

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และหลักสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม หลักความคุ้มครอง และหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชยค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันนานาชาติอารยประเทศที่ปกครองโดยระบบนิติรัฐหรือรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างให้ความสำคัญถึงหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองภายในรัฐเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจึงต้องมีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นภารกิจของรัฐสมัยใหม่นอกจากจะต้องให้ความสำคัญกับการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจ การสาธารณสุข และการศึกษาแล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับหลักการอันเป็นรากฐานในการคุ้มครองสิทธิหน้าที่ตลอดจนความรับผิดชอบของรัฐ หากการกระทำของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายต่อปัจเจกบุคคล พลเมืองภายในรัฐ นอกจากนี้ โดยที่รัฐสมัยใหม่ยังต้องติดต่อทางด้านการเศรษฐกิจในระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจและสังคม ในบางครั้งรัฐอาจเกิดปัญหากับรัฐภายนอกซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงต้องมีการศึกษาถึงสิทธิ เสรีภาพ ที่รัฐสมัยใหม่ต่างก็ให้ความสำคัญและรับรองสิทธิเสรีภาพโดยการบัญญัติในรัฐธรรมนูญของตน ก่อนจะได้ศึกษาถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศตามสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ ดังนั้น ในบทนี้จะได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี สิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม หลักความคุ้มครอง และหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชยค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ตลอดจนข้อพิจารณาถึงสิทธิเรียกร้องในการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อให้รัฐเยียวยาความเสียหาย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.1 แนวคิด ทฤษฎี และหลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้านสิ่งแวดล้อม

แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของชาติตะวันตก ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิมนุษยชนได้ทวีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจของประเทศต่างๆ ที่จะได้ร่วมมือกันหาทางคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ดีที่สุด ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายที่น่าสนใจหลายประการ ปัจจุบันกฎหมายระหว่างประเทศยอมให้เอกชนที่ถูกละเมิดสิทธิยื่นคำร้องเรียนต่อองค์การระหว่างประเทศได้ สิทธิของเอกชนจึงกลายเป็นสิทธิระหว่างประเทศ หากรัฐกระทำการใดที่ละเมิดสิทธิของเอกชน การกระทำนั้นอาจกระทบกระเทือน

สิทธิของรัฐอื่นๆ ทำให้รัฐเหล่านั้นมีสิทธิดำเนินการมาตรการที่เหมาะสมเพื่อยุติการกระทำนั้น¹ นอกจากนี้ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสิทธิมนุษยชนด้วย เหตุที่มนุษย์ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการดำเนินชีวิต เราในฐานะมนุษย์คนหนึ่งจึงต้องมีทั้งสิทธิในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ และหน้าที่ในการปกป้อง คุ้มครอง อนุรักษ์ และสงวนไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีเพื่อเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อทั้งมนุษย์คนอื่นในเวลาปัจจุบัน และรักษาสິงเหล่านี้ไว้ให้แก่มนุษย์คนอื่นๆ ในอนาคตที่จะได้เข้าถึงสิทธิดังกล่าวด้วยโดยกฎหมายจะเป็นเครื่องมือในการรองรับสิทธิและคุ้มครองมิให้เกิดการละเมิดสิทธิ เพื่อให้มนุษย์เข้าใจสิทธิ และหน้าที่ของตนเอง และใช้สิทธิโดยไม่เป็นการละเมิดต่อบุคคลอื่น อันจะนำมาซึ่งความผาสุกในชีวิตที่เชื่อมโยงกับสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อไป

2.1.1 ความหมายและประเภทของสิทธิ

คำว่า “สิทธิ (Rights)” มีความหมายได้หลายนัยหลายประการ ดังจะได้ศึกษาต่อไป

“สิทธิ” ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ²

“สิทธิ” ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย³

“สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ถือว่าเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน (das subjektive öffentliche Recht)” หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน และในบางกรณีก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้ผู้อื่นหรือรัฐกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง⁴

¹ จาก พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน, โดย วิชัย ศรีรัตน์, ศิลป, 3 (48), น. 39.

² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (น. 1193).

³ จาก สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 21), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

⁴ จาก หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 49), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

“สิทธิ” คือ อำนาจ ผู้ทรงสิทธิสามารถที่จะเลือกได้ว่าจะใช้สิทธิที่มีอยู่หรือไม่ก็ได้ หากใช้สิทธิเช่นนี้กฎหมายก็จะรับรองและคุ้มครองให้⁵

อาจกล่าวได้ว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจ การเรียกร้องและการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่น ในอันที่จะต้องเคารพสิทธิของผู้ทรงสิทธิ ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ และอาจคล้ายกับเสรีภาพ

“เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน⁶

เสรีภาพจึงหมายถึง อำนาจเหนือตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด ความแตกต่างระหว่าง สิทธิ และ เสรีภาพ จึงอยู่ที่ว่า สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลใช้เพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง แต่ในขณะที่เสรีภาพนั้น อาจเป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น เสรีภาพจึงไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย⁷

อย่างไรก็ตาม เสรีภาพก็ก่อให้เกิดสิทธิเช่นกัน ซึ่งบางครั้งอาจเรียกว่า “สิทธิในเสรีภาพ” กล่าวคือ เสรีภาพนั้นก่อให้เกิดสิทธิที่จะ “เรียกร้อง” มิให้บุคคลอื่นหรือรัฐกระทำการอันเป็นการลดทอนเสรีภาพได้ หากกล่าวว่าบุคคลมี “สิทธิในเสรีภาพ” ตามรัฐธรรมนูญ ย่อมหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง⁸

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte)” กระนั้นก็ตามสิ่งที่ต้องระลึกไว้เสมอก็คือ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานโดยส่วนใหญ่แล้วหาใช้สิทธิโดยแท้ซึ่งเป็นอำนาจของบุคคลที่จะเรียกร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตนไม่ แต่จะเป็น “สิทธิในเสรีภาพ (Right of Liberty)” กล่าวคือ เป็นอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะกระทำการต่างๆ โดยปราศจากการรบกวนขัดขวางของรัฐนั่นเอง แต่เดิมรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างๆ จะบัญญัติรับรองเสรีภาพเสียเป็นส่วนใหญ่ สิทธิโดยแท้ที่พอจะรับรองอยู่บ้างคงได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย กรรมสิทธิ์ และสิทธิทางการเมืองบางประการ เช่น สิทธิเลือกตั้ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิสมัครเข้ารับราชการ เป็นต้น ต่อมารัฐเสรีประชาธิปไตยบางรัฐได้บัญญัติ

⁵ จาก สิทธิมนุษยชน (น. 20), โดย อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2553, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

⁶ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (น. 22). เล่มเดิม.

⁷ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 51). เล่มเดิม.

⁸ จาก รายงานการวิจัยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยศาลรัฐธรรมนูญ (น. 9), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, และกล้า สมุทรวานิช, 2546, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รับรอง “สิทธิ” ของราษฎรในอันที่จะเรียกร้องประโยชน์บางประการจากรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อประกันมาตรฐานแห่งการดำรงชีวิตขั้นต่ำให้แก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคม อันจะทำให้บุคคลเหล่านี้อยู่ในวิสัยที่จะใช้เสรีภาพต่างๆ ได้เท่าเทียมกับคนที่มีฐานะดี สิทธินี้รวมเรียกว่า “สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (Social and Economic Rights)”

ประเภทของสิทธิและเสรีภาพ อาจพิจารณาแบ่งแยกได้หลายลักษณะ โดยการพิจารณาแบ่งตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน การพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ และการพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิ

1. การแบ่งสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน โดย Georg Jellinek เป็นผู้เสนอแนวคิดดังกล่าวซึ่งได้แบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้⁹

1.1 status negativus หมายถึง กลุ่มของการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล จะต้องปราศจากการเข้ามาแทรกแซงใดๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่ปัจเจกบุคคลสามารถดำเนินการได้เอง โดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการใดๆ จึงเป็นสิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธอำนาจรัฐ เช่น สิทธิในการป้องกัน คุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลต่อการแทรกแซงของรัฐหรือการทำละเมิดของรัฐ บุคคลอาจเรียกร้องให้รัฐแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากการทำละเมิดได้ หรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นการกระทำความผิดได้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองไว้ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการสื่อสาร สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

1.2 status positivus หมายถึง กลุ่มของการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล มิอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐ ซึ่งได้แก่ “สิทธิเรียกร้อง” สิทธิเรียกร้องให้กระทำการ สิทธิในการดำเนินคดี สิทธิเรียกร้องที่ได้รับคุ้มครองตามกฎหมายเป็นศูนย์กลางของสิทธิประเภทนี้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองไว้ เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการสาธารณสุข สิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชน สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี สิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐของผู้พิการ และสิทธิทางศาล

1.3 status activus หมายถึง กลุ่มของการใช้สิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับองค์กรของรัฐ อันได้แก่ “สิทธิของพลเมือง” อันได้แก่ สิทธิของผู้เลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ สิทธิในการ

⁹ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 52-53). เล่มเดิม.

จัดตั้งพรรคการเมือง ตลอดจนสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองอื่นๆ สิทธิประเภทนี้ มักจะจำกัดให้เฉพาะพลเมืองของชาตินั้น

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอรมัน ทำให้เข้าใจพื้นฐานของสิทธิ และเสรีภาพแต่ละประเภทว่ามีจุดมุ่งหมายอย่างไร และรัฐจะต้องดำเนินการอย่างไรจึงทำให้บรรลุ ความมุ่งหมายสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภท โดยอาศัยการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน กับหน้าที่ของรัฐเป็นข้อพิจารณาในการแบ่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว

2. การแบ่งโดยพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ¹⁰

เป็นการพิจารณาจากผู้ซึ่งได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญ มุ่งที่จะให้ความคุ้มครอง ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้

2.1 สิทธิมนุษยชน หรือสิทธิของบุคคลทุกคน (Menschenrechte หรือ Jedermannrechte) ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองแก่ทุกคน โดยไม่มีการแบ่งแยก เชื้อชาติ ศาสนา หากบุคคลนั้นอยู่ภายในเขตดินแดนอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นๆ สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่เฉพาะของมนุษย์ทุกคนในฐานะที่เกิด มาเป็นมนุษย์และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่า เพราะเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิ และเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมี “รัฐ” เกิดขึ้น ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในทาง ศาสนา เป็นต้น

2.2 สิทธิพลเมือง (Bürgerrechte) ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองเฉพาะ พลเมืองของรัฐเท่านั้น เช่น สิทธิในทางการเมือง เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการ เลือกลงที่อยู่ และเสรีภาพในการชุมนุม เป็นต้น สิทธิเสรีภาพเหล่านี้เป็นสิทธิของชาวเยอรมัน เท่านั้น

3. การแบ่งสิทธิและเสรีภาพโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ¹¹

เป็นการพิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ เป็นสิทธิที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย หรือไม่ และอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายประเภทใด โดยกำหนดเงื่อนไขของกฎหมายไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

3.1 สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขของกฎหมายทั่วไป (Grundrechte mit einfachem Gesetzesvorbehalt) เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญเพียงแต่เรียกร้องว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจจะกระทำ ได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย โดยไม่ได้เรียกร้องเงื่อนไขพิเศษในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประการอื่น

¹⁰ แหล่งเดิม. (น. 53-54).

¹¹ แหล่งเดิม. (น. 54-55).

เช่น เสรีภาพในเคหสถาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 33¹² วรรคสอง และวรรคสาม เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขใดๆ เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานไว้แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดว่า “เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

3.2 สิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ (Grundrechte mit qualifiziertem Gesetzesvorbehalt) เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญเรียกร้องว่าการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งหรือต้องผูกพันอยู่กับวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือจะต้องดำเนินการโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น เสรีภาพในการเดินทาง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 34¹³ ได้กำหนดว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพมากขึ้น กล่าวคือ อาจจะจำกัดเสรีภาพในการเดินทางได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากฝ่ายนิติบัญญัติจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางดังกล่าวย่อมเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ

3.3 สิทธิและเสรีภาพที่ปราศจากเงื่อนไขของกฎหมาย (Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt) เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดสิทธิและเสรีภาพโดยไม่อยู่ภายใต้การจำกัด

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พุทธศักราช 2550 .

