

แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมกับความรับผิดของ ผู้ก่อมลพิษในทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

Guidelines for Improvement of Environmental Restoration and the Liability of Polluters in Thailand's Environmental Law

วัชรารักษ์ จิตรชุ่ม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต เมืองเอก ถนนพหลโยธิน จังหวัดปทุมธานี กรุงเทพฯ 12000

Vatcharaporn Jitchoom

Faculty of Law at Rangsit University Muang-Ake Paholyothin Road Pathumthani District Bangkok 12000

E-mail : v.jitchoom@hotmail.com

บทคัดย่อ

คุณฐิติพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษา เรื่องการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่สูญเสียไปกับความรับผิดของผู้ก่อมลพิษควรรับผิดชอบต่อผู้เสียหายและต่อสังคม โดยผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมควรได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม สะดวก รวดเร็วและเป็นธรรม เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ต้องรีบแก้ไข ไม่ว่าตัวผู้เสียหายเองหรือสิ่งแวดล้อม แต่ด้วยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถที่จะแก้ไขเยียวยาผู้เสียหาย รวมถึงการแก้ไขฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการวิจัยเอกสารเป็นหลัก ซึ่งศึกษาจากตำรา บทความ รายงาน และวิจัยต่าง ๆ โดยเฉพาะศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมในระดับระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์การฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฟินแลนด์ และญี่ปุ่น มาเป็นตัวอย่างในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้

ผลการศึกษาพบว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมยังมีช่องว่างในเรื่องต่าง ๆ มากมาย ทั้งเรื่องการกำหนดค่าเสียหาย แนวทางปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อม อำนาจของศาลในการพิพากษาหรือสั่งในคดีสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับบทลงโทษในทางแพ่ง ทางอาญา และมาตรการทางปกครองเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและสำนึกผิดด้วยการทำให้สิ่งแวดล้อมที่สูญเสียไปกลับคืนมา

ดังนั้นคุณฐิติพนธ์จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ โดยควรกำหนดให้ศาลมีอำนาจพิพากษาหรือสั่งเกินไปกว่าที่ปรากฏในคำฟ้องหรือคำขอบังคับเพื่อกำหนดค่าเสียหายที่ผู้ก่อมลพิษต้องชดใช้ ค่าเสียหายตามมูลค่าความเสียหายที่แท้จริง การสั่งให้แก้ไขเยียวยาและ



การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป รวมทั้งแนวทางปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรมในคดีสิ่งแวดล้อมให้มีความสะดวกรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมและประเทศชาติโดยรวมต่อไป

คำสำคัญ : การฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมกับความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ

Abstract

The objectives of this thesis are to study the rehabilitation and compensation of the lost environment and the liabilities of the Polluters being liable to the injured persons and society. By which the injured persons in the environmental cases should receive proper, convenient, fast and fair compensation as the environmental problems must be hurriedly solved either injured persons or the environment. However, the Promotion and Conservation of National Environmental Quality Act (No.2), B.E.2561 (the Act) being currently enforced is unable to compensate the injured persons and rehabilitate the environment efficiently.

This study is a qualitative research focusing mainly on documentary research by studying from textbook, article, report, and research specially the comparative studies with the minimum standard rules of the United Nations, the International Environmental Development, the rules of rehabilitation and compensation of the environment of the United States, Australia, Finland and Japan being the examples for consideration of this Act to be adjusted.

The result of the studies found that there are lots of gaps in several matters in the environmental law, i.e., the determination of cost for damages, guideline for justice proceedings in environmental cases, the Court's power for rendering the judgment or ordering in the environment cases in conjunction with both civil and criminal penalties and administrative measurement for the offenders to be afraid of and remorseful with the responsibility for bringing back the lost environment.

Therefore, this thesis is of the opinion that the Act should be adjusted by way of denying the Court's power for making judgment or ordering excess the lawsuit or the request to deny the real costs of damages which have to be responsible by the Polluters or ordering for remedy and rehabilitation of the lost natural resource including the guidelines for the fast and convenient justice proceedings in environmental cases being for the benefit of the justice proceedings and the entire Nation accordingly.

Keywords : Environmental Restoration and Liability of Polluters

บทนำ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนับวันจะทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อมนุษย์มากยิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญอย่างเร่งด่วน ซึ่งมาตรการที่จะช่วยแก้ไขสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นได้แก่ การกำหนดนโยบายและแนวทางของรัฐบาล การพัฒนาประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในการใช้และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การศึกษาวิจัย ค้นหาวิธีการและการพัฒนาเทคโนโลยี และอีกหนึ่งมาตรการที่สำคัญที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนได้อย่างดีนั้นคือมาตรการทางกฎหมาย ที่เป็นมาตรการที่จะควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ หากมีการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพในกรณีเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องมีการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการทางปกครองโดยรัฐ เพื่อควบคุมและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในขณะที่ส่วนอื่นจำเป็นต้องใช้อำนาจทางอาญาเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นความผิด และการใช้อำนาจบังคับทางแพ่งในกรณีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อเยียวยาความเสียหายอันเกิดแก่สาธารณะ และที่สำคัญมากคือการสั่งให้มีการแก้ไขฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่สูญเสียไปให้กลับคืนมาภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สูงสุดในการรักษา ควบคุม ทั้งยังเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนต่อไป

“การฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อม” กับ “ความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ” จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ควรนำมาใช้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ นอกจากผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาความเสียหายด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมแล้ว ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ได้รับการแก้ไขฟื้นฟูให้กลับคืนมาโดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความสำนึกและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และยังเป็นการลดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคตอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์กฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยเกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อม
2. ศึกษาปัญหาข้อขัดข้องของตัวบทกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และกระบวนการฟื้นฟูเยียวยาสุขภาพแวดล้อมในคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศที่นำมาปรับใช้กับประเทศไทย
3. ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศในคดีความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อม
4. ศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายไปและวิธีการเยียวยาสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยที่ผู้กระทำความผิดต้องมีส่วนร่วมในการเยียวยาสิ่งแวดล้อมด้วย



5. เสนอแนะแนวทางพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทยให้สามารถบังคับใช้ในคดีความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

สมมติฐานของการศึกษา

โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติให้ศาลมีอำนาจสั่งผู้กระทำความผิดแก้ไขฟื้นฟูเยียวยาสภาพแวดล้อมในคดีสิ่งแวดล้อม และขาดบทบัญญัติในเชิงลงโทษให้ผู้กระทำความผิดฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมในคดีสิ่งแวดล้อม ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดฟื้นฟูเยียวยาสภาพแวดล้อมและกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้ตามสมควรแก่กรณีโดยนำแม่บทกฎหมายของต่างประเทศ เช่น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฟินแลนด์ และ ญี่ปุ่น มาเป็นตัวอย่างในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้

ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยนี้เป็นการศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะในขอบเขตของการค้นหาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ดังนั้นประเด็นวิจัยจึงจำกัดขอบเขตอยู่ในประเด็นของการกำหนดกฎหมายเรื่องการฟื้นฟูเยียวยาสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญ ได้แก่ ประเด็นอำนาจศาลในการกำหนดเงื่อนไขการฟื้นฟูเยียวยาให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎระเบียบต่าง ๆ รวมถึงขั้นตอนการมีคำสั่งศาล วิธีการฟื้นฟูเยียวยา และบทกำหนดโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบแนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์กฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยเกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อม
2. ได้ทราบปัญหาข้อขัดข้องของตัวบทกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และกระบวนการฟื้นฟูเยียวยาสภาพแวดล้อมในคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศที่นำมาปรับใช้กับประเทศไทย
3. ได้ผลวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ในคดีความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อม

4. ได้ผลวิเคราะห์กรณีศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายไปและวิธีการเยียวยาสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมโดยที่ผู้กระทำผิดต้องมีส่วนร่วมในการเยียวยาสิ่งแวดล้อมด้วย

5. ได้ข้อเสนอแนะแนวทางพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทยให้สามารถบังคับใช้ในคดีความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

วิธีดำเนินงานวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการสังเกตข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้มาจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และนำมาคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ ค้นหาคำตอบ โจทย์ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นโจทย์วิจัย เพื่อพิสูจน์สมมุติฐานของดุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งนี้ด้วยการศึกษาค้นคว้าและสำรวจทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในประเด็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับกลไกทางกฎหมายและวิธีการฟื้นฟูเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งของไทยและต่างประเทศโดยอาศัยการศึกษาทั้งเอกสารทางวิชาการ กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย เอกสารรายงานของกรมควบคุมมลพิษ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชแล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ วิจารณ์ อันจะทำให้เห็นถึงแนวโน้มความเป็นไปได้ของการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ศาลมีอำนาจวงเงินในการฟื้นฟูเยียวยาให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตาม และกำหนดขั้นตอนการมีคำสั่งศาล วิธีการฟื้นฟูเยียวยาและบทกำหนดโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม

สภาพปัญหาทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมกับปัญหาความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ

เนื่องจากสภาพปัญหาทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมกับปัญหาความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ในหมวดที่ 6 ได้บัญญัติถึงเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษไว้ในมาตรา 96 ถึงมาตรา 111 โดยมีสาระสำคัญ กล่าวคือ ปัญหาทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นการฟ้องระหว่างเอกชนด้วยกันเอง หรือระหว่างรัฐกับเอกชนก็ตาม กระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมจะมีการนำสืบพยานหลักฐานที่มีความสลับซับซ้อน และมีระยะเวลาเวลาดานานซึ่งผู้เสียหายส่วนใหญ่ มีฐานะยากจนและด้อยโอกาสที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และในส่วนของ การบังคับใช้และการตีความกฎหมายก็เช่นกัน อาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในวิถีทางของกฎหมายจึงจำเป็นต้องที่นักกฎหมายต้องเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเสียก่อนมิฉะนั้น กฎหมายจะไม่มีผลใช้บังคับให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และการแก้ไขฟื้นฟูความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่สูญเสียไป ซึ่งปัญหามีหลายสาเหตุ ดังนี้



(1) สภาพปัญหาทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเรื่องเขตอำนาจศาล (ในการฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวกับคดีอาญาในคดีสิ่งแวดล้อม)

