

บทที่ 2

การเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในต่างประเทศ

เมื่อผู้ใดก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษขึ้นในประเทศใด บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากกรณีดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพและอนามัย รวมทั้งความเสียหายต่อทรัพย์สิน ย่อมมีสิทธิฟ้องร้องเรียกให้ผู้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้นรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ตนเสมอ สำหรับในส่วนของประเทศไทยนั้นนอกจากบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจะมีสิทธิฟ้องร้องเรียกให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนต่อศาลยุติธรรมแล้วยังมีสิทธิที่จะฟ้องร้องเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครอง เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้อีกช่องทางหนึ่ง

ซึ่งในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในการพิจารณากำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษให้แก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายนั้น ศาลปกครองจะต้องพิจารณาความรับผิดของหน่วยงานของรัฐที่เกิดขึ้นกับบุคคลนั้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่โดยที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทนวิธีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ชำระแก่ผู้เสียหาย การลดจำนวนค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากผู้ถูกละเมิดมีส่วนผิดด้วย ศาลปกครองจึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดมาใช้บังคับ ในขณะที่ต่างประเทศได้มีการกำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษไว้เป็นกฎหมายแยกต่างหากจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้น ในบทนี้จะได้ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษตามกฎหมาย Environmental Liability Act, 1990 (Umwelthaftungsgesetz -UmweltHG) ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เนื่องจากเป็นประเทศที่มีระบบศาลปกครอง

เหมือนกับประเทศไทยและมีรูปแบบกฎหมายที่สามารถคุ้มครองผู้เสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษได้อย่างสมบูรณ์ เพราะได้กำหนดให้ผู้ดำเนินการประกอบกิจการที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายทั้งในกรณีความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพและอนามัย รวมทั้งความเสียหายต่อทรัพย์สินและทรัพยากรธรรมชาติด้วย ส่วนกฎหมาย The Pollution Related Health Damage Compensation Law ,Law No. 111 , 1973 ของประเทศญี่ปุ่น ก็เป็นรูปแบบกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายต่อชีวิต สุขภาพและอนามัยจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมโดยไม่ผ่านกระบวนการทางศาล และในส่วนกฎหมาย The Comprehensive Environmental Response , Compensation and Liability Act ,1980 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็เป็นรูปแบบกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขหรือขจัดมลพิษหรือวัตถุมีพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อทำการศึกษากฎหมายทั้งสามฉบับน่าจะสามารถนำมาเป็นตัวอย่างในการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.1 การเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษตามกฎหมาย

Environmental Liability Act ,1990 (Umwelthaftungsgesetz-UmweltHG)

ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ด้วยกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันมีระบบกฎเกณฑ์ที่ดีเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและถือเป็นตัวจักรสำคัญที่ทำให้สังคมเยอรมันแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นประเทศที่จัดโครงสร้างขององค์กรตุลาการ โดยแบ่งออกเป็น 5 ระบบศาล คือ ระบบศาลยุติธรรม ระบบศาลปกครอง ระบบศาลภาษีอากร ระบบศาลแรงงาน และระบบศาลสังคม¹ โดยมีการแยกศาลปกครองออกมาเป็นศาลอิสระระบบหนึ่งเช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งในระบบกฎหมายเยอรมันหากแบ่งประเภทตามโครงสร้างของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันแล้ว อาจแบ่งออกได้เป็นส่วนของกฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครองและกฎหมายอาญา โดยในส่วนของกฎหมายแพ่ง (Umweltprivatrecht) นั้น ประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) ได้กำหนด

¹ มาตรา 95 (1) ของรัฐธรรมนูญเยอรมัน (Grundgesetz-GG) โปรดดูเพิ่มเติม บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2547),น. 20-25.

เรื่องค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Umwelthaftung und Entschädigung fuer Umweltschaden) ไว้เป็นการทั่วไปในมาตรา 823 มาตรา 906 มาตรา 1004² ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 823 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำความผิดบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ทำให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ให้ถือว่าผู้นั้นทำละเมิดจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำนั้นๆ

ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองบุคคลอื่นๆ ให้ถือว่าผู้นั้นทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น แม้ผู้กระทำละเมิดจะมีได้กระทำความผิดเองก็ตาม ผู้กระทำละเมิดจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ก็ต่อเมื่อมีความผิดบางประการที่ให้อถือว่าเขาต้องรับผิดชอบได้”³

มาตรา 906 บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลผู้ครอบครองสิ่งของหรือทรัพย์สิน/อสังหาริมทรัพย์กระทำการปล่อยก๊าซ ไอ น้ำ กลิ่น ครว็น เหมม่า ความร้อน เสียง สิ่งรบกวน หรือสิ่งอื่นใดในทำนองเดียวกันนี้ออกมาสู่สิ่งของหรือทรัพย์สิน/อสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น ถ้าผลกระทบนั้นไม่ถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่การใช้ประโยชน์ในสิ่งของหรือทรัพย์สิน/อสังหาริมทรัพย์ของตน หรือก่อให้เกิดความเสียหายแต่เพียงเล็กน้อย ให้ถือว่าเป็นกรณีที่จะต้องมียุเป็นปกติถ้าหากผลกระทบนั้นไม่เกินขอบเขตหรือปริมาณที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่ปรากฏในคำสั่งทั่วไปของฝ่ายปกครอง ซึ่งได้บังคับใช้เป็นกฎหมายบัญญัติในมาตรา 48 แห่งกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐว่าด้วยการป้องกันมลภาวะและการกำหนดสภาพอุปกรณ์เครื่องจักรกลเทคนิค

หากผลกระทบเล็กน้อยดังกล่าวเกิดจากการใช้ประโยชน์ในสิ่งของหรือทรัพย์สิน/อสังหาริมทรัพย์ของบุคคลผู้ครอบครองดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง และมาตรการที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมต่างๆ ที่กำหนดไว้นั้นไม่อาจยับยั้งผลกระทบนั้นได้ ผู้ครอบครองสิ่งของหรือทรัพย์สิน/อสังหาริมทรัพย์สามารถเรียกร้องให้บุคคลผู้ครอบครองสิ่งของหรือทรัพย์สิน/อสังหาริมทรัพย์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบนั้นชดเชยค่าเสียหาย

² สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “กฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมัน,” ตุลพาณ, เล่มที่ 2 ปีที่ 47, น.121. (พฤษภาคม – สิงหาคม 2543) น.121.

³ เดือน จิตรกร, “คำแปลประมวลกฎหมายเยอรมัน เรื่อง การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย,” ใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด (ไทย ญี่ปุ่น เยอรมันและฝรั่งเศส), รวบรวมโดย นายพจน์ ปุษาปาคม, (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), น.23.

เป็นจำนวนเงินตามสมควร โดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากสิ่งหามทรัพย์/อสังหาริมทรัพย์ หรือ ดอกผล/รายได้ที่ผู้ครอบครองสิ่งหามทรัพย์/อสังหาริมทรัพย์จะพึงมี

การปล่อยหรือแพร่กระจายมลพิษโดยวิธีการใดๆ ด้วยวิธีดัดแปลงพิเศษ ถือว่าผิดกฎหมาย⁴

มาตรา 1004 บัญญัติว่า "ถ้าปรากฏการกระทำใดที่จะเป็นเหตุให้ทรัพย์สินเสียหาย หรือทำให้สิทธิครอบครองลดน้อยลง ผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจร้องขอต่อศาลให้ผู้รบกวนระงับ การกระทำนั้น ถ้าหากยังมีการรบกวนอยู่อีก ผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นจะร้องขอต่อศาลให้สั่งยุติ การกระทำนั้นก็ได้

สิทธิเรียกร้องดังกล่าวนี้เป็นอันสิ้นไป หากผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นต้องตกอยู่ในภาวะจำยอม"⁵

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ (Umwelthaftungsgesetz หรือ UmweltHG)⁶ หรือกฎหมาย Environmental Liability Act ,1990 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้⁷

2.1.1 ขอบเขตการใช้บังคับ

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ทั้งในกรณีที่ได้รับอันตรายต่อชีวิต หรือได้รับความเสียหายต่อสุขภาพและอนามัย รวมทั้ง ได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สินด้วย ไม่ว่าความเสียหายที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมนั้นจะเกิดจาก การประกอบกิจการที่ยังดำเนินการอยู่ หรือจากการประกอบกิจการที่ไม่ได้ดำเนินการอีกต่อไปแล้ว แต่กฎหมายนี้มีได้กำหนดความรับผิดชอบที่มีอยู่ในกฎหมายอื่น และมีให้ใช้บังคับแก่กรณีความเสียหาย ที่เกิดจากเหตุพลังงานนิวเคลียร์

⁴ โปรดดู มาตรา 906 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ได้ที่ <<<http://dejure.org/gesetze/BGB/906.html>>>. (07/12/2005)

⁵ โปรดดู มาตรา 1004 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ได้ที่ <<<http://dejure.org/gesetze/BGB/1004.html>>>. (07/12/2005)

⁶ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2 ,น.121.