มาตรา 33 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข

การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 34 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

สิทธิโดยกฎหมายใดๆ ทั้งสิ้น เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 37¹⁴

การแบ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ ทำให้เข้าใจเงื่อนไขของกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบอำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิต่างๆ ว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ กล่าวคือ มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปราศจากเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ หรือในกรณีของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกับเงื่อนไขกฎหมายพิเศษ จะต้องตรวจสอบว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดย่อมเป็นการแสดงถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แต่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

2.1.2 สิทธิมนุษยชนตามกฎหมายธรรมชาติ

ความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน (Human Rights)” นั้น หากแปลความหมายตามตัวอักษรโดยแยกคำว่า “สิทธิ” และคำว่า “มนุษยชน” ก็จะได้ความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ว่าหมายถึง สิทธิของความเป็นมนุษย์ หากเกิดเป็นมนุษย์แล้วย่อมมีสิทธิดังกล่าวตั้งแต่เกิดจนตาย อาจมีคำถามว่าแล้วความเป็นมนุษย์มีสิทธิอะไรบ้าง สิทธิของความเป็นมนุษย์ก็คือความเป็น

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 37 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมิควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อที่แตกต่างจากบุคคลอื่น

ผู้มีความคิดสติปัญญา มีความฉลาดยิ่งกว่าสัตว์โลกทุกประเภท อาจกล่าวได้ว่ามีสิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ กี่ว่าได้

ส่วนความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ตามปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHRs) นั้น ยังไม่ได้มีคำนิยามแต่อย่างใด เพียงแต่จำแนกประเภทไว้ว่าเป็น “สิทธิทางแพ่งและทางการเมือง (Political and Civil Rights)” และ “สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic Social and Cultural Rights)”¹⁵

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้มีมานานแล้ว โดยบรรดานักปราชญ์นับแต่ครั้งโบราณ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวสิทธิของบุคคลสืบเนื่องกันเรื่อยมา และก่อให้เกิดความพยายามกำหนดสิทธิต่างๆ ซึ่งบุคคลต้องการได้รับจากรัฐในฐานะที่พวกเขาเป็นมนุษย์ไว้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อจะแสดงถึงพื้นฐานของสิทธิดังกล่าว บรรดานักปราชญ์นั้นจึงอ้างกันว่าสิทธิเหล่านี้เป็น “สิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights)” ซึ่งเป็นสิ่งที่มียู่ตามธรรมชาติ เป็นความชอบธรรมที่มนุษย์จะพึงมี และสืบเนื่องมาจาก “กฎหมายธรรมชาติ (Natural Laws)” กฎหมายธรรมชาติ หมายถึง กฎหมายที่บุคคลอ้างว่ามีอยู่ตามธรรมชาติ คือเกิดขึ้นเอง โดยมนุษย์ไม่ได้ทำขึ้นเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐและใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเทศะ กฎหมายธรรมชาติดีลักษณะสำคัญสามประการ คือ ประการแรก เป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลา คือ ไม่มีเวลาล่วงพ้นสมัย ประการที่สอง ใช้ได้ทุกแห่งไม่จำกัดว่าต้องใช้ในรัฐใดรัฐหนึ่ง และประการที่สาม อยู่เหนือกฎหมายของรัฐ คือ รัฐจะออกกฎหมายให้ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติไม่ได้¹⁶

แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ สะท้อนถึงหลักธรรม ความยุติธรรมและความถูกต้องซึ่งฝังแน่นอยู่ในจิตใจของมนุษย์ การละเลยไม่รักษาไว้ซึ่งกฎหมายธรรมชาติจึงเป็นการทำลายกฎหมายดังกล่าว แนวความคิดนี้ได้ทำให้เกิดความคิดเกี่ยวกับสิทธิธรรมชาติ โดยมีแนวความคิดที่ว่า มนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกันและพระเจ้าซึ่งเป็นผู้สร้างมนุษย์ได้ให้สิทธิบางอย่างแก่มนุษย์ สิทธิเหล่านี้ไม่อาจโอนให้แก่กันได้และไม่มีใครล่วงละเมิดได้ ซึ่งได้แก่สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิที่จะหาความสุขและรัฐทั้งหลายจะต้องกระทำทุกอย่างเพื่อให้มนุษย์มีสิทธิเหล่านี้อย่างเต็มที่ ดังนั้นนักปราชญ์ในสมัยก่อนจึงได้ให้ความสำคัญแก่สิทธิธรรมชาติมาก เช่น นักปราชญ์ในกลุ่ม Stoics¹⁷

¹⁵ สิทธิมนุษยชน (น. 23). เล่มเดิม.

¹⁶ จาก พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน (น. 25-26), โดย กุลพล พลวัน, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

¹⁷ แหล่งเดิม. (น. 27-28).

2.1.3 สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights)

“สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights)” เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษได้แบ่งสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง¹⁸

การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติที่ทำให้สถานะของสิทธิพื้นฐาน แตกต่างไปจากสถานะของสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐตามแนวความคิดแบบเสรีนิยม ที่เน้นความเป็นปัจเจกบุคคล โดยมาตรา 26¹⁹ กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 27²⁰ ได้กำหนดรายละเอียดต่อไปว่า สิทธิ เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นๆ ของรัฐโดยตรง และมาตรา 29²¹ กำหนดต่อไปอีกว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือน

¹⁸ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 509), โดย ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2555, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

สาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้ นอกจากนี้ มาตรา 212²² ยังมีบทบัญญัติให้ปัจเจกบุคคลสามารถเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของตนได้ โดยให้สิทธิบุคคลในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง²³

2.1.4 สิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ²⁴

สนธิสัญญาและอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญโดยรับรองสิทธิด้านร่างกายของบุคคลไว้ โดยให้ถือเป็นพันธกิจของรัฐในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวของพลเมือง ดังปรากฏในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ที่ได้ให้การรับรองสิทธิในชีวิต ร่างกายของบุคคลไว้ ดังนี้ “มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิในชีวิต ร่างกายที่มีอยู่โดยธรรมชาติ เป็นสิทธิที่พึงได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย โดยไม่มีผู้ใดจะพรากสิทธินี้ไปได้” กติการะหว่างประเทศดังกล่าว ได้รับรองสิทธิในชีวิตร่างกายของมนุษย์ทุกคนไว้โดยที่ไม่มีใครจะพรากชีวิตของผู้อื่นได้ตามอำเภอใจไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือประมาทก็ตาม ตามแนวคิดสิ่งแวดล้อม ปัญหาทางสิ่งแวดล้อมอาจส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อชีวิตและร่างกายของมนุษย์ได้เช่นกัน หากภัยพิบัติทางสิ่งแวดล้อมได้สร้างความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายของมนุษย์ ย่อมต้องมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้น อันถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐในการคุ้มครองสิทธินี้ ดังเช่น กรณีอุบัติเหตุโรงปฏิกรณ์นิวเคลียร์ในเมืองเชอร์โนบิล เป็นต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติมีความเห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐพึงดำเนินมาตรการที่เป็นไปได้ในทางสร้างสรรค์ เพื่อลดการยับยั้งต่อชีวิตและโดยมุ่งหวังที่จะยืดอายุพลเมืองของตน เช่น การจัดทำกฎหมายเพื่อลดและควบคุมมลพิษ เป็นต้น

ส่วนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านสุขภาพอนามัยนั้น ICCPR ได้รับรองสิทธินี้เพื่อที่จะให้มนุษย์ได้รับมาตรฐานปลอดภัยขั้นสูงสุดทั้งทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการมีสุขภาพที่ดีและการควบคุมดูแลสุขภาพของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ เช่น

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 212 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไมอาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

²³ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 507). เล่มเดิม.

²⁴ จาก กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 39-40), โดย อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2554, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การทดลองทางการแพทย์ของมนุษย์ รัฐมีพันธกิจในการคุ้มครองสิทธิโดยการปรับปรุงยุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการป้องกัน ควบคุม และจัดการแพร่ระบาดของเชื้อโรคอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์เพื่อให้แน่ใจว่ามนุษย์ทุกคนจะมีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ เช่น การจัดหา น้ำดื่มที่สะอาด อาหารปลอดสารพิษ จึงเห็นว่ากรอบแนวคิดด้านสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

2.1.5 สิทธิที่จะอยู่อาศัยโดยปราศจากการถูกรบกวน²⁵

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ได้ให้การรับรองสิทธิของบุคคลในอันที่จะปราศจากการถูกรบกวนในที่อยู่อาศัยและในทรัพย์สินไว้ว่า

“1. ไม่มีบุคคลใดที่จะถูกรบกวนจากการกระทำตามอำเภอใจหรือโดยผิดกฎหมายในสิทธิความเป็นส่วนตัว ครอบครัวและในที่อยู่อาศัย...

2. มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายในการปราศจากการรบกวนเช่นว่านั้น”

กติการะหว่างประเทศ ดังกล่าว ได้รับรองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลในอันที่จะปราศจากการถูกรบกวนในที่อยู่อาศัยและในทรัพย์สิน โดยที่สิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาย่อมส่งผลต่อการรบกวนสิทธิในที่อยู่อาศัยและทรัพย์สินของบุคคลได้เช่นกัน เช่น มลพิษทางเสียงของสนามบินทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ชุมชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียง การสร้างและจัดการเขื่อนที่ขาดประสิทธิภาพก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วม หรือการสร้างโรงปฏิกรณ์นิวเคลียร์ในบริเวณใกล้เคียงกับชุมชนที่อาจถือเป็นภัยทางสิ่งแวดล้อมที่คุกคามต่อการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน เป็นต้น กติการะหว่างประเทศฉบับนี้ ยังให้หลักประกันว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายของรัฐหากสิทธิในความเป็นส่วนตัวดังกล่าวถูกรบกวน

2.1.6 สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

สนธิสัญญาและอนุสัญญาด้านสิทธิของมนุษยชนระหว่างประเทศ ที่ได้ให้การรับรองสิทธิของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมปัจจุบันมีเพียง 2 ฉบับ คือ หรือ กฎบัตรแอฟริกัน ค.ศ. 1981 และพิธีสารแห่งกฎบัตรเอซีเอชอาร์ ค.ศ. 1988 โดยที่กฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและปวงชน ค.ศ. 1981 (African Charter, 1981) หรือกฎบัตรแอฟริกัน ค.ศ. 1981 หรือ ACHR ได้กล่าวถึง สิทธิการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีไว้ในข้อบทที่ 24 ว่า “ประชาชนทั้งหลายย่อมมีสิทธิ

²⁵ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 41). เล่มเดิม.

ในสิ่งแวดล้อมที่ดี อันเอื้อต่อการพัฒนาของตน” ในพิธีสารเพิ่มเติมกฎบัตรเอเชียเอชอาร์ ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1988 (ACHR Protocol, 1988) หรือ พิธีสารแห่งกฎบัตรเอเชียเอชอาร์ ค.ศ. 1988 ที่ออกตามความในกฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิของมนุษยชนและสิทธิของปวงชน ค.ศ. 1981 ได้ระบุไว้ในข้อเดียวกันนี้ในข้อบทที่ 11 ว่า “มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน พร้อมทั้งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครอง สงวน รักษา อนุรักษ์ และปรับปรุงสิ่งแวดล้อมให้มีคุณภาพที่ดีเหมาะสมกับการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างมีคุณค่า” นอกจากนี้ พิธีสารฯ ดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในพันธกรณีที่จะต้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม พร้อมทั้งจัดการให้สิ่งแวดล้อมมีสภาพที่ดีและเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ หากรัฐไม่ดำเนินการตามพันธกรณีดังกล่าว ย่อมนำไปสู่การถูกบังคับให้เป็นไปตามสิทธินี้ ทั้งนี้ การบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายภายในของแต่ละรัฐที่จะวางกรอบแนวทางการดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรและนโยบายของรัฐในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอีกด้วย²⁶

ในเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนี้ ประเทศญี่ปุ่นได้กล่าวถึงสิทธิของธรรมชาติอย่างน่าสนใจ²⁷ โดยแนวคิดดังกล่าวได้พัฒนาหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองและรักษาเกี่ยวกับชนิดพันธุ์ของพืชและสัตว์ตามธรรมชาติที่กำลังใกล้จะสูญพันธุ์ในปี ค.ศ. 1992 และได้มีการฟ้องคดีโดยอาศัยสิทธิของธรรมชาติ ตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งมีชีวิต คดีนี้เป็นที่รู้จักกันว่า คดีกระต่ายดำอามามิโนคุโระ (Amaminokuro) ซึ่งเป็นการฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย คือ สัตว์ จำนวน 4 ชนิด ได้แก่ กระต่ายดำอะมามิ นกเดินดงอะมามิ นกปากซ่อมอะมามิ และนกปรกอะมามิ คดีนี้เกิดขึ้นที่ตำบลทะเลทสึโกะ (Tatsugo) หมู่บ้านซุมิโยะ (Sumiyo) บนเกาะอะมามิโอชิมะ (Amami-Oshima Island) เป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดคาโกชิมะ (Kagoshima Prefecture) ทางตอนใต้ของญี่ปุ่น ในพื้นที่ดังกล่าวได้มีแผนการที่จะสร้างสนามบินขนาดใหญ่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้เห็นชอบและอนุญาตให้มีการสร้างเมื่อเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1992 ในพื้นที่ดังกล่าว การอนุญาตอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ต่อมาผู้ฟ้องคดี ซึ่งประกอบไปด้วย 1. กลุ่มองค์กรทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งชื่อว่า กลุ่มเครือข่ายสิ่งแวดล้อมแห่งเมืองอะมามิ (Amami Environmental Network) 2. กลุ่มประชาชนทั่วประเทศที่เป็นบุคคลธรรมดาอีก 30 คน และ

²⁶ แหล่งเดิม. (น. 38).

²⁷ จาก เอกสารการบรรยายทางวิชาการ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์ของญี่ปุ่น และไทย “การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิของธรรมชาติในประเทศญี่ปุ่น (Lawsuit for “Rights of Nature” in Japan)” (น. 336 - 341), โดย นายชาณวิทย์ ชัยกันย์, 2553, กรุงเทพฯ: พี.เพรส.

