

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายคำว่า "สิ่งแวดล้อม" ไว้ว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้นและถือได้ว่าทุกคนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้นตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดซึ่งมีที่มาจากแนวคิดที่ว่า "สิ่งแวดล้อมควรถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ" (Common Heritage of Mankind) และเป็นหน้าที่ของทุก ๆ คนที่ต้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้อยู่ควบคู่กับมนุษย์ต่อไป ทั้งนี้เพื่อมนุษย์ในรุ่นต่อ ๆ ไปจะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เรื่องนี้มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์จะสามารถอยู่ได้ในสภาพที่ไม่เป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองเรื่อง "สิทธิในสิ่งแวดล้อม" ของประชาชนไว้เช่นกันโดยได้รับรองไว้ในมาตรา 57 มาตรา 66 และมาตรา 67 ดังนี้

มาตรา 57 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ"

มาตรา 66 บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน"

มาตรา 67 บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม"

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง"

บทบัญญัติดังกล่าวได้รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในการดำรงชีพอยู่อย่างปกติภายใต้สิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อารมณ์ สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนและเมื่อมีบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมแล้วการกระทำดังกล่าวก็ถือเป็นการทำละเมิดต่อบุคคลอื่นและมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบในการฟื้นฟูแก้ไขสภาพแวดล้อมรวมถึงเรียกค่าเสียหายด้วย

การกระทำที่ก่อเสียหายให้เกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมจึงถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น เมื่อใดก็ตามหากมีบุคคลใดก่อให้เกิดแหล่งกำเนิดมลพิษย่อมถือได้ว่าเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิของผู้อื่น ดังนั้น ผู้กระทำละเมิดสมควรที่จะต้องรับผิดชอบหากมีความเสียหายเกิดขึ้นและมีหน้าที่จะต้องฟื้นฟูบูรณะสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไปรวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในกรณีที่มีการกระทำละเมิดนั้นทำให้ผู้ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อารมณ์และทรัพย์สิน การทำให้สิ่งแวดล้อมเกิดภาวะมลพิษนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนเป็นอันมาก

โดยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินหรือก่อความเสียหายด้านอื่น ๆ ซึ่งลักษณะความเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะมีลักษณะที่เกิดขึ้นจากการสะสมเป็นระยะเวลาานกว่าจะมีการแสดงออกถึงอาการอาจใช้เวลาถึงสิบปีและส่วนใหญ่แล้วภาวะมลพิษที่เกิดมักจะมีผลกระทบต่อประชาชนหรือทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนมีสิทธิร่วมกันเป็นวงกว้าง โดยต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย ซึ่งต่างกับความเสียหายที่เกิดจากการทำละเมิดทั่วไปซึ่งความเสียหายจะปรากฏขึ้นแทบจะทันทีหลังจากมีการทำละเมิดซึ่งสามารถรู้ได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้ใดเป็นผู้กระทำและมีความเสียหายอย่างไรบ้างจึงสามารถเรียกให้ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายได้ แต่ความเสียหายในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นยากที่จะพิสูจน์ว่าผู้ใดเป็นผู้ทำละเมิด และความเสียหายเกิดขึ้นเมื่อใด หรือหากเป็นกรณีที่มีผู้ก่อมลพิษในพื้นที่เดียวกันหลายรายและแต่ละรายก็ได้ปล่อยมลพิษให้แพร่กระจายออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยรอบ ถึงแม้ว่าการปล่อยมลพิษเพียงรายเดียวจะไม่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษได้แต่หากมีผู้ก่อมลพิษหลายรายร่วมกันแล้วจะมีภาวะมลพิษถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลอื่นได้ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์เพื่อเอาผิดกับผู้ก่อมลพิษเหล่านั้น

ตัวอย่างเช่น กรณีผู้ประกอบการเพียงรายเดียว ไม่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ แต่ผู้ประกอบการหลายๆ ราย ที่ต่างคนต่างกระทำก็จะเกิดความเสียหายได้ เช่น แม่น้ำสายหนึ่งเน่าเสียอย่างรุนแรงลำพังแต่การที่โรงงาน A. ปล่อยน้ำเสียลงไปในแม่น้ำ ในทางทฤษฎีวิทยาศาสตร์แล้วไม่ถึงกับทำให้แม่น้ำเน่าเสียได้แต่หากโรงงาน B. โรงงาน C. โรงงาน D. ปล่อยของเสียระบายลงแม่น้ำไปด้วยเมื่อรวม ๆ ของเสียที่โรงงานทั้งสี่แห่งระบายลงสู่น้ำแล้วเป็นเหตุให้แม่น้ำเน่าเสียได้ การดำเนินคดีของผู้เสียหายย่อมมีความยุ่งยากที่จะพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยมีความสัมพันธ์กับผลเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่ (causation) เพราะความเสียหายเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ (multiple causation) และพฤติการณ์เช่นนี้ไม่ใช่เป็นการกระทำละเมิดร่วม (joint tort - feasor) ย่อมเกิดความยุ่งยากในการพิสูจน์ จะเห็นได้ว่า การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งไม่ใช่กฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการหาข้อยุติข้อพิพาทคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับจึงไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุผลสมดังเจตนารมณ์ได้

ในอดีตการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จะอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 มาปรับใช้กับกรณีที่เกิดความเสียหายเกิดกับชีวิต ร่างกาย รวมทั้งทรัพย์สินของบุคคลอื่น หรือมาตรา 437 ที่ความเสียหายมีสาเหตุมาจากเป็นผู้ครอบครองหรือควบคุมยานพาหนะอันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกลรวมถึงความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์สินอันตรายและหลักในเรื่องการทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อน

ราคาตามมาตรา 1337 โดยนำมาใช้กับเจ้าของสิ่งหรือทรัพย์สินที่ได้รับความเดือดร้อนเท่านั้น แต่การปรับใช้หลักดังกล่าวเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังมีข้อจำกัดหลายประการเป็นเหตุให้ผู้ได้รับความเสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมทั้งในปัจจุบัน บทบัญญัติเหล่านี้ก็ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับการตัดสินคดีสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบทางแพ่งมาตรา 96 ซึ่งนำมาใช้ในกรณีความรับผิดจากการรั่วไหลและแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิด และมาตรา 97 นำมาใช้กับกรณีความรับผิดเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายขึ้นมาโดยเฉพาะแล้วก็ตามแต่ก็ยังคงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องละเมิด และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการกำหนดภาระการพิสูจน์ มาใช้ร่วมกันในการยุติข้อพิพาท แต่ในคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น มีลักษณะแตกต่างกับคดีแพ่งทั่วไปอย่างมาก ในเรื่องของการกำหนดภาระการพิสูจน์ ถึงแม้ว่ามาตรา 96 จะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย

ทั้งนี้เป็นไปตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (Polluter Pays Principle) และได้นำหลักความรับผิดเด็ดขาด (strict liability) มาใช้มีผลให้ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม ผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย โดยผู้เสียหายเพียงแต่พิสูจน์ให้เห็นว่าบุคคลผู้ถูกฟ้องร้องกล่าวโทษนั้นเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษซึ่งเป็นที่มาของการกระจายมลพิษนั้น ๆ เท่านั้นแต่ผู้เสียหายก็ยังคงพิสูจน์ถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างการกระทำของผู้ก่อมลพิษและผลของการกระทำนั้น ๆ ที่ทำให้เกิดมลภาวะเป็นพิษโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีผู้ก่อมลพิษหลายรายย่อมเป็นการยากที่จะพิสูจน์เพราะส่วนใหญ่แล้วผู้ที่ได้รับผลกระทบจะเป็นประชาชนทั่วไปไม่มีฐานะทางเศรษฐกิจหรือจะเป็นผู้มีความรู้ในการพิสูจน์หรือเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้เห็นของฝ่ายผู้ก่อมลพิษเพียงฝ่ายเดียว ด้วยเหตุดังกล่าวการใช้มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับก็ยังไม่ชัดเจนเพียงพอก่อให้เกิดปัญหาถึงสิทธิในการเรียกค่าเสียหายและการพิสูจน์ซึ่งไม่อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายมาตราดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสมดังเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ รูปแบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิสูจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผลในคดีสิ่งแวดล้อม

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการพิจารณาพิสูจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผล และการพิจารณาพิสูจนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 84/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกับคดีสิ่งแวดล้อมยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่บางประการ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ไม่อาจบรรลุผลสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย ตลอดจนแนวทางในการพิจารณาของศาลเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยามากขึ้น

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

ความรับผิดชอบทางแพ่งในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 เป็นกฎหมายที่นำมาใช้บังคับประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการกำหนดการพิจารณาพิสูจน แต่ก็ยังประสบปัญหาในการพิจารณาถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างการกระทำของผู้ก่อมลพิษและผลของการกระทำนั้น ๆ โดยเฉพาะหากมีแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่ง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่อาจบรรลุผลสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายส่งผลให้ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดมลพิษ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิสูจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับผล ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 โดยมุ่งศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ รวมทั้งหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศเพื่อการหาทางออกจากปัญหาการพิจารณาพิสูจนในคดีสิ่งแวดล้อมกรณีที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อความเสียหายมากกว่าหนึ่งแห่งโดยศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงกฎหมายให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

เป็นการค้นคว้าและวิจัยแบบเอกสาร (Documentary research) โดยการศึกษา ค้นคว้าจากหนังสือ บทความ และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมทั้งหลัก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกำหนดภาวะการพิสูจน์ในคดีละเมิดและคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผู้ก่อมลพิษ หลายราย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมาย แนวความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับภาวะ การพิสูจน์ในคดีสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในการ พิสูจน์ถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างการกระทำของผู้ก่อมลพิษและผลของการกระทำนั้น ๆ ที่ทำให้ เกิดมลภาวะเป็นพิษในกรณีที่มีผู้ก่อมลพิษหลายราย

1.6.3 เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดภาวะ การพิสูจน์ในคดีสิ่งแวดล้อมในกรณีที่มีผู้ก่อมลพิษหลายราย