⁷ แปลโดยสรุปจากกฎหมาย Environmental Liability Act ,1990 (Umwelthaftungsgesetz หรือ UmweltHG)

2.1.2 ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ

กฎหมายนี้กำหนดให้ผู้ดำเนินการประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายหรือค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายต่อบุคคล ทรัพย์สิน และค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิมให้แก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีข้อยกเว้นความรับผิดชอบตามกฎหมายนี้ว่า ถ้าความเสียหายนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัย ผู้ดำเนินการประกอบกิจการนั้นไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้น

2.1.3 ประเภทและหลักเกณฑ์การชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน

เมื่อผู้ใดได้รับความเสียหายจากการประกอบกิจการใดๆ ที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม แล้ว ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายหรือค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายนี้ ดังนี้

(ก) ในกรณีที่ผู้ได้รับความเสียหายเสียชีวิต

1. ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาและการสูญเสียเงินของผู้ตาย อันเนื่องมาจากการสูญเสียหรือการลดความสามารถในการหาเลี้ยงชีพของตนตลอดระยะเวลาที่เจ็บป่วย หรือเนื่องจากมีความจำเป็นอื่นๆ เพิ่มเติม รวมทั้งเงินชดเชยค่าฌาปนกิจศพด้วย

2. ถ้าในช่วงระยะเวลาที่เกิดความเสียหาย ผู้ตายมีหน้าที่จะต้องจ่ายค่าเลี้ยงดูให้แก่บุคคลภายนอก และถ้าบุคคลภายนอกสูญเสียสิทธิในค่าเลี้ยงดูอันเนื่องมาจากการเสียชีวิตของผู้ตาย ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเป็นจำนวนเงินเท่ากับค่าเลี้ยงดูที่ผู้ตายจะสามารถให้ได้ในช่วงระยะเวลาที่ยังมีชีวิตอยู่

(ข) ในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อบุคคล ทำให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพและอนามัยของบุคคลใด

ให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเป็นค่ารักษาพยาบาลและจำนวนเงินที่ผู้บาดเจ็บได้ใช้จ่ายไป โดยพิจารณาว่าเป็นการสูญเสียหรือการลดความสามารถในการหาเลี้ยงชีพแบบชั่วคราวหรือแบบถาวร อันเนื่องมาจากความเสียหายนั้น หรือพิจารณาจากความจำเป็นอื่นๆ เพิ่มเติมที่อาจตามมา

ทั้งนี้ ในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายในกรณีที่สูญเสียหรือการลดความสามารถในการหาเลี้ยงชีพ หรือความจำเป็นอื่นๆ เพิ่มเติม รวมทั้งความเสียหายที่จ่ายให้แก่บุคคลภายนอก (ค่าเลี้ยงดู) ให้จ่ายเป็นรายปี โดยผู้ประกอบกิจการจะต้องรับผิดชอบในการ

จ่ายค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายเสียชีวิต หรือได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพและอนามัยของบุคคล เป็นจำนวนเงินทั้งหมด 160 ล้านดอยร์มาร์ก และในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายต่อทรัพย์สิน เป็นจำนวนเงินสูงสุด 160 ล้านดอยร์มาร์ก โดยมีเงื่อนไขว่า ความเสียหาย นั้นจะต้องเกิดขึ้นจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเพียงอย่างเดียว

(ค) ในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ

ให้จ่ายค่าใช้จ่ายสำหรับการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยมี เงื่อนไขว่า ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะต้องไม่เกินกว่ามูลค่าของทรัพย์สินนั้น

ในส่วนของการรับผิดชอบความเสียหายในทรัพย์สินนั้น ถ้าการประกอบกิจการนั้นได้ ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้และเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้ยกเว้น ความรับผิดชอบในความเสียหายต่อทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำโดยความประมาท และถ้าในกรณีที่ ผู้ได้รับความเสียหายมีส่วนทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินด้วย ให้ผู้ที่ควบคุมทรัพย์สินที่ได้รับ ความเสียหายนั้นรับผิดชอบเท่ากับความผิดของผู้ได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สิน

นอกจากนี้ กฎหมายนี้ยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการที่ปิดกิจการไปแล้วจัดทำ ประกันภัยตามสมควร หรือรักษาความปลอดภัยด้านการเงินอื่นเพื่อครอบคลุมความรับผิด เป็นระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี โดยการประกันภัยแก่บุคคลภายนอกกับบริษัทประกันภัยที่มีใบอนุญาต เพื่อดำเนินธุรกิจภายในขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายนี้ หรือการประกันภัยความเสียหายหรือ การรับรองโดยสหพันธ์รัฐหรือมลรัฐใดมลรัฐหนึ่ง หรือประกันความเสียหายหรือการรับรองโดย สถาบันสินเชื่อทางการเงินที่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจภายในขอบเขตการบังคับใช้แห่งกฎหมายนี้

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ในระบบกฎหมายเยอรมันหากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ทั้งในกรณีที่ได้รับอันตรายต่อชีวิต หรือได้รับความเสียหายต่อ สุขภาพและอนามัย รวมทั้งได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สิน ย่อมมีสิทธิฟ้องร้องเรียกให้ผู้ดำเนินการ ประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน ในความเสียหายต่อบุคคล ทรัพย์สิน และค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับคืนสู่ สภาพเดิมได้ โดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายแพ่งว่าด้วยค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Umwelthaftung und Entschädigung fuer Umweltschaden) ในมาตรา 823 มาตรา 906 มาตรา 1004 แล้วแต่กรณี และ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ (Umwelthaftungsgesetz หรือ UmweltHG) หรือกฎหมาย Environmental Liability Act ,1990 ต่อศาลยุติธรรม

ส่วนการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเกิดขึ้นในลักษณะใดนั้น ในระบบกฎหมายเยอรมันได้กำหนดให้ข้อพิพาท

ดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม⁸ ทั้งนี้ เนื่องจากตามมาตรา 40 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 หรือที่เรียกโดยย่อว่า VwGO) ได้บัญญัติว่า “สำหรับสิทธิเรียกร้องให้ชดใช้เงินหรือสืบเนื่องจากการต้องเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือการที่ทรัพย์สินถูกยึดครอง รวมทั้งสำหรับการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน ซึ่งไม่ใช่ส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม ทั้งนี้ โดยไม่กระทบกับบทบัญญัติพิเศษของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการและการฟ้องคดี กรณีที่มีการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายในทางทรัพย์สินจากการเพิกถอนนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”⁹

สำหรับฐานที่มาของสิทธิเรียกร้องเพื่อความรับผิดชอบในกรณีการละเมิดทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (GG) ประกอบกับมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดหน้าที่ต่อบุคคลที่สามในการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ โดยหลักแล้ว รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่เป็นผู้รับผิดชอบ ในกรณีที่เป็นการกระทำผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ สำหรับการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายและการใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐ (สิทธิไต่เบี่ย) จากเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ การฟ้องคดีให้ฟ้องต่อศาลยุติธรรมไม่ต้องห้ามให้กระทำได้”¹⁰

มาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำการละเมิดหน้าที่ทางการงานซึ่งเขาได้รับมอบหมายต่อบุคคลภายนอก จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกนั้นเพื่อความเสียหายใดๆ อันเกิดขึ้นแต่การละเมิดนั้น เขาจะต้องรับผิดชอบก็ต่อเมื่อผู้เสียหายไม่สามารถจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากทางอื่น

⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน,” รพีพัฒน์ 47, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา), น. 48.

⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, “คดีปกครองตามมาตรา 9 (2) และ (3) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542,” น. 19.

¹⁰ เพ็ญศรี วงศ์เสรี, “ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน (Staatshaftungsrecht),” รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ, สำนักงานศาลปกครอง, น. 312.

เจ้าพนักงานผู้ใดกระทำละเมิดหน้าที่การงานในการพิพากษาคดี ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายใดๆ อันเกิดแก่การนั้น เว้นแต่การละเมิดหน้าที่นั้นอาจถูกลงโทษได้ด้วยการดำเนินคดีในทางอาญา บทบัญญัตินี้ไม่ใช้ในการละเมิดหน้าที่ซึ่งเป็นการปฏิเสธไม่ปฏิบัติหรือกระทำการล่าช้าในการกระทำตามหน้าที่

หน้าที่ในการใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมไม่เกิดขึ้น ถ้าหากผู้เสียหายจงใจหรือประมาทเลินเล่อละเลยที่จะปิดป้องความเสียหายนั้น โดยหันมาให้การเยียวยาทางกฎหมายแทน¹¹

จะเห็นได้ว่า ในระบบกฎหมายเยอรมันมีหลักเกณฑ์ว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม และรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อเอกชนโดยตรงในเบื้องต้น โดยหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดได้เฉพาะในกรณีที่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวโดยบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย¹² ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่จากการศึกษาในทางตำราที่ผู้เขียนค้นคว้ายังไม่พบคำพิพากษาของศาลเยอรมันในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองที่เกี่ยวกับกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษถูกฟ้องร้องเรียกให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนแต่ประการใด ทั้งนี้ สาเหตุประการหนึ่งก็น่าจะมาจากผลกระทบทั้งหลายที่มีต่อสุขภาพของคน ซึ่งจะอยู่ภายใต้การคุ้มครองอย่างรอบด้านของระบบประกันสังคมของเยอรมันอยู่แล้ว ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องหันกลับมาใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นฐานในการฟ้องร้องแต่อย่างใด¹³

¹¹ เตือน จิตรกร, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3, น.29.

¹² Markesinis, B.S., A Comparative Introduction to The German Law of Tort, 3rd ed. (Oxford : Clarendon Press, 1994), p. 521.