3. สัตว์ที่เป็นสัตว์พิเศษมีเฉพาะในสถานที่เท่านั้น 4 จำพวกข้างต้น ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดคาโกะชิม่าเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ขอให้ศาลเพิกถอนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการนี้ ต่อมา ศาลจังหวัดคาโกะชิม่า ได้พิพากษายกฟ้อง โดยให้เหตุผลว่า “ตามกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองมาตรา 36 บัญญัติว่าการพิจารณาว่าจะเป็นผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น จะต้องดูว่าผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำวินิจฉัยทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองหรือไม่ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายอันจะฟ้องต่อศาลด้วยเหตุจากคำวินิจฉัยหรือการกระทำทางปกครองดังกล่าวนั้น แต่หากกฎหมายใดบัญญัติจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีในเรื่องใดไว้ จะฟ้องต่อศาลไม่ได้ ดังนั้น สิ่งที่กฎหมายได้เน้นย้ำคือการเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมาย ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีในการขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง

ตามมาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองนั้น ได้กำหนดลักษณะของผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายอันอาจฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยหรือการกระทำทางปกครองได้นั้น ต้องเป็นบุคคลที่ถูกละเมิดประโยชน์ตามที่กฎหมายคุ้มครอง หรือกระทบสิทธิส่วนบุคคลโดยตรง จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ตามกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง บุคคลอื่นที่ไม่มีลักษณะดังกล่าวจะฟ้องมิได้ ดังนั้น ในคดีนี้ที่ฟ้องเพื่อจุดประสงค์ในการรักษาผลประโยชน์สิ่งอื่น อันมิใช่เรื่องของตน และมิใช่เป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมาย หรือมิใช่เป็นผู้ถูกละเมิดประโยชน์ตามที่กฎหมายคุ้มครอง และกฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้อื่นดำเนินการฟ้องแทนผู้เสียหายเองโดยปริยายได้ ดังนั้น ศาลจะพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ทางกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง ประกอบกับเหตุผลดังกล่าวข้างต้น”

นอกจากนี้ คำพิพากษาได้กล่าวถึงสิทธิของธรรมชาติ ดังนี้

“ในระบบกฎหมายประเทศญี่ปุ่นได้จำกัดสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลและปัจเจกบุคคลไว้ พืชและสัตว์ต่างก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล แม้ว่าสิ่งแวดล้อมจะถือว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าต่อมนุษยชาติก็ตาม แต่ก็ไม่ถึงกับว่าลักษณะดังกล่าวจะทำให้เกิดสิทธิใดๆ ได้ ดังนั้น การโต้แย้งในประเด็นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีของบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ก็จะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองบัญญัติไว้ ยิ่งไปกว่านั้น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้รับการยอมรับว่าเป็นการดำเนินงานขององค์กรด้านคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยหลักการของคำว่า “ความเชื่อมั่นทางสังคม (Public Trust) อันเป็นจุดประสงค์หลักของกลุ่มองค์กรดังกล่าว แต่ก็มีมิใช่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้เกิดสิทธิฟ้องคดีแทนได้ การดำเนินการของกลุ่มองค์กรดังกล่าวเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ประกอบกับศาลได้พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายตัวอย่างคดีที่ผ่านมาไม่พบว่าได้มีการกล่าวถึงการฟ้องแทนธรรมชาติแต่อย่างใด และจะถือว่าธรรมชาติเป็นสิ่งที่อยู่ในการครอบครองของมนุษย์เช่นเดียวกับสิ่งหามิทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์หรือไม่

หรือการคงอยู่ของธรรมชาติเป็นไปเพื่อมนุษยชาติหรือไม่ นั่นเป็นปัญหาสำคัญที่พวกเราทุกคนจะช่วยกันพิจารณาต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันได้พบว่าการทำลายสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติอย่างมาก การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหลายได้อ้างสิทธิของธรรมชาตินั้น อาจยอมรับทางกฎหมายได้ว่า เนื่องจากมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ ดังนั้น การทำลายธรรมชาติ อาจได้รับการยอมรับทางกฎหมายก็เป็นได้ ทั้งนี้ องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมให้เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคม และทำให้เห็นว่าการฟ้องคดีโดยปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทางธรรมชาตินั้น ยังคงเป็นประเด็นปัญหาซึ่งทุกคนต้องช่วยกันคิด ช่วยกันแก้ไข เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีต่อไป”

โดยสรุปแล้วศาลได้พิพากษาว่ากลุ่มองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมหรือปัจเจกบุคคลนั้นไม่ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยการตีความเรื่องการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในความหมายอย่างแคบ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นฎีกา คำพิพากษาจึงสิ้นสุดที่ชั้นอุทธรณ์

จากตัวอย่างของคำพิพากษาคดีข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีหรือการฟ้องเกี่ยวกับสิทธิของธรรมชาติยังเน้นที่ความเป็นปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางในการฟ้องคดี แต่จะฟ้องคดีแทนธรรมชาติไม่ได้

2.1.7 สิทธิในสิ่งแวดล้อมของชนรุ่นต่อไป²⁸

แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของชนรุ่นต่อไป ได้รับรองในกฎบัตรสหประชาชาติ และในสนธิสัญญาและอนุสัญญาด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น ปฏิญญาสตอกโฮล์มแห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (Stockholm Declaration, 1972) หรือปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 ได้รับรอง สิทธิในสิ่งแวดล้อมของทั้งคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไปในอนาคตไว้ในบทที่ 1 ว่า “มนุษย์มีสิทธิขั้นพื้นฐานในเสรีภาพ... ในคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่สามารถสนองตอบต่อศักดิ์ศรีและความเป็นอยู่ที่ดีของชีวิต โดยได้แสดงความรับผิดชอบอย่างจริงจังในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ทั้งต่อคนในรุ่นปัจจุบันและในรุ่นอนาคตต่อไป” ปฏิญญาสตอกโฮล์มให้การรับรองว่าสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น ล้วนมีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำรงอยู่และในวิถีชีวิตของมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไปในอนาคต ในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992) หรือปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 ได้กล่าวถึงความต้องการของคนรุ่นอนาคตไว้ในข้อบทที่ 3 ว่า

²⁸ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 42). เล่มเดิม.

“สิทธิในการพัฒนาจะต้องกระทำโดยความเสมอภาคของความต้องการในการพัฒนาและความต้องการทางสิ่งแวดล้อมทั้งของคนในรุ่นปัจจุบันและรุ่นต่อไปในอนาคต” นอกจากนี้ คำแถลงการณ์ว่าด้วยหลักการเพื่อการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน (Statement of Principle for the Sustainable Management of Forest) ได้กล่าวถึงความต้องการของคนรุ่นอนาคตไว้ว่า “เพื่อการบรรลุซึ่งความต้องการทางสังคม เศรษฐกิจ นิเวศวิทยา วัฒนธรรมของคนรุ่นอนาคต” จากการที่กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน ต่างให้การรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมทั้งของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต ในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม เช่น สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดีและสิทธิการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น สิทธิเหล่านี้คนในรุ่นอนาคตจึงได้ผลประโยชน์ด้วย การจัดการสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันต้องคำนึงถึง และไม่เป็นการละเมิดหรือละเมิดสิทธิของคนในรุ่นอนาคต ดังจะเห็นได้จากมาตรการต่างๆ เช่น การป้องกันล่วงหน้า การหลีกเลี่ยงที่จะไม่สร้างความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมต่อรัฐอื่น รวมทั้งการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นต้น ซึ่งล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืนจนถึงคนรุ่นต่อไปในอนาคต

2.1.8 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29²⁹ ได้บัญญัติรับรองหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไว้ ภาษาเยอรมันเรียกหลักการดังกล่าวว่า “Wesensgehaltsgarantie” ซึ่งเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ ฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพก็ไม่อาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการทั่วไป

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

ทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้นั้น มีอยู่ 2 ทฤษฎี ดังนี้³⁰

1. ทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมบูรณ์ (die absolute Wesensgehaltstheorie) เห็นว่า ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดไม่ว่าที่จะละเมิดสาระสำคัญแห่งสิทธิได้ จึงเป็นการคุ้มครองขั้นต่ำสุดต่อแก่นของสิทธิและเสรีภาพอันเป็นหัวใจของสิทธินั้นๆ ทฤษฎีดังกล่าวได้แยกเขตแดนของสิทธิได้เป็น 2 ส่วน คือ ขอบเขตส่วนแรกนั้นรัฐอาจเข้าไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ แต่ขอบเขตอีกส่วนหนึ่งนั้น รัฐไม่อาจจะก้าวล่วงเข้าไปได้อันถือเป็นขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครองได้อย่างสัมบูรณ์ การคุ้มครองตามทฤษฎีนี้ จึงไม่จำกัดต้องพิจารณาจากการแทรกแซงเป็นกรณีๆ ไป หรือไม่ได้ขึ้นอยู่กับการให้เหตุผลของการแทรกแซงเป็นกรณีๆ ไป เช่น ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมันได้วินิจฉัยว่า การแทรกแซงในชีวิตร่างกายอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด สิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว ถือว่าอยู่ในขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครองอย่างสัมบูรณ์ การล่วงละเมิดใดๆ ในสาระสำคัญหรือในแก่นของสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิดังกล่าว กล่าวโดยสรุปได้ว่าไม่มีวัตถุประสงค์ในทางกฎหมายหรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง (Rechtsgüter) อื่นใดที่จะมีคุณค่าสูงกว่าคุณค่าสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น การคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพจึงต้องคุ้มครองอย่างสัมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีแรกนั้นยังมีความเห็นที่แตกต่างกับอีกฝ่ายหนึ่งว่า ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 วรรคสองว่า “ไม่ว่ากรณีใดๆ” นั้น มุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะเป็นการคุ้มครองในทางหลักการ (Institutionsgarantie) ซึ่งการคุ้มครองสิทธิในเชิงสถาบันดังกล่าวนี้ ไม่อาจจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิได้ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขใด เงื่อนไขเวลาใด และสถานการณ์ใด

2. ส่วนทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมพัทธ์ (di relative Wesensgehaltstheorie) เห็นว่าไม่ควรมิสิ่งใดที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างสัมบูรณ์ ในกรณีที่มีเหตุผลที่เหนือกว่าความจำเป็นอย่างยิ่ง ภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าว จึงควรที่จะอนุญาตให้มีการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพได้ นอกจากนี้ ทฤษฎีดังกล่าวยังเห็นว่ามิได้มีการกล่าวอ้างว่าไม่ให้กระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ในทางตรงกันข้ามบทบัญญัติมาตรา 19 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญเยอรมันนั้นเป็นเพียงแต่เปิดโอกาสให้พิจารณาว่าอะไรที่เป็นสาระสำคัญ แนวความคิดนี้เห็นว่าเป็นกรณีที่ให้นำหลักความได้สัดส่วน (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz)

³⁰ หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (น. 261-262). เล่มเดิม.

มาพิจารณา โดยได้ตีความมาตรา 19 วรรคสอง (Wesensgehaltsgarantie) ว่าไม่ว่ากรณีใดๆ ไม่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิขั้นพื้นฐานโดยไม่สอดคล้องกับหลักการได้สัดส่วนหรือโดยปราศจากการไตร่ตรองซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ได้เสียที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายอื่นๆ

2.1.9 ข้อพิจารณาสิทธิฟ้องในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมอาจดำเนินการได้ทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะแห่งคดี ข้อเท็จจริงและข้อพิพาท ในการพิจารณาประเด็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีอาจแบ่งออกเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลยุติธรรม ซึ่งมีทั้งการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีอาญา และการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีแพ่ง และผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง³¹

(1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลยุติธรรม

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีอาญา พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายอาญา ได้แยกออกเป็นฐานความผิดได้ 3 เรื่อง ดังนี้ ความผิดเนื่องจากการก่อให้เกิดมลพิษ ตามมาตรา 99³² แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 375³³ ความผิดฐานละเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 110³⁴ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และความผิดฐานกระทำ

³¹ จาก เอกสารการบรรยายทางวิชาการเรื่อง กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์ของญี่ปุ่นและไทย (น. 387-395), โดย คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2553, กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส

³² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
มาตรา 99 ผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา 43 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

³³ ประมวลกฎหมายอาญา
มาตรา 375 ผู้ใดทำให้รางระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือ ท่อระบายของโสโครก อันเป็นสิ่งสาธารณะเกิดขัดข้องหรือไม่สะดวก ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

³⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
มาตรา 110 เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดจ้างบุคคลที่ถูกเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมแล้ว ให้ควบคุมการทำงานของระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ซึ่งตนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

ผิดเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานอนุญาตหรือคำเตือนที่เจ้าพนักงานแจ้งให้ทราบ ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535³⁵

กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญาของประเทศไทยที่เป็นความผิดทางอาญา เพราะกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด (Mala Prohibita) และผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้นั้น ต้องพิจารณาตามมาตรา 2 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งนิยามความหมายของผู้เสียหายว่า “ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งรวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6 ดังนั้น ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้ 1) มีการกระทำความผิดทางอาญาฐานใดฐานหนึ่งเกิดขึ้น 2) บุคคลนั้นได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาดังกล่าว และ 3) บุคคลนั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย หมายความว่า ผู้เสียหายจะต้องไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด หรือรู้เห็นสนับสนุนในการกระทำความผิด

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีแพ่ง กฎหมายความรับผิดชอบแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอาจแยกพิจารณาเป็น 2 ประเภท ดังนี้ ความรับผิดชอบแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ในมาตรา 96 และมาตรา 97 ซึ่งอาศัยหลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)” กล่าวคือ ผู้ก่อให้เกิดมลพิษจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดมลพิษ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 96 ได้แก่ ผู้ที่ได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือผู้ที่ทรัพย์สินได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งมลพิษ เช่น คดีโรงงานแต่งแร่คดีผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลก็คือชาวบ้านผู้อยู่อาศัยบริเวณที่เกิดการแพร่กระจายของมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของสารตะกั่วจากโรงงานแต่งแร่คดีของจำเลย และได้รับความเจ็บป่วยและเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สิน ส่วนมาตรา 97 นั้น เป็นความรับผิดชอบในความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิในการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐ

นอกจากนี้ ยังมีความรับผิดชอบแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด ได้แก่ รับผิดในผลแห่งละเมิดเนื่องจากการกระทำของตนเอง (Fault-based

³⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 98 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 9 หรือขัดขวางการกระทำใดๆ ตามคำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวหรือขัดขวางการกระทำใดๆ ตามคำสั่งดังกล่าว เป็นผู้ซึ่งก่อให้เกิดอันตราย หรือความเสียหาย จากภาวะมลพิษ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

Liability) ตามมาตรา 420 กล่าวคือ บุคคลจะรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนี้ต้องมีการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ และมีการกระทำหรือละเว้นไม่กระทำการที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย และมาตรา 437 ซึ่งเป็นหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) กล่าวคือ ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบปราศจากความผิด ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดจากทรัพย์สินอันตรายแม้จะพิสูจน์ว่าตนมิได้จงใจ หรือประมาทเลินเล่อ จำเลยก็ไม่พ้นความรับผิด ผู้มีสิทธิฟ้องคดีแพ่งยังคงจำกัดเฉพาะ “ผู้เสียหาย” ซึ่งมักได้แก่ผู้ที่อยู่อาศัยในบริเวณที่มีการก่อให้เกิดมลพิษ ส่วนประชาชนทั่วไปหากไม่ได้รับความเสียหายที่เป็นรูปธรรมแล้วย่อมไม่มีอำนาจฟ้อง

(2) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมต่อศาลปกครอง

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ส่วนมากเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และ (3)³⁶ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) เช่น กรณีฟ้องร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศเขตพื้นที่เทศบาลมาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษต่อศาลปกครองระยอง³⁷ ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เช่น กรณีโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง³⁸ ซึ่งมีการฟ้องร้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

³⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๑.ล๑

๑.ล๑

³⁷ คำพิพากษาศาลปกครองระยองที่ 32/2552

³⁸ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1203/2550

ต่อศาลปกครองเชียงใหม่เพื่อให้ชดเชยค่าเสียหาย นอกจากนี้ยังมีผู้เสียหายในคดีโคบอลท์- 60³⁹ บริเวณซอยวัดมหาบงษ์ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งได้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองกลางเพื่อให้สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติชดเชยค่าเสียหาย เมื่อพิจารณาเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42⁴⁰ แล้ว ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ได้แก่ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีมักเป็นผู้อยู่อาศัยในบริเวณที่มีปัญหาสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 42 ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองแล้ว สาธารณชนหรือองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมย่อมเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้เช่นกัน ตัวอย่าง กรณีมูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อมฟ้ององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพว่าละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีมลพิษสูงเกินมาตรฐาน ซึ่งศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปรับปรุงและปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมแล้ว ดังนั้น เมื่อมีเหตุอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อันเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในวัตถุประสงค์หลักของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้⁴¹

³⁹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545

⁴⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 42 ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

⁴¹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1763/2549

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ประชาชนผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงหรือไม่

ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้ 2 หมวด คือ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 12 สิทธิชุมชน มาตรา 66⁴² และมาตรา 67⁴³ และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มาตรา 85⁴⁴

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอาจแบ่งพิจารณาออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ 2) กลุ่มที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้ง 3) กลุ่มที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ 4) กลุ่มที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อื่นๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในกลุ่มที่ 1 ซึ่งเป็นกลุ่มที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญนั้น พบว่าประชาชนอาจมีสิทธิเข้าไปเกี่ยวข้องกับการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

กรณีที่ 1 คู่ความโต้แย้ง หรือศาลเห็นเอง ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 211⁴⁵ ศาลดังกล่าวเป็นผู้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

(2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

(3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(4) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(5) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชนชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 211 ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางกราบทูลเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

ทั้งนี้ ต้องเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6⁴⁶ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

กรณีที่ 2 ประชาชนหรือองค์กรต่างๆ ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นเองว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา 245 (1)⁴⁷ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้

กรณีที่ 3 มีประชาชนผู้ร้องเรียน ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นชอบตามที่มีการร้องเรียนว่ากฎหมายมีบทบัญญัติกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2)⁴⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้

กรณีที่ 4 ประชาชน ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เพื่อให้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 245 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า มีกรณีดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 257 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ซึ่งเป็นกรณีมาตรา 212⁴⁹ โดยมีเงื่อนไขว่าการจะใช้สิทธินี้ได้จะต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

จะเห็นได้ว่า กรณีทั้ง 4 ประการ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มิได้บัญญัติให้บุคคล ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงเสียทีเดียว หากแต่ต้องยื่นข้อร้องเรียนผ่านศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากการศึกษาข้างต้นจึงอาจสรุปแนวทางการใช้สิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเรื่องเขตอำนาจของศาลไว้อย่างชัดเจน โดยอยู่ในรูปแบบของ “ระบบศาลคู่” ซึ่งบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงาน องค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองโดยกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงาน องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองว่าศาลปกครองเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญในคดีพิพาททางปกครอง ส่วนศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

ในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีความเกี่ยวพันกันในเรื่องของเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง กล่าวคือ ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมอาจเป็นไปได้ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมีการฟ้องร้องกันใน 3 ลักษณะคือ

1. การดำเนินคดีอาญา คดีประเภทนี้จำเลยต้องรับโทษในทางอาญา เช่น จำคุก กักขัง ปรับ หรือริบทรัพย์สิน ซึ่งได้แก่ ความผิดตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่มีบทกำหนดโทษทางอาญา เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายสงวนพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 212 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

2. การดำเนินคดีแพ่ง การดำเนินคดีประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในชีวิต สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของจำเลย เช่น การฟ้องคดีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

3. การดำเนินคดีปกครองส่วนใหญ่เป็นการฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการกระทำทางปกครองไปกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนซึ่งประชาชนสามารถฟ้องคดียังศาลปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหยุดการกระทำทางปกครอง หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เช่น เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงงาน คำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง เป็นต้น

ในคดีแต่ละประเภทจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อศาลที่มีเขตอำนาจตามกฎหมาย กล่าวคือ คดีแพ่งและคดีอาญาอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ส่วนคดีปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ด้วยเหตุที่คดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะของข้อพิพาทที่เป็นได้ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครองจึงสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลได้ในทุกระบบ ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้ว สรุปแนวทางการวินิจฉัยผู้มีส่วนได้เสียออกเป็น 2 ประเภท คือ

หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง หลักเกณฑ์ของผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ การวางหลักเกณฑ์ในลักษณะเช่นนี้ เป็นการกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่กว้างกว่าการฟ้องคดีแพ่ง เพราะผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่จำต้องรอให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุดังกล่าวก่อน ก็มีสิทธิในการฟ้องคดีได้ ทั้งนี้เพราะคดีปกครองมุ่งจะตรวจสอบการกระทำทางปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันก็คุ้มครองสิทธิของเอกชนจากการกระทำของฝ่ายปกครองอีกด้วย หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างในคดีปกครองสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ได้แก่ คดีพิพาทตามมาตรา 9 (1) โดยต้องเป็นคดีพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลเพิกถอนการกระทำทางปกครอง ได้แก่ กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่มีอำนาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นที่สิทธิของตน

จะต้องถูกโต้แย้งหรือไม่ต้องรอให้ตนต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นก่อน นอกจากนี้ ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ยังกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลได้ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยโดยใช้หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างโดยเห็นว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนเป็นผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีก มีสถานที่ประกอบการค้าตั้งอยู่ที่ตำบลกำแพงแสน อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลอำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ซึ่งอยู่ห่างจากพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารพิพาทเพื่อเปิดเป็นห้างเทศโก้โลตัสประมาณ 500 เมตร ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนจึงมิได้เป็นเจ้าของที่ดินหรืออาคารที่อยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างที่อาจได้รับความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญจากการก่อสร้างไม่ว่าจะเป็นเสียง ฝุ่นละออง ความสั่นสะเทือน วัสดุตกหล่น หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากความไม่มั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยของอาคาร การเกิดอัคคีภัย แต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคนจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ชอบแล้ว⁵⁰

กรณีชาวบ้านจากชุมชนคลีตียื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษว่าละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการปล่อยสารพิษลงสู่ลำห้วยคลีตียิ่งศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้มีข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการประสานงานและดำเนินการฟื้นฟู หรือระงับการปนเปื้อนของสารตะกั่วในลำห้วยคลีตียิ่งล่าช้าและผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคน เป็นบุคคลที่มีสิทธิและหน้าที่ในการมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐ และชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคนจึงเป็นผู้มีสิทธิที่จะฟ้องคดีนี้ได้⁵¹

⁵⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 43/2551 และที่ 114/2551

⁵¹ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 637/2551

หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบเป็นหลักการโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 คือ ผู้ฟ้องคดีปกครองจะต้องถูกโต้แย้งสิทธิของตนก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดี เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีปกครองประเภทที่ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ได้แก่ คดีละเมิดทางปกครองและคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกโต้แย้งหรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจฟ้องคดีได้ กรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยโดยใช้หลักผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบ โดยเห็นว่าไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังเช่น กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพเลี้ยงปลาได้รับความเสียหายจากการที่โรงแรมปล่อยน้ำเสียลงสู่บ่อพักในที่ดินของโรงแรมเอง ซึ่งปรากฏว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะประกอบอาชีพเลี้ยงปลาอยู่ในบริเวณที่ดินของตนซึ่งติดกับอาคารสำนักงานโรงแรม แต่เมื่อโรงแรมได้ระบายน้ำทิ้งจากการซักล้างและห้องน้ำลงสู่บ่อพักน้ำทิ้งแล้วไหลออกสู่ที่ดินรกร้างขนาด 4 ไร่ ด้านหลังห้องพักของโรงแรม ซึ่งเป็นที่ดินของโรงแรมเอง และอยู่ห่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีประมาณ 40 เมตร ซึ่งคาดว่าสามารถรับน้ำเสียของโรงแรม รวมทั้งน้ำจากห้องพักของโรงแรมได้ และพยานผู้เชี่ยวชาญจากกรมควบคุมมลพิษมีความเห็นว่า น้ำเสียของโรงแรมทั้งหมดที่ปล่อยออกสู่ที่ดินดังกล่าวไม่น่าจะมีการรั่วซึมไปสู่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายได้ อีกทั้งการระบายน้ำเสียเข้าไปในที่ดินดังกล่าวก็อยู่ในทิศตรงกันข้ามกับที่ดิน และบ่อเลี้ยงปลาของผู้ฟ้องคดี และไม่พบว่ามีสิ่งปลูกสร้างอยู่บนที่ดินของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่จะมียุติฟ้องคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมดูแลการประกอบกิจการของโรงแรมดังกล่าว⁵²

2.2 หลักพื้นฐานเกี่ยวกับความคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

2.2.1 หลักภารกิจของรัฐ (Function of State)

การศึกษาภารกิจของรัฐทำให้ทราบบทบาท อำนาจหน้าที่ของความเป็นรัฐ ในทางทฤษฎีนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีสัมบูรณ์ (Absolute theory) ซึ่งเห็นว่าการกิจของรัฐมีอยู่ประการเดียวและไม่เปลี่ยนแปลง เช่น ทฤษฎีแนวเสรีนิยมจะเน้นภารกิจในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน จึงเป็นรูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “นิติรัฐ (Rechtsstaat)” แต่ถ้าเป็นเผด็จการจะเน้นภารกิจการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่สนใจสิทธิ

⁵² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 40/2551

เสรีภาพของปัจเจกชน เน้นการขยายอำนาจรัฐ มิใช่จำกัดอำนาจรัฐจึงเป็นรูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “รัฐตำรวจ (Police State)” และทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative theory) ซึ่งเห็นว่ารัฐมีภารกิจได้หลายอย่าง และเปลี่ยนไปตามยุคสมัย ส่วนภารกิจของรัฐสมัยใหม่แบ่งออกเป็น “ภารกิจพื้นฐาน” และ “ภารกิจลำดับรอง” ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Basic function) เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ จากศัตรูภายนอกหรือภายใน ได้แก่ กิจการด้านทหารและการทูต หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ สำหรับภารกิจภายในประเทศ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยและสันติสุข หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ ศาล เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้แก่ กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงมหาดไทย ส่วนภารกิจลำดับรอง (Secondary function) เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดี เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ภารกิจลำดับรองต่างจากภารกิจพื้นฐานซึ่งรัฐต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐเข้าดำเนินการและบังคับการ จึงมีลักษณะเป็น “ภารกิจทางปกครอง” ส่วนภารกิจลำดับรองไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าดำเนินการเหมือนภารกิจพื้นฐานซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐ จึงนิยมเรียกว่า “Positive Function of State” รัฐที่เน้นปฏิบัติการกิจลำดับรองเป็นพิเศษ จึงมีลักษณะเป็น “รัฐสวัสดิการ (Welfare State)” ภารกิจลำดับรองของรัฐแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือภารกิจทางสังคมวัฒนธรรม เช่น ภารกิจด้านการศึกษา สาธารณสุข ศิลปวัฒนธรรม แรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น และภารกิจด้านเศรษฐกิจ เช่น ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ภารกิจของรัฐสมัยใหม่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจอยู่ในฐานะ “ผู้ควบคุมเศรษฐกิจ” เครื่องมือที่เหมาะสมที่จะใช้ทำภารกิจนี้ คือ ส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในฐานะเป็น “ผู้ประกอบการ” ก็ได้ ภารกิจของรัฐในฐานะเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ รัฐอาจเลือกใช้เครื่องมือของรัฐได้ถึง 2 ลักษณะ คือ ให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำ เช่นเดียวกับการกิจพื้นฐานของรัฐ หรืออาจจัดตั้งองค์การประเภทนิติบุคคลขึ้นดำเนินการทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมโดยเฉพาะ ซึ่งเรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” นั่นเอง⁵³

