

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและสังคมจากประเทศเกษตรกรรมมาเป็นประเทศเกษตรกึ่งอุตสาหกรรม (Agro - industry) และในปัจจุบันประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายโดยมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมจนเป็นหนึ่งในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICS) โดยมีได้ดำเนินนโยบายและวางแผนในการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง ดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) จนถึงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)¹ จึงมีการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ในระบบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างขาดความระมัดระวังและไม่ประหยัด ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของส่วนรวม (common property resource) ที่ใครๆ เข้าไปใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องเสียเงิน และเนื่องจากไม่ต้องเสียเงินมนุษย์เราก็เลยใช้อย่างฟุ่มเฟือย ไม่ว่าจะเป็นในแง่สกัดเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ (extraction) เป็นวัตถุดิบในระบบการผลิตต่างๆ หรือในแง่ใช้เป็นที่รองรับของเสียจากการผลิตและการบริโภค การไม่จำกัดการใช้ทำให้การฟื้นฟูตัวเอง (regeneration) ไม่ทันกับการใช้ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติร่อยหรอ (Resource Depletion) หมดไป หรือการที่มนุษย์ถ่ายเทของเสียให้กับสิ่งแวดล้อมมากจนเกินขีดความสามารถที่สิ่งแวดล้อมจะรับได้ ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วและความสมดุลของสิ่งแวดล้อมต้องเสียไป ซึ่งก็มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในหลายๆ ด้านได้²

นอกจากนี้ ยังมีการนำเข้าสารเคมีและวัตถุดิบจำนวนมากเพื่อใช้ในการพัฒนาความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้ทันกับนานาอารยประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทย

¹ ไบรตดู แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 9 ได้ที่ <<http://www.nesdb.go.th/plan/data/plan1-9/content_page.html>>. 05/05/2005

² ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์, ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อระบบโลก, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2542), น.12.

ต้องประสบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นมลพิษ ดังปรากฏตัวอย่างการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เช่น การเกิดอุบัติเหตุจากเหตุการณ์การแพร่กระจายของสารตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรี หรืออุบัติเหตุจากเหตุการณ์การแพร่กระจายของสารกัมมันตรังสีโคบอลต์ - 60 จังหวัดสมุทรปราการ หรืออุบัติเหตุสารเคมีระเบิดที่ทำให้เรือคลองเตย กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

เมื่อมีผู้ก่อให้เกิดมลพิษ (Polluter) ออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นมลพิษทางกาย ย่อมเกิดผลกระทบและก่อความเสียหายแก่สภาวะแวดล้อมได้ หากมลพิษดังกล่าวถูกสะสมใน ปริมาณมากขึ้น จนทำให้สิ่งแวดล้อมของธรรมชาติไม่สามารถจะดูดกลืนหรือทำให้เจือจางได้ ทันทีที่ก็จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ (Ecosystem) ในที่สุด เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายและเสีย สมดุลไปย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายหรือเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สินได้ ลักษณะดังกล่าวนี้เมื่อผู้ก่อให้เกิดมลพิษและก่อความเสียหายต่อ ประชาชน ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษของสิ่งแวดล้อมมีสิทธิที่จะดำเนินคดีต่อผู้ก่อ ความเสียหายหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ ทั้งในคดีแพ่ง คดีอาญาและคดี ปกครอง ลักษณะของการกระทำของผู้เป็นต้นเหตุให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมนี้ ย่อมเข้าลักษณะของ ความผิดทางแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยไม่ระงับเหตุที่ ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ อันถือว่าเป็นข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม³

โดยที่ในระบบกฎหมายไทยได้กำหนดไว้ว่า นอกจากประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจาก การรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของสารพิษต่างๆ จะมีสิทธิในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือ ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ⁴ ไม่ว่าจะเป็นเอกชน หรือหน่วยงาน ของรัฐและ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาศัยสิทธิตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบกับมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พยานัยต่อศาลยุติธรรม ซึ่งจะต้องพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพยานัยลักษณะละเมิด และดำเนินการผ่านกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่ง อันอาจมีปัญหาคือข้อขัดข้องที่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อ

³ ไกรสร เลียงสมบุญ, "การระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อมโดยอนุญาโตตุลาการ," (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น. 81 – 82.

⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"แหล่งกำเนิดมลพิษ" หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

การใช้สิทธิของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษหลายประการแล้ว⁵ ยังมีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐและ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งได้กระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่อศาลปกครอง โดยอาศัยสิทธิตามมาตรา 56 วรรคสาม หรือมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือตามมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁶ และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁷ ซึ่งก็หมายความว่า ในปัจจุบันนี้ผู้ได้รับความเสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนโดยอาศัยมูลคดีเดียวกันเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ตนเองได้ทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง กล่าวคือเมื่อปรากฏว่ามีโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษขึ้น ผู้ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต่อศาลยุติธรรม แล้วยังมีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐและ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต่อศาลปกครองได้อีกด้วย

ดังเช่นกรณีเมื่อประมาณปี 2543 ได้เกิดอุบัติเหตุจากเหตุการณ์การแพร่กระจายของสารกัมมันตรังสีโคบอลต์ - 60 ที่จังหวัดสมุทรปราการ ทำให้มีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพและอนามัยจำนวนมาก ซึ่งผู้ที่ได้รับความเสียหายจากกรณีดังกล่าวได้ใช้สิทธิทางศาลทั้งสองศาล โดยการใช้สิทธิยื่นฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง โดยกล่าวอ้างว่า หน่วยงานของรัฐได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมกิจการที่เกี่ยวข้องกับเครื่องฉายรังสีโคบอลต์ - 60

⁵ โปรตดู บุญชนะ ยี่สารพัฒน์, “ข้อขัดข้องในทางวิธีพิจารณาความของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น. 5-11.

⁶ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก วันที่ 10 ตุลาคม 2542

⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539

จนก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นมลพิษขึ้นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นคดีพิพาทระหว่าง นางสาวสมใจ แก้วประดับ ที่ 1 กับพวกรวม 12 คน ผู้ฟ้องคดี กับ สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ผู้ถูกฟ้องคดี⁸ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสอง พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2543 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ภายในกำหนด 30 วัน และให้ส่งหนังสือที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนคำรักษายาบาลในอนาคตที่จะต้องติดตามผลการตรวจเลือด โครโมโซม ดีเอ็นเอ และบาดแผลของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 2 ที่ 4 และที่ 7 ถึงที่ 12 เพื่อกำหนดคำรักษายาบาลในอนาคตอีกภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันที่คำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

ในขณะเดียวกันผู้ที่ได้รับความเสียหายจากกรณีดังกล่าวก็ได้ใช้สิทธิยื่นฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองเครื่องฉายรังสีโคบอลต์ - 60 พิพาทโดยอาศัยมูลคดีเดียวกันต่อศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง) เป็นคดีพิพาทระหว่าง นางสาวจิตราภรณ์ เจียรอุดมทรัพย์ ที่ 1 กับพวกรวม 12 คน โจทก์ กับ บริษัท กมลสุโกศล อีเล็กทริก จำกัด ที่ 1 กับพวกรวม 5 คน จำเลย⁹ ซึ่งศาลแพ่งได้พิพากษาให้จำเลยที่ 1 ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2543 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ที่ 1 ถึงที่ 4 ที่ 6 ถึงที่ 11 ให้จำเลยที่ 1 ชำระค่าฤชาธรรมเนียมต่อศาลในนามของโจทก์ที่ 1 ถึงที่ 4 ที่ 6 ถึงที่ 11 โดยกำหนดค่าทนายความให้โจทก์คนละ 10,000 บาท ยกฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 5 ค่าฤชาธรรมเนียมในส่วนของจำเลยที่ 2 ถึงที่ 5 ให้เป็นพับ

ทั้งนี้ ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์แต่ละราย ศาลแพ่งได้อ้างไว้ในคำพิพากษาว่า “เนื่องจากศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้โจทก์ที่.... ได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากสำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติในส่วนนี้ และโจทก์ได้รับเงินแล้วจำนวน.....บาท จึงคงเหลือค่าสินไหมทดแทนที่จำเลยต้องชำระให้โจทก์ที่.... เป็นจำนวน.....บาท”

เมื่อได้พิจารณาคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นว่า แม้ในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครองจะได้มีการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543¹⁰ ขึ้นใช้บังคับ โดยกำหนดให้วิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณา

⁸ โปรดดู คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1820/2545 ลงวันที่ 27 กันยายน 2545

⁹ โปรดดู คำพิพากษาศาลแพ่งที่ 1269/2547 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2547