¹³ Hans D. Jarass, "วิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันจากกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องสู่ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม," ถอดความและเรียบเรียงโดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 31 ฉบับที่ 1, น. 82. (มีนาคม 2544)

2.2 การเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษตามกฎหมาย

The Pollution Related Health Damage Compensation Law ,Law No. 111 , 1973

ของประเทศญี่ปุ่น

เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีประวัติศาสตร์ในการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ไม่ต่างไปจากประเทศไทยในปัจจุบันมากนัก กล่าวคือ ในอดีตประเทศญี่ปุ่นเคยเป็นประเทศเกษตรกรรมมาก่อน และต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจใหม่ด้วยการมุ่งพัฒนาความเจริญเติบโตด้านอุตสาหกรรมโดยมิได้คำนึงถึงผลที่ตามมาเกี่ยวกับกระบวนการผลิตหรือมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อชีวิตร่างกาย สุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งปัญหามลพิษจากการส่งเสริมอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่นที่เป็นปัญหาแรกที่ทำให้ทั่วโลกทราบว่า ประเทศญี่ปุ่นได้เผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอย่างร้ายแรงจากกิจการอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 17 และที่ 18 ปัญหานี้คือ ปัญหามลพิษจากเหมืองแร่ทองแดงอะชิโอะ (The Ashio Copper Mine) ¹⁴

ในต้นศตวรรษที่ 17 ทองแดงเป็นแร่ที่มีความสำคัญต่อการส่งออกของประเทศญี่ปุ่นเป็นอันมาก ความต้องการของตลาดโลกได้ทวีมากขึ้นและทำรายได้ให้แก่ประเทศจำนวนมาก ทำให้โรงงาน Furugawa ซึ่งผลิตแร่ทองแดงได้ถึง 47.8% ของโรงงานทั่วประเทศ ในขณะนั้นเร่งระดมการผลิตเพื่อป้อนตลาดโลก ซึ่งรัฐบาลก็ส่งเสริมเต็มที่เช่นกัน แต่การผลิตแร่ย่อมมีมลพิษเกิดขึ้นทั้งฝุ่น ควันพิษ โลหะหนักที่เกิดจากการชะล้างแร่แล้วไหลลงปะปนกับน้ำ รวมทั้งความจำเป็นที่ต้องตัดไม้ในป่าใกล้เคียงเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงในการถลุงแร่ การสร้างอาคารคนงาน มลพิษที่เกิดขึ้นนั้นมีทั้งควันก๊าซซัลเฟอร์ลอยฟุ้งกระจายทั่วเมือง Ashio น้ำในแม่น้ำ Watarase เปลี่ยนสีเป็นสีฟ้าขุ่น ปลาตายลอยเต็มแม่น้ำผู้ที่กินปลาเข้าไปจะมีอาการเจ็บป่วย ไม่เฉพาะน้ำในแม่น้ำ Watarase เท่านั้นที่มีโลหะหนักปนอยู่ น้ำในแม่น้ำ Tone ซึ่งอยู่ห่างจากแม่น้ำ Watarase ก็เผชิญกับภัยเช่นเดียวกัน ทั้งๆ ที่ทางโรงงานก็ได้พยายามที่จะป้องกันและแก้ไขด้วยเทคโนโลยีใหม่ในสมัยนั้นก็ตาม

ปลายปี ค.ศ. 1880 เป็นต้นมา สิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ใกล้แม่น้ำนั้นเกือบจะตายหมด ผลก็คือชาวประมงประมาณ 3,000 คน ถึงกับหายหน้าหมดตัวในที่สุด ถึงกระนั้นก็ตาม การเร่งระดมในการ

¹⁴ สุนิย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, "การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ," รายงานวิจัยของคณะนิติศาสตร์ ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมูลนิธิญี่ปุ่น ,2531, น. 116-121.

ผลิตแต่ทองแดงก็มีได้หยุด ยิ่งกลับเพิ่มมากขึ้น การตัดไม้ในป่ารอบๆ เหมืองเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิง และการสร้างอาคารคนงานทำให้เขื่อนกั้นน้ำเหนือปากแม่น้ำ Watarase พังทะลายลง ทำให้น้ำในแม่น้ำที่มีธาตุโลหะหนักปนอยู่ไหลท่วมนาข้าวในเมือง Gumma และเมือง Tochigi ทำให้ไม่สามารถเพาะปลูกได้อีกต่อไป และชาวนาที่ทำนาในท้องนาที่มีน้ำในแม่น้ำข้างอยู่มีอาการเจ็บปวดที่มือและเท้า แม่น้ำ Watarase ได้ชื่อว่า แม่น้ำแห่งความตายในที่สุด

ชาวประมงและชาวนาที่ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายได้ร้องเรียนไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและพาณิชย์ เพื่อขอให้ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนและขอให้ปิดโรงงานชั่วคราวเพื่อปรับปรุงแก้ไข รัฐบาลได้ใช้เวลาในการพิจารณาตัดสินถึง 6 เดือน ว่าแม้ชาวบ้านจะได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย แต่ก็ยังไม่ถึงขนาดที่จะกล่าวได้ว่าเป็นความเสียหายต่อสาธารณประโยชน์ ส่วนการแก้ไขปัญหทั้งทางโรงงานถลุงแร่ทองแดง Furugawa ก็ได้สั่งเครื่องมือกำจัดฝุ่นแร่และได้สร้างบ่อกักน้ำแร่แล้ว เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาลุกลาม ทางโรงงานถลุงแร่ทองแดง Furugawa ยินยอมเจรจากับชาวบ้าน ผลสรุปว่าทางโรงงานยินดีติดตั้งเครื่องกำจัดฝุ่นแร่และจ่ายค่าทดแทนความเสียหายแก่ชาวบ้านเป็นรายปี โดยมีข้อแม้ว่าชาวบ้านจะต้องปิดปากไม่ร้องเรียนอีก

อย่างไรก็ตาม ปัญหามลพิษก็มีได้ยุติลงกลับทวีความรุนแรงมากขึ้นถึงขนาดที่ทำให้ไล่เดือน แมงมม มด นกตายหมด แม่น้ำมีน้ำเน่าเหม็นแก่ลูก แม่น้ำไม่ดื่ม ดันหิวซึ่งแข็งแรงก็ยังทนไม่ได้ หิมะละลายเร็วกว่าปกติ และในปี ค.ศ. 1896 ได้เกิดอุทกภัยใหญ่ น้ำจากแม่น้ำ Watarase ไหลท่วมเมือง Saitama และเมือง Ibaragi มีผลทำให้ 88 หมู่บ้าน 13,000 หลังคาเรือน ถูกน้ำท่วมหมด ชาว Ashio จำนวน 300 ราย หายไปกับสายน้ำ ค่าเสียหายจากอุทกภัยฉบับครั้งนี้ มีมูลค่า 14 ล้านเยน ปัญหา Ashio จึงกลายเป็นปัญหาระดับประเทศที่ทุกฝ่ายต่างให้ความสนใจและเห็นใจชาวเมือง Gumma และเมือง Tochigi ในที่สุดรัฐบาลก็ทนต่อการเรียกร้องของประชาชนหลายๆ ฝ่ายไม่ได้ จึงสั่งปิดโรงงานอย่างถาวร และโรงงานถลุงแร่ทองแดง Furugawa ต้องจ่ายค่าทดแทนเป็นจำนวนเงินถึง 1,500 ล้านเยน

นอกจากปัญหา Ashio Copper Mine แล้ว ยังมีคดีปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่มีการฟ้องร้องต่อศาลอีก 4 คดี ที่นับว่าเป็นคดีตัวอย่างที่ได้รับการกล่าวขวัญไปทั่วโลก นับเป็นคดีประวัติศาสตร์ของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลอันเกิดจากปัญหามลพิษจากน้ำ ดิน และอากาศ ตลอดจนแนวทางในการพิจารณาคดีของศาลที่ยอมรับความเป็นจริงของพิษภัยที่เกิดขึ้นมากกว่าจะพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย คือ

คดีอิไต – อิไต (The Itai – Itai Case)

คดีนี้แสดงถึงมลพิษที่มากับดินจากการปล่อยน้ำทิ้งที่ยังไม่ผ่านการปรับสภาพจากโรงงาน ซึ่งในน้ำทิ้งนี้มีธาตุโลหะหนักปนอยู่ เช่น แคดเมียม สังกะสี ตะกั่ว และทองแดง เป็นต้น เมื่อโรงงาน

ปล่อยน้ำทิ้งออกมาสู่ไร่นาโดยตรง ทำให้โลหะหนักเหล่านั้นสะสมอยู่ในผลิตผลการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นข้าว ถั่วเหลือง ผักโขม เป็นต้นปี ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา ชาวบ้านที่ต้องทำไร่ ทำนาและแช่น้ำที่มีสารพิษปะปนอยู่และยังได้รับการสะสมสารพิษนี้ไว้ในร่างกายจากการรับประทานผลิตผลเหล่านั้น ต่างเกิดอาการปวดในกระดูกมากถึงขนาดต้องร้องว่า “Itai – Itai” หรือ “Ouch – Ouch”

เมื่อมีการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาล โดยปกติแล้วตามกฎหมายผู้ฟ้องคดีจะต้องพิสูจน์ความเสียหายให้ศาลเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายกับผลคือ ความเสียหาย ซึ่งเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้เห็นได้ชัด แต่ในคดีนี้ศาลกลับพิจารณาโดยมิได้คำนึงถึงตัวบทกฎหมาย แต่กลับพิจารณาตามความเป็นจริง อันเป็นผลดีต่อผู้เสียหาย ศาลได้วางหลักเกณฑ์การปรับเปลี่ยนภาระการพิสูจน์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลว่า ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างมลพิษกับโรคที่เกิดขึ้น จนกระทั่งปราศจากข้อสงสัย เพียงแต่พิสูจน์ว่ามีการเกิดของโรคในหมู่ประชากรที่เกี่ยวข้องกับการระบายมลพิษนั้นก็พอ กล่าวคือ จะต้องมีการพิสูจน์ถึงการระบายมลพิษนั้นเกิดก่อนการระบาดของโรค การได้รับมลพิษนั้นมากขึ้นทำให้มีการเกิดของโรคเพิ่มมากขึ้น พื้นที่ที่มีมลพิษนั้นเบาบางจะมีการระบาดของโรคน้อย และข้อมูลการระบาดของโรคไม่ขัดแย้งกับหลักฐานที่ได้จากคลินิก หรือการทดลอง¹⁵ คดีนี้จึงเป็นแนวปฏิบัติสำหรับคดีเกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมที่ศาลจะถือเป็นแนวทางในการพิจารณาคดีต่อไป

คดีนิอิกาทะและคุมาโมโต มินามาตะ (The Niigata and Kumamoto Minamata Case)

