

บทที่ 2

ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมและแนวคิดในการกำหนด ค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อม

คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีความแตกต่างกับคดีทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมนั้นกระทบต่อผู้คนจำนวนมากทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่างกับคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่มีผลกระทบต่อปัจเจกชนบางคนหรือบางกลุ่มเท่านั้น แต่ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมหรือการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการชดเชยตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือชดเชยค่าเสียหายตามความเป็นจริงและไม่เกินค่าชดเชยที่ผู้เสียหายพิสูจน์ค่าเสียหายได้เพียงใด จึงทำให้วิธีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในปัจจุบันอาจไม่เหมาะสมกับลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ อาจไม่สามารถทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความสำนึก ส่งผลให้การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ประสบผลสำเร็จ

ดังนั้น ในบทนี้จึงขอเสนอเกี่ยวกับลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมและแนวคิดในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความเข้าใจในภาพรวมและสามารถเชื่อมโยงความคิดเกี่ยวกับลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

1. ความสำคัญของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อทุกชีวิตในโลกซึ่งทุกคนควรจะต้องให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองรักษา อีกทั้งหากเกิดข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมขึ้นจนกลายเป็นคดีสิ่งแวดล้อม คดีสิ่งแวดล้อมก็มีลักษณะพิเศษต่างกับคดีทั่วไป ในหัวข้อนี้จึงเป็นเรื่องของการทำความเข้าใจกับลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมที่หากเกิดขึ้นจะมีผลกระทบเป็นวงกว้างเพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.1 ความสำคัญของการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติเป็นทรัพย์สินสมบัติของมวลมนุษยชาติซึ่งทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ และจะเห็นได้ว่าหากไม่มีทรัพยากรธรรมชาติอย่างเช่น ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ หรือหากสิ่งเหล่านี้จะต้องอยู่ในภาวะที่เป็นพิษแล้ว ย่อมส่งผลให้เราไม่สามารถมีชีวิตอยู่ได้ ในอดีตนั้น เราอาจคิดว่าทรัพยากรธรรมชาติมีอย่างเหลือเฟือและเพียงพอกับความต้องการของมนุษย์ เพราะในขณะนั้น ประชากรในประเทศต่าง ๆ ยังมีน้อย และอัตราการอุปโภคบริโภคทรัพยากรธรรมชาติต่อบุคคลก็ยังไม่สูงเท่ากับในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา มนุษย์ก็ทราบถึงความจำกัดของทรัพยากร ต่าง ๆ บนโลก จะเห็นจากปัญหาการลดปริมาณของทรัพยากรประมงในมหาสมุทรต่าง ๆ การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และการสูญพันธุ์ของสัตว์หลายชนิดไปจากพื้นโลก และปัญหามลพิษต่าง ๆ บนผิวโลกที่สภาพแวดล้อมไม่สามารถบำบัดฟื้นฟูด้วยตนเองได้อีกต่อไป แม้ว่าทรัพยากรธรรมชาติบางอย่างอาจจะมีการเกิดใหม่เพื่อทดแทนส่วนที่สูญเสียไปได้ แต่เมื่อใดที่อัตราการใช้ทรัพยากรธรรมชาติชนิดนั้นสูงกว่าอัตราการเกิดใหม่แล้ว จะทำให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติชนิดนั้นขึ้นมา ด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับทรัพยากรในลักษณะดังกล่าว ทำให้ต้องมีการสงวนรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่บนโลกและมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับมีแนวความคิดในทางปรัชญาที่สนับสนุนเหตุผลของการที่มนุษย์จะต้องอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังนี้

1. เราไม่ควรจะถือว่ามนุษย์นั้นเป็นผู้พิชิตโลกหรือธรรมชาติทั้งหมด แต่ควรถือว่ามนุษย์นั้นเป็นเพียงสมาชิกคนหนึ่งในชุมชนของโลกและควรจะต้องให้ความเคารพต่อสมาชิกอื่น ๆ บนพื้นโลกและชุมชนของโลกโดยส่วนรวม เป็นการไม่ถูกต้องในการกำหนดว่าควรจะอนุรักษ์สิ่งใดหรือไม่นั้นให้ดูจากมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของสิ่งนั้นเป็นหลักเพราะมีหลายสิ่งหลายอย่างบนโลกที่ไม่มีมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ แต่ทุกสิ่งมีสิทธิที่จะอยู่บนพื้นโลก อย่างไรก็ตาม มิได้ห้ามว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรหรือสิ่งต่าง ๆ ใต้นั้น จะต้องไม่มีการใช้ประโยชน์จากสิ่งนั้นเลยเพราะการอนุรักษ์ที่ตินั้นเป็นการทำให้เกิดความสมดุลระหว่างการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากพืช สัตว์ หรือสิ่งอื่น ๆ กับการให้พืช สัตว์ และสิ่งอื่นนั้นได้สามารถสร้างสิ่งที่สูญไปขึ้นมาทดแทนได้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้สามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไปนั่นเอง ซึ่งแนวความคิดนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างแพร่หลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนักอนุรักษ์¹

¹ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2550), น. 41-43.

2. การคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นดำเนินไปเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นหลังด้วย มิใช่เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบันแต่เพียงอย่างเดียว เช่น การที่เรารักษาป่าไม้หรือปลูกต้นไม้ขึ้น คนส่วนใหญ่คงมิได้ทำเพื่อประโยชน์ของตนเองเท่านั้น แต่คงทำเพื่อประโยชน์ของลูกหลานตนด้วย หรือหากเป็นการดำเนินการของทางราชการ เหตุผลส่วนหนึ่งก็เพื่อประโยชน์แก่คนไทยรุ่นหลังที่จะได้รับประโยชน์จากการปลูกป่าหรือรักษาป่าเช่นว่านั้น เพราะคนส่วนใหญ่ในสังคมคงต้องการให้ลูกหลานของตนอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีเช่นเดียวกับตน หากพิจารณาถึงผู้ที่เป็นรัฐบาลแล้ว ก็คงต้องการให้ประชาชนรุ่นหลังในประเทศตนมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อไปเช่นกัน คนในแต่ละรุ่นของสังคมนั้นต่างก็มีสิทธิในการใช้และแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรบนพื้นโลกเท่าเทียมกัน คนรุ่นก่อนไม่มีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรบนพื้นโลกมากจนกระทั่งก่อให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากรนั้นต่อคนรุ่นหลัง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างคนในแต่ละรุ่น จึงควรจะต้องมีการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้คนรุ่นหลังได้มีโอกาสใช้ทรัพยากรและอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีเช่นเดียวกับคนรุ่นก่อน²

แม้ว่ามนุษย์จะเริ่มรับรู้ถึงข้อจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและมีแนวความคิดหลากหลาย เกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติก็ตาม แต่ทรัพยากรธรรมชาติก็ยังคงถูกประเมินค่าไปในทางเศรษฐกิจและการพัฒนา โดยถือเป็นเพียงปัจจัยในการผลิตเพื่อการค้า และการบริโภค มีการขุดค้นทรัพยากรแร่ธาตุต่างๆ ขึ้นมาใช้ประโยชน์เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการแก่งแย่งที่จะครอบครองและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร้ขีดจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่เศรษฐกิจโลกมีการพัฒนาและเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากการขยายตัวของการค้าขาย การอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว กิจกรรมเหล่านี้ได้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติต้องร่อยหรอลงอย่างรวดเร็ว³ ประกอบกับผู้ประกอบการจำนวนมากมักไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติให้ควบคู่ไปกับการประกอบธุรกิจ ส่งผลให้ปัญหาความเสื่อมสลายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้การขยายตัวของชุมชนได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมืองด้วยเช่นกัน ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่างๆ เช่น ปัญหาน้ำเน่าเสีย อากาศและเสียงเป็นพิษ ปัญหาขยะและของเสียอันตราย เป็นต้น ทำให้ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกใช้เป็นแหล่งรองรับมลพิษและของเสียจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์อีกด้วย

² เฟื่องอ้าง, น. 43-44.

³ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549), น.23.

เนื่องจากโลกในปัจจุบันมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การค้า การพัฒนา การท่องเที่ยว และสภาพแวดล้อม ดังนั้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงส่งผลกระทบและมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับปัญหาด้านอื่นๆ อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ได้จำกัดอยู่เพียงภายในแหล่งหรือเขตแดนของประเทศที่ก่อให้เกิดปัญหาเท่านั้น แต่ได้ส่งผลกระทบไปยังประเทศเพื่อนบ้านอีกด้วย และในบางกรณียังได้ส่งผลกระทบโดยรวมต่อระบบนิเวศของโลกได้ด้วยเช่นกัน ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่เราจะต้องให้ความสำคัญ โดยแต่ละประเทศควรจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมและเข้มงวดหรือมีแนวนโยบายของรัฐในการที่จะคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเกิดความห่วงใยและรู้จักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เพราะมิฉะนั้น ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอาจถูกทำลายจนยากเกินที่จะเยียวยา

1.2 ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม

การกำหนดนิยามและขอบเขตของคดีสิ่งแวดล้อมว่าแตกต่างกับคดีทั่วไปอย่างไร เป็นเรื่องที่ยาก เนื่องจากหากจะให้คดีสิ่งแวดล้อมหมายถึงข้อพิพาทหรือความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว คงจะครอบคลุมไปในคดีทุก ๆ ประเภทจนไม่มีขอบเขตจำกัดที่ชัดเจน และน่าจะไม่ถูกต้องนักเพราะเป็นการให้ความหมายที่กว้างเกินไป อีกทั้งยังมีผลกระทบต่อเขตอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วย

เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย และในต่างประเทศก็มีแนวปฏิบัติแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศ ดังนั้น การวางหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดกรอบหรือขอบเขตว่าคดีประเภทใดบ้างควรจัดเป็นคดีสิ่งแวดล้อม จึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอันดับแรกและเกณฑ์ที่จะนำมาพิจารณาควรยึดหลักตามแนวความคิดพื้นฐานที่ทุกประเทศมุ่งจะอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญนั่นเอง สำหรับประเทศไทยรัฐมีแนวความคิดที่จะอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมพร้อมทั้งแก้ไขปัญหามลพิษที่ประสบอยู่ จึงพยายามใช้กลไกทางกฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหามลพิษทางด้านสิ่งแวดล้อม⁴

⁴ วินัย เรืองศรี , “ลักษณะและขอบเขตคดีสิ่งแวดล้อม,” เอกสารประกอบการบรรยาย วิชาปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , น. 3-6.

อย่างไรก็ตามก่อนที่จะให้ความหมายของคดีสิ่งแวดล้อม จะต้องทราบความหมายของคำว่า สิ่งแวดล้อมเสียก่อน โดยความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อมนั้นมีความสำคัญ เนื่องจากจะเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงกรอบหรือขอบเขตแห่งปัญหาสิ่งแวดล้อมว่า ได้ครอบคลุมไปในเรื่องอะไรที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมบ้าง ดังนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศจึงให้คำนิยามของสิ่งแวดล้อมเอาไว้ เพื่อที่จะบ่งบอกให้รู้ว่า เนื้อหาทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเรื่องใด บางประเทศที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้าน เช่น กฎหมายว่าด้วยมลพิษทางอากาศ กฎหมายมลพิษทางน้ำ ฯลฯ ก็จะมีการให้ความหมายไว้เฉพาะตามขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ บางประเทศที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน หรือกฎหมายสิ่งแวดล้อมลักษณะเบ็ดเสร็จ(comprehensive) ที่รวมเอาปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ เข้าไว้เป็นฉบับเดียวกัน ก็จะต้องมีคำนิยามความหมายของสิ่งแวดล้อมเอาไว้ให้ชัดเจน เพื่อบ่งบอกถึงขอบเขตของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายฉบับนั้นประสงค์จะใช้บังคับไปถึง⁵

สำหรับประเทศไทยได้บัญญัติความหมายของคำว่าสิ่งแวดล้อมไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า “สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งทีมนุษย์ได้สร้างขึ้น”

ความหมายของสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จึงมีลักษณะกว้างขวางครอบคลุมไปทุกด้าน ที่รวมเอาทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบๆ ตัวมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่มีชีวิตหรือไม่มีชีวิต ทั้งที่เป็นรูปธรรมคือ สิ่งสัมผัสได้ และนามธรรมคือสิ่งที่สัมผัสไม่ได้ เช่น วัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ และเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลเกี่ยวข้องกับมนุษย์โดยตรงและทางอ้อม และยังเป็นปัจจัยที่ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ผลกระทบจากปัจจัยหนึ่งจึงมีส่วนเสริมสร้างหรือทำลายอีกส่วนหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁶

จากความหมายของสิ่งแวดล้อมที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น “คดีสิ่งแวดล้อม (Environmental Cases)” จึงหมายถึง คดีแพ่งหรือคดีอาญาที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งการกระทำ ความผิดในลักษณะเช่นนี้มีความคล้ายคลึงกับการกระทำละเมิด กล่าวคือ มีการกระทำของบุคคล

⁵ ชนาธิป เหมือนพะวงศ์, “พยานผู้เชี่ยวชาญในคดีแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.7.

⁶ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2538), น.15.