การฟ้องคดีจึงสามารถกระทำได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา แต่ในทางข้อเท็จจริงจำต้องแยกฟ้องส่วนอาญาและส่วนแพ่งต่างหากจากกัน เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้ถือว่าเป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับคดีอาญาที่พนักงานอัยการหรือผู้เสียหายจะมีคำขอทางแพ่งเข้ามาในคดีอาญาจึงเป็นปัญหาทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายรวมถึงการฟื้นฟูความเสียหายล่าช้าซึ่งเป็นเรื่องความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ

(2) สภาพปัญหาทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของผู้มีอำนาจฟ้อง

อำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหาย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ก็ต้องอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ซึ่งในส่วนนี้ศาลจะตีความอย่างเคร่งครัด ในส่วนของมาตรา 55 มีปัญหาว่าการกระทำเพียงใดถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิ เนื่องจากยังไม่มีกรณีกำหนดความในกฎหมายสิ่งแวดล้อมคำว่า “ชุมชนและระบบนิเวศ” และปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดให้คำนิยามของคำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมจึงมีการนำเอาหลักกฎหมายละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมแล้ว โดยสภาพของคดีสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแตกต่างกับคดีแพ่งทั่วไป

(3) สภาพปัญหาทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของการบรรยายฟ้องคดี

การบรรยายฟ้องเรียกค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ก็ต้องอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 172 ซึ่งในส่วนนี้ศาลจะตีความอย่างเคร่งครัดเช่นกัน เนื่องจาก ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2561 ไม่มีกรบทนิยามคำว่า “ชุมชนกับระบบนิเวศ” จึงไม่ทราบขอบเขตของการกระทำของจำเลยต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศส่งผลต่อทรัพยากรธรรมชาติและนอกจากนี้ท้ายคำฟ้องโจทก์ต้องมีคำขอบังคับว่าให้จำเลยกระทำหรืองดเว้นการกระทำเพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมชุมชน หรือมีคำขอให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อชดเชยมลพิษที่เกิดขึ้นหรือเพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป ศาลอาจเห็นว่าเป็นคำขอเพื่อประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งเท่านั้นจึงไม่ถือว่าเป็นคดีสิ่งแวดล้อมและเอกชนไม่อาจเป็นโจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อม

(4) สภาพปัญหาทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเรื่องภาระการพิสูจน์

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 โจทก์ยังคงมีหน้าที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับความเสียหายที่ได้รับว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์หรือไม่อย่างไรถ้าพิสูจน์ไม่ได้จำเลยก็ไม่ต้องรับผิดชอบ

(5) สภาพปัญหาทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในส่วนของการพิพากษา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 กำหนดมิให้ศาลมีคำพิพากษาเกินกว่าที่ปรากฏในคำฟ้องนั้น ซึ่งหากคำฟ้องของโจทก์ไม่ถูกต้อง หรือระบุค่าขอบังคับไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยา ศาลย่อมไม่อาจพิพากษาเกินกว่าที่โจทก์ขอมาได้

(6) สภาพปัญหาทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการกำหนดค่าเสียหายของศาล

กรณีโจทก์ฟ้องคดีให้รับผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 จะไม่มีกรกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive Damage) เนื่องจากการกำหนดค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับนี้ไม่ได้ให้คำนิยามและคำจำกัดความคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” และ คำว่า “มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติ” เอาไว้ว่าหมายถึงอะไรเพียงแต่ให้รวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้น ดังนั้นศาลจึงใช้หลักละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 โดยกำหนดตามความเป็นจริงเท่านั้น ดังนั้นค่าเสียหายจึงน้อยกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น

ผู้เขียนจึงเห็นว่า สภาพปัญหาทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการกำหนดค่าเสียหายของศาลเนื่องจาก พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2561 มาตรา 96 ไม่ได้กำหนดกระบวนการ ขั้นตอน หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่จะบังคับให้ผู้ก่อมลพิษฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมไว้แต่อย่างใด และไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางสิ่งแวดล้อมได้เสียไป ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขโดยเปรียบเทียบหลักการทางกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย ดังนี้

1. การฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมและความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษในกฎหมาย

หลักการและหลักเกณฑ์ในการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมกับความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศฟินแลนด์ และประเทศญี่ปุ่น จะเป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษไว้อย่างชัดเจนรวมทั้งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อม ถึงขั้นตอนวิธีการ ระยะเวลา ที่ชัดเจน ตลอดจนอำนาจที่กว้างขวางในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคดีเพื่อคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ รวมถึงกระบวนการพิจารณาคดีของศาลในประเทศเหล่านั้นที่เอื้อต่อการอำนวยความสะดวกธรรมชาติปัญหาสิ่งแวดล้อม การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้หน่วยงานของรัฐในการสั่งให้แก้ไข ดำเนิน

¹ Ohio v. United States Dep't of Interior. 880 F.2d 432, 438 (D.C. Cir. 1989).

² Restatement (Second) of Torts 908. “Damagees, Other than Compensatory or Nominal Daages, Awarded against a Person to Punish Him for His Outrageous Conduct and to Deter Him and Others Like Him from Similar Conduct in the Future.” Prosser and Keeton, “Environmental Torts and Punitive Damages (Part two)” (1992) 14:1 *Journal of Products Liability* 130, 140.