เป็นคดี 2 คดี ที่แสดงถึงโรคมินามาตะซึ่งเป็นโรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำซึ่งเกิดขึ้นใน 2 ท้องถิ่น ของประเทศญี่ปุ่นคือ มณฑลคุมาโมโต (Kumamoto Prefecture) และมณฑลนิอิกาทะ (Minamata Prefecture) โรคนี้เกิดจากการปล่อยน้ำทิ้งที่มีโลหะหนัก คือ สารปรอทปะปนอยู่ โดยน้ำทิ้งนั้นมีได้ผ่านการปรับสภาพจากโรงงานเสียก่อน น้ำทิ้งนี้จะถูกปล่อยจากโรงงานลงสู่อ่าวมินามาตะโดยตรง ซึ่งโดยสภาพทางภูมิศาสตร์แล้วอ่าวมินามาตะเป็นอ่าวปิด ดังนั้น น้ำทิ้งนี้จึงคงอยู่ในอ่าวซึ่งจะมีน้ำที่มีสารปรอทสะสมอยู่เป็นจำนวนมาก เมื่อสัตว์น้ำไม่ว่าจะเป็นปลา หอย ปลาหมึก สัตว์ทะเล ที่ได้รับเอาสารปรอทสะสมในตัว จึงเป็นพาหะอย่างดีที่จะพาสารปรอทนี้เข้ามาสู่ร่างกายของชาวเมืองนี้ รวมถึงสัตว์เลี้ยงที่รับประทานหรือกินสัตว์น้ำเหล่านี้เข้าไป สารปรอทเมื่อสะสมอยู่ในร่างกายมนุษย์มากขึ้นจะทำลายระบบประสาท คนป่วยจะมีอาการชักกระตุก สั่น และเดินอย่างแรงอยู่ตลอดเวลา แขนขาจะลีบเล็กพิการ ในมารดาที่ตั้งครรภ์สารปรอทนี้ก็จะสะสมในมดลูก

¹⁵ อานาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, น. 502-503.

และทำลายทารกในมดลูก ทำให้เด็กตายหรือไม่ก็พิการ ทางระบบสมองและร่างกายมาแต่กำเนิด และอายุสั้น โรคมีนามาตะนี้ได้คร่าชีวิตและทำลายชาวบ้านเป็นจำนวนมาก สำหรับโรงงานที่เป็นแหล่งปล่อยสารปรอทลงสู่อ่าวมีนามาตะคือ โรงงานชิสโซ (Chisso Corporation) ซึ่งเป็นโรงงานที่ผลิตสารเคมีที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศญี่ปุ่น ส่วนโรงงานที่ปล่อยสารปรอทลงสู่แม่น้ำอะกาโน (Agano River) เมืองนิอิคาตะคือ โรงงานโชนาเดนโก (Showa Denko)

เมื่อผู้ได้รับความเสียหายเรียกร้องให้โรงงานทั้งสองชดเชยความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นค่าทำศพ ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดรายได้ ความพิการต่างๆ ก็ได้รับการปฏิเสธว่าสาเหตุของโรคมิใช่เกิดจากโรงงานของตน จึงมีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งคดีทั้งสองคดีนี้แม้จะมีรายละเอียดในการฟ้องร้องและการพิจารณาคดีแตกต่างกัน แต่ผลของคำพิพากษาที่ประกาศออกมาเหมือนกันคือ ให้โรงงานทั้งสองจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายและทายาทของผู้เสียหายที่ถึงแก่ความตายด้วยโรคนี้ และก็เช่นเดียวกันกับคดีอิโต – อิโต คือ ศาลมิได้เคร่งครัดต่อกระบวนการวิธีพิจารณาคดีตามกฎหมายที่จะต้องให้ผู้ฟ้องคดี (ผู้กล่าวอ้าง) พิสูจน์ความเสียหายให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายและเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าศาลได้ยึดถือแนวทางการพิจารณาคดีตามคดีอิโต – อิโต

คดียกไคชิ (Yokkaichi Ari Pollution Case)¹⁶

คดีนี้โจทก์ซึ่งมีอยู่หลายคนได้ฟ้องร้องบริษัทเบโตรเคมีและการพลังงาน 6 บริษัท ให้รับผิดชอบในความเสียหายที่โจทก์ได้รับจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่โรงงานของจำเลยได้ปล่อยออกมาทำให้โจทก์เป็นโรคทางเดินหายใจ เช่น หืด หอบอย่างรุนแรง และยังทำให้ปลาและสัตว์น้ำอื่นๆ ในเขตชายฝั่งทะเลมีกลิ่นเหม็นน้ำมัน ทำให้ปลาขายไม่ออกไปด้วย โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 709 และมาตรา 719 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ซึ่งมาตรา 709 ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อละเมิดสิทธิของผู้อื่น จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำนั้น” และมาตรา 719 บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลใดตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันกระทำผิดกฎหมายเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น บุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น และให้ใช้บังคับกับ

¹⁶ Gresser, Fujikura, and Morishima, *Environmental Law in Japan*, (U.S.A. : The Alpine Press, Inc., 1981.), p. 105 – 124. อ้างใน กมลทิพย์ คติกร, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและทดแทนความเสียหายอันเกิดจากอุบัติภัยพิบัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529) , น. 174-175.

กรณีที่ไม่อาจแน่ใจได้ว่า บุคคลใดเหล่านั้นเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย และผู้ให้ให้กระทำความผิด หรือผู้ยุยง ส่งเสริม และผู้สนับสนุนการกระทำความผิด ให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำผิดด้วย”

ซึ่งตามข้อเท็จจริงในคดีนี้ บริษัทจำเลยทั้ง 6 บริษัท ตั้งโรงงานอยู่ทางตอนเหนือของเมือง Isozu ริมฝั่งแม่น้ำ Suzuk และของเสียที่ปล่อยออกมาจากโรงงานของจำเลย โรงงานใดโรงงานหนึ่ง เพียงโรงงานเดียวไม่สามารถก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายที่โจทก์ทั้งหลายได้รับความเสียหาย ในการวินิจฉัยคดีนี้ศาลได้แบ่งกลุ่มจำเลยออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก (strong relation) กับกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กันอย่างผิวเผิน (weak relation) ซึ่งปรากฏว่ามีบริษัท ของจำเลยอยู่ 3 บริษัท ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันทางการเงินและเทคโนโลยี ศาลได้นำ แนวความคิดเกี่ยวกับการคาดหมายล่วงหน้าอย่างเช่นวิญญูชน (concept of foreseeability) มาปรับใช้ กับคดีนี้ โดยศาลพิจารณาเห็นว่าการที่จะให้บริษัทจำเลย 3 บริษัท ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากร่วมกัน รับผิดในคดีนี้ โดยถือว่าจำเลยเหล่านี้ควรที่จะคาดหมายล่วงหน้าได้ว่าการปล่อยทิ้งก๊าซซัลเฟอร์ ไดออกไซด์และของเสียจากโรงงานของบริษัทจำเลยทั้ง 3 บริษัท รวมกันจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ มนุษย์ ศาลได้ตัดสินคดีเป็นบรรทัดฐานเดียวกันให้โรงงานรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้โจทก์ทั้งหมด

คดีทั้ง 4 นั้นนับว่าเป็นคดีตัวอย่างอันเป็นแนวทางในการพิจารณาตัดสินของศาลว่า¹⁷ คดีที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้น มีแนวโน้มว่าศาลจะพิพากษาให้โจทก์ซึ่งเป็นผู้ได้รับมลพิษเป็นผู้ชนะคดี เนื่องจากศาลยอมรับและเห็นใจผู้เสียหาย ทั้งๆ ที่กฎหมายวิธีพิจารณาความของญี่ปุ่นบัญญัติว่า “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นมีหน้าที่ที่จะพิสูจน์” ย่อมหมายความว่า ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับเอาโรคจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษเข้าไปในร่างกาย ย่อมมีหน้าที่พิสูจน์ว่าโรคที่เกิดขึ้นนั้น มีความสัมพันธ์กับมลพิษที่ได้รับซึ่งในทางปฏิบัติย่อมพิสูจน์ได้ยาก เมื่อมีปัญหามลพิษจากกิจการ อุตสาหกรรมเกิดขึ้นและนับวันมีแต่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น ประชาชนที่เดือดร้อนและได้รับความเสียหายไม่อาจจะหยุดนิ่งได้จึงมีการต่อต้านและเรียกร้องสิทธิในความเป็นอยู่ที่ดี ในขณะที่รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะหยุดการส่งเสริมอุตสาหกรรมในประเทศได้ ในทำนองเดียวกันฝ่ายอุตสาหกรรม ก็ยอมรับในความผิดพลาดและเป็นต้นเหตุของความเดือดร้อน ประกอบกับความกลัวว่าถ้าประชาชน ฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลแล้ว แนวโน้มที่ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ชนะคดีมีมาก ซึ่งย่อมหมายถึง ค่าสินไหมทดแทนจำนวนมหาศาลและยากที่จะคาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่า โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนเท่าใดซึ่งย่อมเป็นปัญหาในการลงทุน

¹⁷ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, “ค่าทดแทนความเสียหายจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม,” วารสารกฎหมาย, ปีที่ 13 ฉบับที่ 1, น.77. (พฤศจิกายน, 2532)

จากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลและโรงงานอุตสาหกรรมยอมให้มีกฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (The Pollution Related Health Damage Compensation Law ,Law No. 111) ขึ้น เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1973 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1974 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้¹⁸

2.2.1 ขอบเขตการใช้บังคับ

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิต จากมลพิษที่เกิดจากอากาศและน้ำในเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการจัดให้มีโครงการบางประเภทที่จำเป็นเพื่อฟื้นฟูสภาพของผู้ป่วยและการสังคมสงเคราะห์ โดยมีรัฐบาลทำหน้าที่ดำเนินการบริหาร โรงงานอุตสาหกรรมเป็นฝ่ายจ่ายค่าทดแทน โดยมีหลักการของกฎหมายคือการรวบรวมเงินจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าสะสมเป็นกองทุนทดแทนตามอัตราส่วนของมลพิษที่โรงงานปล่อยออกมาตามหลัก Polluter Pays Principle โดยมีเงินสมทบบางส่วนจากรัฐบาล