นอกจากนี้ หากพิจารณาเกี่ยวกับภารกิจของรัฐหรือวัตถุประสงค์ของการมีรัฐนั้น มีมุมมองในการพิจารณาเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางเชิงปฏิเสธ หมายความว่า รัฐไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์แต่อย่างใด คือ รัฐไม่จำเป็นต้องมีภารกิจใดๆ แนวความคิดนี้จึงสนับสนุนการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ส่วนแนวทางที่สองตรงกันข้ามกับแนวทางแรก โดยยอมรับว่ารัฐมิใช่สิ่งที่มีวัตถุประสงค์ในตัวเอง หากแต่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ รัฐจึงจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์และภารกิจ และประชาชนสามารถตรวจสอบได้เสมอว่าการบริหารประเทศหรือรัฐสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นแล้วหรือไม่ ซึ่งศึกษาได้จากการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์

⁵³ จากหลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น.137-141), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2556, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ตั้งแต่อดีตตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์จนถึงปัจจุบัน และการศึกษาเชิงทฤษฎี โดยการใช้เหตุผล เป็นเกณฑ์ในการแยกแยะและจัดหมวดหมู่ของแนวความคิดต่างๆ ที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐ ซึ่งการแยกแนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐดังกล่าวนี้มีทั้ง ลักษณะแบบสัมบูรณ์ (Absolute) และลักษณะแบบสัมพัทธ์ (Relative) แนวความคิดลักษณะแบบสัมบูรณ์เป็นแบบดั้งเดิมที่เชื่อว่าวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐนั้นไม่ว่าในยุคสมัยใดก็จะเป็นเช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลง แนวความคิดเช่นนี้มีทั้งที่เห็นว่ารัฐควรมีอำนาจอย่างจำกัด และที่เห็นว่ารัฐควรมีภารกิจเชิงแผ่ขยายได้โดยไม่จำกัด รัฐคือสถาบันที่มีขึ้นเพื่อสนองประโยชน์และความผาสุกของส่วนรวม การใดที่เป็นไปเพื่อความผาสุกของส่วนรวม รัฐย่อมสามารถทำได้โดยไม่มีขีดจำกัด แม้ว่าการนั้นๆ จะเข้าไปกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลสักเพียงใดก็ตาม จึงเป็นแนวคิดสำหรับรัฐตำรวจ ซึ่งเน้นการใช้อำนาจรัฐเป็นสำคัญ สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐที่มีลักษณะสัมพัทธ์นั้น จะพิจารณาว่าวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามยุคตามสมัย แนวความคิดดังกล่าวจะศึกษาว่ามีการกิจใดบ้างที่รัฐสามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงได้ เมื่อได้ข้อมูลดังกล่าวแล้ว ก็จะกำหนดกรอบภารกิจของรัฐให้เป็นการแน่นอน⁵⁴

จากการศึกษาภารกิจของรัฐ โดยเฉพาะรัฐสมัยใหม่แล้วหากไม่ดำเนินการตามภารกิจของรัฐก็ย่อมจะต้องมีความรับผิดชอบดังจะได้ศึกษาต่อไป

2.2.2 หลักความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility)

แนวความคิดดังกล่าวมาจากปณิญาสตอกโฮล์มแห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (Stockholm Declaration, 1972) หรือปณิญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 และปณิญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992) หรือปณิญาริโอ ค.ศ. 1992 ได้วางรากฐานการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ โดยรับรองสิทธิของรัฐในอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ในอันที่จะแสวงหาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวภายใต้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและแผนการพัฒนาของรัฐ ในขณะที่เดียวกันรัฐก็มีพันธกรณีระหว่างประเทศในอันที่จะไม่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน อันเป็นผลมาจากกิจกรรมต่างๆ ภายในเขตอำนาจแห่งชาติหรือการควบคุมของรัฐของตน ตามที่ปรากฏในปณิญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 บทที่ 21 ว่า “รัฐภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติและกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ มีอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐภายใต้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของรัฐ และมีความ

⁵⁴ จาก กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 91-92), โดย บุญศรี มีวงศ์โสม, 2555, กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.

รับผิดชอบเพื่อให้แน่ใจว่ากิจกรรมต่างๆ ภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐหรือภายใต้การควบคุมของรัฐจะไม่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่นหรือต่อบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐตน” หลักการดังกล่าวยืนยันถึงสิทธิในอธิปไตยของรัฐในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรของตนว่าสามารถกระทำได้ภายในเขตอำนาจแห่งชาติรัฐ โดยมีเงื่อนไขว่าในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดหรือสร้างความเสียหายต่อรัฐอื่นหรือต่อบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐใดๆ หรือไม่ใช่สิทธิอธิปไตยเช่นว่านั้นในทางที่ผิด ซึ่งถือเป็นแม่แบบในเรื่องสิทธิและความรับผิดชอบของรัฐต่อพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน จากพันธกรณีดังกล่าว รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือหลีกเลี่ยงการกระทำหรือการอนุญาตในกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดหรือสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ในกรณีเกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมต่อรัฐอื่นหรือนอกเขตอำนาจของรัฐใดๆ อันเป็นความเสียหายทางแพ่ง ซึ่งมีผลกระทบในวงกว้าง ก่อนข้างรุนแรงมีปริมาณมากพอควร รวมถึงความเสียหายที่เกิดจากเอกชนที่อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ โดยรัฐนั้นไม่ได้ควบคุมอย่างเพียงพอ กรณีจึงเป็นหลักการพื้นฐานในการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบในความเสียหายข้ามพรมแดนเบื้องต้น⁵⁵

ส่วนกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐานของญี่ปุ่น (The Basic Environmental Law, Law no.91, 1993) ได้กำหนดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 6 ว่ารัฐมีความรับผิดชอบในการกำหนดและประกาศใช้นโยบายพื้นฐานและนโยบายย่อยสำหรับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามหลักการพื้นฐานว่าด้วยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และเมื่อมีการกำหนดและประกาศใช้นโยบายดังกล่าวแล้วรัฐบาลต้องดำเนินการทางนิติบัญญัติ การเงิน และมาตรการอื่นๆ เพื่อให้มีการนำนโยบายนั้นมาใช้ในทางปฏิบัติตามหลักการนี้ รัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำทางปกครอง⁵⁶

2.2.3 หลักความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกัน (Common but Differentiated Responsibilities)

หลักความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกันพัฒนาการมาจากความคิดที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติจึงมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงใช้ประโยชน์และที่จะดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี จึงเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะร่วมมือกันปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ และไม่สร้างความเสียหายแก่ทรัพยากร

⁵⁵ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 46). เล่มเดิม.

⁵⁶ จาก แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม, โดย ประพนธ์ คล้ายสุบรรณ, 2550, วารสารวิชาการศาลปกครอง, 7 (2), น. 17.

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อมา เมื่อประชาชนได้มอบสิทธิดังกล่าวให้กับรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ต่อพันธกรณีดังกล่าว หน้าที่นี้ได้พัฒนาไปสู่หลักความรับผิดชอบของรัฐตามที่ปรากฏในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992) หรือปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 บทที่ 7 ว่า “รัฐในประชาคมโลกมีความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกันในการสงวนรักษา และฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศของโลก โดยรัฐที่พัฒนาแล้วจะต้องมีบทบาทเป็นผู้นำในความรับผิดชอบต่อความเสื่อมสลายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งในการดำเนินการป้องกัน และแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวอีกด้วย” โดยหลักแล้วรัฐทุกรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันในการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนให้ความสำคัญคุ้มครองความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เพราะการพัฒนาประเทศ รัฐทุกประเทศย่อมมีส่วนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในความเสื่อมโทรมและความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่เนื่องจากรัฐแต่ละประเทศมีศักยภาพในการพัฒนาที่แตกต่างกันออกไป ประเทศที่พัฒนาแล้วย่อมต้องใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ดังนั้น จึงต้องมีความรับผิดชอบมากกว่าประเทศด้อยพัฒนา⁵⁷

2.2.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle : PP)

หลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นมาตรการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีเหตุผลมาจากความเชื่อว่าการป้องกันความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่พึงกระทำควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาตามที่ปรากฏในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992) หรือปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 บทที่ 15 ว่า “รัฐพึงกำหนดมาตรการในการป้องกันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ” หลักการดังกล่าวเป็นมาตรการหลักเชิงอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นและสร้างความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการยากที่จะแก้ไขเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายไปแล้วให้ฟื้นคืนสู่สภาพดั้งเดิมได้ เพราะต้องใช้เวลาในการฟื้นฟูเป็นเวลานาน นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวยังได้พัฒนาการไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายภายในประเทศ เช่น การกำหนดคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) การจัดทำแผนและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้วจะเห็นได้ว่า หลักการป้องกันล่วงหน้าได้นำมาบัญญัติไว้ในหมวด 3 ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป และส่วนที่ 4 ว่าด้วย

⁵⁷ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 48). เล่มเดิม.

การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในหมวดที่ 4 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เป็นต้น⁵⁸

กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเรียกหลักการป้องกันล่วงหน้าว่า หลักการป้องกันระมัดระวังก่อนเกิดเหตุ (Vorsorgeprinzip) เป็นหลักการหลีกเลี่ยงก่อนภัยจะเกิด เช่น ในกฎหมายวัตถุเคมี กฎหมายว่าด้วยวัตถุปล่อยของเสีย และกฎหมายว่าด้วยพันธุกรรม เป็นหลักการใหญ่ของข้อตกลง EEC Treaty แก้ไขโดยสนธิสัญญา Maastricht ในเรื่องสิ่งแวดล้อมว่าด้วยหลักพื้นฐาน เป็นการป้องกันความเสี่ยงไม่ให้เกิดภัยต่อสิ่งแวดล้อม (Risiko-Gefahrenvorsorg) โดยคำนึงถึงประโยชน์ของชนรุ่นหลัง⁵⁹

2.2.5 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษที่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบเช่นตามที่ปรากฏในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration 1992) หรือปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 บทที่ 16 ว่า “องค์กรของรัฐพึงใช้ความพยายามส่งเสริมมาตรการเพื่อกำหนดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสนับสนุนหลักการที่ว่าผู้ที่ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากมลพิษนั้นเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และโดยที่ไม่เป็นการบิดเบือนต่อหลักการของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ”⁶⁰

ต่อมา หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้พัฒนาไปสู่การบูรณาการด้านการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกันโดยคำนวณต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมบวกด้วยราคาสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นแนวคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่มาจากความเชื่อว่าปัจจุบันผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสินค้าสาธารณะ (Public Goods) โดยไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนทำให้สินค้านั้นถูกกว่าที่เป็นจริงและผลจากการที่ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนนี้เองทำให้ไม่มีการรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมนอกจากการตัดวงจรผลประโยชน์ตามความสามารถของตนซึ่งนอกจากเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสมตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ ไม่สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้ว ยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดอีกด้วย ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีแต่ประการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริโภคทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะของการบำบัดมลพิษ โดยถือเสมือนหนึ่งว่า ธรรมชาติเป็นเครื่องบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ที่มีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดเป็น

⁵⁸ แหล่งเดิม. (น. 49).

⁵⁹ กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน, โดยสุนทรี เหมือนพะวงศ์, 2543, ตุลาคม, 2 (47), น. 117-130

⁶⁰ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 51). เล่มเดิม.

การประหัตถ์มากที่สุดที่ปล่อยให้ธรรมชาติบำบัดของเสียเกินขีดจำกัดของธรรมชาติ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมแล้วผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดของเสียก็คือสังคมนั่นเอง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกระตุ้นให้ผู้ปล่อยของเสียดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายของตน โดยการกำหนดค่าธรรมเนียมที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ (ผู้ปล่อยของเสีย) ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดมลพิษ หรือเพื่อการอื่นๆ⁶¹

ส่วนในประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรับรองหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไว้ในมาตรา 96 และมาตรา 97⁶² อย่างไรก็ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายยังไม่ได้พัฒนาไปสู่การบูรณาการด้านการคุ้มครองทางสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกันโดยคำนวณต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมบวกด้วยราคาสินค้าและบริการยังไม่มีปรากฏในกฎหมายไทยแต่อย่างใด

⁶¹ จาก การใช้หลักการผู้สร้างปัญหามลพิษเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหามลพิษทางน้ำจากภาคอุตสาหกรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 115), โดย มงคล วุฒิชัยกุล, 2536, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁶² พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
มาตรา 96 แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเอง หรือของผู้อื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

มาตรา 97 ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

2.2.6 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน มีพัฒนาการจากความคิดที่ว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของมวลมนุษยชาติร่วมกัน โดยมีหลักการพื้นฐานจากการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามที่ปรากฏในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992) หรือปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 บทที่ 10 ว่า “ในการพัฒนาอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมีระบบการเมืองการปกครองที่ให้หลักประกันและคำนึงถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน”⁶³

หลักการดังกล่าวได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁶⁴

นอกจากนี้ ยังมีหลักทฤษฎีเพื่อบุคคล (Public Trust Doctrine)⁶⁵ หลักนี้มีที่มาจากกฎหมายโรมันซึ่งถือว่า อากาศ แม่น้ำ ทะเล รวมทั้งชายหาดเป็นทรัพย์สินที่เอกชนไม่อาจเป็นเจ้าของได้แม้ว่าในทางข้อเท็จจริงแล้วรัฐไม่สามารถที่จะเข้าครอบครองหรือเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติทุกอย่างได้หมด แต่หลักนี้ถือว่าในทางกฎหมายแล้ว รัฐมีความชอบธรรมที่จะเป็นเจ้าของในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในกรณีที่มีความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐเก็บรักษาไว้เป็นทฤษฎีให้แทนมหาชน การก่อให้เกิดทรัพย์สินเช่นนี้เสียหาย จึงเป็นการกระทบต่อผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) ประชาชนสามารถเข้าร่วมปกป้องรักษาได้ ซึ่งถือว่าประชาชนเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น จึงยอมให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดี

⁶³ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 56). เล่มเดิม. การฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิของธรรมชาติในประเทศญี่ปุ่น

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

⁶⁵ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม (น. 23). เล่มเดิม.

ปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องเอกชน หรือรัฐเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Citizen Suits ซึ่งเป็นหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน หลักดังกล่าวนี้ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304⁶⁶ ประเด็นว่าประชาชนควรมีสติพิทักษ์คดีได้แค่ไหน เพียงใด หรือจะให้องค์กรเอกชนทำหน้าที่แทนประชาชนได้แค่ไหน เพียงใด จะเห็นได้ว่าปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 8 (5)⁶⁷ ซึ่งจะต้องให้ผู้เสียหายฟ้องคดีแล้ว องค์กรเอกชนจึงจะเข้าร่วมคดีได้ เนื่องจากองค์กรเอกชนไม่สามารถเริ่มคดีได้เอง

2.2.7 หลักความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหาย (Liability and Compensation)

หลักความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหายมีปรากฏในปฏิญญาสตอกโฮล์มแห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (Stockholm Declaration, 1972) หรือปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 บทที่ 22 ว่า “รัฐต่างๆ พึงร่วมมือกันในการพัฒนาหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากภาวะมลพิษและความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อันเกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ หรือการควบคุมของรัฐต่อบริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากเขตอำนาจแห่งชาติของตน” นอกจากนี้ในบทที่ 13 ของปฏิญญากรุงริโอ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992) หรือปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 ยังได้กำหนดให้รัฐพัฒนากฎหมายภายในประเทศของตนในส่วนของความรับผิดชอบและการชดเชยความเสียหายไว้ว่า “รัฐจะต้องพัฒนากฎหมายภายในของตนเกี่ยวกับ

⁶⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์

⁶⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 8 องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 7 แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากทางราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

๑.๓๑

๑.๓๑

(5) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

ความรับผิดและการชดเชยเยียวยาความเสียหายสำหรับผู้ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษและความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อีกทั้ง ต้องร่วมมือกันโดยไม่ชักช้าและอย่างแน่นนอนในอันที่จะพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความรับผิดและการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ที่ได้รับผลจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจแห่งชาติหรือการควบคุมของรัฐต่อบริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากเขตอำนาจแห่งชาติของตน” ความรับผิดดังกล่าวเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)⁶⁸

2.3 แนวคิดและหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดทางสิ่งแวดล้อม

ความรับผิดในคดีสิ่งแวดล้อมได้นำหลักกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกลไกเพื่อรักษาผลประโยชน์ของเอกชน (Private Interest) เท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงความรับผิดที่เกิดจากการไปกระทบต่อประโยชน์มหาชน (Public Interest) แต่ต่อมาในระยะหลัง สภาพสังคม สิ่งแวดล้อม และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมในเรื่องความรับผิดพัฒนาตามไปด้วย หลักความรับผิดของคดีสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

2.3.1 หลักความรับผิดทางแพ่ง⁶⁹

หลักความรับผิดทางแพ่งปรากฏตามกฎหมายลักษณะละเมิดทั่วไป โดยอาจเกิดจากผู้กระทำความเจตนา (Willful) หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (Negligence) ก็ได้ เมื่อเกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและความเสียหายเกิดแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งกฎหมายที่จะใช้ในการวินิจฉัยความรับผิดทางแพ่งของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420⁷⁰ และมาตรา 437⁷¹ หากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นจงใจหรือประมาทเลินเล่อจะต้องรับผิด

⁶⁸ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 55). เล่มเดิม.

⁶⁹ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม (น.178). เล่มเดิม.

⁷⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

⁷¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 437 บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะ ใดๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดต่อยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหาย นั้นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงผู้มีไว้ในครอบครองของตนซึ่งทรัพย์สินเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพหรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่อาจเป็นตัวแทนหรือทรัพย์สินอื่นต่อผู้เสียหาย ผู้เสียหายจะต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าที่ตนได้รับความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย ทั้งนี้ เป็นไปตามหลัก “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้หนึ่งนำสืบ” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84/1⁷² นอกจากนี้ ค่าสินไหมทดแทนจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงและสามารถพิสูจน์ได้

ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) แตกต่างจากความรับผิดในมาตรา 420 ซึ่งจะต้องมีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ กล่าวคือ บุคคลจะมีความรับผิดทางละเมิดก็ต่อเมื่อเขาได้ทำผิดหรือสมควรที่จะต้องได้รับการติเตียน (Fault Liability) ดังนั้น การพิสูจน์ว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหายกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ จึงเป็นเรื่องสำคัญในการกำหนดความรับผิดตามมาตรา 420 แต่ในการกำหนดความรับผิดตามมาตรา 437 นั้น เพียงแต่มีความเสียหายเกิดจากยานพาหนะหรือทรัพย์สินอันตรายที่จำเลยครอบครองอยู่เท่านั้นก็เป็นการเพียงพอแล้วที่จะทำให้จำเลยต้องมีความรับผิดต่อผู้เสียหาย การจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของจำเลยจึงไม่ใช่ประเด็นสำคัญ แม้ว่าจำเลยจะได้ใช้ความระมัดระวังอย่างดีแล้วก็ตาม ดังนั้น หากผู้เสียหายฟ้องจำเลยโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 437 ภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายจะน้อยกว่าการฟ้องคดีตามมาตรา 420 เนื่องจากโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยตามมาตรา 437 นั้น จงใจหรือประมาทเลินเล่อในการก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ โจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากยานพาหนะหรือทรัพย์สินอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของจำเลยเท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีหลักความรับผิดตามกฎหมายว่าด้วยเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance) ซึ่งมาจากระบบกฎหมาย Common Law โดยเป็นเรื่องการฟ้องร้องกรณีมีการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญระหว่างผู้ที่อยู่อาศัยใกล้ชิดกัน ในเรื่องนี้ได้มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 1337⁷³ โดยเหตุเดือดร้อนรำคาญนั้น เกิดจากการใช้สิทธิของบุคคล ซึ่ง

⁷² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 84/1 คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตน ให้คู่ความฝ่ายนั้นมีการการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายหรือมีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

⁷³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1337 บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไขร้ ทานว่า เจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน

หากไม่มีบทบัญญัตินี้บุคคลนั้นคงไม่ต้องมีความรับผิดชอบอะไรเพราะเป็นการใช้สิทธิของเขา แต่มาตรา 1337 กำหนดว่า การใช้สิทธิจะทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์เสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรมิได้ เช่น นาย ก. มีสิทธิที่จะใช้ที่ดินและบ้านของตนเองประกอบอาชีพในการทำรถยนต์เพื่อรับจ้างซ่อมรถยนต์ และเคาะฟันสีตัวถังรถยนต์ แต่การใช้สิทธิของนาย ก. นั้น จะทำให้นาย ข. เพื่อนบ้านเดือดร้อนมิได้ ไม่ว่าจะเป็นการก่อให้เกิดเสียงดังเกินสมควร หรือปล่อยให้ละอองสีและกลิ่นเหม็นลอยไปสร้างความเดือดร้อนแก่นาย ข. การฟ้องคดีตามมาตรา 1337 นั้น มีลักษณะแตกต่างจากการฟ้องคดีละเมิด กล่าวคือ บุคคลที่จะใช้สิทธิฟ้องตามมาตรา 1337 ได้ จะต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น และความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ได้รับนั้นก็จะต้องเป็นความเดือดร้อนหรือความเสียหายเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร โดยจะต้องคำนึงถึงสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นด้วย และในการพิจารณาความรับผิดชอบจำเลยนั้น ก็ไม่ต้องพิจารณาถึงการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย คงพิจารณาแต่เพียงว่า การใช้สิทธิของจำเลยก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรแก่โจทก์หรือไม่ แม้ว่าจำเลยจะได้ใช้สิทธิอย่างระมัดระวังอย่างดีแล้วในการป้องกันมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ แต่หากยังเกิดความเดือดร้อนเกินสมควรอยู่บุคคลผู้ใช้สิทธินั้น ยังคงต้องรับผิดชอบตามมาตรา 1337

2.3.2 หลักความรับผิดตามพื้นฐานความผิด (Fault-based Liability)

หลักความรับผิดตามพื้นฐานความผิด (Fault-based Liability) เป็นรูปแบบหนึ่งของความรับผิดทางแพ่งในความหมายอย่างแคบ โดยมีรากฐานมาจากแนวคิดที่ว่า “ความเสียหายย่อมเกิดจากการกระทำของบุคคล” ความเสียหายที่ว่าต้องเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อและฝ่าฝืนต่อหน้าที่อันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือสัญญา ในระบบกฎหมายทั่วไปจะบรรจุหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายลักษณะละเมิด⁷⁴

การใช้หลักความรับผิดตามพื้นฐานความผิดในการคุ้มครองความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมมีข้อพิจารณา ดังนี้ ในเรื่องภาระการพิสูจน์เป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่ต้องพิสูจน์การกระทำที่เป็นความผิดว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหายจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ การพิสูจน์ความเสียหายก็เป็นเรื่องลำบากแก่ผู้เสียหายในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล การได้มาซึ่งหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ย่อมเป็นเรื่องยากแก่การพิสูจน์ เนื่องจากผู้เสียหายไม่มีความรู้ เช่น การพิสูจน์ความเสียหายจากการสะสมของสารพิษ นอกจากนั้น ยังเป็นประเด็นปัญหาด้านค่าใช้จ่ายในการพิสูจน์ความเสียหาย⁷⁵

⁷⁴ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 246). เล่มเดิม.

⁷⁵ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม (น. 178). เล่มเดิม.

หลักความรับผิดตามพื้นฐานความผิด ปรากฏอยู่ในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁷⁶

2.3.3 หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)

หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เป็นความรับผิดทางแพ่งอย่างหนึ่งในความหมายอย่างกว้างซึ่งตรงกันข้ามกับหลักความรับผิดตามพื้นฐานความผิด⁷⁷

หลักการความรับผิดโดยเคร่งครัดในประเทศอังกฤษ มีรากฐานมาจากคำตัดสินในคดี Ryland v. Fletcher (ค.ศ. 1868)⁷⁸ โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้ได้ว่าความว่าจำเลยเป็นเจ้าของเหมืองแร่อยู่ในที่ดินที่ติดกับที่โจทก์ ต่อมาจำเลยได้ก่อสร้างเขื่อนกั้นน้ำในที่ดินของตน โดยว่าจ้างวิศวกรให้เป็นผู้สร้างเขื่อนในลักษณะที่เป็นการว่าจ้างทำของที่ผู้รับจ้างทำเป็นเอกเทศ มิใช่เป็นเพียงตัวแทนหรือถูกจ้างด้วยความประมาทเลินเล่อของวิศวกรผู้รับจ้าง เมื่อเขื่อนกั้นน้ำสร้างเสร็จและเริ่มใช้งาน เขื่อนนั้นไม่อาจกั้นน้ำได้ น้ำจึงไหลผ่านที่ดินจำเลยเข้าไปยังที่ของโจทก์ซึ่งอยู่ติดกัน โจทก์ได้รับความเสียหายจึงนำคดีขึ้นฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลย ศาลสูงสุดของอังกฤษหรือศาลแห่งสภาขุนนาง (House of Lords) ได้ตีความไปในทางที่กว้างมาก โดยให้จำเลยต้องมีความรับผิดฐานละเมิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) แม้จำเลยจะไม่ได้มีความประมาทเลินเล่อ (Negligence) ก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าหลักการดังกล่าวมุ่งแต่จะให้มีการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายโดยไม่คำนึงว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำหรือไม่ จึงเรียกหลักนี้ว่า Strict Liability อันหมายถึงความรับผิดโดยเคร่งครัด หรือเรียกว่า Liability Without Fault อันหมายถึงความรับผิดโดยปราศจากความผิด เนื่องจากพื้นฐานของแนวคิดนี้มาจากหลักการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย โดยไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบทางด้านจิตใจของผู้กระทำว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อเหมือนกับหลักความรับผิดตามพื้นฐานความผิด ผู้เสียหายมีภาระพิสูจน์ถึงความเสียหายเนื่องมาจากต้นเหตุนั้นได้ก็เป็นการเพียงพอแล้ว ทั้งนี้ เพราะถือว่าความคิดของมนุษย์อันเป็นองค์ประกอบทางด้านจิตใจไม่อาจหยั่งรู้ได้ จึงเห็นได้ว่า

⁷⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 97 ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

⁷⁷ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 266). เล่มเดิม.