การฟื้นฟู ตามที่ศาลพิพากษาเพื่อเป็นการขับเคลื่อนให้คำพิพากษาสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น ดังเช่นกรณีดังนี้ ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา¹ ตามบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความรับผิด การชดเชย และความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA) หรือเรียกชื่อสั้น ๆ ว่า “Superfund” ตามกฎหมายฉบับนี้จะมีหน่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐ (U.S. Environmental Protection Agency : EPA) โดยมาตรา 107 (เอ) บัญญัติโดยสรุปว่า “บุคคลที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าใช้จ่ายในการชำระล้างและฟื้นฟู ได้แก่ (1) เจ้าของหรือผู้ประกอบการในพื้นที่ปนเปื้อน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน (2) ผู้ขนส่งของเสียอันตรายไปในพื้นที่ปนเปื้อน และ (3) ผู้ซึ่งเป็นผู้ผลิตของเสียอันตราย เช่นเดียวกับ กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย² ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Protection of the Environment Operations Act 1997) พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดกระบวนการในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมรวมทั้งการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเยียวยาหรือยับยั้งการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องจากการกระทำให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆของตน กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศฟินแลนด์ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Act 2000) กำหนดความรับผิดของผู้ก่อมลพิษไว้ใน มาตรา 75 กล่าวคือ ผู้ที่ก่อให้เกิดการปนเปื้อนของดินหรือน้ำบาดาลจะต้องฟื้นฟูสภาพดินหรือน้ำบาดาลให้อยู่ในสภาพที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อมหรือเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและยังกำหนดกระบวนการในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษดำเนินการขจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมไว้ในมาตรา 77 และมาตรา 79 และกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น³ การป้องกันมลพิษและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมด้านชุมชนของญี่ปุ่น มีหลักเกณฑ์โดยการกำหนดมาตรการการใช้ที่ดินที่เหมาะสมซึ่งรวมไปถึงการกำหนดเขต Green Buffer Belts เพื่อใช้เป็นแนวป้องกันมลพิษหรือสิ่งแวดล้อมต่างๆ

สำหรับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เมื่อเทียบกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยและดุลพินิจของศาลในการขับเคลื่อนให้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายสิ่งแวดล้อม การพิพากษาคดีของศาลนั้น อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 142 คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง ดังนั้นบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้ศาลจะต้องมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดีตามข้อหาในคำฟ้อง แต่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้องไม่ได้ หลักการพิพากษาเช่นนี้รวมไปถึงการพิพากษาคดีของศาลในคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับสิ่งแวดล้อม

³ ประกอบ สันตะเสนันท์, “การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย” (2550) 1:6 วารสารยุติธรรมปริทัศน์ 30, 34.

หลักการนี้มีผลถึงคำบังคับ จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศเช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น เหล่านี้ คำบังคับของศาลจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน ระยะเวลา การติดตามผล แต่สำหรับศาลไทยในการที่ศาลจะออกคำบังคับก็ต้องไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 276 ดังนั้น คำบังคับต้องกำหนดวิธีการบังคับ ซึ่งการจะบังคับคดีต้องบังคับตามสภาพแห่งหนี้หรือสภาพแห่งการบังคับคดีเปิดช่องให้ทำได้ ศาลไทยจึงต้องกำหนดวิธีการบังคับให้เป็นไปตามสภาพ ซึ่งส่วนใหญ่ศาลจะออกคำบังคับสั้น ๆ เพราะวิธีการบังคับต้องเป็นไปตามกฎหมายคือสภาพเปิดช่องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 ในเรื่องการชำระหนี้ ดังนั้นคำพิพากษาของศาลไทยจึงไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องปฏิบัติอย่างไรในการแก้ไขฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม รวมถึงการเยียวยาผู้เสียหายนอกเหนือจากการที่ศาลมีคำพิพากษาและคำบังคับให้ชำระหนี้ การยึด การอายัดทรัพย์สิน เท่านั้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่ามีการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ค่อนข้างน้อยมากในกฎหมายไทยรวมถึงการให้อำนาจศาลสามารถพิพากษาและสั่งให้มีการแก้ไขฟื้นฟูตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลเห็นสมควรกำหนดไม่ควรถูกจำกัดอยู่เพียงภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 และการบังคับคดีตาม มาตรา 276 อีกทั้งไม่ได้กำหนด กระบวนการ ขั้นตอน และหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่จะบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

2. การชดเชยความเสียหายด้วยการทำทุกสิ่งทุกอย่างให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

ประเทศสหรัฐอเมริกา การกำหนดค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติภายใต้ “The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA” (“กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม”) หรือเรียกชื่อสั้นๆว่า “Superfund” ซึ่งเป็นการชดเชยความเสียหายด้วยการทำทุกสิ่งทุกอย่างให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วยการประเมินค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติไว้ 2 ประการด้วยกันคือ (1) หลักการประเมินมูลค่าโดยคิดคำนวณจากต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ต้องสูญเสียไปในการฟื้นฟูสภาพความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ (Restoration Costs) และ 2) หลักการประเมินมูลค่า (ทางเศรษฐกิจ) ของทรัพยากรธรรมชาติส่วนที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ (Non-use Value)

สำหรับประเทศไทยการเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมของไทยไม่รวมถึงการทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างกลับคืนสู่สภาพเดิม⁴ เนื่องจากการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งของไทยโดยทั่วไปนั้นเป็นไปตาม ป.พ.พ. มาตรา 420 ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำกับความเสียหายที่ได้รับว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์หรือไม่ ทฤษฎีนี้ได้ใช้พิสูจน์ความรับผิดทางละเมิดโดยพิจารณาถึงเงื่อนไข

⁴ รุ่งเรือง รัตนวิไลกุล วิภาวี เอี่ยมวรเมธ ภาสนันท์ อัครรักษ์ และคณะ, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะจังหวัดสมุทรปราการ” (2560) 8:1 วารสารคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ 43, 45-48.

⁵ จี๊ด เศรษฐบุตร, หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2539) 79-81.



และความเหมาะสมของเหตุผลของการกระทำนั้นเป็นส่วนประกอบ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าข้อกล่าวอ้างของตนเป็นความจริงและความเสียหายที่ได้รับเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยในคดีนั้น ซึ่งในคดีสิ่งแวดล้อมการที่จะพิสูจน์ให้ได้ครบองค์ประกอบเช่นนั้นถือเป็นภาระและความยากลำบากอย่างยิ่ง

ความยุ่งยากอีกประการหนึ่งในเรื่องการพิสูจน์ถึงมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่สูญหาย ถูกทำลาย หรือถูกทำให้เสียหายไปตามมาตรา 97 จึงทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ในการประเมินมูลค่าดังกล่าวที่ชัดเจน เช่น ไม่มีหลักเกณฑ์ในการคำนวณมูลค่าของความหลากหลายทางชีวภาพที่เสียไปจากการเกิดมลพิษในลำน้ำนั้นเท่าไร การแก้ไขฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิมเพื่อประโยชน์ใช้สอยต่อไปของคนรุ่นหลังเป็นจำนวนเท่าใด เป็นต้น

3. หลักการชดเชยค่าเสียหาย

3.1 การชดเชยค่าเสียหายที่เป็นตัวเงิน (Compensation in Cash)

ประเทศสหรัฐอเมริกาการกำหนดค่าสินไหมทดแทน จะเป็นการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษแล้ว หมายถึง “โทษที่สมควรจะได้รับตอบแทน” Retribution หรือ Just Deserts และในขณะเดียวกันนั้นการลงโทษดังกล่าวก็เป็นการป้องกันหรือยับยั้งการกระทำซ้ำอีก เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ก่อให้เกิดมลภาวะชดเชยค่าเสียหายหรือมีคำสั่งเพื่อให้กระทำการใด ๆ เพื่อควบคุมการเสียหายมิให้ลุกลามมากขึ้น ประเทศญี่ปุ่น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของญี่ปุ่น สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว และค่าเสียหายในอนาคตได้ ประเทศฟินแลนด์ ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากมาตรการแก้ไขฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

สำหรับประเทศไทย การเยียวยาความเสียหายที่เป็นตัวเงินแก่ผู้เสียหายไม่ว่าจะเป็นคดีละเมิดตาม ป.พ.พ. มาตรา 420 หรือคดีสิ่งแวดล้อมตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมฯ มาตรา 96 และ 97 ก็ต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการกำหนดค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ศาลจะเป็นผู้กำหนดค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายไปตามความเป็นจริงเท่านั้น และอยู่ภายใต้พื้นฐานเดียวกันในเรื่องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลโดยภาระการพิสูจน์จะตกแก่ผู้เสียหายมิใช่ผู้กระทำ ซึ่งเป็นฝ่ายถูกกล่าวหา ซึ่งกฎหมายถือว่า “คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตน ให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น...” ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84/1

3.2 การชดเชยค่าเสียหายที่มีตัวเงิน สำหรับค่าเสียหายทางจิตใจ⁶

ประเทศอังกฤษ และประเทศเยอรมนี ก็ให้ความสำคัญคุ้มครองค่าเสียหายทางจิตใจแม้มิได้มีการกำหนดความหมายของคำว่า “ความเสียหายทางจิตใจ” ไว้อย่างชัดเจน และประเทศสหรัฐอเมริกา การกำหนด

⁶ ประยูร กันไพเราะ, ความรับผิดชอบละเมิดในความเสียหายทางจิตใจที่เกิดขึ้นกับผู้ได้รับความเสียหายลำดับสอง (นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554) 57-84.

