

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันเป็นปัญหาที่สำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนในสังคมอย่างมาก ผลกระทบจากมลภาวะเป็นพิษและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมส่งผลร้ายที่เห็นได้ชัดเพิ่มขึ้นตามลำดับ ทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนเคยใช้ร่วมกันถูกทำลายไปอย่างมาก ป่าไม้และสัตว์ป่าถูกบุกรุก ทำลายจากกลุ่มคนที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ผลกระทบที่เกิดจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มีแนวโน้มในลักษณะที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นและเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ อันถือได้ว่าเป็นปัญหาสังคมในระดับประเทศที่รุนแรงและมีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้คดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะกว้างและยากที่จะป้องกันอีกด้วย แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ออกเป็นพระราชบัญญัติเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ อยู่หลายฉบับ แต่จะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติดังคงปรากฏให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่อง มีประชาชนเดือดร้อนจากภาวะมลพิษและเกิดการสูญเสียป่าไม้หรือสัตว์ป่าเป็นจำนวนมากแสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันน่าจะไม่ใช่ต่อการคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนไม่อาจทำให้ประชาชนได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีตามสิทธิที่เขามีอยู่ตามรัฐธรรมนูญและไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นธรรม ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการคุ้มครองดูแลและจัดการสิ่งแวดล้อมในภาพรวม แม้จะบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมไว้ก็ตาม แต่ในส่วน of ค่าเสียหายนั้น นอกจากจะกำหนดให้ค่าเสียหายรวมถึงความรวมถึงค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องจ่ายไปในการขจัดมลพิษแล้ว ค่าเสียหายส่วนอื่นก็ไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าหมายถึงกรณีใดบ้าง จึงต้องอาศัยกฎหมายละเมิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเป็นฐานในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งหลักกฎหมายละเมิดทั่วไปดังกล่าวใช้บังคับกับคดีละเมิดทั่วไปทุกชนิดโดยมิได้แยกบังคับตามลักษณะของการก่อเหตุละเมิดเหมือนอย่างคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะแตกต่างกับคดีละเมิดทั่วไปหลายประการ อีกทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นอาจต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญหลายสาขาวิชาชี้พินิจพิสูจน์ความเสียหายที่ไม่ปรากฏอาการและความเสี่ยงภัยที่อาจสืบเนื่องต่อไปในอนาคต แต่หลักกฎหมายละเมิดที่เรานำมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการ

เยียวยาความเสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมโดยพิจารณาแต่เฉพาะผลเสียหายจากสภาพที่ปรากฏจากตัวผู้เสียหายเป็นสำคัญ ดังนั้นการกำหนดค่าเสียหายในลักษณะนี้จะถูกกำหนดให้ชดใช้ค่าเสียหายตามสภาพที่ปรากฏและเท่าที่พิสูจน์ได้ในขณะนั้นเท่านั้น ซึ่งเมื่อนำมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมจึงไม่สามารถยับยั้งการกระทำของผู้ก่อมลพิษหรือผู้บุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติได้ และยังไม่ครอบคลุมความเสียหายที่รัฐหรือประชาชนได้รับจากการทำลายสิ่งแวดล้อมด้วย เพราะความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีความเสียหายบางอย่างที่ไม่ปรากฏอาการให้เห็นในขณะนั้น เช่น การสะสมของสารพิษอันตรายในร่างกายหรือในกระแสเลือดของผู้เสียหายที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยร่างกาย และชีวิตของผู้เสียหายต่อเนื่องมาภายหลังจากที่คดีเสร็จสิ้นจากศาลไปแล้วหรือกรณีความเสียหายต่อระบบนิเวศ ต้นน้ำลำธารหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่ปรากฏภายหลังว่าต้องเสียหายจากการบุกรุกเพื่อตัดไม้ทำลายป่า เป็นต้น

เมื่อมาตรการทางกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่สามารถคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและประชาชนให้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีได้ อาจเป็นผลมาจากการที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายไม่มีความเกรงกลัวกฎหมายเนื่องจากการให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายตามที่โจทก์หรือผู้เสียหายพิสูจน์ได้ทำให้จำเลยรู้สึกว่าการรับผิดในจำนวนเงินที่ไม่มากหรือคาดการณ์ได้ เพราะบางครั้งก่อนที่จะกระทำละเมิดก็อาจมีการคำนวณผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำละเมิดเปรียบเทียบกับความรับผิดในจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ให้กับผู้เสียหายว่าสมควรเสี่ยงที่จะกระทำความผิดหรือไม่ จึงไม่เข็ดหลาบที่จะกระทำความผิดซ้ำอีก นอกจากนี้บทกำหนดโทษทางอาญาเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติบางประเภท เช่น สัตว์ป่า ก็ต่ำมาก จึงพบเห็นการลักลอบล่าสัตว์ป่าไปขายอยู่เสมอ ดังนั้น เราจึงควรมีมาตรการเสริมเพื่อคุ้มครองรักษาสีเขียวและทรัพยากรธรรมชาติ เพราะหากสิ่งเหล่านี้เสียหายไปแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อรัฐ ประชาชน และสังคมโดยรวม ซึ่งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์จะมีหลักการกำหนดค่าเสียหายอยู่หลายประเภทที่นอกเหนือไปจากการกำหนดค่าเสียหายเพื่อเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริงโดยจะกำหนดแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของการกำหนดค่าเสียหายประเภทนั้น ๆ และมีค่าเสียหายอยู่ประเภทหนึ่งที่เรียกว่า “ค่าเสียหายเชิงลงโทษ” (punitive damages) เป็นค่าเสียหายที่ศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดขึ้นเป็นพิเศษนอกเหนือจากค่าเสียหายตามความเป็นจริงให้ผู้กระทำต้องรับผิดชอบด้วย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้กระทำเกิดความเกรงกลัว เข็ดหลาบไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำอีก และเป็นการป้องปรามบุคคลอื่นไม่ให้เขาเป็นเยี่ยงอย่าง ในกรณีที่พบว่าผู้กระทำละเมิดมีเจตนาร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากนำหลักดังกล่าวมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมของไทยก็จะช่วยเสริมมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยนำมาใช้ในกรณีที่พบว่าผู้กระทำความผิดมีความจงใจ

ละเลยหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่สนใจนำพาต่อการรักษามาตรฐานสิ่งแวดล้อมในการประกอบกิจการของตนหรือมุ่งทำลายทรัพยากรธรรมชาติและนำมาขายเพื่อประโยชน์ของตนเอง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและต่อรัฐ แม้ว่าในบางครั้งผู้กระทำอาจยังก่อความเสียหายได้ไม่มากเพราะมีผู้พบเห็นการก่อความเสียหายนั้นก่อน ซึ่งถ้าใช้หลักการเยียวยาค่าเสียหายตามความเป็นจริงผู้กระทำก็รับผิดชอบเพียงเท่าที่เสียหายที่มีจำนวนไม่มาก แต่ถ้าใช้หลักค่าเสียหายเชิงลงโทษศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษให้ผู้กระทำต้องรับผิดชอบได้อีกส่วนหนึ่ง หากการกระทำนั้นแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ชั่วร้ายในการไม่ใส่ใจถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งก็จะเป็นการลงโทษให้ผู้กระทำผิดชัดเจนและทำให้ผู้ที่กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงได้ศึกษาหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ว่ามีหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษอย่างไร มีข้อดีข้อเสียส่วนใดบ้าง รวมถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ประเทศเหล่านี้ประสบจากการใช้หลักค่าเสียหายเชิงลงโทษ เพื่อจะได้นำมาปรับใช้กับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยว่ามาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติหรือลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีหลักเกณฑ์อย่างไร มีขอบเขตการคุ้มครองเพียงใด และประการสำคัญคือศึกษาว่าหลักกฎหมายของไทยมีการเปิดช่องให้นำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ได้หรือไม่ นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้ศึกษาแนวทางในการนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมของไทยว่าควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์เช่นใดเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมที่มีความพิเศษแตกต่างกับคดีแพ่งหรือคดีอาญาทั่วไป ตลอดจนแนวคิดในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนและปัญหาในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมปัจจุบันที่ส่งผลกระทบถึงการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลภาวะเป็นพิษ

2. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา วัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษตามหลักกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และประเทศเยอรมนีที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ รวมทั้งตัวอย่างคดีสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศที่นำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ด้วย

3. เพื่อศึกษาถึงหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางแพ่งและการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อเอกชนและความเสียหายต่อรัฐว่าสามารถคุ้มครองผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้มีประสิทธิภาพเพียงใด

4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียของหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษและแนวทางที่เหมาะสมในการนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทยเพื่อจะได้เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดค่าเสียหายให้มีความเป็นธรรม ตลอดจนทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษตามสมควรและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

3. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งเน้นการศึกษาหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษซึ่งเป็นหลักในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์เพื่อที่จะนำมาปรับเข้ากับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย โดยผู้เขียนจะทำการศึกษาถึงวัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ของหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษตามหลักกฎหมายต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา ความสำคัญ สภาพปัญหาและสถานการณ์ของสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติในประเทศไทย มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายต่อบุคคลและต่อรัฐในคดีสิ่งแวดล้อมว่ามีลักษณะการคุ้มครองเยียวยาอย่างไร มีปัญหาในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนส่วนใดบ้าง ตลอดจนกฎหมายไทยมีการเปิดช่องให้นำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ได้หรือไม่ เพียงใด จากนั้นจึงศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการลงโทษผู้กระทำความผิด และเกิดประโยชน์ในการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและเยียวยาผู้เสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษได้อย่างแท้จริง

4. สมมุติฐาน

1. กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของไทยไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ และหลักกฎหมายในเรื่องละเมิดก็ไม่เปิดช่องให้กำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้

2. หากมีการนำหลักในเรื่องค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้จะช่วยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมได้มากขึ้นและสามารถป้องกันตลอดจนแก้ไขปัญหาการทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

แหล่งข้อมูลของการศึกษานั้น ผู้เขียนได้ทำการค้นคว้าวิจัยเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้า ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และนำข้อมูลดังกล่าวมาศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาของการกำหนดค่าสินไหมทดแทนอันส่งผลต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหาย รวมทั้งความเป็นมา วัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ของหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษ ซึ่งศึกษาได้จากตำราต่าง ๆ บทบัญญัติของกฎหมาย บทความ แนวคำพิพากษาของศาล ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์หา แนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาของมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยเกี่ยวกับการ กำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และประชาชนและความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการเสริมเพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายอย่างเป็นธรรมและสิ่งแวดล้อมได้รับความคุ้มครองมากขึ้น
2. ทำให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษที่มีอยู่ในต่างประเทศ ทั้ง ความเป็นมา วัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ ตลอดจนข้อดีข้อเสียของหลักดังกล่าว เพื่อนำมาวิเคราะห์หา แนวทางที่เหมาะสมกับคดีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายไทย
3. ทำให้ได้หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษเพื่อเป็นแนวทางใน การปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยให้มีประสิทธิภาพ มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น
4. หากมีการนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษไปปรับใช้กับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยตาม หลักเกณฑ์ที่วิเคราะห์ไว้ จะช่วยให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษและเกิดความเกรงกลัว เช็ดหลาบ ไม่กล้ากระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติอีก รวมทั้งทำให้ผู้เสียหายจากคดี สิ่งแวดล้อมได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรม ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับความ คุ้มครองมากขึ้น