¹⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2543

โดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และระเบียบนี้¹¹ และโดยที่การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ได้เน้นเรื่องบทบาทของศาลในการควบคุมกระบวนการพิจารณาเป็นสำคัญ โดยศาลไม่ถูกจำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงที่คู่ความเสนอต่อศาล แต่ศาลมีอำนาจในการค้นหาความจริงเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีด้วย โดยศาลเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินกระบวนการพิจารณาและสามารถที่จะยกประเด็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยขึ้นพิจารณาเองได้ก็ตาม¹² แต่ก็ไม่เป็นการยืนยันได้แน่ชัดว่าผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจะได้รับการเยียวยาความเสียหายได้อย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีดังกล่าว เพราะในปัจจุบันก็ยังไม่มีการกำหนดกฎหมายในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐและ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ตุลาการศาลปกครองจะต้องนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาประกอบการพิจารณาด้วยเสมอ แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ชำระแก่ผู้เสียหาย การลดจำนวนค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากผู้ถูกละเมิดมีส่วนผิดอยู่ด้วยไว้¹³ จึงต้องนำหลักในการพิจารณากำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักทั่วไปมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถือว่าผู้ก่อให้เกิดการละเมิดจะต้องชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้เท่าที่ผู้เสียหายได้เสียหายจริง หรือที่คาดหมายได้ในอนาคตเท่านั้น ทำให้ค่าเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการที่เป็นผลมาจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในอนาคตซึ่งยังไม่สามารถที่จะกำหนดได้นั้นอาจไม่ได้รับการพิจารณาตามหลักดังกล่าว

ทั้งนี้ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นกับคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ จะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากความเสียหายในคดีแพ่งทั่วไป กล่าวคือ โดยปกติผู้กระทำความผิดมักจะลักลอบปล่อยหรือ

¹¹ โปรดดู ข้อ 5 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

¹² คีตงาม คงตระกูล, "ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.22.

¹³ ฤทัย หงส์ศิริ, "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539," วารสารพาณิชย์นาวี, ปีที่ 19 ฉบับที่ 2, น.46. (สิงหาคม, 2543)

ทั้งของเสียหรือสารอันตรายออกสู่สภาวะแวดล้อม¹⁴ ทำให้ประชาชนได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย ซึ่งการก่อมลพิษดังกล่าวจะส่งผลกระทบมีบริเวณกว้างและมีจำนวนมาก¹⁵ และอาจมีผลต่อเนื่องระยะยาวด้วย¹⁶ เช่น มลพิษทางน้ำจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยของผู้ที่บริโภคน้ำ หรือผู้ที่อยู่อาศัย 2 ฝ่ายแม่น้ำตลอดสาย ส่วนมลพิษทางอากาศก็จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยของผู้ซึ่งอยู่ใกล้เคียงกับแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งจะมีลักษณะของการฟุ้งกระจายไปบริเวณรอบๆ สุดแล้วแต่ทิศทางลมที่พัดพาไป¹⁷ ซึ่งตามหลักกฎหมายแล้วเมื่อบุคคลใดได้รับความเสียหายจากการกระทำใด ก็ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีได้จากผู้ที่ก่อให้เกิดการกระทำนั้น แต่ผลของคดีย่อมไม่ผูกพันบุคคลอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำเดียวกันนั้น บุคคลอื่นจะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลต่างหาก¹⁸ นอกจากนี้ เมื่อมีความเสียหายเนื่องจากมลพิษสิ่งแวดล้อม ผู้ได้รับความเสียหายมักจะไม่ทราบแน่ชัดว่าความเสียหายนั้นเกิดจากแหล่งมลพิษใด เนื่องจากบริเวณที่อยู่อาศัยอยู่ใกล้กับแหล่งของมลพิษหลายประเภท หรือบางรายอาจจะทราบแหล่งของมลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนแต่ก็ไม่ต้องการจะฟ้อง เนื่องจากในบางครั้งผู้เสียหายยังคงมีความคิดว่า ความเสียหายหรือความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นเป็นบาปเคราะห์ของตนเอง จึงมิได้มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามสิทธิที่ตนพึงจะได้รับจากผู้ก่อให้เกิดมลพิษแต่อย่างใด และที่สำคัญอาจไม่ทราบว่า

¹⁴ see Yingyi Situ and David Emmons , Environmental Crime : The Criminal Justice System's Role in Protecting the Environment, (London : Sage Publications ,2000); p.7.

¹⁵ พงษ์เดช วานิชกิตติกุล, “บทบาทของศาลในคดีสิ่งแวดล้อม,” เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง Asian Justices Forum on the Environment ณ ศูนย์ประชุมองค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546, น. 2. (อัดสำเนา)

¹⁶ ณรงค์ ใจหาญ, “การประสานความร่วมมือในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ก่อมลพิษ,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 33 เล่มที่ 2, น.332 – 333. (มิถุนายน 2546)

¹⁷ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), น. 79.