ค่าสินไหมทดแทน จะเป็นการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ ด้วยเหตุนี้ค่าเสียหายในเชิงลงโทษอาจจะถูกกำหนดให้เป็นค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่ไม่อาจเป็นตัวเงินได้ เช่น ความทุกข์ทรมานทางจิตใจ (Mental Distress) และความเดือดร้อนรำคาญ (Vexation) หรือความเสียหายต่อความรู้สึก

สำหรับประเทศไทยมีการบัญญัติการเรียกร้องค่าเสียหายที่มีใช้ตัวเงินไว้ใน ป.พ.พ. มาตรา 446 อยู่แล้วประกอบกับ ป.พ.พ. มาตรา 438 ได้ให้อำนาจศาลพิจารณาค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดไปตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดได้อยู่แล้ว แต่ในคดีสิ่งแวดล้อมศาลไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองผู้เสียหายไปถึงค่าเสียหายทางจิตใจด้วย ถ้าจะว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงยังพอจะฟังได้ว่าจริงแต่ที่ศาลฎีกาวินิจฉัยมาเป็นแนวบรรทัดฐานว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้เรียกร้องได้ ในที่นี้ศาลต่างประเทศโดยทางปฏิบัติมองไปที่ตัวกฎหมายลายลักษณ์อักษรและตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด แต่ถ้าดูเจตนารมณ์ของมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วกฎหมายให้อำนาจศาลพิจารณาค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดไปตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดได้อยู่แล้วในเมื่อกฎหมายเปิดช่องกว้างในศาลสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระในการกำหนดค่าเสียหายเช่นนี้อยู่แล้วศาลก็ย่อมจะมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายทางจิตใจได้ ที่เป็นเช่นนี้โดยอาศัยอำนาจแห่งบทมาตรา 438 นั้นเอง ไม่จำเป็นต้องตราเพิ่มอีกมาตราเป็นการเฉพาะสำหรับค่าเสียหายทางจิตใจเลย การที่ศาลปฏิเสธไม่ให้มีการชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจคงมาจากความยุ่งยากในการใช้ดุลพินิจมากกว่าเหตุผลอื่น แต่เมื่อเจตนารมณ์กฎหมายต้องการให้ศาลพิจารณาไปที่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดศาลก็หน้าที่ที่จะวางกรอบในการใช้ดุลพินิจของตนไปตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดเป็นกรณี ๆ ไปโดยยึดเจตนารมณ์มุ่งไปที่การอำนวยความยุติธรรมให้ได้มากที่สุดมากกว่าการตีความอย่างเคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษร

ดังนั้นการปฏิเสธไม่ให้ค่าเสียหายโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เรียกร้องได้จึงเท่ากับว่าการปฏิเสธการอำนวยความยุติธรรมและน่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของมาตรา 438 ที่น่าจะเกิดก็คือบทบัญญัติมาตรา 439 ถึงมาตรา 447 ล้วนเป็นบทเฉพาะของกฎหมายละเมิดในเรื่องค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดทั้งสิ้นหาใช่บททั่วไปอย่างมาตรา 438 ไม่ ในการตีความจึงต้องถือว่าเมื่อไม่มีบทเฉพาะว่าไว้ก็ต้องใช้บททั่วไป ดังนั้นจะว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติไม่ได้ นอกจากนั้นการพิจารณามาตรา 446 ในเรื่องค่าเสียหาย ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือการกระทำผิดอาญาเป็นทางศีลธรรมแก่หญิงผู้เสียหายย่อมมีสิทธิได้รับค่าเสียหายอย่างอื่นที่มีใช้ตัวเงินด้วยอีกได้เช่นกัน อันหมายถึงจะต้องได้รับค่าเสียหายจากความเจ็บปวดทุกข์ทรมาน รวมถึงค่าเสียหายทางจิตใจ ค่าเสียหายอื่น เช่น ความเศร้าโศกเสียใจด้วย ดังจะได้เห็นจากแนวดังต่อไปนี้ที่คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5751/2544 , คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2580/2544, และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 533/2552 ซึ่งเป็นฎีกาที่เปลี่ยนแนวบรรทัดฐานเก่าไปแล้ว ซึ่งจะแตกต่างกับในสมัยก่อนเป็นอย่างมากตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น



4. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ

หน่วยงานในต่างประเทศมีความเป็นเอกภาพในหน่วยงานเดียวจะรับผิดชอบในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเยียวยาจากมลพิษในทุก ๆ ด้านไม่ว่า น้ำ อากาศ ดิน ภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้อย่างครอบคลุมตั้งแต่ความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ การแก้ไขฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และการเยียวยาผู้เสียหายในทางแพ่ง ทำให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน รวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการที่จะทำให้ธรรมชาติที่สูญเสียไปกลับคืนมาได้ดังเดิม ในขณะที่ผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหา สิ่งแวดล้อมก็ได้รับการช่วยเหลือในเรื่องค่าเสียหายอย่างเป็นธรรมและสอดคล้องกับสิ่งที่ตนเองได้สูญเสียไปอีกด้วย เช่น **ประเทศสหรัฐอเมริกา** มีหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความเป็นเอกภาพ คือสำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency -EPA) หรือ “อีพีเอ” เป็นหน่วยงานระดับประเทศหรือระดับรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้ “The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA” “กฎหมายว่าด้วยความรับผิด การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม” หรือเรียกชื่อสั้น ๆ ว่า “Superfund” **ประเทศออสเตรเลีย** สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (The NSW Environment Protection Authority (EPA)) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Protection of the Environment Operations Act 1997) **ประเทศฟินแลนด์** กำหนดให้ศูนย์พัฒนาเศรษฐกิจการคมนาคมและสิ่งแวดล้อม (The Centre for Economic Development, Transport and the Environment) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการบังคับให้ผู้ก่อมลพิษจัดมลพิษและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม **ประเทศญี่ปุ่น** มีองค์กรทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ซึ่งประสานความร่วมมือในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยในระดับ หน่วยงานผู้รับผิดชอบคือ องค์กรสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่น (Environment Agency) สถาบันศึกษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

สำหรับประเทศไทยมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมแบ่งตามลักษณะของกฎหมาย กล่าวคือถ้าเป็นความรับผิดในทางแพ่ง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ กรมบังคับคดีสังกัดกระทรวงยุติธรรม⁷ แต่ถ้าความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อม ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁸ ก็จะแบ่งออกเป็น 6 หน่วยงาน ได้แก่ 1) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม 2) กรมควบคุมมลพิษ 3) กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช 4) กรมป่าไม้ 5) กรมทรัพยากรน้ำ และ 6) กรมทรัพยากรธรณี จะเห็นได้ว่าไม่มีเอกภาพ เพราะแต่ละหน่วยงานต่างมีหน้าที่รับผิดชอบตามหน่วยงานตนตามที่กฎหมายให้อำนาจ ดังนั้นหน่วยงาน

⁷ กระทรวงยุติธรรม, กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี พ.ศ. 2556 (24 กรกฎาคม 2562) เว็บไซต์ <sub.led.go.th hrl>.

⁸ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน (12 มิถุนายน 2562) เว็บไซต์ <https://www.deqp.go.th/service-portal/cop23/derivation_cop23>.

ที่รับผิดชอบในการฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีลักษณะกระจายกระจาย ไม่มีเอกภาพในการดำเนินงานตามแผนจัดการสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มีโอกาสสำเร็จลุล่วงได้โดยหน่วยงานเดียว

สรุปผลวิจัย

ปัจจุบัน ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขเยียวยา รวมถึงการแก้ไขฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเหล่านี้บางครั้งต้องใช้เวลาในการแสดงผลเสียหาย กล่าวคือ บางครั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อบุคคลอื่นเนื่องมาจากสารเคมีสารพิษ หรือวัตถุใด ๆ ในกระบวนการอุตสาหกรรมไม่ได้เกิดขึ้นทันทีแต่ต้องอาศัยระยะเวลาในการบ่มเพาะของสารนั้นในร่างกาย ทำให้การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบโดยอาศัยข้อเท็จจริงในการพิจารณาของศาลในขณะนั้น รวมถึงภาระการพิสูจน์ความเสียหายตกอยู่แก่โจทก์ รวมทั้ง ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหายเหล่านี้เป็นต้น เนื่องด้วยกฎหมายสิ่งแวดล้อมยังมีช่องว่างในเรื่องต่าง ๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นเรื่องการกำหนดค่าเสียหาย แนวทางปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม ที่ยังเป็นปัญหาและอุปสรรคที่ควรมีการแก้ไขปรับปรุง ทั้งนี้ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยาและมาตรการในการแก้ไขฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สูญเสียไปให้กลับคืนมาได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ความเสียหายที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับบทลงโทษทางอาญา มาตรการทางปกครอง ที่มีความเด็ดขาดเอาจริงเอจังเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและสำนึกผิด พร้อมทั้งการรับผิดชอบด้วยการทำให้สิ่งแวดล้อมที่สูญเสียไปกลับคืนมา เนื่องจากในคดีสิ่งแวดล้อมมักสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติเป็นจำนวนมาก และส่งผลกระทบต่อมนุษย์ค่อนข้างรุนแรง หากปล่อยให้ระยะเวลาเนิ่นนานออกไปอาจยากที่จะแก้ไขให้กลับสู่สภาวะปกติจึงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายบางประการที่จะหยุดหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นให้เร็วที่สุดและจากปัญหาข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่ควรแก้ไขปรับปรุงธรรมชาติดังกล่าวข้างต้นแล้ว หน่วยงานของรัฐด้านทรัพยากรธรรมชาติภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องมีการบูรณาการเพื่อความเป็นเอกภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพที่ดีในการแก้ไขป้องกันสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคตอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. ควรกำหนดเรื่องเขตอำนาจศาลโดยเพิ่มบทบัญญัติในเรื่องการฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวกับคดีอาญาที่ให้อำนาจพนักงานอัยการที่ยื่นฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ สามารถฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายด้วย
2. ควรกำหนดอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายและผู้เสียหายให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนว่าการกระทำเพียงใดถือว่าเป็นการได้แย่งสิทธิโจทก์ผู้เสียหาย จึงควรเพิ่มบทนิยามคำว่า “บุคคลและชุมชน” ใน พ.ร.บ. ส่งเสริมฯ พ.ศ. 2561 ว่าหมายถึง “บุคคลที่มีภูมิลำเนาในชุมชนหรือในท้องที่ที่ได้รับผลกระทบ



เป็นโจทก์ฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้” ซึ่งการบัญญัตินี้เป็นการรับรองสิทธิของผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมว่าไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษยิ่งกว่าประชาชนทั่วไป และไม่จำเป็นต้องเป็นปรากฏความเสียหายแล้วเท่านั้น เพียงแต่ความเสียหายส่งผลกระทบต่อผู้ใดแล้ว สิทธิของผู้นั้นย่อมถูกละเมิดแล้ว เพื่อให้การใช้สิทธิทางศาล