เป็นองค์ประกอบสำคัญในการกระทำความผิด⁷ และเมื่อเกิดคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น กฎหมายที่จะต้องนำมาพิจารณาตัดสินคดีก็ได้แก่ กฎหมายสิ่งแวดล้อม นั่นเอง ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะมีเพียงใดและได้แก่กฎหมายฉบับใดบ้างนั้น ไม่อาจจะพิจารณาจากชื่อของกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว คงจะต้องพิจารณาในรายละเอียดและเนื้อหาของกฎหมายแต่ละฉบับ เพราะไม่อาจแบ่งแยกได้ชัดเจนว่ากฎหมายในลักษณะใดเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่พอที่จะให้คำจำกัดความได้ว่า “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” (Environmental Law) คือ กฎหมายที่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือหรือมาตรการในการป้องกัน แก้ไข บรรเทา ลงโทษ หรือเยียวยาผลจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือคุกคามต่อสิ่งแวดล้อม สาธารณสุขและความปลอดภัยแก่บุคคลและทรัพย์สิน รวมถึงการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย ดังนั้นกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีจำนวนมากและกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป อีกทั้งไม่อาจหมายถึงเฉพาะกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นเฉพาะเรื่องเท่านั้น แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งนับเป็นกฎหมายพื้นฐานทั่วไปก็ยังมีบทบัญญัติที่คุ้มครองในเรื่องดังกล่าวอยู่เช่นกัน⁸ ทั้งนี้ หากแบ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมตามวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองและจัดการจะแบ่งได้ 2 กลุ่มคือ กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติและกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษซึ่งมีกฎหมายรวมกันทั้งหมด 24 ฉบับ ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาคลองรัตนโกสินทร์ ร.ศ.121 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.2520 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 และพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ.2535

2. กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมด้านมลพิษ ได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 (29 ธันวาคม 2514) เรื่องการควบคุมการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ.2504 พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ.2530 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535

⁷ ประพันธ์ ทรัพย์แสง, เอกสารใช้ประกอบการบรรยาย Asian Justices Workshop on The Environment, ศูนย์การประชุมแห่งสหประชาชาติ กรุงเทพมหานคร, วันที่ 26 เมษายน 2549, น.1.

⁸ วินัย เรืองศรี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น.6.

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.2543 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

อย่างไรก็ดี กฎหมายบางฉบับก็มีวัตถุประสงค์ทั้งการคุ้มครองและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและป้องกันสิ่งแวดล้อมจากมลพิษ เช่น พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นต้น

หากพิจารณาในแง่กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กำหนดความรับผิดชอบและความเสียหายทางแพ่งก็ได้บัญญัติอยู่ในกฎหมายดังต่อไปนี้

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ กฎหมายลักษณะละเมิด คือ ความรับผิดชอบละเมิด มาตรา 420 , การใช้สิทธิเกินส่วน มาตรา 421 , ความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์อันตราย มาตรา 437 , การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด มาตรา 438 และกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน คือ การก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ มาตรา 1337 , การเก็บกักและระบายน้ำระหว่างที่ดินข้างเคียง มาตรา 1339 และมาตรา 1340 , การป้องกันการรั่วซึมของน้ำและสิ่งโสโครก มาตรา 1342 , การใช้น้ำเพื่อประโยชน์ที่ดินติดทางน้ำ มาตรา 1355

2. กฎหมายสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านมลพิษตามพระราชบัญญัติ 24 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ มาตรา 96 , ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ มาตรา 97 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ได้แก่ ข้อระวังของผู้ผลิต ผู้นำเข้า ขนส่ง และมีไว้ในครอบครอง มาตรา 59 ถึง มาตรา 62 , ความเสียหายจากวัตถุอันตรายซึ่งอยู่ในความครอบครอง มาตรา 63 , ความรับผิดชอบต่อผู้รับมอบวัตถุอันตราย มาตรา 64 , ความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้อื่น มาตรา 64 , การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยรัฐ มาตรา 69 และพระราชบัญญัติอื่นๆ ในจำนวนพระราชบัญญัติ 24 ฉบับ เป็นต้น⁹

ดังนั้น ในส่วนของคดีสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการกำหนดค่าเสียหายทางแพ่งจึงมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดและ

⁹ ธานีป เหมือนพะวงศ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น.9-10.

ลักษณะทรัพย์สิน ในส่วนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ จึงได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535¹⁰

จากความหมายของคดีสิ่งแวดล้อมตามที่ได้ศึกษามาแล้วนั้น ผู้เขียนเห็นว่าคดีสิ่งแวดล้อม หมายถึง คดีใดๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรอบตัวมนุษย์ และส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก โดยนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมาแล้วใช้ในการพิจารณาตัดสินคดี ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลใดก็เป็นคดีสิ่งแวดล้อมได้ หากเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.3 ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อม

คดีสิ่งแวดล้อมโดยสภาพแล้วมีความพิเศษแตกต่างจากคดีความทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะของมูลคดีและผลที่เกิดขึ้น กล่าวคือ คดีสิ่งแวดล้อมเกิดจากการกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวม แต่ในส่วนของความรับผิดทางแพ่งแล้วก็จะเหมือนกับการกระทำละเมิดหรือคดีละเมิดทั่วไป เนื่องจากการนำเอากฎหมายละเมิดมาใช้ หรือในส่วนของความรับผิดทางอาญาก็จะเหมือนกับการกระทำผิดทางอาญาทั่วไป กล่าวคือ มีการกระทำของบุคคลเป็นองค์ประกอบสำคัญ อย่างไรก็ตาม คดีสิ่งแวดล้อมยังมีความยุ่งยาก ซับซ้อนและลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะ ดังนี้

1.3.1 ก่อความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

เดิมเมื่อก้าวถึงคดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่มักจะเป็นคดีที่เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย จิตใจ หรือความเดือดร้อนรำคาญ โดยมีสาเหตุมาจากภาวะมลพิษแต่ภายหลังเมื่อมีการพัฒนาการทางสังคม วิชาการและเทคโนโลยีต่างๆ มากขึ้นจึงนำไปสู่จุดที่มนุษย์เริ่มให้ความสนใจต่อทรัพยากรธรรมชาติ มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างสิ้นเปลืองโดยไม่มีการควบคุม หรือทำกิจกรรมต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมอันเป็นสิ่งที่ประชาชนใช้ร่วมกันจนเกิดเป็นคดีสิ่งแวดล้อมขึ้น

¹⁰ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, พงษ์เดช วานิชกิตติกุลและคณะ, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม”, (2547) น.10-11.

ในคดีสิ่งแวดล้อมมักจะพบเสมอว่า การกระทำของจำเลยเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนตัวของผู้ใดผู้หนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ใช่ทรัพย์สินของโจทก์ผู้ฟ้องคดี เช่น มลภาวะที่เกิดในน้ำ อากาศ พื้นดิน สภาพป่าไม้เสื่อมโทรม เป็นต้น จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิหรือผลประโยชน์ของสาธารณะด้วย¹¹ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว ได้แก่ ความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรอากาศ ทรัพยากรดิน ทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรสัตว์ป่า ระบบนิเวศฯ เป็นต้น

ความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำ เกิดขึ้นจากการทิ้งน้ำทิ้ง สิ่งสกปรกและของเหลือใช้จากแหล่งชุมชน จากโรงงานอุตสาหกรรม จากแหล่งเกษตรกรรม จากการขนถ่ายน้ำมันเชื้อเพลิง และวัตถุมีพิษทางน้ำ และการที่น้ำฝนชะล้างมลวัตถุลงสู่แหล่งน้ำ รวมทั้งแหล่งน้ำเสียต่างๆ เป็นต้น ทำให้น้ำเน่าเสีย ขุ่น เป็นพิษ มีเชื้อโรคปะปน อุณหภูมิสูงกว่าปกติ น้ำกร่อย น้ำเป็นกรดหรือด่าง มีสารกัมมันตรังสี มีคราบน้ำมัน มีวัตถุมีพิษเจือปนอยู่ เป็นต้น¹²

ความเสียหายต่อทรัพยากรอากาศ เกิดขึ้นจากการคมนาคมขนส่ง โรงงานอุตสาหกรรม การใช้เครื่องจักร เครื่องยนต์ การก่อสร้าง การทำเหมืองแร่และเกษตรกรรม การใช้เคมีภัณฑ์ต่างๆ การดำเนินกิจกรรมในการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์ การใช้กัมมันตรังสี การใช้สารที่ก่อให้เกิดสารระเหย เป็นต้น ทำให้อากาศเสีย เกิดควัน ฝุ่น ละออง หมอก ไอระเหย มีสารพิษปะปนอยู่ในอากาศ เป็นต้น¹³

ความเสียหายต่อทรัพยากรดิน เกิดขึ้นจากขยะและน้ำเสีย กากตะกอนน้ำโสโครก ปุ๋ยหมัก เหมืองแร่และโรงถลุง มูลสัตว์ ฝุ่นผงจากโรงงานอุตสาหกรรม การใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลงในการเกษตรกรรม มลสารกัมมันตรังสี ทำให้ดินเสีย มีสารพิษหรือสารปนเปื้อนตกค้างอยู่ในดิน เป็นต้น¹⁴

ความเสียหายต่อทรัพยากรป่าไม้ เกิดขึ้นจากการถางป่าไม้เพื่อนำพื้นที่มาใช้เพาะปลูก การตัดไม้เพื่อการค้า ไฟไหม้ป่า การสร้างเขื่อนเพื่อเก็บน้ำ การปลูกสิ่งก่อสร้างในบริเวณป่าไม้ การทำลายของสัตว์เลี้ยง การทำเหมืองแร่ เป็นต้น ทำให้เกิดสภาพลมฟ้าอากาศแปรปรวน

¹¹ วินัย เรืองศรี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น.2.

¹² สวัสดิ์ โนนสูง, ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, 2543), น.117-118.

¹³ เพิ่งอ้าง, น.131-132.

¹⁴ สุกาญจน์ รัตนเลิศนุสรณ์, หลักการจัดการสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ส.ส.ท., 2548), น. 148-150.

สัตว์ป่าถูกทำลาย เกิดน้ำท่วม ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ ลดอายุการใช้งานของอ่างเก็บน้ำและแหล่งน้ำธรรมชาติอันเนื่องมาจากการตื่นเงิน เป็นต้น¹⁵

ความเสียหายต่อทรัพยากรสัตว์ป่า เกิดขึ้นจากการถูกล่า ถิ่นที่อยู่ของสัตว์ป่าถูกทำลาย การนำสัตว์ป่าจากถิ่นอื่นเข้ามา การกระทำของธรรมชาติ เป็นต้น ทำให้สัตว์ป่าสูญพันธุ์ เกิดผลเสียต่อระบบนิเวศน์ ขาดประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มนุษย์จะได้รับ ขาดอาหาร ขาดการช่วยกำจัดศัตรูพืช ขาดการช่วยทำลายศัตรูของป่าไม้ ขาดการช่วยทำลายพันธุ์พืช ทำให้มนุษย์ขาดนันทนาการ ขาดการเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้แกดิน เป็นต้น¹⁶

ความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ เกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวของเมือง การพัฒนาท้องถิ่น การอุตสาหกรรม การผลิตทางการเกษตร เป็นต้น ทำให้ระบบนิเวศน์เสียความสมดุล เกิดผลกระทบต่อความสมดุลของธรรมชาติและระบบนิเวศน์ได้อย่างรุนแรง เป็นต้น¹⁷

1.3.2 มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก

เมื่อเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยส่วนใหญ่ความเสียหายนั้นจะแพร่กระจายเป็นวงกว้าง ซึ่งจะมีผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือผลกระทบตามมาเป็นจำนวนมาก อาจเป็นคนภายในชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัด บางกรณีอาจแผ่ขยายไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เช่น โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำลำคลอง โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ หรือกรณีกลุ่มควันไฟที่เกิดจากเหตุไฟป่า เป็นต้น¹⁸ ปัญหาที่มักเกิดขึ้นคือ กระบวนการพิจารณาคดีที่มีจำนวนคู่ความและพยานจำนวนมาก โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับมนุษย์นั้นส่วนใหญ่เริ่มจากการทำลายสภาพธรรมชาติและสภาวะสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ผลจากการกระทำดังกล่าวทำให้เกิดมลภาวะเป็นพิษ ได้แก่ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ มลพิษทางดิน มลพิษทางเสียง มลพิษรังสี มลพิษความร้อน เป็นต้น ซึ่งก็มาจากกิจกรรมต่างๆ ที่มนุษย์กระทำขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งนอกจากจะเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้วยังส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมากด้วย โดยส่งผลทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย จิตใจ หรือทรัพย์สิน เนื่องจากสภาวะแวดล้อมที่เป็นพิษต่าง ๆ นี้ล้วนเป็นสิ่งที่มนุษย์ต้องใช้ในการดำรงชีพหรือต้องเผชิญในชีวิตประจำวัน เมื่อสิ่งแวดล้อมเหล่านี้เกิดมลพิษ ย่อมส่งผลเสียต่อ

¹⁵ เฟิงอ๋าง, น.68-69

¹⁶ เฟิงอ๋าง, น.77-78

¹⁷ สวัสดิ์ โนนสูง, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 12, น.70-71

¹⁸ วินัย เรืองศรี, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 4, น.2.

สุขภาพของประชาชนจำนวนมากอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้เกิดปัญหาโรคภัยต่าง ๆ ตามมามากมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรคที่มีอาการเรื้อรังต้องรักษาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน เช่น โรคทางเดินหายใจ โรคหัวใจ โรคมะเร็ง โรคความดันโลหิตสูง โรคผิวหนัง โรคประสาทหูเสื่อม โรคเครียด อหิวาตกโรค คลื่นไส้ เวียนศีรษะ เป็นต้น

1.3.3 ใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหาย¹⁹

บางกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคลอื่นเนื่องมาจากสารเคมี สารพิษ หรือวัตถุใดในกระบวนการอุตสาหกรรมมิได้เกิดขึ้นทันทีทันใด แต่ต้องอาศัยระยะเวลาการสะสมของสารนั้นในร่างกาย หรืออาจจะต้องมีปริมาณการสะสมของสารจำนวนหนึ่งจึงจะแสดงปฏิกิริยาต่อร่างกายของมนุษย์ ในกรณีเช่นนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการพิจารณาคดีของศาลก็คือ การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างสารเคมีกับความเสียหายต่อสุขภาพร่างกายของโจทก์ เพราะบางครั้งผลเสียหายอาจเกิดขึ้นหลังจากคดีเสร็จสิ้นไปแล้วเป็นเวลานาน ซึ่งจะมีผลกระทบในเรื่องการกำหนดค่าเสียหายหรืออายุความฟ้องร้องคดี เป็นต้น

1.3.4 ต้องใช้พยานผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย

เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษในการพิสูจน์ตามภาระการพิสูจน์บางประการ เช่น การพิสูจน์ถึงสารเคมี หรือสารพิษบางชนิดที่มีความซับซ้อนทางวิทยาศาสตร์ทางเทคโนโลยี ทางแพทย์ ซึ่งในปัจจุบันได้วิวัฒนาการก้าวหน้าไปอย่างมาก บางกรณีจะต้องนำข้อมูลทางเคมีหรือชีววิทยามาประกอบการพิจารณาเพื่อที่จะทำให้ทราบถึงผลกระทบที่จะออกมาในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงความเป็นไปได้ของความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งต้องใช้เทคนิคและหลักวิชาการเข้ามาวิเคราะห์ นอกจากนี้พยานหลักฐานที่ผู้เสียหายได้มาหลังจากที่ได้รับผลร้ายแล้วอาจเปลี่ยนสภาพหรือสภาวะไป ทำให้พยานหลักฐานนั้นไม่น่าเชื่อถือและไม่อาจบ่งชี้ถึงการกระทำของผู้กระทำความผิดได้ คดีสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นต้องใช้พยานผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะพยานผู้เชี่ยวชาญจะเป็นผู้ให้ข้อมูลที่ถูกต้องต่อศาลในเรื่องผลของการตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การแพทย์ หรือทางวิชาการอื่น ๆ เป็นต้น สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่บุคคลธรรมดาทั่วไปไม่มีความรู้ความเข้าใจ และไม่สามารถให้ความเห็นได้²⁰

¹⁹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, พงษ์เดช วานิชกิตติกุลและคณะ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 10, น.21.

²⁰ ชนาธิป เหมือนพะวงศ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 5, น.1-3.

1.3.5 ต้องมีมาตรการแก้ไขเยียวยาที่ทันต่อสถานการณ์

ความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อม มักจะสร้างความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก และผลกระทบต่อมนุษย์ก็ค่อนข้างรุนแรง หากปล่อยให้ระยะเวลาเนิ่นนานออกไปอาจยากที่จะแก้ไขให้กลับสู่สภาพปกติ หรืออาจต้องใช้เงินจำนวนมาก และต้องอาศัยวิทยาการสมัยใหม่หรือขั้นสูงที่จะแก้ไขได้ ดังนั้นในบางกรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายบางประการที่จะหยุดหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นอย่างรวดเร็วที่สุด เช่น กรณีของการก่อให้เกิดมลภาวะทางน้ำ หรือทางอากาศ ที่จะสร้างความเสียหายแก่มนุษย์และทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมาก ศาลอาจมีคำสั่งให้ระงับการกระทำใดที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไว้ชั่วคราวก่อนพิพากษา²¹ หรือในบางกรณีก็จำเป็นต้องออกคำสั่งคุ้มครองก่อนการฟ้องคดี เป็นต้น เพื่อใช้เป็นมาตรการในทางกฎหมายที่จะหยุดยั้งหรือระงับความเสียหายที่เกิดขึ้นให้รวดเร็วที่สุด

นอกจากลักษณะพิเศษ 5 ประการที่กล่าวมาแล้ว คดีสิ่งแวดล้อมยังมีลักษณะพิเศษอื่น ๆ อีก ดังนี้

- 1) มีจุดมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์ คุ้มครอง หรือพัฒนาสิ่งแวดล้อม
- 2) มีสภาพบังคับทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง
- 3) พิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นมากกว่าความผิดที่กระทำ คือไม่คำนึงว่าผู้กระทำจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ แต่จะคำนึงว่าการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงใด
- 4) ต้องการบทบาทของผู้พิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมแบบเดียวกับระบบไต่สวน และมีความรู้ความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบองค์รวม เพื่อช่วยให้การพิจารณาคดีสามารถคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและผู้เสียหายได้อย่างเป็นธรรม

2. แนวคิดในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อม

2.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทน

ค่าสินไหมทดแทนถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ต้องเสียหายจากการกระทำละเมิด ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดแก่ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สิน

²¹ สุณีเยี มัลลิกะมาลย์, พงษ์เดช วานิชกิตติกุลและคณะ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 10, น.21.

ของผู้เสียหาย ผู้เสียหายย่อมสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดได้ โดยปัจจุบันกฎหมายไทยยึดหลักการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริง เพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมได้มากที่สุด

2.1.1 ที่มาและความหมายของค่าสินไหมทดแทน

ตั้งแต่สมัยดั้งเดิมนั้นเมื่อมีผู้กระทำการอันมิชอบต่อผู้อื่น จะมีกฎหมายให้อำนาจหรือสิทธิแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายที่จะกระทำการแก้แค้นผู้ที่ก่อการอันมิชอบให้ได้รับความเสียหายในลักษณะที่เท่าเทียมกับที่ตนได้รับมา ชาวยุโรปจะเรียกกฎหมายนั้นว่า กฎหมายตาลิโอนิส (Lex Talionis) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการแก้แค้นตอบแทนกันแบบ “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน”²² อย่างไรก็ตามมิใช่ว่าผู้เสียหายจะไม่มีทางเลือกอื่นนอกเสียจากแก้แค้นเท่านั้น ผู้เสียหายยังมีสิทธิสละการแก้แค้นอยู่ โดยเลือกที่จะเรียกค่าทำขวัญจากผู้นั้นแทนได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงว่าจะไม่ทำการแก้แค้นต่อกันแล้ว โดยกรณีเช่นนี้บุคคลที่เป็นฝ่ายกระทำการอันมิชอบยังมิได้ตกอยู่ในฐานะของลูกหนี้อันแท้จริงแต่อย่างใด ต่อมาเมื่อรัฐมีความเป็นปึกแผ่นและมั่นคงขึ้น แนวความคิดในเรื่องนี้ได้พัฒนาปรับเปลี่ยนไปจากเดิมโดยเห็นว่า การแก้แค้นระหว่างผู้เสียหายกับผู้ก่อความเสียหายนั้นจะส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคม จึงมีข้อบังคับให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเลิกทำการแก้แค้นด้วยวิธีการแบบเดิมและมีการกำหนดจำนวนเงินค่าทำขวัญแทน ซึ่งผู้กระทำมิชอบจะถูกบังคับให้ชำระเงินตามจำนวนนั้นและผู้เสียหายจำต้องรับไว้เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตนด้วย ในกรณีเช่นนี้ถือได้ว่าผู้กระทำการอันมิชอบได้ตกอยู่ในฐานะของลูกหนี้อันแท้จริงของผู้เสียหายแล้ว²³ ดังนั้น ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นสิ่งที่ผู้ก่อความเสียหายได้ให้แก่ผู้ที่ต้องเสียหายจากการกระทำของตนเพื่อชดเชยหรือบรรเทาความเสียหายลงไปโดยในสมัยก่อนนั้นบางชนชาติหรือบางรัฐมักใช้ควบคู่ไปกับการลงโทษทางอาญา แต่เมื่อต่อมามีการแยกกฎหมายอาญากับกฎหมายแพ่งออกจากกัน จึงมีการนำเรื่องค่าสินไหมทดแทนมาใช้กับกฎหมายแพ่งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดค่าสินไหมทดแทนจะเป็นจำนวนมากน้อยเท่าใดก็ขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายแต่ละระบบซึ่งมีวิวัฒนาการของการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่ต่างกันไป

สำหรับประเทศไทยนั้น ตั้งแต่มีการสถาปนากรุงศรีอยุธยาขึ้น ก็ได้ยึดถือหลักจารีตประเพณีอยู่อย่างหนึ่ง นั่นคือ เมื่อผู้ใดกระทำการอันมิชอบจนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย

²² ร.แสงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย(กฎหมายเอกชน) ละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร : มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2478), น.74.

²³ ปริญญาวัน ชมเสวก, “ค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีละเมิด,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.10.

ห้ามมิให้ผู้ได้รับความเสียหายนั้นแก้แค้นตอบแทนผู้ที่กระทำการอันมิชอบต่อตน ดังนั้นวิธีเดียวที่ผู้ที่มีสิทธิที่จะจัดการได้ คือนำเอาการกระทำไปฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกเงินค่าทำขวัญตามจำนวนที่หลักจารีตประเพณีกำหนดไว้ เนื่องจากหน้าที่ในการกำหนดจำนวนค่าสินไหมจะเป็นของศาลเท่านั้น²⁴ แม้กฎหมายไทยจะไม่อนุญาตให้ผู้เสียหายทำการแก้แค้นแก่ผู้กระทำการอันมิชอบได้ แต่ก็ยินยอมให้มีการเรียกสินไหมแทนการแก้แค้นหรือค่าทำขวัญโดยกำหนดให้เป็นเบี้ยปรับ ซึ่งจำนวนเงินนี้ต้องแบ่งกันระหว่างผู้เสียหายกับรัฐ ดังที่เรียกกันว่า “สินไหมกึ่ง พินัยกึ่ง” โดยในส่วนของพินัยนั้นจะตกแก่พระคลังหลวงและถือเป็นค่าธรรมเนียมที่รัฐได้เข้ามาช่วยเหลือผู้เสียหายต่อมาได้เปลี่ยนแนวคิดไปจากเดิมโดยถือว่าค่าปรับที่รัฐบังคับเอาจากผู้กระทำมิชอบนั้นเป็นการลงโทษผู้ก่อความเสียหายแก่ชุมชน และส่งผลให้เกิดมุมมองว่าการลงโทษโดยวิธีนี้ไม่เพียงพอต่อผู้ที่สร้างความไม่สงบสุขให้ชุมชน จึงคิดหาวิธีลงโทษทางร่างกายมาใช้บังคับแทน ด้วยเหตุนี้เองกฎหมายอาญาจึงเกิดขึ้นมาในระบบกฎหมายไทย²⁵ จึงเห็นได้ว่า ในกฎหมายเก่าของไทย การกระทำอันมิชอบถือเป็นเหตุที่ทำให้ผู้กระทำต้องเสียเงินจำนวนหนึ่งเป็นค่าปรับให้แก่รัฐ โดยมีลักษณะเป็นโทษในทางอาญาและมีได้มีหลักการเป็นการชดเชยความเสียหายในทางแพ่งเท่าใดนัก จนได้เข้าสู่ยุคที่มีการตั้งกระทรวงยุติธรรมและจัดระบบศาลใหม่ขึ้น ซึ่งศาลที่ตั้งขึ้นใหม่ตามประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรม ร.ศ.110 (วันที่ 25 มีนาคม 2434) นี้ ถือได้ว่าเป็นศาลที่มีความทันสมัยตามแบบของประเทศยุโรป และได้ดำเนินตามแบบฉบับของศาลในสมัยก่อนแต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้นผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาความในศาลเหล่านี้ต่างก็ได้รับการศึกษามาจากประเทศทางยุโรป จึงได้นำอิทธิพลทางความคิดตามแบบกฎหมายยุโรปมาใช้กับกฎหมายไทย เช่น ในเรื่องการกระทำอันมิชอบบางอย่างซึ่งเป็นความผิดทางอาญา เมื่อศาลได้พิพากษาให้ผู้นั้นได้รับโทษจำคุกแล้วมักจะไม่นิยมนำสินไหมและพินัย ส่วนผู้ที่ได้รับความเสียหายก็ให้ได้รับแต่เพียงค่าทดแทนโดยมีมูลค่าเท่ากับความเสียหายที่ได้รับจริงเท่านั้น ซึ่งเป็นแนวคิดในเรื่องละเมิด โดยแนวความคิดแบบใหม่นี้ได้ถูกเผยแพร่ออกไปให้เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางโดยโรงเรียนกฎหมายซึ่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ได้ทรงก่อตั้งขึ้น และแนวความคิดดังกล่าวก็ได้ปฏิบัติและใช้ตลอดมาจนกระทั่ง พ.ศ.2466 หลักในเรื่องละเมิดก็ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยบทบัญญัติที่นำมาบัญญัติไว้นั้นเกิดจากการนำกฎหมายละเมิดของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย

²⁴ ร.แสงกาต์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 22 , น.83.

