจดำเนินคดีที่เกี่ยวกับความสามารถทางกฎหมายของบุคคลผู้วิกลจริต ผู้ดื่มสุรามึนเมา หรือผู้ใช้จ่ายสุรุยสุราย เหล่านี้เป็นต้น⁴⁶ ส่วนพนักงานอัยการในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบซีวิลลอว์ หรือที่เรียกว่า *Ministère public* นั้น ก็จะมีอำนาจอย่างกว้างขวางที่จะเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาพิพากษาในคดีหรือการฟ้องคดีแพ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ประชาชนเช่นเดียวกับพนักงานอัยการในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ โดยมีได้ถูกจำกัดอำนาจในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับความสามารถในทางกฎหมายของบุคคลแต่อย่างใด นอกจากนี้แล้ว ในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ยังได้เน้นหนักในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสามารถของบุคคล สถานะบุคคลของปัจเจกชนและเรื่องเกี่ยวกับครอบครัว⁴⁷ อีกด้วย

แม้ว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์และในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบซีวิลลอว์ จะมีความแตกต่างกันอยู่บ้างดังกล่าวก็ตาม แต่ในส่วนของอำนาจหน้าที่พื้นฐานหรืออำนาจหน้าที่หลักนั้นจะไม่มีความแตกต่างกันนัก เหตุผลของการที่อำนาจหน้าที่พื้นฐานของพนักงานอัยการในระบบทั้งสองมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันหรือกล่าวได้ว่ามีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน “อาจจะเนื่องมาจากว่าพนักงานอัยการทั้งในระบบกฎหมายซีวิลลอว์และในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ต่างก็มีแหล่งที่มาทางประวัติศาสตร์เดียวกัน นั่นคือ แนวคิดโบราณของประเทศฝรั่งเศสที่เกี่ยวข้องกับอริบตีอัยการ (*Procureurs Généraux*) พนักงานอัยการทั้งสองระบบจึงเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ประชาชนในทางแพ่ง เหมือน ๆ กัน และด้วยเหตุนี้เอง ความแตกต่างในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของพนักงานอัยการทั้งสองระบบนี้จึงเป็นเรื่องของรายละเอียดปลีกย่อย มากกว่าที่จะเป็นความแตกต่างในเรื่องของอำนาจหน้าที่โดยตรง”⁴⁸

สำหรับประเทศไทยนั้น อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด⁴⁹ นั้น สามารถที่จะจำแนกออกได้เป็น 3 ประการหลัก คือ⁵⁰

⁴⁶Mauro Cappelletti, “Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation: A Comparative Study,” Michigan Law Review 73, No. 793: 826.

⁴⁷Ibid., p. 807.

⁴⁸Ibid., p. 830.

⁴⁹ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการ พ.ศ.

2528 ข้อ 5 และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2540.

⁵⁰กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “บทบาทอัยการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม,” วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1, ฉบับที่ 1: 52.

1. อำนาจความยุติธรรมในคดีอาญา หรือรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินคดีอาญา
2. รักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยการทำหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน รับผิดชอบต่อต่างคดีแพ่ง ตราจรรยาตัญญา ตอบข้อหารือทางกฎหมายให้แก่กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ
3. คู่สมรของประชาชนสาธารณะ หรือประโยชน์ประชาชน

พนักงานอัยการ⁵¹ ได้เริ่มมีขึ้นในปี ร.ศ. 111 และได้ตั้งเป็นกรมอัยการขึ้น เมื่อวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) เมื่อครั้งเริ่มก่อตั้งกรมอัยการนั้น ได้มีการระบุอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในทางเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เช่นเดียวกับของประเทศภาคพื้นยุโรป ดังจะเห็นได้จากกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม อันเป็นข้อบังคับสำหรับราชการในกรมอัยการ ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 มีความตอนหนึ่งว่า⁵² “.....มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ราชวิธีไทย เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชวิธีไทย เป็นทนายความในนามราชวิธีไทย เป็นพนักงานร่างแต่งประกาศพระราชบัญญัติต่าง ๆ แลกฎหมายนานาประเทศออกเป็นภาษาไทย พ้องกล่าวโทษผู้กระทำความผิดลงพระราชอาญา....”

จากกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมข้างต้นนั้น ความหมายแห่งคำว่า เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชวิธีไทยและเป็นผู้ฟ้องกล่าวโทษผู้กระทำความผิดลงพระราชอาญา นั้นย่อมจะเป็นการแสดงอยู่ในตัวว่า เหตุที่ต้องมีอัยการในสมัยนั้นก็เพื่อทำหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน รักษาผลประโยชน์ของชุมชนหรือของรัฐ⁵³ นั่นเอง และเป็นที่น่าสังเกตว่าอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีอาญาที่เป็นที่รู้จักกันมากในปัจจุบันนั้น ในสมัยเริ่มแรกกลับเป็นเพียงอำนาจหน้าที่รองลงไปเท่านั้น จะเห็นได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเมื่อครั้งมีการตราพระราชบัญญัติธรรม ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) กล่าวคือกฎหมายนี้ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรว่าต่างแก่ต่างคดีให้กับรัฐในมาตรา 35 ซึ่งบัญญัติว่า

⁵¹ กุลพล พลวัน, “ความรู้เกี่ยวกับอัยการ,” เอกสารโรเนียว สาขาสังคมสงเคราะห์ในกระบวนกรยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 35-37.

ในขณะนั้นกรมอัยการ สังกัดกระทรวงยุติธรรม.

⁵² กรมอัยการ, ประวัติกรมอัยการ (พระนคร: โรงพิมพ์อุตสาหกรรมพิมพ์, 2497), หน้า 1-4.

⁵³ กมล วรธนประภา, “ความหมายและประวัติของอัยการ,” บทบัญญัติ 25, (2511): 740.

“อัยการมีหน้าที่รับว่าคดีในประเภทต่อไปนี้

- ข้อ 1. ในคดีแพ่งเรื่องใดซึ่งเกี่ยวกับรัฐบาล
 ข้อ 2. ในคดีแพ่งอาญา ซึ่งข้าราชการต้องถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้ทำไปในหน้าที่ซึ่งเห็นสมควรที่อัยการจะว่าต่างข้าราชการนั้น ฯลฯ”

สำหรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในด้านการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประชาชนในสมัยนั้นก็มีอยู่อย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 อันเป็นพระบรมราชโองการ ซึ่งในสมัยนั้นนับว่าเป็นกฎหมาย⁵⁴ ตามตราสารที่ 36534 เรื่อง “ส่งข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง” ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 116 ข้อ 80 และ ข้อ 86 ซึ่งบัญญัติว่า

ข้อ 80 “ในความแพ่ง พนักงานรักษาทะอัยการมีอำนาจที่จะชี้แจงความเห็นแก่ศาลในการอย่างไรอย่างหนึ่ง ในคดีเรื่องใดซึ่งเกี่ยวแก่ประโยชน์ของรัฐบาล หรือสาธารณประโยชน์ หรือเกี่ยวแก่ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และเป็นพนักงานที่จะตรวจให้การเป็นไปตามคำพิพากษา ถ้าเห็นว่าศาลพิพากษาไม่ต้องกฎหมาย มีอำนาจที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาคดีเรื่องนั้นได้”

ข้อ 86 “หน้าที่พนักงานรักษาทะอัยการนั้น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องของคดีบรรดาที่มีประโยชน์ของรัฐบาล หรือสาธารณประโยชน์และความเรียบร้อยของบ้านเมือง เกี่ยวอยู่ในคดีเรื่องหนึ่งทั้งความอาญาและความแพ่ง”⁵⁵

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการที่จะเข้าร่วมในคดีแพ่งนั้น หาได้จำกัดว่าพนักงานอัยการต้องเป็นคู่ความในคดีมาแต่ต้นแต่อย่างใด หากแต่เป็นเรื่องที่พนักงานอัยการเองจะเห็นสมควรว่า ควรจะเข้าร่วมเพื่อรักษาประโยชน์ของสังคม หรือประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ดังปรากฏใน ข้อ 102 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในความแพ่งเรื่องใด ๆ แม้มีคู่ความต่างหาก แต่เกี่ยวกับประโยชน์ของราชการ หรือเกี่ยวด้วยสาธารณประโยชน์แม้ถึงศาลใด ให้ศาลแจ้งความให้พนักงานรักษาทะอัยการทราบ เมื่อพนักงานรักษาทะอัยการทราบว่าความแพ่งเรื่องใดเกี่ยวด้วยประโยชน์ของราชการ หรือเกี่ยวด้วยสาธารณประโยชน์อยู่ในศาลใดก็ให้ไปเอง หรือ

⁵⁴ กองวิชาการ กรมอัยการ, “ประวัติและอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการ,” วารสารอัยการ 4, ฉบับที่ 44 (สิงหาคม 2524): 36.

⁵⁵ อายู สมานเตชา, “อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด: ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 67.