3. ควรกำหนดวิธีการฟ้องให้มีความสะดวกยิ่งขึ้น เนื่องจากการบรรยายคำฟ้องสำหรับ “บุคคลและชุมชน” ที่เป็นโจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องยากลำบากเพราะคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะพิเศษ ความเสียหายเกิดขึ้นอย่างช้า ๆ อาศัยเวลานานกว่าจะแสดงให้เห็นชัดเจน ทั้งนี้โดยกำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ให้สามารถฟ้องคดีได้ 2 รูปแบบ คือ การฟ้องเป็นหนังสือ และการฟ้องด้วยวาจา ในกรณีฟ้องด้วยวาจาให้จัดให้มีเจ้าพนักงานคดีเป็นผู้จัดทำบันทึกรายละเอียดคำฟ้องให้โจทก์ลงลายมือชื่อเป็นสำคัญ และควรกำหนดให้เจ้าพนักงานคดีมีอำนาจในการให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือในการจัดทำคำฟ้องให้ถูกต้องครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องเป็นหนังสือหรือฟ้องด้วยวาจา ทั้งนี้รวมถึงการทำคำให้การของจำเลยด้วย อีกทั้งในชั้นตรวจคำฟ้องควรกำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้โจทก์แก้ไขคำฟ้องหรือคำให้การให้ถูกต้องชัดเจนได้ หากศาลเห็นว่าคำฟ้องหรือคำให้การนั้น ไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญบางประการ

4. ควรกำหนดให้ศาลมีอำนาจพิพากษาหรือสั่งเกินไปกว่าที่ปรากฏในคำฟ้อง หรือเกินคำขอบังคับได้ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเพื่อความยุติธรรมแก่คู่ความหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 39 ที่กำหนดให้กรณีที่จำนวนค่าเสียหายที่โจทก์เรียกร้องไม่ถูกต้อง หรือวิธีการบังคับตามคำขอของโจทก์ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมไปถึงวิธีการฟื้นฟูเยียวยาโดยมีการคุมประพฤติในระหว่างระยะเวลาที่ศาลสั่งฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไป ศาลสามารถวินิจฉัยให้ถูกต้องได้แม้จะเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอก็ตาม

5. ควรบัญญัติหลักกฎหมายในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ เรื่องข้อสันนิษฐานที่เป็นคุณแก่ฝ่ายผู้เสียหายเพื่อให้ภาระการพิสูจน์ (Shift of the Burden of Proof) ตกไปยังจำเลยที่มีพยานหลักฐานโดยตรงที่เกี่ยวกับการกระทำของตนเอง

6. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ควรกำหนดนิยามของคำว่า “ทรัพยากรธรรมชาติ” และ “มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติ” รวมทั้งวิธีการประเมินมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติไว้ เมื่อมีคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติเนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษ การประเมินมูลค่าความเสียหายมีความซับซ้อน

7. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายให้รวมถึงผู้ก่อมลพิษและผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่รัฐตามมูลค่าความเสียหายที่แท้จริง ให้รวมถึงค่าฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไปและค่าเสียหายในอนาคตได้อีกด้วยซึ่งสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pays Principle) ทำให้ดุลพินิจในการกำหนดค่าเสียหายของศาลมิได้จำกัดอยู่เพียงพฤติกรรมและความร้ายแรงแห่งละเมิดดังเช่นที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 438

8. ควรปรับปรุงโทษในทางปกครอง โดยควรกำหนดค่าเสียหายให้ครอบคลุมค่าเสียหายต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงในคดี เนื่องจาก “มาตรการทางปกครอง” (Administrative Measure) เป็นมาตรการที่รัฐเข้าไปดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้กับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่ต้องมีการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมเสียก่อน เช่น การที่เจ้าพนักงานมีคำสั่งพักการใช้ใบอนุญาต หรือสั่งปิดโรงงานที่ปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น



บรรณานุกรม

- จิต เศรษฐบุตร, *หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2539). ประกอบ สันเปสนันท์, “การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น” (2550) 1:6 *วารสารยุติธรรมปริทัศน์*.
- ประยูร กันไพเราะ, *ความรับผิดทางละเมิดในความเสียหายทางจิตใจที่เกิดกับผู้ที่ได้รับความเสียหายลำดับสอง* (นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2554).
- ริเรื่องรอง รัตนวิไลกุล วิภาวี เอี่ยมวรเมธ ภาสนันท์ อัสวรักษ์ และคณะ, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมดูแลบ่อขยะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากไฟไหม้บ่อขยะจังหวัดสมุทรปราการ” (2560) 8:1 *วารสารคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ*.
- กระทรวงยุติธรรม, *กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบังคับคดี พ.ศ. 2556* (24 กรกฎาคม 2562) เว็บไซต์ <sub.led.go.thhrled>.
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *โครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน* (12 มิถุนายน 2562) เว็บไซต์ <https://www.deqp.go.th/service-portal/cop23/derivation_cop23>.
- Prosser and Keeton, “Environmental Torts and Punitive Damages (Part two)” (1992) 14:1 *Journal of Products Liability*.