²⁵ วิชา มหาคุณ, หลักกฎหมายละเมิดศึกษาจากคำพิพากษาศาลฎีกา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2523), น.6.

ชีวิตลอร์ดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น เยอรมัน ฝรั่งเศส สวิส และญี่ปุ่น มาเป็นต้นแบบในการบัญญัติกฎหมายของประเทศไทย²⁶

คำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” ที่ใช้กันในระบบกฎหมายไทยนั้น ความหมายทางภาษานิติศาสตร์คำว่า “สินไหม” หมายถึง เงินค่าทำขวัญหรือค่าเสียหายซึ่งผู้เสียหายจะได้รับตามที่เสียหายหรือตามกฎหมายกำหนดไว้ เป็นการตอบแทนในความผิดที่ได้มีผู้กระทำความผิดต่อผู้เสียหายนั้น ดังนั้น การชดเชยค่าสินไหมทดแทนจึงอาจเข้าใจว่าหมายถึงการชดเชยค่าเสียหายที่เป็นเงินมากกว่า เพราะคำว่า “สินไหม” ตามภาษาโบราณหมายถึงเงิน²⁷ อย่างไรก็ตาม ค่าสินไหมทดแทน เป็นคำที่แปลมาจากศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Compensation” หรือมีความหมายว่าการชดเชยความเสียหายซึ่งจะมีได้หมายถึงแต่เพียงจำนวนเงินที่กำหนดขึ้นเพื่อชดเชยความเสียหายอย่างที่เราเรียกว่า ค่าเสียหาย (Damages) เท่านั้น แต่ค่าสินไหมทดแทนยังมีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำอย่างอื่นที่สามารถทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมเสมือนมิได้เกิดการละเมิดนั้น ๆ ขึ้นอีกด้วย²⁸ เนื่องจากการกระทำบางอย่างอาจมีผลสืบเนื่องตามมา และในกรณีนั้นการชดเชยค่าเสียหายมิได้เป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่จะทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ เช่น กรณีแย่งการครอบครองทรัพย์ หรือการใช้สิทธิเกินขอบเขตให้เป็นที่ดินรื้อถอนราคาและเสียหายแก่ผู้อื่น วิธีที่จะทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ดีที่สุด จึงน่าจะเป็นการให้ส่งทรัพย์ที่ถูกแย่งการครอบครองคืนกลับไปให้ผู้เสียหาย หรือขับไล่ผู้กระทำละเมิดออกจากทรัพย์พิพาท หรือห้ามมิให้กระทำต่อไปซึ่งการละเมิดนั้นเอง²⁹ “ค่าสินไหมทดแทน” นั้นมีความหมายแตกต่างกับ “ค่าเสียหาย” คำว่าค่าเสียหายจะมีความหมายมุ่งไปที่จำนวนเงินที่ศาลสั่งให้ผู้กระทำละเมิดชำระเป็นการชดเชยความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือสิทธิอย่างอื่นที่มีใช้ทรัพย์สินที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย แต่สำหรับ ค่าสินไหมทดแทน นั้นจะหมายถึง การทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิด ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายนั้นจะอยู่ในรูปของตัวเงิน เช่น ค่าใช้จ่าย รายได้ที่ขาดไป หรือจะเป็นความเสียหายที่ไม่อยู่ในรูปของตัวเงิน เช่น ค่าที่ต้องทุพพลภาพตลอดชีวิต หรือค่าที่ทนทุกข์ทรมานทั้งทางร่างกาย

²⁶ ปรินญาวัน ชมเสวก, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 23 , น. 16-17.

²⁷ ศนันท์กรณ์ โสติพิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และละเมิดมิควรรู้ได้, (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน,2550), น. 251-252.

²⁸ โสภณ รัตนกร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหนี้: บทเบ็ดเสร็จทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ,2547), น.157-158.

²⁹ จิตติ ดิงศภัทิย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์,2526), น.299.

และจิตใจ ก็ต้องบังคับให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้เงินให้แก่ผู้เสียหายเช่นเดียวกัน รวมทั้งถ้าหากมีวิธีการอื่นใดที่สามารถทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมได้ ค่าสินไหมทดแทนก็就会有ความหมายครอบคลุมถึงการกระทำนั้น ๆ ด้วยเช่นกัน

2.1.2 วัตถุประสงค์ของค่าสินไหมทดแทน

ค่าสินไหมทดแทนมุ่งประสงค์เพื่อทดแทนความเสียหายตามที่เป็นจริง มิใช่เป็นการลงโทษลูกหนี้หรือเป็นการให้รางวัลแก่เจ้าหนี้ หรือให้เจ้าหนี้ค่ากำไร ความมุ่งหมายในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นหลักการพื้นฐานให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมเมื่อยังไม่มี การทำละเมิดเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายไม่ว่าผู้เสียหายจะได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สิน ชื่อเสียง ร่างกาย หรือจิตใจ หรือถ้าไม่สามารถทำให้เป็นเช่นนั้นได้ก็ต้องชดใช้ด้วยจำนวนเงินอันเป็นวิธีที่สามารถชดใช้และยอมรับกันโดยทั่วไป จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของค่าสินไหมทดแทนจะมุ่งไปเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายอย่างแท้จริง และสิ่งนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้กฎหมายละเมิดมีความแตกต่างจากกฎหมายอาญาอย่างชัดเจน เนื่องจากกฎหมายละเมิดต้องการเพียงให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยใช้วิธีผลลัพท์ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายไปให้ผู้ ที่กระทำให้เกิดความเสียหายรับผิดชอบนั่นเอง แต่ในส่วนของกฎหมายอาญานั้นบทลงโทษที่ผู้กระทำผิดได้รับจะสามารถทำให้ผู้เสียหายได้รับความพึงพอใจหรือหายแค้นได้หรือไม่ นั้นไม่มีความสำคัญ เพราะวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายอาญาอยู่ที่การลงโทษผู้กระทำผิดให้เจ็บทรมานจนไม่หวนกลับมากระทำผิดกรรมเช่นเดิมอีก³⁰

อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของค่าสินไหมทดแทนที่กล่าวมาเป็นวัตถุประสงค์ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์โดยหลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ ผู้เสียหายจะอยู่ในฐานะแต่เพียงเจ้าหนี้ที่มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิด หรือผู้เป็นลูกหนี้ได้เท่านั้น โดยการกำหนดค่าสินไหมทดแทนจะมุ่งเพียงเพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมเสมือนไม่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น และต้องเป็นจำนวนที่ไม่เกินไปกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงด้วย ซึ่งใช้หลักทฤษฎีว่าด้วยหนี้ ในขณะที่วัตถุประสงค์ของค่าสินไหมทดแทนในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์จะไม่ได้ยึดหลักทฤษฎีว่าด้วยหนี้เสียทีเดียว เนื่องจากค่าเสียหายในทางละเมิดของระบบกฎหมายนี้จะแบ่งออกได้เป็นค่าเสียหายเพื่อการชดเชยความเสียหาย และค่าเสียหายที่มีได้มุ่งชดเชยความเสียหาย

ค่าเสียหายเพื่อการชดเชยความเสียหาย (Compensatory Damages) หมายถึงจำนวนเงินที่กำหนดขึ้นเพื่อชดใช้ความเสียหายที่โจทก์สามารถพิสูจน์ได้ โดยจะมีหลักการไม่ต่าง

³⁰ ปริญญาวัน ชมเสวก, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 23 , น. 18.

ไปจากค่าเสียหายในระบบกฎหมายซีวิลลอว์เท่าใดนัก อย่างไรก็ตามสำหรับค่าเสียหายอีกชนิดหนึ่ง ได้แก่ ค่าเสียหายที่มีได้มุ่งชดเชยความเสียหาย (Non-Compensatory Damages) จะเป็นหลักที่ต่างไปและไม่มีในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ โดยเป็นค่าเสียหายที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งค่าเสียหายชนิดนี้มีหลายชนิด ได้แก่

1) ค่าเสียหายแต่เพียงในนาม (Nominal Damages) ค่าเสียหายชนิดนี้จะถูกกำหนดในคดีที่สิทธิตามกฎหมายของโจทก์ถูกละเมิดขึ้น ซึ่งโจทก์สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนได้รับความเสียหาย แต่ไม่สามารถพิสูจน์ถึงจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เช่น การเดินเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นเพื่อลัดข้ามไปอีกที่หนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดิน ศาลจะกำหนดค่าเสียหายชนิดนี้เพียงเพื่อเป็นตราบาปแก่ผู้กระทำละเมิดมากกว่าจะเป็นการชดเชยความเสียหายให้แก่โจทก์ ดังนั้นค่าเสียหายชนิดนี้จึงเป็นจำนวนที่เล็กน้อย

2) ค่าเสียหายแบบต่ำกว่าความเสียหายจริง (Contemptuous Damages) โดยปกติค่าเสียหายชนิดนี้จะถูกกำหนดในคดีหมิ่นประมาทเท่านั้น อย่างที่ทราบกันดีว่าสิทธิตามกฎหมายของโจทก์ถูกล่วงละเมิดจนทำให้ได้รับความเสียหายจากการหมิ่นประมาทนั้น ๆ แต่หากการล่วงละเมิดของจำเลยเกิดจากพฤติกรรมที่เย้ยหยันโดยตรงของโจทก์ การกำหนดค่าเสียหายชนิดนี้จึงต้องกำหนดให้เป็นจำนวนที่ต่ำกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น

3) ค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) ค่าเสียหายชนิดนี้จะถูกกำหนดขึ้นในกรณีที่พฤติกรรมของผู้กระทำละเมิดมีความชั่วร้ายมาก โดยเป็นการจงใจกระทำละเมิดทั้ง ๆ ที่รู้ว่าหากกระทำไปจะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น แต่ก็มีได้แยแ่ใส่ใจกับผลของการกระทำนั้น โดยค่าเสียหายชนิดนี้จะถูกกำหนดเพิ่มขึ้นอีกจำนวนหนึ่งนอกเหนือจากค่าเสียหายที่พิสูจน์ได้ เพื่อเป็นการลงโทษจำเลยให้มีความเข็ดหลาบจนไม่หวนกลับมากระทำละเมิดด้วยพฤติกรรมเช่นเดิมอีก และยังมุ่งป้องปรามมิให้ผู้อื่นมีพฤติกรรมเช่นเดียวกันนี้อีกในภายภาคหน้า และยิ่งไปกว่านั้นค่าเสียหายชนิดนี้ยังเป็นค่าเสียหายในทางละเมิดที่มีหลักการขัดแย้งกับความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ที่เห็นว่า หน้าที่ในการลงโทษตามกฎหมายควรเป็นของกฎหมายอาญามากกว่ากฎหมายแพ่ง

4) ค่าเสียหายที่เป็นการซ้ำเติม (Aggravated Damages) ค่าเสียหายชนิดนี้จะถูกกำหนดในกรณีที่การกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการหลอกลวง คดีข่มขืน หรือพยายามล่วงละเมิดทางเพศ อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่ถกเถียงอยู่ว่าเป็นค่าเสียหายที่อยู่ในประเภทใดระหว่างค่าเสียหายเพื่อชดเชยความเสียหายกับค่าเสียหายที่มีได้มุ่งชดเชยความเสียหาย นอกจากนี้ค่าเสียหายที่เป็นการซ้ำเติมยังมักถูกทำให้เข้าใจสับสนกับ

ค่าเสียหายเชิงลงโทษ เนื่องจากค่าเสียหายทั้งสองชนิดมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันมาก กล่าวคือ ค่าเสียหายที่เป็นการซ้ำเติมจะกำหนดให้ผู้เสียหายสำหรับความเสียหายที่เพิ่มมากขึ้นเนื่องมาจากการกระทำละเมิด แต่สำหรับค่าเสียหายเชิงลงโทษจะมีวัตถุประสงค์ในทางลงโทษและป้องปรามผู้กระทำละเมิดที่มีพฤติกรรมชั่วร้ายเสียมากกว่า³¹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของค่าสินไหมทดแทนจะแตกต่างกันไปในแต่ละระบบกฎหมายโดยในระบบกฎหมายซีวิลลอว์นั้นค่าสินไหมทดแทนมีขึ้นเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ในขณะที่ระบบคอมมอนลอว์ จะมีทั้งค่าเสียหายเพื่อชดเชยความเสียหายและค่าเสียหายที่มีได้มุ่งชดเชยความเสียหายขึ้นอยู่กว่าค่าเสียหายชนิดใดจะเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นมากที่สุด แต่ปัจจุบันเนื่องจากอิทธิพลความคิดของระบบคอมมอนลอว์ที่เน้นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการลงโทษ ทำให้กฎหมายไทยเริ่มรับเอาความคิดเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่มีลักษณะเป็นการลงโทษเข้ามาบัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษอยู่บ้าง ซึ่งหากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายพิเศษแต่ละฉบับแล้ว บางครั้งการนำค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ก็น่าจะเกิดประโยชน์และบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายมากกว่า

2.1.3 การกำหนดค่าสินไหมทดแทน

ความเสียหายเป็นหลักประการหนึ่งที่ต้องมีเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบทางละเมิด ถ้าไม่มีความเสียหายก็ไม่ใช่ละเมิด ความเสียหายนั้นต้องเป็นความเสียหายต่อสิ่งต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในกฎหมายซึ่งรวมความแล้วก็เรียกได้ว่าเป็นความเสียหายต่อสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของบุคคล จะเป็นสิทธิในกองทรัพย์สินหรือไม่ก็สำคัญ แต่ต้องไม่ใช่มูลหนี้ตามสัญญาโดยเฉพาะ จากนั้นเมื่อบุคคลเกิดความรับผิดชอบทางละเมิดก็ต้องมีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อกันซึ่งถือเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งอันเกิดจากมูลละเมิดที่จะพึงเรียกร้องให้ชำระชดใช้กันต่อไป³² โดยศาลจะเป็นผู้กำหนดค่าสินไหมทดแทนให้ซึ่งจะมีหลักเกณฑ์แตกต่างกันไปตามบทบัญญัติกฎหมายของแต่ละประเทศ สำหรับกฎหมายไทยนั้นบทบัญญัติว่าด้วยค่าสินไหมทดแทนปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 ถึง 447 ทั้งนี้ หากทำการจัดหมวดหมู่และวิเคราะห์ลักษณะการกำหนดค่าสินไหมทดแทน อาจแบ่งได้ 2 ประการ คือ 1) การกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามที่

³¹ ปริญญาวัน ชมเสวก, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 23 , น. 13-15.