¹⁸ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, “ความรับผิดชอบทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 22 ฉบับที่ 3, น. 442. (กันยายน , 2535)

ความผิดปกติของสุขภาพอนามัยเกิดจากการสะสมมลพิษเข้าไป¹⁹ อีกทั้งความเสียหายในการก่อให้เกิดมลพิษในปัจจุบัน แม้ว่าจะไม่ใช่เกิดต่อผู้เสียหายที่มาฟ้องคดี แต่เป็นที่ทราบกันแน่ชัดว่า อาจเป็นความเสียหายที่จะต้องเกิดขึ้นแน่ เช่น การทำให้น้ำในแม่น้ำเป็นพิษ ซึ่งแม้ในปัจจุบันจะมีคนได้รับอันตรายเพียงบางคน แต่ในอนาคตอาจมีคนที่ได้รับอันตรายจากสารพิษที่สะสมอยู่ได้ ดังนั้น ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นดังกล่าวหากมีการฟ้องภายหลังจะสามารถบังคับได้หรือไม่ หรือจะมีหลักประกันใดสำหรับคนที่จะได้รับอันตรายที่จะได้รับการชดเชย ถ้าความเสียหายนั้นเกิดขึ้นหลังจากที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษย้ายไปอยู่ที่อื่นหรือเลิกกิจการแล้ว²⁰ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาความยุ่งยากและซับซ้อนในกระบวนการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษว่า การกระทำละเมิดนั้นมีผลก่อให้เกิดความเสียหายจริงหรือไม่²¹ และในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้น พยานหลักฐานส่วนใหญ่เป็นพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ จึงทำให้ยากต่อการซึ่งนำพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ว่าได้มีการกระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่²² นอกจากนี้ การที่ศาลปกครองสงวนสิทธิที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาเป็นระยะเวลา 2 ปี โดยนำ มาตรา 444 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับนั้น เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายหรือไม่

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด ย่อมแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยทำการวิเคราะห์บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ที่ตุลาการศาลปกครองใช้ในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหม

¹⁹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, “แนวทางใหม่ในการระงับข้อพิพาทสิ่งแวดล้อม,” วารสารกฎหมาย, ปีที่ 17 ฉบับที่ 1, น.71. (มกราคม, 2540)

²⁰ ณรงค์ ใจหาญ, “สภาพบังคับในกฎหมายสิ่งแวดล้อม,” รพีพัฒน์ 47. (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา), น. 89.

²¹ ไพรตดู อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), น. 473–475.

²² สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, “บทสรุปสำหรับผู้บริหารการวิเคราะห์คดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรมกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย,” เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง Asian justices Forum on the Environment ณ ศูนย์ประชุมองค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546, น.14. (อัสสัมชัญ)

ทดแทนในคดีดังกล่าว เปรียบเทียบกับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา เพื่อจะได้นำผลการศึกษาในครั้งนี้มาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และยังสามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีดังกล่าวได้อย่างเป็นธรรมที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- 2) เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในศาลปกครอง
- 3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองผู้เสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนในคดีดังกล่าว โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา
- 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในศาลปกครอง รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนในคดีดังกล่าวที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาเพื่อเรียบเรียงวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอจำกัดขอบเขตในการศึกษาไว้เฉพาะกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานทางปกครองและ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมุ่งประสงค์ที่จะทำการศึกษเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษของศาลปกครองไทย เปรียบเทียบกับกฎหมาย Environmental Liability Act ,1990 ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กฎหมาย The Pollution

Related Health Damage Compensation Law ,Law No. 111 , 1973 ของประเทศญี่ปุ่น และกฎหมาย The Comprehensive Environmental Response , Compensation and Liability Act ,1980 ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ โดยไม่รวมถึงกรณีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.4 สมมติฐานการศึกษา

สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและมีสิทธิได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ประกอบกับในปัจจุบันนี้ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ปรากฏว่าเมื่อผู้ได้รับความเสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษใช้สิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐและ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ศาลปกครองยังไม่อาจกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายในคดีดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมในทุกกรณี เนื่องจากในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการคิดคำนวณค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษไว้เป็นการเฉพาะ ศาลปกครองจึงได้นำหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติไว้ใช้บังคับกับคดีละเมิดทั่วไปมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ทั้งๆ ที่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกับคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

1.5 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าและวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมาย หนังสือ บทความ รายงานการศึกษาวิจัย เอกสาร ประกอบการประชุม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง คำพิพากษาศาลแพ่ง คำวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (Internet)

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

เมื่อเรียบเรียงวิทยานิพนธ์เล่มนี้แล้วเสร็จ จะทำให้เกิดความรู้และความเข้าใจเพิ่มมากขึ้น เกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีดังกล่าว โดยศาลปกครอง อีกทั้งยังทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองนำมาปรับใช้ในการกำหนดค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนในคดีดังกล่าว และได้ข้อเสนอแนะและแนวทางในการปรับปรุงหลักกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวิธีพิจารณาคดีและวิธีการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยา ความเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษของประเทศไทยต่อไป