ด้วยเหตุที่กฎหมายนี้กำหนดให้มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมมีเพียง 2 ประเภท คือ มลพิษทางอากาศและมลพิษทางน้ำ ดังนั้น พื้นที่ที่เป็นเขตกำหนดตามกฎหมาย (Designated Area) จึงแบ่งตามพื้นที่ที่มีมลพิษเกิดขึ้นไว้ 2 ประเภท คือ

พื้นที่ประเภทที่ 1 หมายถึง พื้นที่ที่มีมลพิษทางอากาศ ซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการธุรกิจอุตสาหกรรม หรือจากการทำกิจกรรมอื่นของประชาชน และที่ซึ่งโรคอันเกิดจากมลพิษทางอากาศปรากฏอยู่ โดยพื้นที่นี้พิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับมลพิษทางอากาศ โดยใช้วิธีการทางระบาดวิทยา (Epidemiology) โดยมีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ควบคุมมลพิษจากสิ่งแวดล้อมกลางเป็นผู้กำหนดภายใต้ข้อกำหนดดังนี้

(1) ระดับของความหนาแน่นของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) แยกเป็น 4 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 มากกว่า 0.02 ถึงต่ำกว่า 0.04 ppm

ระดับที่ 2 มากกว่า 0.04 ถึงต่ำกว่า 0.05 ppm

ระดับที่ 3 มากกว่า 0.05 ถึงต่ำกว่า 0.07 ppm

ระดับที่ 4 มากกว่า 0.06 ppm

ระดับ SO₂ นี้จะต้องอยู่ในระดับที่ 3 คือ มากกว่า 0.05 ppm

¹⁸ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 14, น. 124 – 126.

(2) ระดับของอาการของโรคที่ได้รับมลพิษจากอากาศ จนทำให้เกิดโรคได้เมื่อเทียบกับสภาวะปกติ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 น้อยกว่า 2 เท่า ของระดับปกติ

ระดับที่ 2 น้อยกว่า 2-3 เท่า ของระดับปกติ

ระดับที่ 3 น้อยกว่า 4-5 เท่า ของระดับปกติ

อาการของโรคจะต้องอยู่ในระดับ 2 คือ มากกว่า 2 เท่า ของระดับปกติ

ซึ่งกฎหมายนี้ได้กำหนดเขตพื้นที่ที่อยู่ในข่ายการพิจารณาตามกฎหมายไว้ 41 แห่ง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่หนาแน่น

พื้นที่ประเภทที่ 2 หมายถึง พื้นที่ที่มีอากาศหรือน้ำเป็นพิษ ซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจหรือเกิดจากการทำกิจกรรมอื่นของประชาชน และโรคที่เกิดขึ้นนั้นจะเกิดจากสาเหตุที่มาของมลพิษอย่างเห็นได้ชัดและแน่นอน โดยจะพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับสาเหตุที่ทำให้เกิดโรค ซึ่งกฎหมายนี้ได้กำหนดประเภทของโรคไว้ 3 โรค คือ โรคมีนามาตะ โรคอีโต – อีโต และโรคเรื้อรังที่เกิดจากพิษสารหนู โดยกำหนดพื้นที่ที่มีโรคนี้เกิดขึ้นเป็นพื้นที่ที่กำหนด ได้แก่ เมืองนิอิกาคะ คูมาโมโตะ โทยามา ชิเมเนคาโกชิมะ มียาซากิ และอ่าวมีนามาตะ

2.2.2 ผู้มีสิทธิได้รับการคุ้มครอง

ผู้เสียหายที่ได้รับการคุ้มครอง (Victim Certification) จากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้น เป็นปัญหาทางกฎหมายอย่างมากเนื่องจากการยากที่จะพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับเหตุที่ทำให้เกิดโรค เพราะในบางครั้งผู้ป่วยที่เป็นโรคอาจจะมาจากสาเหตุหรือไม่ได้มาจากสาเหตุของมลพิษทางอากาศหรือทางน้ำก็ได้ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาย่อมเกิดจากการอธิบายทางระบาดวิทยาภายใต้สมมติฐานของความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดโรคนั้นๆ นอกจากนี้ การพิจารณายังคำนึงถึงเกณฑ์พิจารณา 3 ประการ คือ พื้นที่ที่มีมลพิษตามที่ได้กำหนดไว้ ประเภทของโรคที่กำหนดไว้ และระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดหลักเกณฑ์เหล่านี้จะเป็นสิ่งที่นำมาประกอบในการพิจารณาเพื่อจดทะเบียนผู้เสียหายที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย กล่าวคือ ผู้เสียหายที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ ผู้เสียหายจากโรคอันเกี่ยวเนื่องกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งผู้นั้นได้เคยอาศัยหรือเคยทำงานในบริเวณเขตกำหนดนั้น หรืออยู่ในบริเวณดังกล่าวในเวลานั้น และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

และแพทย์ของรัฐได้พิจารณาออกคำรับรองแล้วว่า ผู้นั้นเป็นผู้อยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมายนี้¹⁹ เมื่อผู้เสียหายต้องการที่จะได้รับการรับรองหรือรับเงินทดแทนความเสียหายต่างๆ ตามกฎหมายนี้ จะต้องยื่นคำร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรีแห่งเมืองที่มีประกาศระบุว่าเข้าหลักเกณฑ์ของกฎหมาย โดยมีสมาคมกองทุนทดแทนความเสียหายจะเป็นผู้พิจารณาคำร้องดังกล่าว และถ้าหากผู้เสียหายไม่พอใจมีสิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีอาจยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ (The Pollution-Related Health Damage Compensation Grievance Board) นอกจากนี้ ผู้ก่อภาวะมลพิษเองก็มีสิทธิร้องต่อผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อม (Director General of the Environment Agency) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรมให้ทบทุนการกระทำหรือการวินิจฉัยสั่งการได้²⁰

ซึ่งกฎหมายนี้ได้กำหนดโรคที่เกิดจากมลพิษทางอากาศไว้ 4 ชนิด คือ²¹

- (1) โรคหลอดลมอักเสบเรื้อรังและโรคที่มีผลสืบเนื่อง
- (2) โรคหืดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง
- (3) โรคหอบหืดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง
- (4) โรคเกี่ยวกับปอดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง

โรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำ กฎหมายกำหนดไว้ 3 ชนิด คือ

- (1) โรคมีนามาตะ
- (2) โรคอิไต – อิไต
- (3) โรคเรื้อรังที่เกิดจากพิษสารหนู

และเนื่องจากโรคที่เกิดจากมลพิษทางอากาศ ยังไม่สามารถจะชี้ให้เห็นได้ชัดว่าตัวการหรือสาเหตุแห่งโรคเกิดจากอะไร และจากโรงงานอุตสาหกรรมโรงงานใด ในขณะที่โรคที่เกิดจาก

¹⁹ Organization for Economic Co-Operation and Development, Environmental Policies in Japan. (Paris : Printed by Organization for Economic Co-operation and Development, 1997),p.42.

²⁰ Gresser, Fujikura, and Morishima, Environmental Law in Japan, p. 290. อ้างใน กมลทิพย์ คติการ, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษ”, น. 204.

²¹ สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17, น. 80–81.

มลพิษทางน้ำกลับสามารถระบุได้แน่นอน กฎหมายนี้จึงกำหนดเกณฑ์ในการรับรองผู้เสียหาย แยกตามประเภทของมลพิษ ดังนี้

1) การรับรองผู้เสียหายจากมลพิษทางอากาศ กำหนดเกณฑ์ดังนี้

1.1 ระยะเวลาที่ผู้เสียหายอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด จะต้องมีความสัมพันธ์กับโรคและอายุของผู้
ผู้นั้น

ตารางที่ 1 : ระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด

ประเภทของโรค	ระยะเวลา		
	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
โรคหลอดลมอักเสบเรื้อรัง และโรคที่มีผลสืบเนื่อง	2 ปี (1 ปี สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	4 ปี (2 ปี 6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	3 ปี (1 ปี 6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)
โรคหืดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1 ปี (6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)	2 ปี 6 เดือน	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคหอบหืดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1 ปี (6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)	2 ปี 6 เดือน	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคเกี่ยวกับปอดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	3 ปี	5 ปี 6 เดือน	4 ปี 6 เดือน

1.2 ระยะเวลาสำหรับผู้ที่มีได้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่กำหนด แต่มีการติดต่อเข้าออกในพื้นที่นั้น ซึ่งโดยปกติจะใช้เวลา 8 ชั่วโมงต่อวัน และต่อเนื่องกันตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 : ระยะเวลาที่ทำงานหรือติดต่อในพื้นที่ที่กำหนด

ประเภทของโรค	ระยะเวลา		
	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
โรคหลอดเลือดอักเสบเรื้อรัง และโรคที่มีผลสืบเนื่อง	3 ปี (1 ปี 6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	5ปี 6เดือน(3ปี 3เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	4 ปี 6 เดือน (2 ปี สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)
โรคหิดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1ปี 6เดือน(9เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1ปี)	3 ปี 3 เดือน	2ปี 3เดือน(11 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1ปี)
โรคหอบหิดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)	3 ปี 3 เดือน	2 ปี 3 เดือน(11 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคเกี่ยวกับปอดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง	4 ปี 6 เดือน	7 ปี 9 เดือน	6 ปี 9 เดือน