⁷⁸ จาก ความรับผิดทางกฎหมายในความเสียหายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ จีเอ็ม โอ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น.63), โดย ภกพร สุวรรณทัต, 2545, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

หลักการนี้มุ่งคุ้มครองความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลมากกว่าจะเน้นที่ความผิดของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย⁷⁹

หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด ปรากฏอยู่ในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535⁸⁰

2.3.4 หลักความรับผิดโดยสมบูรณ์ (Absolute Liability)

หลักความรับผิดโดยสมบูรณ์ (Absolute Liability) จะใช้กับการดำเนินการในกิจกรรมที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงหรือที่เป็นภัยคุกคามอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต สุขภาพอนามัย ความปลอดภัยและทรัพย์สินของมนุษย์ รวมทั้งในกิจกรรมที่เป็นการยากไม่อาจจัดให้มีการระมัดระวังป้องกันความเสียหายจากกิจกรรมนั้นได้ โดยถือเป็นหน้าที่เด็ดขาดของผู้ที่เกี่ยวข้องว่ากิจกรรมที่อยู่ในการดำเนินการของตนจะไม่สร้างความเสียหายหรือเป็นภัยคุกคามในความเสียหาย เช่นว่านั้นต่อผู้หนึ่งผู้ใดในสังคม หรือต่อทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม หลักความรับผิดโดยสมบูรณ์ มีหลักการเช่นเดียวกับความรับผิดโดยเคร่งครัด คือ เป็นความรับผิดที่ปราศจากความผิดโดยไม่ต้องพิจารณาว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ โดยมีข้อแตกต่างว่าหลักความรับผิดโดยสมบูรณ์นี้เป็นความรับผิดที่เด็ดขาดปราศจากข้อยกเว้นความรับผิดใดๆ เมื่อปรากฏว่ากิจกรรมใดก่อให้เกิด

⁷⁹ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม (น.13). เล่มเดิม.

⁸⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

มาตรา 96 แห่งกฏมณฑลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากความจงใจ หรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

(2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเอง หรือของผู้อื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

อันตรายหรือเป็นภัยคุกคามที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือสร้างความเสียหายที่ร้ายแรงดังกล่าว ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์⁸¹

ปัจจุบันหลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ยังไม่มีปรากฏในกฎหมายภายในประเทศไทย⁸²

ข้อดีของหลักความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์นี้ คือ ผู้เสียหายจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ โจทก์ อาจจะได้รับความเป็นธรรมอย่างมาก เนื่องจากมีโอกาสสูงที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย กล่าวคือ ตัวจำเลย เพราะความเสียหายตามลักษณะดังกล่าวเป็นภัยที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงที่คุกคามต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และความปลอดภัยในทรัพย์สิน หากเป็นไปได้ในอนาคตประเทศไทยน่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับลักษณะความรับผิดชอบดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 เป็นต้น ส่วนข้อเสียก็คือ ในทางตรงกันข้ามผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ก็อาจจะไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่ไม่มีข้อยกเว้นความรับผิดชอบเลย ดังเช่นหลักการความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือจำเลย ยังมีโอกาสที่จะพิสูจน์เพื่อให้ตนพ้นความรับผิด หากว่ามีเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม หรือกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหาย หรือผู้อื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้นมีส่วนผิดในการกระทำหรือละเว้นการกระทำของตน

2.4 หลักพื้นฐานเกี่ยวกับการชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

2.4.1 ความหมายของการชดเชยและเยียวยา

คำว่า ชดเชย ตามความหมายพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ใ้แทนสิ่งที่เสียไป เพิ่มเติม⁸³

ส่วนคำว่า เยียวยา ตามความหมายพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ก. บำบัดโรค แก้โรค เช่น ไม่มีหมอมจะมาเยียวยาได้ แก้ไข ทำให้ดีขึ้น เช่น เศรษฐกิจกำลังทรุดหนักยากที่จะเยียวยาได้⁸⁴

ในที่นี้มุ่งหมายเฉพาะการชดเชยเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

⁸¹ กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดทางแพ่ง การชดเชยเยียวยาและการระงับข้อพิพาท (น. 308). เล่มเดิม.

⁸² แหล่งเดิม. (น. 318).

⁸³ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (น. 343).

⁸⁴ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (น. 916).

2.4.2 ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม

จากแนวความคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind)” และถือเป็นหน้าที่ของทุกๆ คนที่จะต้องร่วมมือกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ให้ดำรงอยู่คู่กับมนุษย์ตลอดไป ทั้งนี้ เพื่อที่มนุษย์จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวนี้อย่างยั่งยืนและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคต อย่างไรก็ตาม เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปจากตัวมนุษย์เองทั้งโดยเจตนาหรือด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ กลายเป็นความประมาทเลินเล่อไป

ความเสียหายต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของมหาชนที่เกิดขึ้นนั้นมักจะเกิดขึ้นกับทรัพยากรสิ่งแวดล้อมซึ่งบุคคลทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของร่วมกัน เช่น ป่าไม้ ดิน น้ำ ลำธาร อากาศ โบราณสถาน เหล่านี้เป็นต้น สำหรับประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 ให้อำนาจรัฐฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลที่ทำความเสียหายต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของมหาชนได้ ส่วนความเสียหายต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของปัจเจกชนนั้น ส่วนมากจะเกิดจากทรัพยากรสิ่งแวดล้อมซึ่งมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ เช่น อาคาร บ้านเรือน ที่ดิน และความเสียหายต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของปัจเจกชนดังกล่าว ประเทศไทยมีกฎหมายให้อำนาจบุคคลที่ได้รับความเสียหายฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้เช่นเดียวกันตามหลักกฎหมายว่าด้วยละเมิด

2.4.3 ความเสียหายด้านสุขภาพของมนุษย์

นอกจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมแล้ว ความเสียหายอันเกิดแก่สุขภาพอนามัยของมนุษย์ก็เป็นสิ่งสำคัญมากเช่นเดียวกันเนื่องจากมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าในด้านการมีกำลังความคิด มีสติปัญญาสูง มีความสามารถในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น รัฐทุกรัฐจึงต้องให้ความสำคัญกับการคุ้มครองรักษาและให้การศึกษาแก่พลเมืองภายในรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศของตนต่อไป หากความเสียหายเกิดแก่สุขภาพของมนุษย์อันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐหรือบุคคลอื่นภายในรัฐ รัฐหรือบุคคลนั้นอาจจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว ตัวอย่างเช่น กรณีที่มีการฟ้องสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติว่าละเลยการปฏิบัติหน้าที่เพื่อควบคุมดูแลเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์พลังงานปรมาณู การเก็บรักษาวัสดุกัมมันตรังสี และการจัดการกากกัมมันตรังสีให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้และประชาชนเป็นเหตุให้มีการนำเครื่องฉายรังสีไปเก็บไว้ในที่ที่ไม่ได้รับอนุญาตจนกระทั่งมีคนร้ายลักไป สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติจึงต้องรับผิดชอบการแพร่กระจายของกัมมันตรังสี และจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยในเรื่องค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินนั้น ศาลกำหนดให้ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ส่วนค่าเสียหายที่ไม่เป็นตัวเงิน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีอาการปวดศีรษะมาก คลื่นไส้ อาเจียน อ่อนเพลีย

ผมร่วง เกิดเลือดต่ำ โครโมโซมผิดปกติ ไชกระดูกฝ่อ จึงต้องปฏิบัติตามคำสั่งแพทย์ เช่น ต้องงดอาหารประเภทยาง เผา ผัก และผลไม้สด บางรายห้ามแปรงฟัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย จึงกำหนดค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าตามมาตรา 446 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁸⁵ อย่างไรก็ตาม คดีดังกล่าวศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 446 และได้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนของค่ารักษาพยาบาลในอนาคตไว้เพียงไม่เกินสองปีตามมาตรา 444 ซึ่งระยะเวลาเพียงสองปีอาจน้อยเกินไปที่จะพิสูจน์ค่าเสียหายในอนาคตได้ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาไว้ไม่เกินสิบปี ตามอายุความทางแพ่งอย่างยาวที่สุด จึงจะเป็นธรรมกับผู้เสียหายซึ่งมีภาระในการพิสูจน์ความเสียหายที่ยั่งยืนเนื่องจากจะต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญที่ให้ความเห็นต่อศาล

2.4.4 ข้อพิจารณาความเสียหายในเชิงนิติเศรษฐศาสตร์

ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมหากจะพิจารณาในด้านเศรษฐศาสตร์นั้นมีกรณีที่ต้องศึกษาค้น⁸⁶ เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนมาก เพราะช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการชี้ให้เห็นผลเสียที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ กล่าวคือ ทำให้สามารถประเมินผลเสียหายของสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนป้องกันความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมได้ และช่วยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวได้ การหามาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาสังแวดล้อมตลอดจนการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น

ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมล้วนเกี่ยวกับการดำรงชีวิตของมวลมนุษย์ พืช และสัตว์ด้วย จึงเป็นความเสียหายที่มีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ความเสียหายที่เกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจทดแทนได้ เมื่อเกิดความเสียหายแล้วย่อมทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ยาก ต้องใช้ระยะเวลานานและเสียค่าใช้จ่ายมาก ดังนั้น จึงมีการนำความคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์ในทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการประเมินค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในทางเศรษฐศาสตร์นั้น มิได้คิดความเสียหายเฉพาะตัวเงิน (Income Losses) หรือตัวทรัพยากรที่เสียหายเท่านั้น แต่พิจารณาครอบคลุมถึงความสูญเสียโอกาส (Opportunity Losses) ในการที่จะได้รับประโยชน์ในปัจจุบัน (Exist Benefit) และความสูญเสียโอกาสที่จะได้เก็บไว้ใช้ในอนาค

⁸⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 415/2550

⁸⁶ จาก คู่มือพิจารณาการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาศาลจังหวัดจันทบุรี, โดย กฤษณพล ณ ถลาง, 2556 รายงานประกอบการอบรมหลักสูตร ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่น 11 สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.

(Bequest Benefit) เพื่อจะให้คนรุ่นถัดไป หรือเพื่อความยั่งยืน หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจในอนาคต (Economic Stability and Sustainability)⁸⁷ เมื่อพิจารณาในเชิงมูลค่าตัวเงินกับผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์ (Monetary and Benefit Valuation) แล้วย่อมมีความหมายที่กว้างกว่าตัวเงินและผลประโยชน์ทางการเงิน (Financing) คำนิยามที่ใช้จึงครอบคลุมถึงการได้รับมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นกับทางจิตใจ ทางสังคม และความสุขจากสิ่งแวดล้อมที่ดี (Healthy Environment) และเมื่อพิจารณาในเชิงมูลค่าด้านรายจ่ายหรือต้นทุนที่ต้องสูญเสียไป (Expenditure Monetary and Cost Valuation) แล้วย่อมมีความหมายที่กว้างกว่ารายจ่ายและต้นทุนการเงิน คำนิยามจึงใช้ครอบคลุมถึงการสูญเสียทรัพยากรที่ต้องนำมาใช้ในการปกป้องและป้องกัน (Prevention and Protection) ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและเพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีให้คืนกลับมาสู่สภาวะดั้งเดิม (Replacement Cost) ค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในมิติของเศรษฐศาสตร์จึงต้องการอธิบายการเกิดขึ้นของระบบสวัสดิการทางเศรษฐกิจ (Economic Welfare) ที่สังคมได้จากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยมีทิศทางการกระจาย (Resource Allocation) และการตอบสนองต่อความต้องการทางสังคม (Social Need) บนหลักการของความเป็นธรรมและความเสมอภาคของทุกกลุ่มประชากรในสังคมที่จะเกิดความเหลื่อมล้ำในแต่ละกลุ่มให้น้อยที่สุด หรือแต่ละกลุ่มไม่สูญเสียผลประโยชน์อย่างชัดเจนจากการดำเนินการนั้นๆ หมายความว่า การกระจาย การจัดสรรและการตอบสนองต่อความต้องการสามารถดำเนินการบนพื้นฐานทางเศรษฐกิจได้อย่างมีสมดุล

นักเศรษฐศาสตร์ได้แบ่งมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรธรรมชาติออกเป็น 2 กลุ่ม⁸⁸ คือ กลุ่มมูลค่าเกิดจากการใช้ (Use Value) ได้แก่ มูลค่าที่เกิดจากการใช้โดยตรงมีทั้งลักษณะการใช้แบบ Extractive และ แบบ Non-Extractive โดยการใช้แบบ Extractive คือ การที่มนุษย์ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและทำให้ปริมาณทรัพยากรลดน้อยลงไป เช่น การใช้น้ำเพื่อบริโภคหรือการผลิตภาคอุตสาหกรรม การใช้น้ำเพื่อการเกษตร ส่วนการใช้แบบ Non-Extractive เป็นการใช้ประโยชน์ที่ไม่ได้ทำให้ปริมาณทรัพยากรลดน้อยลงไป แต่อาจทำให้คุณภาพเปลี่ยนแปลงไป เช่น การใช้น้ำเพื่อผลิตไฟฟ้า การเดินป่าเพื่อทัศนศึกษา การดำน้ำดูปะการัง การคมนาคมขนส่งทางน้ำ การท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ และมูลค่าที่เกิดจากการใช้ทางอ้อม (Indirect Use Value) เป็นประโยชน์ที่ได้จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ในด้านการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศน์และสภาพ

⁸⁷ “การประเมินค่าเสียหายที่เกิดจากสิ่งแวดล้อม” โครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (น. 181-182). เล่มเดิม.

⁸⁸ จาก โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม สถาบันวิจัยระพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานยุติธรรม (น. 3-1, 7), โดย อรรถพร ณ บางช้าง, และอิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, (ม.ป.ป.). สถาบันวิจัยระพีพัฒนศักดิ์: สำนักงานศาลยุติธรรม.