³² จิตติ ดิงศภัทัย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 29, น.291.

กฎหมายบัญญัติไว้ และ 2) การกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากการใช้ดุลพินิจของศาล³³ ในประการแรกนั้น หมายถึงหากกรณีอยู่ในบังคับของมาตราใดโดยเฉพาะศาลก็ต้องพิจารณาวินิจฉัยไปตามบทบัญญัติที่ระบุไว้ตามความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 439 ถึง 447 ได้แก่การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สินส่วนกรณีที่อยู่นอกเหนือบทบัญญัติเฉพาะเรื่องแล้วก็จะเป็สดุลพินิจของศาลที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยไปตามบททั่วไปในมาตรา 438³⁴

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยทั่วไป จะวางอยู่บนพื้นฐานของหลักความรับผิดชอบ (Fault) และหลักการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริงเป็นสำคัญ โดยหลักความรับผิดชอบนี้ ได้แก่ ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ กล่าวคือ ผู้เสียหายจะได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนหากผู้ก่อความเสียหายเป็นฝ่ายกระทำผิดละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อตนเอง ทั้งนี้ความรับผิดชอบละเมิดอาจมิได้มีพื้นฐานอยู่บนหลักความรับผิดชอบเสมอไป โดยมีกฎหมายพิเศษบางฉบับได้กำหนดให้มีความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดขึ้น (Strict Liability) ซึ่งผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าจำเลยกระทำละเมิดโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อหรือไม่³⁵ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในกระบวนการพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายนั้น ผู้เสียหายหรือโจทก์มีหน้าที่พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าการกระทำละเมิดของจำเลยก่อให้เกิดความเสียหายต่อโจทก์จำนวนเท่าใด ศาลในฐานะที่เป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนก็จะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้โจทก์เท่าที่โจทก์นำสืบได้ แต่กรณีที่โจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงได้อย่างครบถ้วน อาจเป็นเพราะไม่มีพยานหลักฐานที่ยืนยันความเสียหายเหล่านั้นได้ หรือกรณีที่เป็นความเสียหายที่ไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ เช่น ความพิการ

³³ ภาควิชา ปอชฎมิ พอชฎมิ, “ปัญหาคำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.37.

³⁴ จิตติ ตังศรัททิย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 29, น.291.

³⁵ อนันต์ จันทโรภากร, “โครงสร้างพื้นฐานกฎหมายลักษณะละเมิด,” ใน 60 ปี ดร.ปริดี เกษมทรัพย์, โดยสมยศ เชื้อไทย, (กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พรินต์ติ้งเฮาส์, 2531), น.97.

หรือใบหน้าเสียโฉม ศาลจะกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนโดยใช้ดุลยพินิจ³⁶ ซึ่งก็ไม่สามารถกล่าวได้อีกว่าจำนวนเงินที่ศาลกำหนดขึ้นเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะเท่าเทียมกับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจริง ๆ หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ถ้าหากโจทก์ไม่สามารถนำสืบได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นจำนวนเท่าใด ศาลก็จะพิจารณาจากพฤติการณ์และความร้ายแรงประกอบการกำหนดค่าสินไหมทดแทน³⁷ แต่กรณีนี้โจทก์ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนเสียหายและความเสียหายนั้นเป็นผลมาจากการกระทำของจำเลย นอกจากนี้ ในบางกรณีแม้โจทก์จะเรียกค่าเสียหายมาแน่นอนในคำฟ้อง แต่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าโจทก์มิได้เสียหายถึงขนาดที่กล่าวหรือความเสียหายเกิดขึ้นเพราะผู้เสียหายมีส่วนผิดอยู่ด้วย ศาลก็มีอำนาจลดค่าเสียหายลงได้³⁸ ทั้งนี้แล้วแต่เหตุผล เช่น ตามพฤติการณ์แห่งคดี หรือเพราะโจทก์มีส่วนผิดอยู่ด้วย เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นว่าค่าสินไหมทดแทนอาจเป็นจำนวนที่ต่ำกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ขึ้นอยู่ที่โจทก์จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นเพียงใด และศาลใช้ดุลยพินิจกำหนดค่าสินไหมทดแทนอย่างไร ซึ่งศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าสินไหมทดแทนเต็มตามจำนวนที่ผู้เสียหายเรียกร้องก็ได้ ส่วนในกรณีที่ศาลจะกำหนดความเสียหายเกินไปจากความเป็นจริงนั้น หลักกฎหมายของไทยจะไม่มีกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษเพื่อเป็นการลงโทษจำเลยอย่างเช่นในระบบกฎหมาย คอมมอนลอว์ แต่ปัจจุบันระบบกฎหมายไทยก็เริ่มเห็นประโยชน์ของหลักดังกล่าวโดยได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษหลายฉบับแล้ว

³⁶ มาตรา 438 บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย”

³⁷ คำพิพากษาฎีกาที่ 366/2474 การกำหนดค่าสินไหมทดแทนฐานละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 438 นั้น แม้โจทก์จะสืบไม่ได้ว่าเสียหายไปมากน้อยเท่าใดก็ดี ศาลมีอำนาจวินิจฉัยกำหนดให้ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิด

³⁸ สุขุม ศุภนิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ , 2550), น. 208.

2.2 แนวคิดในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อม

2.2.1 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

ด้วยความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ทำให้มีการใช้ทรัพยากรประเภทต่าง ๆ อย่างฟุ่มเฟือย โดยมีความคิดผิด ๆ ว่าทรัพยากรต่าง ๆ มีเหลือเฟือ จะใช้เท่าไรก็ไม่หมดสิ้น ประกอบกับความคิดทางเศรษฐศาสตร์แต่เดิมที่ว่าต้องใช้ทรัพยากรให้ได้ผลตอบแทนมากที่สุด (maximize profit) โดยให้มีต้นทุนค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด (minimize cost) ได้ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมากมายโดยปราศจากความสนใจที่จะรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จากโรงงานต่าง ๆ พากันปล่อยของเสียจากระบวนการผลิต เช่น น้ำเสีย อากาศเสีย ออกสู่สภาพแวดล้อม โดยมีได้มีการควบคุมปริมาณความสกปรกเสียก่อน ผลก็คือ สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงไปเรื่อย ๆ ทั้งนี้ เนื่องมาจากผู้ผลิตพยายามลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำที่สุด จนขาดความรับผิดชอบต่อของเสียที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม แต่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัด หากยังมีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่รอบคอบดังที่เคยทำมาในอดีตหรือแม้แต่ในปัจจุบัน ในอนาคตอันไม่ไกลนี้สิ่งแวดล้อมจะเสื่อมโทรม สารพิษจะกระจายไปทั่ว และทรัพยากรจะร่อยหรอลงตามลำดับ³⁹

ด้วยสาเหตุดังกล่าว จึงทำให้เกิดหลักการว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษขึ้น เพื่อจะได้มีผู้รับผิดชอบในการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม จุดกำเนิดของหลักการนี้อยู่ที่การประชุมของรัฐมนตรีฝ่ายสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-Operation and Development หรือ OECD) เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1974 ประกอบด้วยสมาชิกดังนี้คือ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ออสเตรีย เบลเยียม เยอรมนี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส อิตาลี สเปน โปรตุเกส ตุรกี กรีซ สวิสเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ สวีเดน ฟินแลนด์ เดนมาร์ก ไชล์แลนด์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น⁴⁰ ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิกเพิ่มอีก 7 ประเทศ รวมเป็น 30 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐเช็ก ฮังการี สาธารณรัฐเกาหลี เม็กซิโก นอร์เวย์ โปแลนด์ และสาธารณรัฐสโลวาเกีย

³⁹ พันธ์ ทศยานนท์, รัชชัย บุญยะโชติ และกมลทิพย์ คติการ, “หลักพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม,” เอกสารการสนทนาวิชาการกฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 14, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), น. 103.

⁴⁰ เพิ่งอ้าง, น. 103-104.

แนวคิดพื้นฐานของหลักการนี้ คือ ราคาของสินค้าและบริการควรสะท้อนให้เห็นต้นทุนการผลิตทั้งหมดอย่างเต็มที่ รวมทั้งต้นทุนของทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ไปด้วย เนื่องจากหากมีการใช้ทรัพยากรโดยคิดราคาหรือคิดราคาเพียงบางส่วนจะส่งผลให้ระบบราคาและระบบตลาดล้มเหลว (Market Failure) หลักการนี้จึงผลักดันให้ผู้ก่อมลพิษนำเอาต้นทุนการใช้สิ่งแวดล้อมเข้ามาอยู่ในบัญชีต้นทุนของผู้ก่อมลพิษ⁴¹ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพมากที่สุด และเป็นการทำให้สินค้าหรือบริการสามารถสะท้อนต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environment and Social Costs) ให้มากที่สุดเพื่อสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริง โดย ใน ค.ศ.1974 OECD ได้ทำข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไปใช้ คือ การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้มีการรวมต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปในกระบวนการผลิต ภาษีสิ่งแวดล้อมรูปแบบต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษ และภาษีที่เรียกเก็บจากประเภทของกิจการที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อาจต้องใช้มาตรการอื่นเสริม เช่น การให้รัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่ภาคเอกชนได้ในบางสถานการณ์ เช่น เมื่อมีการออกกระเป๋ายกที่เข้มงวดเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษซึ่งภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามอย่างรวดเร็ว หรือเมื่อต้องการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการทดลองและพัฒนาเทคโนโลยีหรืออุปกรณ์ควบคุมมลพิษใหม่ ๆ แต่การให้เงินอุดหนุนหรือความช่วยเหลือดังกล่าวจะต้องเลือกใช้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นและถือว่าเป็นมาตรการชั่วคราวเท่านั้น

แม้ว่าข้อเสนอแนะและแนวปฏิบัติของ OECD จะไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย แต่หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายก็ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง หลักการดังกล่าวถูกอ้างถึงในอนุสัญญาต่างๆหลายฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยลำนํ้าข้ามแดน ค.ศ.1992 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองทะเลบอลติก ค.ศ.1992 อนุสัญญาว่าด้วยการเตรียมความพร้อมและความร่วมมือในสถานการณ์มลพิษที่เกิดจากน้ำมัน ค.ศ.1992 อนุสัญญาว่าด้วยผลกระทบข้ามแดนที่เกิดจากอุบัติเหตุจากอุตสาหกรรม และความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources) ค.ศ.1985⁴²

⁴¹ สุทัศน์ ทองสถิตย์, “การใช้มาตรการทางภาษีและกฎหมายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม : ศึกษาเฉพาะกรณีแบตเตอรี่และของเสียอันตราย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.30.

⁴² กอบกุล ราชะนาคร, “เวทีสิ่งแวดล้อม เอกสารวิชาการ หมายเลข 25 พัฒนาการของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,” (2549) น.16-21.

อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีการขยายนโยบายของ “ผู้ก่อมลพิษ” (polluters) ให้กว้างมากขึ้น โดยนอกจากจะหมายถึงการทำให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมแล้วยัง รวมถึงกิจกรรมที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมด้วย

โดยทั่วไปแล้ว หลักการนี้มุ่งหวังที่จะผลักดันให้ผู้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิ่งแวดล้อมจะไม่เสียหาย เมื่อมาพิจารณาในเชิงปฏิบัติจะเห็นว่าหลักการดังกล่าวมีทางเลือกอยู่ 2 ประการด้วยกัน ดังนี้ ทางเลือกที่ 1 คือ ปล่อยให้เกิดความเสียหายเสียก่อนแล้วจึงแก้ไขโดยการชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งวิธีการนี้เรียกว่า การชดเชย (compensation) ส่วนทางเลือกที่ 2 คือ การควบคุมเสียแต่แรกมิให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าการป้องกันหรือควบคุมมิให้เกิดความเสียหายดังกล่าว ย่อมต้องมีการใช้จ่ายไปจำนวนหนึ่ง ในกรณีนี้ผู้ก่อความเสียหายอาจจะไม่แบกรับภาระแต่ฝ่ายเดียว แต่ผลภาระบางส่วนให้แก่ผู้บริโภคโดยการเพิ่มราคาสินค้าให้สูงขึ้น ราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นนั้นก็คือ ต้นทุนส่วนหนึ่งของการป้องกันคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

แม้ว่าหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย จะมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานกว่า 30 ปี แต่ก็ยังมีข้อถกเถียงในหลายประเด็น โดยเฉพาะปัญหาที่ว่า ใครควรเป็นผู้จ่ายและควรจ่ายเท่าใด ในเบื้องต้นต้องสรุปให้ได้ว่าใครบ้างที่มีส่วนทำให้เกิดมลพิษ เช่น ในกรณีของดิน ผู้ก่อมลพิษคือผู้ใช้ปุ๋ย ผู้ใช้ยาฆ่าแมลง ในกรณีของน้ำผู้ก่อมลพิษคือ ผู้ระบายของเสียต่าง ๆ ลงน้ำ เช่น น้ำทิ้งจากบ้านเรือน สารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรม ยาฆ่าแมลงจากแปลงเกษตรกรรม และในกรณีของอากาศ ผู้ก่อมลพิษคือ ผู้ใช้รถยนต์ เจ้าของโรงงานที่ปล่อยเขม่าควันต่าง ๆ สู่อากาศ เป็นต้น เมื่อสรุปได้แล้วก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าโดยระดับแห่งความรุนแรงนั้นใครมีส่วนก่อให้เกิดมลพิษมากน้อยกว่ากัน เพื่อที่จะแบ่งปันภาระการรับผิดชอบกันได้ตามสัดส่วนของความรุนแรงนั้น ๆ โดยยุติธรรม ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ยากมากที่จะตัดสินลงไปได้ว่าใครเป็นต้นเหตุก่อมลพิษ และใครมีส่วนมากน้อยเท่าใดและจะแบ่งปันภาระการรับผิดชอบกันอย่างไร⁴³ อย่างไรก็ตาม รัฐอาจจะเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และขณะเดียวกันก็จะเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนแห่งค่าใช้จ่ายในการกำหนดค่าใช้จ่ายซึ่งผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระด้วย⁴⁴ แต่หากไม่สามารถระบุได้ว่า ใครที่เป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษได้ชัดเจน ทางออกก็คือ สังคมจะต้องหา

⁴³ พันธ์ ทศนียานนท์, ธีรชัย บุญยะโชติ และกมลทิพย์ คติการ , อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 39, น. 104.

⁴⁴ ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ฉบับที่ 2, ปีที่ 7, น.30, (2550).

ทุนจำนวนหนึ่งเพื่อมาชดเชยให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษนั้น⁴⁵ นอกจากนี้ยังมีปัญหาว่าการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ควรจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใด ผู้ก่อมลพิษต้องมีหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการควบคุมมลพิษและหรือฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมหรือไม่ การกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งในการใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

อย่างไรก็ตาม การใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้น จำเป็นต้องใช้มาตรการอื่นๆ เพื่อช่วยให้หลักดังกล่าวมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น⁴⁶

1) การควบคุมโดยตรง (Direct Control) หมายถึงการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ต้องมีการจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Ambient Standard) มาตรฐานการปล่อยอากาศเสีย (Emission Standard) และมาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม (Effluent Standard) เอาไว้เป็นหลักเสียก่อน แล้วควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น

2) การเก็บภาษี (Taxation) หมายถึง การพยายามใช้ระบบภาษีเข้ามาช่วยในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยการเก็บภาษีจากผู้มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษ ดังนี้

2.1 ผู้ใช้ทรัพยากร เช่น การเก็บค่าเข้าชมอุทยานแห่งชาติ ผู้ปล่อยของเสียสู่แหล่งน้ำ

2.2 ผู้ผลิต เช่น เก็บภาษีจากการใช้วัตถุดิบที่ก่อให้เกิดมลพิษในอัตราสูงกว่าการใช้วัตถุดิบที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ

2.3 ผู้บริโภค เช่น เก็บภาษีจากผู้บริโภคสิ่งที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ในอัตราสูง

3) การจ่ายเงินอุดหนุน (Subsidies) หมายถึง การที่รัฐจ่ายเงินอุดหนุนแก่เอกชน เพื่อช่วยลดภาระการลงทุนของผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการป้องกันภาวะมลพิษ เช่น ใช้มาตรการจูงใจ (Incentive) ด้านภาษีอากรด้วยการพิจารณาส่วนลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการติดตั้งอุปกรณ์สำหรับควบคุมภาวะมลพิษ หรือการจ่ายเงินอุดหนุนโดยตรงจากรัฐบาลกลางให้แก่เทศบาลหรือองค์การบริหารระดับท้องถิ่นเพื่อการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

4) การเก็บค่าธรรมเนียม (Pollution Charge) หมายถึง การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อมลพิษตามสัดส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้น กล่าวคือ หากผู้ก่อมลพิษก่อให้เกิดความเสียหายมาก ก็ต้องถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสูงนั่นเอง

⁴⁵ พันธ์ ทศนียานนท์, วัชรชัย บุญยะโชติ และกมลทิพย์ คติการ , อ่างแล้ว เจริญธรรม ที่ 39, น. 104.

⁴⁶ พันธ์ ทศนียานนท์, วัชรชัย บุญยะโชติ และกมลทิพย์ คติการ , อ่างแล้ว เจริญธรรม ที่ 39, น. 105.

มาตรการดังกล่าวนี้ ต่างก็มีข้อดีข้อเสียอยู่ในตัวเอง จึงควรได้รับการพิจารณาให้เหมาะสมก่อนนำไปใช้ต่อไป

ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนของการจัดการมลพิษ ที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 บัญญัติให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกควบคุมมีหน้าที่ต้องติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย ของเสีย และน้ำเสีย และในพื้นที่ซึ่งมีการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมแล้ว เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องส่งน้ำเสียไปรับการบำบัดในระบบบำบัดรวมโดยต้องเสียค่าบริการ⁴⁷ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมต้องติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย และของเสียเพื่อบำบัดมลพิษจนได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดก่อนปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่เก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอยสามารถเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการให้บริการเก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอยได้⁴⁸ นอกจากนี้ ก็มีการเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เช่น ค่าภาคหลวงจากการทำไม้และการเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ค่าอากรรังนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ค่าภาคหลวงแร่ตามพระราชบัญญัติพิกิตอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ.2509 และค่าธรรมเนียมการใช้น้ำบาดาลตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ.2520 เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ยังไม่ชัดเจนว่าค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่จัดเก็บตามกฎหมายไทยสะท้อนต้นทุนในการจัดการมลพิษหรือความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากน้อยเพียงใด ยกตัวอย่างเช่น เป็นที่ทราบกันดีว่าค่าธรรมเนียมการเก็บขนและกำจัดมูลฝอยจากครัวเรือนซึ่งปัจจุบันมีกฎกระทรวงกำหนดให้อยู่ในอัตราไม่เกิน 40 บาทต่อครัวเรือนนั้นไม่เพียงพอต่อต้นทุนในการเก็บขนและกำจัดขยะ ในส่วนของค่าธรรมเนียมการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้น ยิ่งไม่ชัดเจนว่าค่าภาคหลวงต่าง ๆ ที่จัดเก็บสะท้อนต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมหรือต้นทุนทางสังคมมากน้อยเพียงใด ถึงกระนั้น หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายก็มีแนวโน้มว่าจะยังคงมีบทบาทสำคัญในนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย

⁴⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 68-71.

⁴⁸ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 18-20.

2.2.2 สิทธิของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม

ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมในที่นี้หมายถึง บัณฑิตชนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบทางสุขภาพร่างกายหรือจิตใจจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมไปสู่ภาวะมลพิษ และการลดน้อยลง สูญหาย หรือเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคลเหล่านั้น เนื่องจากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอันเป็นผลจากการพัฒนา ก่อให้เกิดปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมรอบตัวเรา เช่น อากาศเสีย น้ำเสีย และเสียงเป็นพิษ เป็นต้น ตลอดจนก่อให้เกิดปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติตามมาด้วย ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษหรือทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายจึงมีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากความเสียหายที่ตนได้รับ ซึ่งนักนิติศาสตร์บางประเทศก็ได้ยอมรับรู้และรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้⁴⁹

คำว่า “สิ่งแวดล้อม” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 4 หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งทีมนุษย์ได้ทำขึ้น

“สิทธิ” คือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ดังนั้น คำว่า “สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี” จึงหมายถึงความถึงประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองในการดำรงชีวิตภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพ ซึ่งสาระสำคัญของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี คือ สิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย หรือสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับที่เหมาะสม

สิทธิในสิ่งแวดล้อม(Right to the Environment) เป็นสิทธิที่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน เพราะเป็นสิทธิในการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันขั้นต่ำของประชาชนที่จะดำรงอยู่ในสังคมด้วยความสงบสุข⁵⁰ ดังนั้นการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างมากทำให้มนุษยชาติเกิดความกังวลต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่าอาจจะต้องสูญสลายลงไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์เอง จึงเป็นที่มาของแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage of Mankind) และถือเป็นหน้าที่

⁴⁹ กมลทิพย์ คติการ , “มาตรการในการเรียกร้องค่าเสียหายจากคดีสภาวะแวดล้อม,” เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 14, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), น. 329.

⁵⁰ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ,” คุณพจน, เล่ม 1, ปีที่ 43, น.99 (2539).

ของทุก ๆ คนที่จะต้องร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่คู่กับมนุษยชาติต่อไป ทั้งนี้ เพื่อที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้นอย่างยั่งยืน และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต⁵¹ สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้มีหลักเกณฑ์สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษก็สามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์นี้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าได้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยของผู้คนนั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่⁵²

จากรายงานการประชุมของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศในหัวข้อการพัฒนาชนบทกับสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจัดโดยสมาคมผู้บริโภคแห่งปีนังเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1981 ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ไว้ว่า “มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมธรรมชาติซึ่งได้แก่ ดิน น้ำ และอากาศ ดังนั้น การให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนจึงต้องขยายรวมไปถึงความเคารพต่อสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ด้วย ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงครอบคลุมถึงสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สะอาดด้วยนั่นเอง”⁵³

ในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้ ศาสตราจารย์ ดร.สุनीย์ มัลลิกะมาลย์ นักกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยได้กล่าวถึงแนวคิดในเรื่องดังกล่าวของนานาประเทศไว้ดังนี้⁵⁴ รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของพลเมืองญี่ปุ่นไว้ว่า ประชาชนญี่ปุ่นมีสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้หลักประกันแก่ประชาชนและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวนี้ หลักการดังกล่าวถือเป็นที่มาของกฎหมายว่าด้วยการ

⁵¹ พิเชษฐ เมาลานนท์, บทบาทของกฎหมายในการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2533) น.85. อ้างจาก International Commission of Juristics & Consumers Association of Penang, Rural Development and Human Rights in South East Asia. Report of a Seminar in Penang December 1981, Penang : ICJ/CAP, 1982, pp 27-30.

⁵² สุनीย์ มัลลิกะมาลย์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 50, น. 99.

⁵³ พิเชษฐ เมาลานนท์, อ้าวแล้ว, เชิงอรรถที่ 51, น.85.

⁵⁴ สุनीย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), น.37-40.

ป้องกันการรบกวนต่อสาธารณะ (The Fundamental Law to Prevent Public Nuisance, 1967) ของญี่ปุ่นในเวลาต่อมา⁵⁵

ในกลุ่มของประเทศแอฟริกา แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม ได้ถูกระบุไว้ใน “กฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน” (African Charter on Human and People’s Rights, 1981) โดยระบุถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อที่ 24 ของกฎบัตรดังกล่าวว่า “ประชาชนย่อมมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีอันเอื้อต่อการพัฒนาของตน” แต่อย่างไรก็ตาม กฎบัตรอันมีลักษณะเป็นกฎหมายใช้ควบคุมแก่รัฐสมาชิกนั้นก็ยังไม่สามารถจะมีผลใช้บังคับเป็นรูปธรรมแก่รัฐที่ฝ่าฝืนได้ ความสำคัญของกฎบัตรนี้จึงเป็นเพียงเครื่องมือกระตุ้นให้รัฐบาลของแต่ละประเทศให้เห็นความจำเป็นในการคุ้มครองพลเมืองภายในชาติของตนเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง ด้วยการบัญญัติกฎหมายภายในขึ้นบังคับใช้ให้ชัดเจนมากขึ้นเท่านั้น⁵⁶

ในประเทศสหรัฐอเมริกา แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม ปรากฏอยู่ใน Public Trust Doctrines โดยแนวความคิดดังกล่าวนี้ถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิโดยชอบที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี และมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีคุณภาพโดยเท่าเทียมกัน โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครอง และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาตินั้นให้อยู่ในสภาพที่ดีอยู่เสมอซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำกฎหมายสิ่งแวดล้อม The National Environmental Policy Act ของสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา⁵⁷

ในส่วนของประเทศไทย ได้มีการบัญญัติรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ของประชาชนไว้เช่นเดียวกันโดยได้มีการนำเอาหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็มีบทบัญญัติที่ให้การรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ไว้ในมาตรา 57 มาตรา 66 และมาตรา 67 ดังนี้

มาตรา 57 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต

⁵⁵ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3 , น.27.

⁵⁶ สุภาพร เนตรเขียน, “มาตรการทางกฎหมายในการรักษาคุณภาพแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง : ศึกษาเฉพาะกรณีน้ำเสียจากชุมชน,” น. 47.

⁵⁷ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3 , น.27.

หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล”

มาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างเป็นปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 85 บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นและการดูแล

รักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างเพียงพอและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน”

บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมของประชาชนไทยไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการและบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมและทั่วถึงตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดแนวทางบางประการด้วย

2.2.3 การใช้หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดกับคดีสิ่งแวดล้อม

ในการเรียกร้องค่าเสียหายโดยทั่วไป ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับความเสียหายที่ได้รับว่ามีความเกี่ยวข้องของสัมพันธ์กันหรือไม่อย่างไร ซึ่งเป็นแนวคิดจากทฤษฎีที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ทฤษฎีนี้ได้ใช้พิสูจน์ความรับผิดชอบทางละเมิดโดยพิจารณาถึงเงื่อนไขและความเหมาะสมของเหตุและผลของการกระทำนั้นเป็นส่วนประกอบซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าข้อกล่าวอ้างของตนเป็นความจริง มีการกระทำที่ผิดกฎหมายและความเสียหายที่ได้รับเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยในคดีนั้น แต่ในคดีสิ่งแวดล้อมการที่จะพิสูจน์ให้ได้ครบองค์ประกอบเช่นนั้นถือเป็นภาระและความยากลำบากอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น กรณีชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ หากมีการเจ็บป่วยเนื่องจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ได้ว่าสาเหตุของการเจ็บป่วยเป็นผลโดยตรงจากกิจกรรมของโรงไฟฟ้างัดกล่าวนั้น ซึ่ง

นับเป็นภาระและความยากลำบากอย่างมากของฝ่ายโจทก์ที่จะต้องนำสืบถึงผู้กระทำผิดและความเสียหายที่ได้รับ อีกทั้งฝ่ายจำเลยย่อมอยู่ในวิสัยที่ป้องกันขัดขวางการพิสูจน์ความเสียหายดังกล่าว นั้นได้ดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อย่างมากอยู่ตลอดเวลา การที่จะกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายต้องรับผิดชอบเพียงการกระทำที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อเท่านั้น ย่อมไม่เป็นการเพียงพอ

ในการพิสูจน์ความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีความแตกต่างจากความเสียหายในเรื่องอื่นๆ เช่น ละเมิด หรือเหตุเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งสามารถกำหนดตัวผู้เสียหายและพิสูจน์ความเสียหายได้อย่างชัดเจน ส่วนผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมจะมีลักษณะของความเสียหายที่เป็นสาธารณะ กล่าวคือ จะมีผู้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากอีกทั้งเป็นความเสียหายที่เกิดจากการสะสมของปัญหาซึ่งต้องใช้เวลาอันกว่าจะพิสูจน์ถึงความเสียหายได้อย่างชัดเจน ยกเว้นความเสียหายจากผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเฉียบพลัน อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิสูจน์ความเสียหายในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมมานานแล้ว โดยการนำทฤษฎีหรือหลักการต่างๆ มาใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะได้กำหนดตัวผู้รับผิดชอบและค่าเสียหายได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม⁵⁸ ซึ่งหลักการหนึ่งก็คือ หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด

หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด มีที่มาจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ของประเทศอังกฤษ โดยมีหลักการที่จะให้มีการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องคำนึงว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำหรือไม่ แนวคิดในเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้เกิดขึ้นก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยถือว่าเมื่อมีความเสียหายก็ต้องมีการชดเชยเยียวยาเสมอ⁵⁹ หลักความรับผิดโดยเคร่งครัดนี้จึงเป็นหลักที่สามารถครอบคลุมขอบเขตความรับผิดของผู้กระทำ ความเสียหายได้กว้างกว่าหลักความรับผิดในเรื่องละเมิดทั่ว ๆ ไป โดยตามหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัดไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องความรับผิดของผู้กระทำ จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Liability without Fault) กล่าวคือ เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นเพราะการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา ความรับผิดของผู้ถูกกล่าวหาที่มีต่อผู้เสียหายจะเกิดขึ้นทันที โดยไม่ต้องพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ไม่ว่าจะเป็นความผิดของผู้กระทำหรือไม่ก็ตาม และแม้ว่าจะเป็นกรกระทำโดยสุจริตตามปกติแห่งการดำเนินภารกิจของเขา หากว่าโดยสภาพของกิจการ

⁵⁸ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3 ,น.28-29.

⁵⁹ ประพจน์ คล้ายสุบรรณ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 44, น. 30.

นั้นอาจเป็นอันตรายผิดปกติธรรมดา หรืออาจเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อผู้อื่นแล้ว ก็ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของเจ้าของกิจการนั้นทันที⁶⁰ เพราะเขานั้นยอมรับความเสี่ยงต่อความรับผิดชอบในทันทีที่เขาดำเนินกิจการนั้นแล้ว ความรับผิดชอบจึงเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการดำเนินการ แต่จะต้องรับผิดชอบต่อใครนั้น จะถูกกำหนดขึ้นเมื่อปรากฏตัวผู้เสียหาย⁶¹ ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการกระทำนั้นเข้าข่ายยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด จึงหลุดพ้นจากความรับผิด คดีที่ถือเป็นบรรทัดฐานของทฤษฎีนี้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ได้แก่ คดี Rylands v Fletcher ในคดีนี้ บริษัท Rylands ฟ้องบริษัท Fletcher ในข้อหาละเมิดเรื่อง รบกวนรำคาญ (nuisance) ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า “จำเลยเป็นเจ้าของเหมืองแร่ ตั้งอยู่ในที่ดินซึ่งติดกับที่ดินของโจทก์ ต่อมาจำเลยได้ก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำในที่ดินของตนโดยว่าจ้างวิศวกรให้เป็นผู้สร้างเขื่อน ด้วยความประมาทเลินเล่อของวิศวกรผู้รับจ้างเมื่อก่อสร้างเสร็จและเริ่มใช้งาน เขื่อนกั้นไม่สามารถกั้นน้ำได้ น้ำจึงไหลผ่านที่ดินของจำเลยเข้าไปในที่ดินของโจทก์และสร้างความเสียหายให้กับทรัพย์สินของโจทก์ ศาลได้พิพากษาให้จำเลยต้องรับผิดแม้มิได้เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของตน คนรับใช้ หรือผู้รับจ้าง โดยวางหลักว่าบุคคลที่อยู่ในที่ดินและได้นำสิ่งของมาไว้บนที่ดินนั้น หากไม่เป็นการใช้โดยธรรมชาติ (Natural use) จะต้องจัดเก็บให้มีมิดชิด หากเกิดรั่วไหลเพราะสาเหตุทางธรรมชาติ (ในกรณีนี้) ทำความเสียหายให้เพื่อนบ้าน เพื่อนบ้านมีสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายนั้นได้ แสดงให้เห็นว่าศาลใช้หลัก Strict Liability กับบุคคลทั่วไปผู้ซึ่งนำมาหรือเก็บไว้ในที่ดินของตนเองซึ่งสิ่งของที่มีโอกาสจะทำให้เกิดอันตรายได้หากรั่วไหลออกมาเกิดความเสียหายต่อที่ดินข้างเคียง ซึ่งสิ่งนั้นต้องไม่เป็นการใช้โดยธรรมชาติ (Natural use)⁶²

หลักความรับผิดโดยเคร่งครัดของจำเลยในคดีดังกล่าว ขยายความไปถึงเจ้าของเหมืองซึ่งมิได้รู้เห็นกับความประมาทเลินเล่อของวิศวกรผู้รับจ้างด้วย แต่เป็นความรับผิดในฐานะของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใดๆ บนอสังหาริมทรัพย์ของตนซึ่ง

⁶⁰ ปัญญพร โกศลกิตติวงศ์, “ความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น.33.

⁶¹ จรณชัย ศัลยพงษ์, “รูปแบบกฎหมายสถานะแวดล้อมของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), น. 51.

⁶² เขตไท ลังการพิณรุฑ, “ความรับผิดฐานละเมิดโดยเด็ดขาด (Strict Liability) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย,” วารสารนิติศาสตร์ เล่ม 3, ปีที่ 30, น.411 (2543).

ส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อบุคคลอื่น หลักเกณฑ์ในคดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานของคดีสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ในเวลาต่อมา

แนวความคิดตามทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดอาจสรุปได้ว่า หากบุคคลใดกระทำการหรือประกอบกิจการใดอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายหากความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้อื่น บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นถึงแม้ว่าในการกระทำหรือประกอบกิจการดังกล่าวบุคคลผู้กระทำการจะได้จัดให้มีการป้องกันภัยอันตรายไว้แล้ว และมีได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นแต่ประการใดก็ตาม เพราะถือเป็นหน้าที่โดยเคร่งครัด ซึ่งผู้กระทำต้องระวังและป้องกันมิให้ผู้อื่นได้รับอันตรายจากการกระทำของตนหรือบริวารของตน ผู้กระทำได้กล่าวจึงต้องรับผิดชอบเพื่อความบกพร่องในการป้องกันชุมชน⁶³ ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยก็มีการนำหลักนี้มาใช้แล้วโดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96

3. ปัญหาในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อม

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้น วัตถุประสงค์ก็เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่ต้องเสียหายจากการกระทำของผู้อื่น ให้เขาได้รับการชดเชยค่าเสียหายเสมือนกลับคืนสู่ฐานะเดิมให้มากที่สุด แต่การกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก เพราะขณะดำเนินคดีความเสียหายที่เกิดขึ้นยังไม่อาจคำนวณเป็นเงินที่แน่นอนได้ หรืออาจต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษของพยานผู้เชี่ยวชาญจึงจะกำหนดค่าเสียหายได้ ประกอบกับหลักในการคำนวณค่าเสียหายต้องอาศัยความรู้พื้นฐานทางวิชาการ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ จนอาจทำให้การเรียกร้องค่าเสียหายมีความไม่ชัดเจน นอกจากนี้การที่ศาลจะกำหนดค่าเสียหายนั้นศาลจะต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานที่โจทก์นำมาแสดง ซึ่งบ่อยครั้งที่ผู้เสียหายซึ่งเป็นโจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมไม่สามารถพิสูจน์ความเสียหายเท่าที่ตนเสียหายจริงให้ศาลเห็นได้ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้การกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมมีปัญหาหลายประการ ดังนี้

1. ในกรณีของโจทก์ซึ่งมีหน้าที่ในการนำสืบเสนอว่าตนได้รับความเสียหายอย่างไร และเพียงใด ศาลจึงสามารถพิพากษาให้จำเลยรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่โจทก์ได้ แม้จำเลยจะ

⁶³ ดนัยยศ ศรีล้มพ์, “ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525) , น.146.

ไม่ต่อสู้ในเรื่องค่าเสียหายไว้ในคำให้การหรือในการสืบพยานของตน โจทก์ก็ยังมีหน้าที่ต้องนำสืบ พิสูจน์ความเสียหายที่ตนได้รับด้วย แต่ในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นบางครั้งในขณะดำเนินคดีความเสียหายที่เกิดขึ้นยังไม่สามารถคิดคำนวณเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนได้ หรือต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษของผู้เชี่ยวชาญจึงจะกำหนดค่าเสียหายได้ ประกอบกับหลักในการ คำนวณค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายในการขจัดความเสียหายนั้น ก็ต้องอาศัยพื้นฐานทาง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และวิศวกรรม และทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งการนำสืบดังกล่าว ไม่ใช่เรื่องง่าย ทำให้โจทก์ไม่สามารถนำสืบพิสูจน์ในเรื่องค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายในการขจัด ความเสียหายได้อย่างชัดแจ้ง โจทก์จึงมีอุปสรรคในการฟ้องเรียกค่าเสียหายและในการนำสืบ พิสูจน์ความเสียหายและจำนวนความเสียหายอยู่มาก⁶⁴ ซึ่งทำให้การกำหนดค่าเสียหายแก่โจทก์ อาจไม่ได้รับความเป็นธรรม

2. ในกรณีของศาลซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อม นั้น ยังคงมีปัญหา เนื่องจากศาลต้องใช้องค์ความรู้ในหลาย ๆ เรื่องประกอบกัน เช่น วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น จึงจะสามารถกำหนดค่าสินไหมทดแทนได้อย่างเป็นธรรม จะ เห็นได้จากกรณีความเสียหายต่อบุคคล บางครั้งผู้ได้รับสารพิษมีอาการเจ็บป่วย แต่ยังไม่ปรากฏ อาการร้ายแรงออกมา หากฟ้องค่าเสียหายโดยอ้างว่าตนอาจเป็นโรคร้ายบางอย่างใดอย่างหนึ่งในอนาคต ได้ เช่น โรคมะเร็ง เช่นนี้ศาลจำเป็นต้องใช้ความเห็นของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญมาประกอบการใช้ดุลพินิจ ของศาลในการกำหนดค่าเสียหายซึ่งน่าจะคาดการณ์ได้ใกล้เคียงความเป็นจริงได้ดีกว่าผู้อื่น ส่วน ความเสียหายที่เกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มา ประเมินมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้การกำหนดค่าเสียหายในส่วนนี้ยังมี ปัญหาอยู่พอสมควร เช่น หากจำเลยตัดต้นไม้ในป่าไปจำนวนหนึ่ง มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ เสียไปจะกำหนดราคาอย่างไร จะกำหนดเท่าราคาเฉพาะค่าไม้ หรือจะรวมถึงระยะเวลาในการที่ ต้องปลูกต้นไม้ต้นนั้นขึ้นมาใหม่กว่าต้นไม้จะโตขึ้นมาเท่าเดิม หรือยังอาจรวมไปถึงระบบนิเวศน์ที่ เสียหายไปเนื่องจากต้นไม้ดังกล่าวถูกตัดไป หรือกรณีที่จำเลยปล่อยสารพิษลงไปในแม่น้ำและทำ ให้ปลาที่อาศัยอยู่ในแม่น้ำนั้นตาย มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไปจะกำหนดราคาเท่ากับ ราคาปลาที่ตาย หรือจะรวมถึงระบบนิเวศน์ในแม่น้ำดังกล่าวที่เสียไปเนื่องจากสัตว์และพืชที่อาศัย อยู่บริเวณนั้นไม่สามารถเจริญพันธุ์ได้อีกต่อไป⁶⁵ ซึ่งในการพิสูจน์ความเสียหายในส่วนนี้

⁶⁴ ปัญจพร โกศลกิตติวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 60, น.127.

⁶⁵ อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์, “การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม,” การจัดการสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สาขาบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.64.

จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง เช่น นักวิทยาศาสตร์เกษตร นักวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม และนักวิทยาศาสตร์ด้านป่าไม้และการอนุรักษ์ นักเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีมูลค่าของการได้รับความเสียหายจากทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม มูลค่าของการดำรงอยู่และมูลค่าการเป็นมรดกเพื่อประโยชน์ต่อบุคคลในรุ่นต่อไปในอนาคตด้วย⁶⁶ ค่าเสียหายเหล่านี้หากศาลไม่มีความรู้ในหลาย ๆ ด้านอาจไม่สามารถกำหนดค่าเสียหายเพื่อเยียวยาความเสียหายได้อย่างแท้จริงหรือไม่กล้าที่จะหยิบยกบทบัญญัติเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมขึ้นมาตัดสินคดี โดยพบว่าในทางปฏิบัติ นั้น มาตรา 97 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้ให้อำนาจไว้ แต่ศาลมักไม่ค่อยนำมาใช้เพื่อกำหนดค่าเสียหายให้ผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาติต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าเสียหายตามมูลค่าทรัพยากรธรรมชาตินั้นซึ่งอาจรวมถึงระบบนิเวศด้วย

3. หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมยังไม่มี ความชัดเจน โดยในบทบัญญัติจะกำหนดประเภทของความเสียหายไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 ไม่ได้ระบุไว้โดยเฉพาะว่า ค่าเสียหายคืออะไรบ้าง ประกอบกับผู้พิพากษาบางท่านยังไม่มี ความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ทำให้ศาลต้องใช้หลักทั่วไปในเรื่องละเมิดคือ หลักชดเชยความเสียหายตามความเป็นจริง ซึ่งไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและไม่สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของคดีสิ่งแวดล้อม เช่น อาจมีค่าเสียหายในอนาคตที่ไม่อาจประเมินได้ในขณะฟ้องคดี คดีตัวอย่างได้แก่ คดีโคบอลต์-60 ที่มีการดำเนินคดีเรียกร้องค่าเสียหายทางสุขภาพจากสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติซึ่งละเลยต่อหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบการจัดเก็บเครื่องฉายรังสีโคบอลต์-60 ให้ปลอดภัยต่อประชาชนตามกฎหมาย และบริษัท กมลสุโกศล อิเลคทริค จำกัด กับพวกรวม 5 คน ซึ่งจัดเก็บเครื่องฉายรังสีโคบอลต์-60 โดยไม่ได้รับอนุญาต และจัดเก็บโดยไม่ถูกต้องปลอดภัยตามหลักเกณฑ์และระเบียบที่กำหนดตามกฎหมายจนเป็นเหตุให้เกิดการรั่วไหลของสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์-60 ทำให้ผู้เสียหายได้รับรังสีเสียชีวิต และเจ็บป่วย โดยผู้เสียหายจำนวน 12 ราย ได้ฟ้องสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติต่อศาลปกครองกลาง และบริษัท กมลสุโกศล อิเลคทริค จำกัด กับพวกต่อศาลแพ่ง โดยเรียกร้องค่าเสียหายทางสุขภาพ ค่าเสียความสามารถในการประกอบการทำงานในปัจจุบัน ค่าจ้างงานศพ ค่าไร้อุปการะ และค่าทดแทนความเสียหายอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ต่อมาเมื่อปี 2545 ศาลปกครองกลางได้มีพิพากษาให้สำนักงานปรมาณูเพื่อ

⁶⁶ กองวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, คู่มือการทำงาน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านเศรษฐศาสตร์ ภาค 1 และ 2, น.43.

สันติชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวน 5,222,301 บาท และสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาในส่วน ค่าเสียหายทางสุขภาพในอนาคตไว้ 2 ปีตามกฎหมาย (แต่แพทย์ผู้ทำการรักษามีความเห็นที่ต้อง ติดตามเฝ้าระวังอาการที่อาจเกิดเป็นโรคมะเร็งหรือโรคอื่น ๆ ในอนาคตไม่น้อยกว่า 10 ปี) ส่วน ศาลแพ่งพิพากษาคดีในภายหลัง เมื่อปี 2547 ซึ่งศาลแพ่งนำเอาค่าเสียหายที่ศาลปกครองสั่งแล้วมาหัก ออกจากค่าเสียหายของประชาชน ที่ควรได้รับจริง โดยพิพากษาให้บริษัท กมลสุโกศล อิเลคทริค จำกัด ชดใช้ค่าเสียหายเพิ่มเติมจากที่ผู้เสียหายได้รับแล้วตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางจำนวนทั้งสิ้น 640,276 บาท ซึ่งหากพิจารณาในศาลเดียวกันก็สามารถกำหนดค่าเสียหายตามความผิดและจ่าย กันไปตามส่วนได้ อีกทั้งศาลแพ่งยังไม่ได้กำหนดให้บริษัท กมลสุโกศล อิเลคทริค จำกัด จ่ายค่า รักษาพยาบาลผู้เสียหายที่โรงพยาบาลของรัฐให้ความช่วยเหลือโดยงบประมาณของรัฐจำนวน 6,928,208 บาท เนื่องจากพิจารณาว่ากรณีนี้รัฐเป็นผู้จ่ายประชาชนไม่มีสิทธิเรียกอีก⁶⁷ นอกจากนี้ แม้ในมาตรา 96 จะกำหนดให้ค่าเสียหายรวมถึงค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องรับภาระจ่ายไปในการขจัด มลพิษด้วย แต่ในบางคดีศาลกลับไม่มีคำพิพากษาให้จำเลยต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายส่วนนี้ ซึ่งขัดต่อ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เช่น คดีคลิตี้หรือคดีการลักลอบปล่อยสารตะกั่วจากโรงงานแร่ลงสู่ลำ ห้วยคลิตี้ อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี โดยบริษัทตะกั่วคอนเซ็นเตรต (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งประกอบกิจการเหมืองแร่ตะกั่ว ตั้งแต่ปี 2537 และมีการปล่อยน้ำเสียที่ปนเปื้อนสารตะกั่วและ สารเคมีจากโรงงานแต่งแร่ลงสู่ลำห้วยคลิตี้ ซึ่งเป็นลำห้วยเพียงสายเดียวที่ชาวชุมชนกะเหรี่ยง หมู่บ้านคลิตี้ล่าง จำนวน 40 กว่าหลังคาเรือน และประชากรประมาณ 200-300 คนใช้ประโยชน์ใน การอุปโภคและบริโภคอันเป็นวิถีชีวิตในการพึ่งพาธรรมชาติ เป็นมาแต่ดั้งเดิม ในการใช้น้ำจากลำ ห้วยคลิตี้ที่มีสารปนเปื้อนดังกล่าวเป็นเวลานานนับสิบปี ทำให้ชาวบ้านหมู่บ้านคลิตี้ล่างได้รับสาร ตะกั่วและสารพิษต่าง ๆ จนเกิดการเจ็บป่วยด้วยโรคพิษตะกั่วเรื้อรัง ไม่สามารถมีชีวิตอยู่อย่างปกติ สุข ชาวบ้านจำนวน 8 คนจึงได้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดกาญจนบุรีเรียกร้องค่าเสียหายจากการ กระทำละเมิดของบริษัท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 119,036,400 บาท เมื่อปี 2549 ศาลจังหวัดกาญจนบุรี ได้พิจารณาแล้ว สรุปว่า “ชาวบ้านชุมชนคลิตี้ล่างรวมทั้งโจทก์ทั้งแปดได้รับอันตรายจากมลพิษสาร ตะกั่วจากโรงงานแต่งแร่รั่วไหลลงสู่ลำห้วยคลิตี้ อันเป็นความเสียหายที่ได้รับโดยตรงต่อร่างกาย และสุขภาพอนามัยของโจทก์ทั้งแปด” จึงพิพากษาให้บริษัทตะกั่วคอนเซ็นเตรต (ประเทศไทย) จำกัด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงินรวมทั้งสิ้น 4,260,000 บาท คดีนี้เป็นจำนวนเงินที่ น้อยมากเมื่อเทียบกับต่างประเทศ เพราะเงินที่ศาลพิพากษาให้ผู้ใหญ่ 4 คนคนละ 354,000 บาท เด็ก

⁶⁷ สุรัชย์ ตรงงาม, “The Lawyer,” วารสารกฎหมายใหม่, เล่ม 80, ปีที่ 4, น.13, (กุมภาพันธ์ 2550).

โต 2 คนคนละ 620,000 บาท และเด็กเล็ก 2 คนคนละ 820,000 บาทนั้น เทียบไม่ได้กับสุขภาพที่สูญเสียไปอย่างไม่อาจเรียกคืน ไม่รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีค่าพิพากษาให้ผู้ก่อมลพิษต้องทำการฟื้นฟู แต่ปล่อยให้ธรรมชาติฟื้นฟูตัวเอง⁶⁸

4. ข้อจำกัดด้านโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้เกิดปัญหาในการกำหนดค่าเสียหาย กล่าวคือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยมีแนวคิดในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมแบบแยกส่วน คือจะพิจารณาตามชนิดและประเภทของทรัพยากรหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นกรณีไป โดยมองว่าการจัดการทรัพยากรแต่ละชนิดหรือการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทจะมีลักษณะเป็นเอกเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปจึงมีวัตถุประสงค์และเนื้อหามุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาเฉพาะ เรื่องใดเรื่องหนึ่งแบบเบ็ดเสร็จ เช่น กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากดิน และกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ป่าไม้ เป็นต้น การจัดการทรัพยากรดังกล่าวจึงเป็นการมองปัญหาแต่เพียงด้านเดียวซึ่งขัดกับหลักนิเวศวิทยาที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและไม่อาจที่จะคงอยู่โดยลำพังได้ นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาพื้นฐาน หรือเป็นเพียงการจัดสรรการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เท่านั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดที่มีวัตถุประสงค์เป็นการควบคุมหรือจัดการทางด้านนิเวศวิทยาอย่างเป็นระบบโดยเฉพาะแต่อย่างใด ประกอบกับเนื้อหาสาระในบางประการยังขาดความสมบูรณ์และมีความบกพร่อง เนื่องจากแนวความคิดพื้นฐานทางนิติศาสตร์ที่ยึดถือกันมาแต่เดิมในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาและชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นประการสำคัญ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีวัตถุประสงค์มุ่งไปในด้านการป้องกันมากกว่าการแก้ไข ทั้งนี้เนื่องจากโดยลักษณะและสภาพของปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปเป็นการยากที่จะดำเนินการแก้ไขความเสียหายให้กลับคืนดังเดิม หรือในบางกรณีอาจไม่สามารถแก้ไขให้คืนสภาพเดิมได้เลย เช่น การสูญเสียไปของทรัพยากรแร่ประเภทที่ใช้แล้วหมดไป ได้แก่ น้ำมันดิบ ถ่านหิน และดีบุก เป็นต้น⁶⁹ ด้วยเหตุนี้ การกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมปัจจุบันจึงไม่สามารถชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับระบบนิเวศทั้งหมดหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่ไม่ใช่ทรัพยากรที่ได้รับความเสียหายโดยตรง ส่งผลให้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในภาพรวมแย่ลง

⁶⁸ เฟิงอ๋าง, น.5.

⁶⁹ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 3 ,น. 56-57.