1.3 ในกรณีที่ผู้เสียหายมิได้อยู่อาศัยตามระยะเวลาที่ปรากฏในตารางที่ 1 หรือมิได้ทำงานหรือติดต่อในพื้นที่ตามระยะเวลาที่ปรากฏในตารางที่ 2 แต่อยู่อาศัยหรือเข้าออกในพื้นที่ดังกล่าวในช่วงระยะเวลาที่เมื่อคำนวณแล้ว จะเท่ากับเท่าครึ่งของระยะเวลาที่ปรากฏในระยะเวลา ระดับ 2 และระดับ 3 ของตารางที่ 1 และที่ 2 ตามลำดับ

2) การรับรองผู้เสียหายจากมลพิษทางน้ำ กำหนดเกณฑ์ดังนี้

สำหรับผู้เสียหายจากมลพิษทางน้ำนี้ ยังไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาที่แน่นอน ด้วยเหตุที่โรคที่เกิดจากน้ำเป็นพิษตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นโรคที่กฎหมายได้กำหนดประเภทของโรคไว้แล้ว และสามารถที่จะระบุลงไปได้แน่นอนว่าเป็นโรคที่เกิดจากมลพิษจากแหล่งใด

2.2.3 ประเภทและหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน

เมื่อผู้เสียหายได้รับการรับรองว่าเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายตามกฎหมายนี้แล้ว ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหาย ดังนี้²²

(1) ค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นอันเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล หมายถึง ค่าใช้จ่ายทั้งหลายทางการแพทย์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับโรคอันเกิดจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษโดยตรง เช่น การใช้เทคนิคการแพทย์ในบริเวณพื้นที่ของโรค การตรวจรักษาซึ่งกระทำต่อผู้ป่วย รวมถึงค่าใช้จ่ายทางการแพทย์อื่นๆ ซึ่งครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลในฐานะคนไข้ในหรือคนไข้นอกของโรงพยาบาล

(2) ค่าทดแทนกรณีพิการ ผู้ได้รับประโยชน์จากค่าทดแทนประเภทนี้จะต้องมีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป และได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่แล้วว่า เป็นโรค ค่าทดแทนจะจ่ายเป็นรายเดือน ทั้งนี้จำนวนเงินที่จะจ่ายขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างอายุกับเพศ และชั้นของผู้เสียหาย (class) โดยแบ่งผู้เสียหายออกเป็น 4 ชั้น และในแต่ละชั้นมีอัตราส่วนค่าทดแทนความพิการตามชั้นของผู้เสียหายไว้โดยเฉพาะ (Coverage rate) ดังนี้²³

1) ผู้เสียหายชั้นพิเศษ (Special class) ได้แก่ ผู้เสียหายที่พิการไม่สามารถทำงานได้และสูญเสียการดำรงชีวิตประจำวันโดยปกติอย่างสิ้นเชิง อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 100 %

2) ผู้เสียหายชั้นที่ 1 (Class I) ได้แก่ ผู้เสียหายที่พิการจนไม่สามารถทำงานหรือประกอบวิชาชีพของตนอย่างปกติได้ อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 80 %

3) ผู้เสียหายชั้นที่ 2 (Class II) ได้แก่ ผู้เสียหายที่พิการบางส่วนโดยถูกจำกัดให้ทำงานได้เฉพาะอย่างและมีอุปสรรคในการดำรงชีวิต อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 50 %

4) ผู้เสียหายชั้นที่ 3 (Class III) ได้แก่ ผู้เสียหายที่พิการมีอุปสรรคในการทำงานและในการดำรงชีวิตประจำวันบ้างเล็กน้อย อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 30 %

²² อุไรวรรณ ประชุมจิตร์, "กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น.100-101.

²³ Organization for Economic Co-Operation and Development, *Environmental Policies in Japan.*, p. 44.

การคำนวณค่าทดแทนสำหรับผู้พิการที่ยังมีชีวิตอยู่²⁴ จะเท่ากับ 80 % ของอัตราส่วนค่าทดแทนความพิการตามชั้นของผู้เสียหายซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละชั้น คูณด้วยอัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำจำแนกตามอายุและเพศของผู้เสียหายที่พิการซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย

(3) ค่าทดแทนสำหรับบุคคลที่ขาดไร้ผู้อุปการะตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย ซึ่งจะจ่ายให้ภายในระยะเวลา 10 ปี โดยกำหนดลำดับของผู้ที่จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนไว้ตามลำดับ คือ คู่สมรส บุตร บิดา มารดา หลาน ปู่ ย่า ตา ยาย หรือญาติพี่น้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิจะได้รับค่าทดแทนมากกว่า 1 ราย ค่าทดแทนในส่วนนี้จะนำมาเฉลี่ยให้กับผู้มีสิทธิทุกราย โดยการคำนวณค่าทดแทน จะเท่ากับ 70 % ของอัตราส่วนค่าทดแทนความพิการตามชั้นของผู้เสียหาย ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละชั้น คูณด้วยอัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำจำแนกตามอายุและเพศของผู้เสียหายที่พิการซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย²⁵

(4) ค่าทดแทนสำหรับทายาทซึ่งจะช่วยเป็นเงินก้อน ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามข้อ (3) ร้องขอเมื่อเห็นว่าค่าทดแทนที่ได้รับไม่เพียงพอ กฎหมายได้กำหนดให้คำนวณค่าทดแทนเท่ากับ 36 เดือน คูณด้วยเงินค่าทดแทนรายเดือนซึ่งทายาทจะพึงได้รับตามสิทธิที่ระบุไว้ในข้อ (3)²⁶

(5) ค่าทดแทนซึ่งเป็นเบี้ยเลี้ยงสำหรับผู้เสียหายที่เป็นเด็ก มีอายุต่ำกว่า 15 ปี และได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่แล้ว การคำนวณค่าทดแทนในส่วนนี้ให้เป็นดุลพินิจของกรรมการ เจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงความยากลำบากในการดำรงชีวิตอยู่ของเด็ก อัตราการหยุดชะงักในการศึกษาเล่าเรียน และความเจริญเติบโต ความยุ่งยากในการเลี้ยงดู และข้อพิจารณาอื่นๆ²⁷

(6) ค่าเบี้ยเลี้ยงซึ่งจะจ่ายให้ผู้เสียหาย ในกรณีที่มีการเปลี่ยนสถานที่รักษาพยาบาล ให้พิจารณาจากระยะเวลาในการเดินทาง หรือระยะเวลาที่รักษาพยาบาลในสถานพยาบาลนั้นๆ

(7) ค่าทำศพและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการทำศพ

กล่าวโดยสรุป ศาลของประเทศญี่ปุ่นได้ใช้ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดมาใช้ในการพิจารณากำหนดความรับผิดชอบเพื่อการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย โดยมีวิธีการที่นำมาใช้ประกอบกับทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดคือ วิธีการทางระบาดวิทยา (Epidemiological Analysis)

²⁴ International Affairs Division Environment Agency, Quality of the Environment in Japan, 1978, pp. 211-212.

²⁵ *Ibid.*, p. 211.

²⁶ *Ibid.*, p. 212.

²⁷ *Ibid.*, p. 212.

อันเป็นวิธีการที่ให้ผลในการคุ้มครองผู้เสียหายได้อย่างมาก เพราะแม้ว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดผลเสียหายนั้นจะเป็นเพียงหนึ่งในจำนวนหลายๆ สาเหตุ ก็ถือว่าเพียงพอแล้วที่จะต้องรับผิดชอบ ดังนั้น ในทางปฏิบัติที่มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย The Pollution Related Health Damage Compensation Law ,Law No. 111 ค.ศ. 1973 ผู้เสียหายจึงได้รับการคุ้มครองมากขึ้น เมื่อได้รับการตรวจและรับรองจากแพทย์ว่า ป่วยเป็นโรคที่เกิดเพราะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในเขตละแวกนั้นจริง หากมีอาการป่วยจริงแล้วก็ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางศาล เพราะหากฟ้องร้องคดีต่อศาลๆ ก็ไม่ต้องมาเสียเวลาพิจารณากันอีกว่า มีสาเหตุอื่นๆ อีกหรือไม่ที่ทำให้เกิดความเจ็บป่วยหรือความเสียหายเช่นนั้น

2.3 การเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษตามกฎหมาย

The Comprehensive Environmental Response , Compensation and Liability Act ,1980

ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง โดยเฉพาะมลพิษที่เกิดจากวัตถุมีพิษหรือสารพิษที่เห็นได้เป็นรูปธรรมในหลายกรณี อาทิเช่น การใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ที่นำมาใช้ในการเกษตรที่เริ่มมีการผลิตครั้งแรกในปี ค.ศ. 1902 แต่ยังไม่เป็นที่แพร่หลาย จนกระทั่งปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการนำความรู้ที่ได้จากการวิจัยในระหว่างสงครามที่เกี่ยวข้องกับสาร DDT และส่วนผสมอื่นมาประยุกต์ใช้ในการผลิต ทำให้มูลค่าการขายสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้สูงขึ้นจากปีละ 440 ล้านดอลลาร์ ในปี ค.ศ. 1964 เป็นปีละ 12 พันล้านดอลลาร์ ในปี ค.ศ. 1969 ²⁸ ซึ่งการใช้สารเคมีประเภทนี้ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการปล่อยสารเคมีที่มีพิษ สารเคมีเหล่านี้ได้มีการฟุ้งกระจายหรือเคลื่อนไหวและสลายตัวยากออกสู่สิ่งแวดล้อมทุกปี ทำให้พืชและสัตว์เป็นจำนวนมากได้รับผลกระทบทางตรงหรือทางอ้อมจากการใช้สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์

นอกจากนั้น ยังมีเหตุการณ์ที่ปรากฏให้เห็นถึงปัญหาความร้ายแรงของมลพิษที่มีผลกระทบต่อชีวิต สุขภาพและอนามัยของประชาชน เช่น กรณีที่บริษัท เคมีเวอร์จิเนีย ได้นำ Kepone ซึ่งเป็นสารที่มีพิษร้ายแรง จำนวน 1.5 ล้านแกลลอน ไปทิ้งลงแม่น้ำเจมส์ หรือกรณีที่มี

²⁸ William H. Rodgers, Jr, Environmental Law, (Minnesota : West Publishing Co., 1977) p.836. อ้างใน อุไรวรรณ ประชุมจิตร, “กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ”, น.86.