แต่ผู้แทนไปฟังความเรื่องนั้น และว่ากล่าวในส่วที่จะรักษาประโยชน์ของราชการ และ
สาธารณประโยชน์”

นอกจากพนักงานอัยการจะเข้าร่วมในคดีแพ่งด้วยวิธีการดังกล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายยังถือว่าพนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐในอันที่จะดูแลรักษาผลประโยชน์ของสังคม หรือประโยชน์ของสาธารณะให้ดีที่สุด ดังนั้น คดีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์นั้น ก่อนที่ศาลจะพิพากษา ศาลจะต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบก่อนด้วยเสมอ ดังที่ปรากฏใน ข้อ 103 และข้อ 104 ซึ่งบัญญัติว่า

ข้อ 103 “เมื่อศาลได้พิจารณาความแห่งที่ว่านั้นเสร็จสำหรับแล้ว ก่อนที่จะตัดสินให้แจ้งต่อพนักงานรักษาพระอัยการ มีอำนาจที่จะชี้แจงข้อร้องเรียนแก่ศาลในส่วน การที่จะรักษาประโยชน์ของราชการและสาธารณประโยชน์ และให้ศาลพิเคราะห์ที่ถ้อยคำ ของพนักงานรักษาพระอัยการแล้วจึงพิพากษาเรื่องนั้นตามซึ่งเห็นสมควร”

ข้อ 104 “ถ้าพนักงานรักษาพระอัยการเห็นว่าศาลพิพากษาความแห่งคดี ที่ว่ามาไม่ถูกต้อง และจะทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ ก็มีอำนาจที่จะทูลเกล้าหรืออุทธรณ์คำ พิพากษานั้นได้ตามกระบวนพิจารณา”

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนดังที่กล่าว นี้ นั้น จะเห็นได้ว่าในอดีตจะเป็นอำนาจหน้าที่สำคัญและชัดเจนตามกฎหมาย หากแต่หลังจาก ที่ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 จนถึงมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้ว อำนาจหน้าที่ ดังกล่าวของพนักงานอัยการกลับลดความสำคัญลงไป และกลับกลายเป็นอำนาจหน้าที่ที่ไม่มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในกฎหมายอย่างที่เคยเป็นมาในอดีต อำนาจหน้าที่นี้ในปัจจุบันจะ แสดงออกมามีได้พบบัญญัติของ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 ซึ่ง บัญญัติว่า

“พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1)

(2) ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง กับมี อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการ สูงสุดหรือพนักงานอัยการ”

กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในปัจจุบัน จะมีการ กำหนดให้พนักงานอัยการรับผิดชอบการจัดกระจ่ายไปในกฎหมายต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ใน การคุ้มครองประโยชน์ประชาชน อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในส่วนนั้นนี้ ไม่ว่าจะเป็น ด้วยเหตุผลใดก็ตามที่ทำให้ความสำคัญลดน้อยลงไปและไม่ชัดเจนตามกฎหมายอย่างที่เคยเป็น

ในอดีตที่ผ่านมา แต่ในปัจจุบันนั้นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในส่วนนี้ได้กลับมามีความสำคัญขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ดังจะพบว่าในปัจจุบันกฎหมายหลายฉบับได้มีบทบัญญัติให้มีการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยผ่านกระบวนการยุติธรรมและมอบให้เป็นภาระหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะคุ้มครอง⁵⁶ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้จึงกล่าวได้ว่าได้ทวีความสำคัญมากขึ้น⁵⁷ และคาดว่าจะสำคัญยิ่งขึ้นอีกในอนาคต

เมื่อย้อนพิจารณาถึงปัญหาที่ประชาชนผู้เสียหายได้รับหรือที่ต้องประสบในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีลี้ภัยแล้ว ก็พบว่าในกรณีดังกล่าวนี้เป็นผลประโยชน์ในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนไม่สามารถคุ้มครองได้เองอย่างมีประสิทธิภาพ อันยอมเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องใช้อำนาจในการเข้าคุ้มครองประโยชน์ประชาชนดังกล่าว ในรูปของการดำเนินคดีแพ่ง โดยการทำหน้าที่ให้ตัวแทนของรัฐทำหน้าที่ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีดังกล่าวประชาชน สำหรับในประเด็นที่ว่าตัวแทนของรัฐดังกล่าวสมควรที่จะเป็นองค์กรใดนั้น จึงได้รับคำตอบเป็นที่ชัดเจนว่าองค์กรที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้มากที่สุดก็คือ พนักงานอัยการ เพราะเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเองแล้ว การทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการเข้าดำเนินคดีแพ่งแทนประชาชน ก็ถือว่าเป็นภารกิจโดยตรงของพนักงานอัยการอยู่แล้ว หากแต่อย่างไร้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น

จากแนวคิดเรื่องอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ จึงทำให้ทราบได้ว่า ในปัญหาข้อขัดข้องจากการดำเนินคดีของเอกชนเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีมลพิษอันเนื่องมาจากความไม่เหมาะสมของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้กับกรณีดังกล่าว นั้น แนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ก็คือ การใช้อำนาจรัฐเข้าคุ้มครองผลประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งถือได้ว่าเป็นผลประโยชน์ประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมประการหนึ่งด้วย โดยรูปแบบของการเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนประชาชน และองค์กรที่มีความเหมาะสมในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐเพื่อรับผิดชอบในกรณีนี้ก็คือ พนักงานอัยการนั่นเอง

แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น จึงเห็นได้ว่าในเรื่องของการก่อให้เกิดมลพิษทำคามเสียหายแก่ชีวิต ทรัพย์สินของเอกชนนั้น เป็นภาระกระทำ

⁵⁶ รัชนีกร โขติชัยสถิตย์, “การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนโดยอัยการ: วิเคราะห์ตามแนวทางสังคมสงเคราะห์” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 57.