ภูมิอากาศ นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มมูลค่าที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ (Non-Use-Value) ได้แก่ มูลค่าของการคงอยู่ (Existence Value) คือมูลค่าที่เราให้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าในวันนี้หรือวันข้างหน้าและค่าเก็บรักษาไว้เพื่อให้คนรุ่นต่อไปได้ใช้วันข้างหน้า (Bequest Value) และมีแนวคิดเกี่ยวกับหลักต้นทุนและผลตอบแทน (Benefit และ Cost) เป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency) การจัดสรรทรัพยากรใหม่จะเพิ่มประสิทธิภาพของเศรษฐกิจถ้าผลรวมของประโยชน์ของแต่ละคนที่ได้สูงกว่าผลรวมของต้นทุนของผู้เสียประโยชน์

Benefit หรือ ประโยชน์ก็คือ มูลค่าของต้นทุนที่ต้องจ่ายไปเพื่อให้ได้ประโยชน์นั้นมา เช่น ประโยชน์ที่ได้จากอากาศบริสุทธิ์ คือ ต้นทุนที่ต้องจ่ายในการเดินทางไปชายหาดเพื่อจะได้หายใจสูดอากาศบริสุทธิ์ ในทางตรงกันข้าม ต้นทุน (Cost) ที่จะเกิดขึ้นก็คือ สิ่งที่เราเต็มใจที่สูญเสียไปเพื่อจะได้สิ่งอื่นมาทดแทน นักเศรษฐศาสตร์จะวัดต้นทุนจากมูลค่าที่จะต้องจ่ายเพื่อชดเชย “Compensate” ความสูญเสียที่เกิดขึ้น

Boardman อธิบายว่า แนวคิดเกี่ยวกับต้นทุน (Cost) และผลตอบแทน (Benefit) และแนวคิดเกี่ยวกับ WTP และ WTA นั้น สามารถนำมาใช้กับสินค้าสาธารณะได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 3 ด้าน คือ

1. ผู้บริโภคสามารถเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างต้นทุนและผลตอบแทนสำหรับความพึงพอใจที่จะได้จากการบริโภคสินค้าสาธารณะที่แตกต่างกัน (Comprehensive)
2. ความพึงพอใจ (Preference) ต้องมีความคงที่ (Stable) คือไม่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาหรือไม่ว่าจะใช้วิธีการประเมินแบบใดย่อมได้มูลค่า WTP ไม่มีแตกต่างกัน
3. Coherent คือ ความพึงพอใจย่อมมีความเป็นเหตุผล สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกัน เช่น ถ้าผู้บริโภคมีความพึงพอใจที่จะบริโภคสินค้า A มากกว่าสินค้า B ในขณะเดียวกันก็จะบริโภคสินค้า B มากกว่าสินค้า C ย่อมสรุปได้ว่าบุคคลนี้ย่อมเลือกที่จะบริโภคสินค้า A มากกว่า C

ทฤษฎีและหลักเกณฑ์ในทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวเป็นการประเมินมูลค่าความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป ส่วนแนวคิดในการประเมินมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติทางเศรษฐศาสตร์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย ดร.ทรงธรรม สุขสว่าง ได้เสนอแนวคิดในการประเมินมูลค่าทางทรัพยากรธรรมชาติทางเศรษฐศาสตร์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพื่อประยุกต์ใช้ในการประเมินค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมสรุป⁸⁹ ได้ดังนี้

⁸⁹ จาก แนวคิดการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และทรัพยากรธรรมชาติ ในโครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม (น. 215-227), โดย ทรงธรรม สุขสว่าง, 2550, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

แนวคิดในการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พบว่าการทำลายทรัพยากรธรรมชาติก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติเป็นทั้งปัจจัยการผลิตและการสร้างอรรถประโยชน์โดยตรงให้กับประชาชนจึงจำเป็นที่จะต้องประเมินคุณค่าหรือมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่มีต่อสังคมทั้งในปัจจุบันและในอนาคตเพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการให้เกิดความยั่งยืนต่อส่วนรวมให้มากที่สุด

นักเศรษฐศาสตร์ป่าไม้ถือว่า พื้นที่ป่าอนุรักษ์เป็นทรัพยากรสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสินค้าอย่างหนึ่งที่มีความต้องการ (Demand) และยินดี หรือเต็มใจที่จะจ่ายเงิน (Willingness to Pay) เพื่อตนเอง ครอบครัวได้บริโภคสิ่งแวดล้อมที่ดี ในทำนองเดียวกัน สิ่งแวดล้อมที่เป็นพืชมักเป็นสินค้าอย่างหนึ่งที่คนต้องการกำจัดออกไป หรืออย่างน้อยที่สุดบรรเทาความรุนแรงลงและต้องการควบคุมไม่ให้พืชมดังกล่าวแพร่กระจายจนเป็นอันตรายต่อสังคม ดังนั้น สิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะดีหรือเป็นพิษย่อมมีมูลค่าหรือราคาในตัวเองแต่จะต่างกับสินค้าทั่วไปในระบบตลาด กล่าวคือ “ทรัพยากรธรรมชาติหรือสินค้าสาธารณะ (Public Goods)” ไม่ใช่สินค้าเอกชน เมื่อผู้ผลิตสินค้าขึ้นมาแล้วไม่สามารถสกัดกั้นการบริโภคของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นได้ ทำให้ประสิทธิภาพและต้นทุนในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาจะแปรผันไปตามขนาดและระยะเวลาของโครงการ จึงมักมีการถามอยู่เสมอว่าอัตราการคิดลดทางสังคม (Social Discount Rate) ที่ใช้กับการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมควรแตกต่างไปจากกรณีของการผลิตสินค้าทั่วไปหรือไม่ ความไม่ชัดเจนว่าใครเป็น “เจ้าของทรัพยากรสิทธิ (Property Right)” การคำนึงถึงอรรถประโยชน์ไม่เฉพาะเพียงแต่ของตนเองเท่านั้น แต่รวมถึงบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ทำให้เกิดความต้องการที่จะรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ดีให้ดำรงอยู่ตลอดไปและประการที่สำคัญที่สุดก็คือสินค้าสิ่งแวดล้อมบางประเภทไม่อาจทดแทนได้ (Irreplaceable) ได้แก่ การสูญพันธุ์ของสัตว์ป่าและพืชพรรณ ความเสี่ยงภัยต่อสุขภาพอนามัยที่อาจทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตหรืออวัยวะบางส่วนได้

ในการประเมินคุณค่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยการประเมินค่าคุณประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติที่มีต่อมนุษย์และการประเมินค่าผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากร ประชาชนที่จะให้ความสำคัญหรือคุณค่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรูปแบบของความเต็มใจที่จะจ่ายที่แตกต่างกัน เนื่องจากข้อมูลเหนือพื้นความรู้ความเข้าใจที่นำมาใช้ในการประเมินค่าไม่เหมือนกัน และบางส่วนอาจไม่ยอมบอกข้อมูลที่แท้จริง ทำให้การประเมินคุณค่าทำได้ลำบากและมีความน่าเชื่อถือน้อย

ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดค่าความมากน้อยของคุณประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ความจำเป็นในการใช้ประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในแต่ละช่วงเวลา ค่านิยม ความเต็มใจที่จะจ่ายของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ความสมบูรณ์ของระบบตลาด และราคาที่มีอยู่ นโยบายการแทรกแซงหรือการสนับสนุนจากภาครัฐ เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขเรื่องเวลา และสถานการณ์จะมีบทบาททำให้ปัจจัยเหล่านั้นเปลี่ยนแปลงไป

การประเมินมูลค่าจะกระทำในลักษณะของการคำนวณผลผลิตของพื้นที่ที่ดินในรูปของทรัพยากรป่าไม้ในประเภท ผลผลิตดังกล่าว ได้แก่ ผลผลิตในรูปของเนื้อไม้ ผลผลิตในรูปของป่าแล้วคิดมูลค่าออกมาในรูปของตัวเงิน เช่น การประเมินมูลค่าผลผลิตในรูปเนื้อไม้

มูลค่าที่ดินป่าไม้ในลักษณะของผลผลิตเนื้อไม้นั้นขึ้นอยู่กับมูลค่าของต้นไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทั้งหมด ในทางปฏิบัตินั้นการตีราคาไม้ยืนต้นในป่าจะต้องพยายามให้ใกล้เคียงความเป็นจริงที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่จะประเมินค่าเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจ หากจะพิจารณาราคาของไม้ยืนต้นแล้วย่อมต้องหมายถึงมูลค่าสุทธิ (Net Value) ในการประเมินสิ่งแรกที่จะต้องทราบก็คือรายได้ (Gross Income) และรายจ่ายในการผลิต (Cost of Production) ตามปกติจะคิดออกมาต่อหนึ่งหน่วยการผลิต เมื่อหักค่าใช้จ่ายต่อหน่วยทั้งหมดออกจากรายได้ต่อหน่วยประเมินไว้ก็จะได้ส่วนเหลือที่เหลือ ซึ่งเราเรียกว่าเป็นผลตอบแทนที่จะได้รับ (Conversion Return) แต่ในการตีราคาจากไม้ยืนต้นในป่านั้นมักจะมีการพิจารณาในเรื่องของกำไร (Profit) และการเสี่ยงภัย (Risk) ในอนาคตเข้าไว้ด้วย ส่วนการประเมินมูลค่าผลผลิตในรูปของป่าที่จะเห็นได้ว่าพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้รับนโยบายให้มีการบริหารจัดการให้อยู่ในรูปแบบของป่าอนุรักษ์เช่นนี้ตลอดไป ส่วนทรัพยากรที่ดินป่าไม้และแร่ธาตุต่างๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์จะถูกนำออกมาใช้ประโยชน์ทั้งหมด ดังนั้น เป้าหมายหลักของการบริหารและจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ก็เพื่อหวังผลประโยชน์ทางอ้อม อันได้แก่ ผลประโยชน์ทางด้านการอนุรักษ์ดิน น้ำ สัตว์ ป่า ด้านนันทนาการ ตลอดจนสภาพภูมิอากาศที่ดี ฯลฯ แต่สภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ภายใต้เงื่อนไขประโยชน์ทางตรงจะมีอยู่ คือ มูลค่าของป่าชนิดต่างๆ ที่ราษฎรในชุมชนที่อาศัยอยู่รายรอบป่าอนุรักษ์เก็บหามาใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีพอยู่ตลอดมา แต่เนื่องจกมาตรการในการป้องกันและปราบปรามป่าอนุรักษ์ที่มีให้ผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายอนุรักษ์ป่าไม้ โดยเข้ามาเก็บหาไม้และของป่าต่างๆ ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์มีความเข้มงวดทำให้มูลค่าในส่วนนี้ไม่สูงนัก ซึ่งก็เป็นผลดีในด้านที่วาระบบนิเวศของป่าอนุรักษ์ไม่ถูกทำลาย นอกจากการประเมินมูลค่าไม้ยืนต้นและของป่าแล้ว ในป่ายังมีองค์ประกอบสังคมป่าไม้ในส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่ยังพอจะประเมินมูลค่าได้อีก ได้แก่ ไม้เลื้อย ปรเภทไม้พื้นล่าง กล้าไม้ ลูกไม้ เห็ด กล้วย ตลอดจนเศษกิ่งไม้ใบไม้ นั้น สิ่งเหล่านี้มีมูลค่าอีกเช่นกัน เพราะสิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นองค์ประกอบของป่าไม้อยู่แล้ว ถ้าหากถูกทำให้สูญสิ้นไปไม่ว่าสาเหตุจะมาจากไฟเผาผลาญจนหมดสิ้นไป หรือจากการเก็บริบไปจนหมด จะด้วยวิธีการใดก็ตามย่อมมีผลทำให้คุณค่าของป่าอนุรักษ์โดยรวมลดลงที่พอจะตีค่าเป็นตัวเงินได้

จากทฤษฎีและแนวคิดที่จะนำหลักเกณฑ์ในเรื่องเศรษฐศาสตร์มาใช้พิจารณาประกอบการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรเพื่อกำหนดค่าเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยอาศัยต้นทุนและผลตอบแทนเป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ เป็นการกำหนดค่าเสียหายในมุมมองในความเสียหายในทุกๆ ด้าน ที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหาย เช่น จำนวนเงินหรือที่เรียกในทางเศรษฐศาสตร์ว่าเป็นต้นทุนและผลตอบแทนซึ่งมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมจะต้องสูญเสียไปทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งผลการกำหนดค่าเสียหายตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวพบว่ามีมูลค่าสูงกว่าหลักเกณฑ์กำหนดค่าเสียหายในทางแพ่งเรื่องละเมิดแต่ประโยชน์จากการกำหนดค่าเสียหายในทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวน่าจะก่อให้เกิดความชัดเจนในการที่ศาลจะใช้ดุลยพินิจ กำหนดค่าเสียหายได้ถูกต้อง และชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมได้ ส่วนการคำนวณค่าเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายของกรมป่าไม้แยกคำนวณเป็นค่าเสียหายทางตรงประกอบด้วยเนื้อไม้และของป่า และค่าเสียหายทางอ้อม คือ ค่าเสียหายจากสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากผลการทำลายป่าไม้ทุกขั้นตอนตั้งแต่ค่าการทำที่ดินสูญเสีย น้ำสูญเสีย สูญเสียธาตุอาหารหลักในดิน ค่าทำให้อากาศร้อนมากขึ้น ตลอดจนค่าทำให้สูญเสียโอกาสที่พื้นดินจะได้รับน้ำจากการตกของฝนในแต่ละปีน้อยลง ค่าเสียหายของกรมป่าไม้ทั้งหมดจะถือว่าเป็นค่าเสียหายตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหาย ที่ศาลจะให้ผู้กระทำผิดรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