ผู้นำสารเคมีที่เป็นของเหลือทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน 352 ล้านปอนด์ ไปทิ้งลงคลองเลิฟ ทำให้ประณานิธิสสหรัฐอเมริกาประกาศว่าบริเวณเหล่านี้อยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน อีกทั้งยังมีการปล่อยทิ้ง polychlorinated biphenyls ประมาณ 440,000 ปอนด์ ทิ้งลงสู่แม่น้ำฮัดสัน ชาวเมืองนิวยอร์กใช้น้ำในแม่น้ำนี้ดื่มกิน ซึ่งสาร polychlorinated biphenyls เป็นสาเหตุของการเกิดโรคมะเร็ง

จากเหตุการณ์ต่างๆ ที่เป็นปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม ทำให้ประชาชนและรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวมากยิ่งขึ้น โดยสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายควบคุมสารพิษและแก้ไขปัญหามลพิษขึ้นหลายฉบับ รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการกำหนดความรับผิด ค่าทดแทน และความรับผิดด้านสิ่งแวดล้อม (หรือ The Comprehensive Environmental Response , Compensation and Liability Act ,1980 : (CERCLA)) หรือที่เรียกว่า "Superfund" ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย CERCLA หลายครั้ง โดยกฎหมาย Superfund Amendment and Reauthorization Act (SARA) กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดไว้ทั้งมาตรการทางการบริหารและการควบคุมในการทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษ โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะกล่าวถึงแต่เฉพาะมาตรการทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษเท่านั้น ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้²⁹

2.3.1 ขอบเขตการใช้บังคับ

กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์สำหรับใช้ในการจัดการกับวัตถุที่มีอันตรายและการจ่ายค่าทดแทนในการขจัดหรือทำความสะอาดอันตรายจากกรณีที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายเพื่อแก้ไข พื้นฟู บูรณะหรือสร้างใหม่ทดแทนทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไป โดยไม่ใช้กับการเยียวยาและทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย ร่างกาย หรือทรัพย์สินของปัจเจกชน³⁰ โดยมีหน่วยงานกลางของรัฐบาล คือ หน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) ทำหน้าที่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย และรับแจ้งจากผู้ที่เป็นเจ้าของโรงงานหรือผู้ที่ดำเนินงานโรงงานที่มีการบำบัด เก็บและกำจัดวัตถุมีพิษว่าได้มีโรงงานนั้นอยู่ ณ

²⁹ แปลโดยสรุปจากกฎหมาย The Comprehensive Environmental Response , Compensation and Liability Act ,1980 (CERCLA)

³⁰ Todd Evan Gulick, "Superfund : Conscripting Industry Support for Environmental Cleanup," Ecology Law Quarterly Vol.9,No.3,1981: p.527. อ้างใน อุไรวรรณ ประชุมจิตร์, "กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ", น.87.

ที่ใด³¹ และสำนักจดทะเบียนวัตถุมีพิษและโรคที่เกิดจากวัตถุมีพิษ (The Agency for Toxic Substance and Disease Registry) ทำหน้าที่จัดทำบันทึกเกี่ยวกับโรคภัยร้ายแรงที่เกิดขึ้น จัดทำห้องสมุดเก็บข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับอันตรายจากวัตถุมีพิษและบริเวณที่อยู่ใกล้เคียงกับแหล่งที่มีวัตถุปนเปื้อน โดยมีหลักการของกฎหมายคือ การรวบรวมเงินจากการเรียกเก็บภาษีในการผลิตปิโตรเลียมกับการผลิตสารอินทรีย์เคมีบางประเภทที่มีการผลิตในปริมาณมากที่สุดและแหล่งเงินได้อื่นๆ เช่น จากผู้ผลิต ขนส่งและกำจัดวัตถุที่มีอันตรายเข้าสะสมเป็นกองทุนตามหลัก Polluter Pays Principle และเงินสมทบบางส่วนจากรัฐบาลกลาง

2.3.2 ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ

กฎหมายนี้ให้อำนาจรัฐบาลกลางหรือรัฐเป็นผู้ดำเนินการเรียกค่าใช้จ่ายในการขนย้ายของเสีย หรือการฟื้นฟูทำความสะอาดสถานที่ที่ถูกปนเปื้อนวัตถุมีพิษตามแผนฉุกเฉินแห่งชาติ (The National Contingency Plan) จากผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทำความสะอาดสถานที่ดังกล่าว (Potentially Responsible Parties - PRPs) โดยพิสูจน์ว่า ผู้นั้นเป็นบุคคลที่เข้าลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 107 ซึ่งตามมาตรา 107 (a) บัญญัติว่า บุคคลดังต่อไปนี้ จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทำความสะอาดสถานที่ที่ถูกปนเปื้อนวัตถุมีพิษ

1. เจ้าของหรือผู้ประกอบการโรงงานคนปัจจุบันของแหล่งกำเนิดมลพิษ บุคคลที่เป็นเจ้าของหรือผู้ประกอบการโรงงานของแหล่งกำเนิดมลพิษในขณะที่มีการปล่อยสารพิษ
2. บุคคลที่มีสัญญาหรือข้อตกลง หรือรับจ้างกำจัดหรือบำบัดวัตถุมีพิษ ไม่ว่าวัตถุมีพิษนั้นอาจเป็นของตนเองหรือของผู้อื่น
3. บุคคลที่รับขนส่งวัตถุมีพิษไปยังแหล่งกำจัดหรือบำบัดกากของเสียที่ตนเป็นผู้เลือกสถานที่กำจัดหรือบำบัดเอง ซึ่งอาจทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการจัดการที่เป็นผลมาจากการปล่อยสารพิษ จะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายดังนี้
 - (a) ค่าใช้จ่ายทั้งหลายที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐต่างๆ ได้ใช้จ่ายไป เพื่อการกำจัดวัตถุมีพิษหรือเยียวยาความเสียหายซึ่งมิได้กำหนดไว้ในแผนฉุกเฉินแห่งชาติ

³¹ Nancy K. Kubasek and Gary S. Silverman, Environmental Law, 3rd ed. (United States : Prentice-Hall, 2000), p.259.

(b) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่นๆ ที่ใช้ไปเพื่อการเยียวยาความเสียหายที่บุคคลใดๆ เป็นผู้ดำเนินการตามที่แผนฉุกเฉินแห่งชาติกำหนดไว้ และ

(c) ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย หรือสูญเสีย ที่เป็นผลมาจากการปล่อยทิ้งวัตถุมีพิษ

(d) ค่าใช้จ่ายในการศึกษาและการประเมินผลสุขภาพหรือผลกระทบต่อสุขภาพที่ได้ดำเนินการ ตามมาตรา 104 (l)

กฎหมายนี้ได้บัญญัติให้ยกข้อต่อสู้เพื่อไม่ต้องรับผิดไว้อย่างจำกัด เช่น กรณีเป็นเหตุสุดวิสัย หรือเกิดจากสงคราม กรณีเป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำของบุคคลที่สาม หรือหลักเจ้าของ ที่ดินที่สุจริต เป็นต้น โดยผู้ที่จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทำความสะอาดสถานที่ที่ถูกปนเปื้อน วัตถุมีพิษเป็นผู้มีภาระการพิสูจน์ เพื่อแสดงให้เห็นว่าตนมีส่วนที่จะต้องรับผิดชอบอย่างไร (มาตรา 113) หรือการยกข้อต่อสู้ตามหลักเรื่องพยานหลักฐาน

2.3.3 ประเภทของค่าเสียหาย

ค่าเสียหายตามกฎหมายนี้ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ได้ใช้ในการทำความสะอาดวัตถุมีพิษ แต่มิได้กำหนดถึงการเยียวยาความเสียหายจากการบาดเจ็บของบุคคล หรือความเสียหายจากทรัพย์สิน สูญหายของบุคคล ซึ่งการเยียวยาความเสียหายดังกล่าวผู้ได้รับความเสียหายสามารถที่จะกระทำได้ โดยการฟ้องเป็นคดีละเมิด โดยค่าเสียหายที่สามารถเรียกร้องได้ตามกฎหมายนี้ คือ ค่าใช้จ่ายในการทำมาสะอาดวัตถุมีพิษที่ได้ใช้จ่ายไปจริง รวมถึงค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบที่มาของปัญหาในการ รักษาความปลอดภัย ได้แก่ การล้อมรั้วในพื้นที่ที่ปนเปื้อนสารพิษ และในบางกรณีค่าใช้จ่ายดังกล่าว รวมถึงค่าใช้จ่ายในการจัดหาน้ำดื่มด้วย นอกจากนี้ ค่าเสียหายยังรวมไปถึงค่าใช้จ่ายของทนายความ ในขั้นตอนการตรวจสอบซึ่งเกิดขึ้นขณะบังคับกลุ่มผู้รับผิดชอบ อาจได้คืนในลักษณะเช่นเดียวกับการจ่ายค่าที่ปรึกษาดีอื่นๆ แต่ค่าใช้จ่ายของทนายความระหว่างการฟ้องร้องดำเนินคดีไม่สามารถ เรียกคืนได้³² และค่าใช้จ่ายโดยอ้อม เช่น เงินเดือนพนักงาน เป็นต้น ส่วนความเสียหายต่อ ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงความเสียหายของปลาและสัตว์ป่า ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ

³² กรมควบคุมมลพิษ, "กฎหมายควบคุมของเสียและของเสียอันตราย," เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การปฏิรูปกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย ณ ศูนย์ประชุม องค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2545, น. 12. (อัดสำเนา)

ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความควบคุมดูแลโดยรัฐบาลกลาง มลรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่น ผู้ดูแลทรัพยากรธรรมชาติจะต้องแสดงให้เห็นว่าความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวเป็นผลมาจากการปล่อยสารพิษ

นอกจากนี้ กฎหมายนี้ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 310 (a) ให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีเหมือนเช่นการฟ้องคดีของประชาชนในกฎหมาย Clean Water Act หรือ RCRA โดยประชาชนสามารถฟ้องคดีผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้ หรือฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่กระทำในหน้าที่แต่กระทำโดยไม่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ แต่กฎหมายนี้ก็มีข้อจำกัดคือ การปล่อยสารพิษจะต้องไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายนี้ และเอกชนจะฟ้องบังคับคู่กรณีให้ทำความสะอาดพื้นที่ไม่ได้ แต่จะต้องฟ้องให้ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลกลางที่ให้ทำความสะอาด หรือฟ้องในกรณีที่เอกชนไม่แจ้งการปล่อยสารพิษตามมาตรา 103 (a) ซึ่งเรียกว่า การฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suit)³³ ไว้ด้วย

จะเห็นได้ว่า ในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาหากเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ทั้งในกรณีที่ได้รับอันตรายต่อชีวิต หรือได้รับความเสียหายต่อสุขภาพและอนามัย รวมทั้งได้รับความเสียหายต่อทรัพย์สิน ย่อมมีสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้เป็นคดีละเมิด โดยการเรียกร้องให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ประกอบการซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษในขณะที่มีการปล่อยสารพิษหรือคนปัจจุบัน ผู้รับจ้างกำจัดวัตถุพิษ หรือผู้รับขนส่งวัตถุพิษรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายต่อบุคคล ทรัพย์สิน ส่วนค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดวัตถุพิษหรือการฟื้นฟูธรรมชาติให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ โดยอาศัยสิทธิตามกฎหมาย

³³ การฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suit) เป็นการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำผิดที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม โดยหลักทั่วไปจะกำหนดให้เฉพาะประชาชนที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น แต่ในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ประชาชนที่ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เป็นกรณีที่ฟ้องคดีแทนส่วนรวม ซึ่งจำนวนเงินค่าเสียหายที่ผู้กระทำผิดจะต้องรับผิดชอบใช้ กฎหมายจึงกำหนดให้ตกแก่รัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำเงินจำนวนนั้นไปทำการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม (ที่มาจาก Roberts E. and Dobbins J., "The Role of the Citizen in Environmental Enforcement," <<<http://www.inece.org>>>. อ้างใน อัญชัญ พงษ์ประดิษฐ์, "บทบาทของประชาชนในการดำเนินคดีอาญาความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.28.)

The Comprehensive Environmental Response , Compensation and Liability Act ,1980 (CERCLA) ต่อศาลยุติธรรม

ในส่วนการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายซึ่งเกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้บุคคลได้รับบาดเจ็บหรือตาย หรือทรัพย์สินเสียหาย อันเนื่องมาจากความประมาท หรือการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาล United States Court of Federal Claims³⁴ ซึ่งมีฐานในการพิจารณา ภายใต้กฎหมาย The Federal Tort Claims Act ,1946 (FTCA) มาตรา 1346 (b) โดยมีหลักเกณฑ์ว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ รวมทั้งการละเว้นการกระทำ จะต้องยื่นฟ้องรัฐบาลให้รับผิดชอบ แต่จากการศึกษา ในทางดำรที่ผู้เขียนค้นคว้ายังไม่พบคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกาในกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองที่เกี่ยวกับกรณีสิ่งแวดล้อม เป็นพิษถูกฟ้องร้องเรียกให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนแต่ประการใด

แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายจากจำเลยหลายคน ศาลได้นำทฤษฎี หรือหลักการเฉลี่ยความรับผิด (Apportionment Principle) ขึ้นพิจารณา ดังเช่น

คดี Sindell v. Abbott Laboratories³⁵ เป็นคดีที่ได้รับการพิจารณาในศาลสูงมลรัฐ แคลิฟอร์เนียมีข้อเท็จจริงในคดีนี้ว่า โจทก์เป็นสตรีที่ยังเยาว์วัยได้รับอันตรายจาก DES ในระหว่าง ที่โจทก์อยู่ในครรภ์มารดา โดยโจทก์มาทราบภายหลังว่า การบริโภคยาดังกล่าวในหญิงมีครรภ์ มีโอกาสทำให้บุตรที่คลอดมาเกิดโรคมะเร็งบางชนิดได้ และโจทก์ได้ป่วยเป็นโรคมะเร็ง แต่โจทก์ ไม่สามารถระบุได้ว่าบริษัทผลิตยาประเภทนี้ซึ่งมีอยู่หลายบริษัทนั้น บริษัทใดเป็นผู้ผลิตยา DES ที่มารดาโจทก์บริโภคเข้าไป โจทก์จึงฟ้องร้องให้บริษัทใหญ่ๆ ที่ผลิตยานี้ 6-7 บริษัท ในจำนวน บริษัทผู้ผลิตยาประเภทนี้นับได้ 200-300 บริษัท ซึ่งบริษัทใหญ่ 6-7 บริษัท นี้เป็นผู้ผลิตยา DES ประมาณ 90 เปอร์เซ็นต์ ของยาที่ออกสู่ท้องตลาด คดีนี้สร้างความหนักใจให้กับศาล เพราะคดีนี้ มีจำเลยส่วนหนึ่งที่อาจเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่มิได้ถูกฟ้องร้องด้วย เพราะฉะนั้นถ้าจะให้จำเลยที่ถูกฟ้องร้องแต่ละคน หรือคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบในความเสียหายที่โจทก์ได้รับโดยสิ้นเชิง ก็ดูจะไม่เป็นธรรม

³⁴ <<<http://www.uscfc.uscourts.gov/>>>. (20/02/2006)

³⁵ Jeffrey Trauberman, "Statutory Reform of 'Toxic Torts' : Relieving Legal, Scientific, and Economic Burdens on the Chemical Victim," The Harvard Environment Law Review VOL. 7 (November 2,1983): pp. 232-233.

เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงให้เห็นว่าควรเป็นเช่นนั้น ศาลจึงได้นำทฤษฎี “ความรับผิดชอบเนื่องจากการมีส่วนแบ่งการตลาด” (Market share liability) มาปรับใช้ ซึ่งภายใต้ทฤษฎีนี้จำเลยแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบเท่าที่ตนมีส่วนร่วมในการผลิตสินค้าที่ออกขายหรือจำหน่ายในท้องตลาด เว้นแต่จำเลยจะสามารถพิสูจน์ว่าสินค้าของตนไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่โจทก์ได้รับ แต่ศาลก็ให้ข้อคิดเห็นว่าทฤษฎีนี้จะนำมาใช้ได้อย่างเหมาะสมกับคดีที่มาสู่ศาลที่จำเลยมีการร่วมกันทางการตลาดมากพอสมควร (substantial share) แต่ศาลก็ไม่ได้บอกว่าจะต้องมีการผลิตสินค้าออกสู่ตลาดก็เปอร์เซ็นต์จึงจะเพียงพอที่จะถือว่าเป็นกรณีที่มีส่วนร่วมทางการตลาดมากพอสมควร ซึ่งคดี Sindell เท่ากับรับรองว่าหลักการเฉลี่ยความรับผิดชอบตั้งอยู่บนพื้นฐานเรื่องความเสี่ยงภัยที่โจทก์ได้รับจากจำเลยแต่ละคน เมื่อสาเหตุของการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายไม่อาจจะระบุได้แน่นอน

นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนาแนวความคิดในการพิจารณาการเจ็บป่วยและการเยี่ยวยา สำหรับการได้รับสารพิษแต่ยังไม่ปรากฏอาการจากสารพิษ (Post-Exposure, Pre-Symptom)³⁶ ดังเช่น

คดี Ferrara v. Gulluchio (1958) ซึ่งในคดีนี้โจทก์ฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายอันเป็นผลมาจากการที่โจทก์ต้องทนทุกข์ทรมานด้านจิตใจจากความกังวลว่าจะเป็นโรคมะเร็ง ภายหลังจากฉายเอกซเรย์ที่ไม่จำเป็น แม้ว่าจะยังไม่ปรากฏอาการของโรคมะเร็งทางกายภาพ โดยศาลเห็นว่าโจทก์มีสาเหตุและมีเหตุผลต่อการเกรงกลัวโรคที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือเรียกว่า ความหวาดกลัวโรคมะเร็ง (Cancerphobia) จึงพิพากษาให้โจทก์ได้รับค่าเสียหาย

³⁶ Hamrich, Matthew C., Theories of Injuries and Recovery for Post-Exposure, Pre-Symptom Plaintiffs : The Supreme Court Takes a Critical Look. 29 Cumberland Law Review 461 (1988-1989) อ้างใน สมชาย ปรีชาศิลปกุล, “โครงการทบทวนองค์ความรู้ระบบขจัดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลพิษจากสิ่งแวดล้อม,” รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, (ธันวาคม, 2546), น. 38.

คดี Ayers v. Township of Jackson ซึ่งในคดีนี้ศาลมีคำพิพากษาให้โจทก์ได้รับค่าสินไหมทดแทนสำหรับการตรวจรักษาในอนาคตจากการที่โจทก์ได้รับสารพิษจากการดื่มน้ำในชุมชน แม้ว่าอาการของโรคมะเร็งจะยังไม่แสดงออกมา โดยศาลวินิจฉัยว่ากฎหมายละเมิดสามารถนำมาบังคับใช้กับกรณีผู้ที่ได้รับสารพิษ แต่ยังไม่แสดงอาการในการเรียกร้องค่าตรวจรักษาที่มีเหตุผล (reasonable medical surveillance cost) และเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะในการเฝ้าระวังและตรวจรักษาโรคแต่เนิ่นๆ