⁵⁷ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “บทบาทอัยการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม,” วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1, ฉบับที่ 1: 52.

ละเมิดต่อสิทธิของเอกชน และผู้เสียหายย่อมสมควรที่จะต้องได้รับการชดเชยความเสียหายดังกล่าวนั้นอย่างเป็นธรรม ซึ่งบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ก็ไม่สามารถที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ต้องมีบทบัญญัติในเรื่องละเมิดที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักซึ่งแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 คือได้นำทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดมาใช้เป็นหลักในการวินิจฉัยความรับผิดในทางละเมิดของผู้กระทำ แต่แม้กระนั้นก็ตาม ในการทำหน้าที่เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 นั้น ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีก็ยังคงมีอยู่ อันได้แก่ปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ในคดี, ปัญหาเกี่ยวกับความคุ้มครองแก๊งค์จริงของพยานหลักฐานในคดี และปัญหาของค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ทั้งนี้เพราะในการดำเนินคดีดังกล่าวประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้สำหรับในการทำเนิคดีแพ่งทั่วไปนั้น ไม่สามารถที่จะเอื้อประโยชน์ต่อผู้เสียหายหรือโจทก์ได้อย่างเป็นธรรม ซึ่งทำให้โจทก์เสียเปรียบผู้ที่ก่อความเสียหายหรือจำเลยในการดำเนินคดีอยู่เป็นอันมาก ดังนั้น การพึ่งพาอำนาจรัฐในการให้ความช่วยเหลือโดยถือว่าการทำความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการทำความเสียหายต่อประโยชน์ประชาชน จึงเป็นแนวทางที่มีความเป็นไปได้และมีผลที่เหมาะสมในการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาล่าช้า ทั้งนี้เพราะการใช้อำนาจของรัฐในกรณีนี้ย่อมถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลสมัยใหม่ประการหนึ่งในการที่จะต้องเข้าคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนด้วย โดยรูปแบบของการดำเนินคดีแทนให้แก่ประชาชน ซึ่งองค์กรที่มีความเป็นไปได้และมีผลที่เหมาะสมในการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาล่าช้า ทั้งนี้เพราะการใช้อำนาจของรัฐในกรณีนี้ย่อมถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลสมัยใหม่ประการหนึ่งในการที่จะต้องเข้าคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนด้วย โดยรูปแบบของความมั่นคงแทนให้แก่ประชาชน ซึ่งองค์กรที่มีความเหมาะสมจะทำหน้าที่นี้ได้ดีที่สุดและมีความเป็นไปได้มากที่สุดก็คือ พนักงานอัยการ ด้วยเหตุว่าพนักงานอัยการนี้ถือว่าเป็นทนายความแผ่นดินผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของส่วนรวม และการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั้นก็จะเป็นบทบาทหรือภารกิจของพนักงานอัยการที่ทวีความสำคัญมากขึ้นในสมัยปัจจุบันอยู่แล้วด้วย

การกำหนดหรือขยายให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนเอกชนผู้เสียหายจากเหตุมลพิษตามมาตรา 96 จึงเป็นความคิดที่มีหลักทฤษฎี แนวความคิดรองรับว่าเป็นสิ่งที่เหมาะสมและเป็นไปได้ หากใช้หลักหรือความคิดที่ปราศจากเหตุผลแต่อย่างใด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในต่างประเทศดังจะได้กล่าวในบทที่ 3 และในประเทศไทยเองดังจะได้กล่าวในบทที่ 4 ก็จะพบว่าแนวความคิดนี้สามารถเป็นจริงได้และสมควรที่จะมีการนำไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน เพื่อผลคือการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในการได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายที่ตนได้รับจากมลพิษ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม นอกจากนี้แล้วยังเป็นการใช้มาตรการทางแพ่งให้มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมอีกด้วย โดยการวิเคราะห์แนวทางให้เกิดผลได้ดังนี้

จะได้กล่าวในบทที่ 5 เพื่อที่จะเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องหรือรองรับแนวคิดดังกล่าวในบทที่ 6 ต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย