

ปัญหาการขยายเบื่องต้นในคดีสิ่งแวดล้อม

กุลปาลี ตะโหนดแก้ว

งานนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายมหาชน

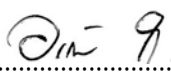
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

พฤษภาคม 2561

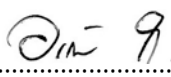
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา


อาจารย์ผู้ควบคุมงานนิพนธ์และคณะกรรมการสอบงานนิพนธ์ ได้พิจารณา
งานนิพนธ์ของ กุลปาลี ตะโหนดแก้ว ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้


อาจารย์ผู้ควบคุมงานนิพนธ์


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ดร.อรรัมภา ไวมุกข์)

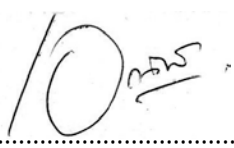
คณะกรรมการสอบปากเปล่า


..... ประธาน
(ดร.อรรัมภา ไวมุกข์)


..... กรรมการ
(ดร.รัชณี แต่งอ่อน)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ประทีป ทับอัตรานนท์)

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ อนุมัติให้รับงานนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน ของมหาวิทยาลัยบูรพา


..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีชร)

วันที่...24.... เดือน.....พฤษภาคม..... พ.ศ...2561.....

ประกาศคุณูปการ

การค้นคว้าวิจัยเพื่อทำงานนิพนธ์นี้ ผู้วิจัยประสงค์ที่จะพัฒนาทฤษฎีอันเกี่ยวกับ
สิ่งแวดล้อม ซึ่งในปัจจุบันยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหาย ทั้งนี้ผู้วิจัยได้รับความเมตตา
กรุณาจากท่าน รองศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. ประทีป ทัฬหีตานนท์ ดร. อรรธมา ไวยมุกข์ และ
ดร. รัชนิ แดงอ่อน ที่ได้ให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาชี้แนะตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขงานนิพนธ์
เล่มนี้จนมีเนื้อหาที่ถูกต้องครอบคลุมตามที่กำหนดไว้

คุณค่าของงานนิพนธ์เล่มนี้หากมีคุณค่าต่อการศึกษาวิชานิติศาสตร์อยู่บ้าง ข้าพเจ้าขอ
น้อมนำเป็นเครื่องบูชาพระคุณบิดา มารดา พระคุณของครูอาจารย์ ตลอดจนเพื่อนพี่น้องทุกคนที่
ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจในการศึกษาในระดับมหาบัณฑิต จนผู้วิจัยสามารถจัดทำงาน
นิพนธ์ได้สำเร็จลุล่วงด้วยดีตามความมุ่งหมาย

กุลปาลี ตะโหนดแก้ว

55920798: สาขาวิชา: กฎหมายมหาชน; น.ม. (กฎหมายมหาชน)

คำสำคัญ: การเยียวยา/ สิ่งแวดล้อม

กุลปาลี ตะโหนดแก้ว: ปัญหาการเยียวยาเบื้องต้นในคดีสิ่งแวดล้อม (THE PROBLEM OF PRELIMINARY REMEDIES IN ENVIRONMENTAL LAWSUIT) คณะกรรมการควบคุมงานนิพนธ์: อรรัมภา ไวยมุขี, Doteur en droit, 66 หน้า. ปี พ.ศ. 2560.

งานวิจัยนี้ได้ศึกษาถึงการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยรวมถึงองค์กรผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อการช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าว โดยศึกษาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รวมไปถึงกองทุนสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องที่พบว่ายังไม่อาจเข้าช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายที่ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความเสียหายที่กระทำต่อสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดผลเสียหายเป็นวงกว้างภาครัฐในฐานะรัฐสวัสดิการจึงควรมีบทบาทในการเข้าช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเสียหายก่อนและฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากผู้กระทำความผิดในภายหลัง

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันเมื่อเกิดการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้วการเยียวยาความเสียหายตามกฎหมาย เมื่อเกิดความเสียหายจาก กับผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 พบว่ายังไม่มิกฎหมายที่จะช่วยเหลือประชาชนสำหรับค่าปลงศพ ค่ารักษาพยาบาล หรือค่าอุปการะเลี้ยงดู ซึ่งหากผู้เสียหายจะได้รับเงินต่าง ๆ ดังกล่าวจำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลจนกว่าจะชนะคดีซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นปัญหาค่าใช้จ่ายที่ผู้เสียหายต้องจ่ายในค่ารักษาพยาบาล ค่าดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดี และอื่น ๆ ซึ่งผู้วิจัยได้วิจัยเปรียบเทียบกับกฎหมายในประเทศญี่ปุ่นที่มุ่งเน้นเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษโดยไม่ต้องฟ้องคดีเพียงแต่ได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่เท่านั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกำหนดถึงเรื่องการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานราชการในการรับรองผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายตามกฎหมาย การกำหนดขอบเขต และการกำหนดที่มาของกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อการเยียวยาในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะ โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายเยียวยา ความเสียหายจากมลพิษของประเทศญี่ปุ่นเพื่อการพัฒนากฎหมายในประเทศไทยที่กำลังเกิดเผชิญกับปัญหามลพิษจากสิ่งแวดล้อมมากขึ้นในปัจจุบัน

55920798: MAJOR: PUBLIC LAW; LL.M.. (PUBLIC LAW)

KEYWORDS: REMEDY/ ENVIRONMENT

KUNLAPALEE TANODKAEW: THE PROBLEM OF PRELIMINARY REMEDIES IN ENVIRONMENTAL LAWSUIT. ADVISORY COMMITTEE: AWRUMPA WAIYAMUK, Doteur en droit, 66 P. 2017

This thesis examined the remedies of damage of environmental lawsuit in terms of damage of life, body, and health in Thailand as well as the organizations which have responsibilities for helping such victims. This study was conducted according Promotion and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535, environmental funds and related government agencies and it found that it was unable to efficiently assist the victims of the damage to their live, bodies, and health because the damage from acting to environment created of widespread impacts. Government, as a welfare state, should play a role in assisting people who have received damaged before and claiming damages from the offender later.

The results from study identified that, currently, when environmental offenses were committed, the remedies of damage following the legal to the people, who received impacts from pollution according to the Promotion and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535, section 96, did not have law to help the them for expenditures for cremation, medicals treatment, and alimony. If the victims would like to have such money, the cases of them had to submit to court until they recovered the cases. It caused of resulting in a delay and a costly problem that the victim has to pay for medicals and cost of implementation in lawsuits and other related expenditures. The researcher has compared to Japan law focusing on remedying of pollution damage without the lawsuit processes but having certified by the only authorities.

Researchers recommend to additional amendment the Promotion and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 with regard to topics of damage remedy of environmental cases and also assigning authority to a government agency to certify the injured person to receive the damage remedy according by legal, as well as to identify of boundaries and sources of environmental funds which are specific for remedy issues by comparing with Japan's legal about remedy of damage from pollution for development of Thailand's law which is more encountering with pollution problems from the environment today.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ซ
บทที่	
1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
สมมติฐานของการวิจัย	2
ขอบเขตการวิจัย	3
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
2 แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม	4
ความหมายของกฎหมายสิ่งแวดล้อม	4
สภาพของปัญหาสิ่งแวดล้อม	5
หลักการอันเป็นพื้นฐานในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม	10
ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ในคดีละเมิดสิ่งแวดล้อม	18
หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ และรัฐสวัสดิการในประเทศไทย	23
3 บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม	30
การกระทำละเมิดและความรับผิดชอบในคดีสิ่งแวดล้อม	30
กองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535	37
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลร้ายจากการก่อมลพิษ ในประเทศญี่ปุ่น	42
การรวบรวมค่าทดแทน	47
หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดำเนินการ	48

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4	วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม 51
	เมื่อเกิดปัญหามลพิษจากสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อประชาชนแล้ว
	กลับยังไม่มีกฎหมายเพื่อการเยียวยาประชาชนอย่างเหมาะสม 51
	"ไม่มีหน่วยงานของรัฐเพื่อการเยียวยาความเสียหาย และการประเมินค่าความเสียหาย
	ให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ..... 54
	การฟ้องคดีโดยภาครัฐในคดีมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
	สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐฟ้องคดีมลพิษ
	แทนเอกชนผู้เสียหายได้ 56
5	สรุป และเสนอแนะ 60
	บทสรุป..... 60
	ข้อเสนอแนะ..... 61
	บรรณานุกรม 64
	ประวัติย่อของผู้วิจัย 66

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 ระยะเวลาที่ผู้เสียหายอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดสัมพันธ์กับโรค	45
2 ระยะเวลาที่ผู้เสียหายมิได้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดสัมพันธ์กับโรค.....	46

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ต้องอาศัยอยู่ร่วมกัน ซึ่งการอยู่ร่วมกันนั้นเป็นธรรมชาติที่จะต้องเกิดการกระทบกระทั่งกันทั้งทางตรงหรือทางอ้อม จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันในสังคมกลายเป็นกฎหมายที่บอกถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขตามวัฒนธรรมของสังคมนั้น ๆ และเมื่อเกิดการกระทำละเมิดอันเป็นความผิดตามกฎหมาย ผู้กระทำความผิดก็ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ถูกระทำความผิด เพื่อให้ผู้ถูกระทำความผิดกลับคืนสู่ฐานะเดิม และเมื่อระยะเวลาผ่านไป พัฒนาการทางกฎหมายละเมิดก็พัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น การตีความหมายของคำว่า ละเมิด คืออะไร ความเสียหายหมายถึงสิ่งใดได้บ้าง และการลงโทษเป็นพิเศษหากการละเมิดเป็นการกระทำที่รุนแรง จงใจกระทำ เกิดผลเสียต่อหมู่มาก รวมไปถึงพัฒนาการของระบบกระบวนการพิจารณาคดีละเมิดที่รวดเร็วมากขึ้น มีองค์กรเพื่อการเยียวยาไกล่เกลี่ยเพื่อให้ผู้ถูกละเมิดกลับคืนสู่ฐานะเดิมได้อย่างรวดเร็วและมีการก่อตั้งศาลพิเศษเฉพาะคดีเพื่อความชำนาญของผู้พิพากษาเฉพาะเรื่องและมีมาตรฐานในการตีความกฎหมาย

สำหรับในประเทศไทยเองก็มีกฎหมายละเมิดและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องทั้งละเมิดระหว่างเอกชนด้วยกันเอง หน่วยงานของรัฐกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และมีการพิจารณาคดีละเมิดที่พัฒนาขึ้นเช่น การพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้น ได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งที่ประชาชนหรือรัฐได้รับความเสียหายจากการก่อมลพิษของผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ แต่ทั้งนี้กลับพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่สามารถเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำละเมิดได้อย่างเพียงพอกล่าวคือ

1. เมื่อเกิดการกระทำละเมิดตามมาตรา 96 ขึ้น ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษหากเป็นประชาชนกลับยังไม่มียกกฎหมายเพื่อการช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายให้ ประชาชนผู้นั้นต้องรับภาระในค่ารักษาพยาบาลด้วยตนเอง และยังคงต้องฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนั้น

2. ประเทศไทยมีกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 22 และเพื่อกิจการตามมาตรา 23 แต่กลับพบว่า แม้เงินที่สมทบเข้ากองทุนบางส่วนมาจากการจัดเก็บจากผู้ก่อมลพิษแต่การใช้จ่ายของกองทุนมุ่งเน้นไปยังการส่งเสริมและรักษาทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการเยียวยาผู้ประสบภัยจากมลพิษที่ผู้

ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นผู้ก่อ และยังไม่มียุทธศาสตร์หน่วยงานใดเข้าช่วยเหลือเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลร้ายจากมลพิษตามหลักรัฐสวัสดิการและยังเป็นไปตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

3. การฟ้องร้องคดีเอาผิดแก่ผู้ก่อมลพิษหน่วยงานของรัฐควรเป็นหน่วยงานที่ฟ้องร้องมากกว่าให้ประชาชนเป็นผู้ฟ้องร้องด้วยตนเอง เนื่องจากมีเงินทุนในการดำเนินคดี และไม่มีปัญหาในเรื่องระยะเวลาในการดำเนินคดี แต่ปัจจุบันยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะให้รัฐฟ้องคดีในค่าใช้จ่ายในค่ารักษาพยาบาลของประชาชนที่ต้องเสียไปจากการรักษาพยาบาล ค่าปลงศพ หรือจากสาเหตุอื่น ๆ ที่เกิดจากก่อมลพิษ นอกจากนี้ยังไม่มีหน่วยงานของรัฐที่จะประเมินความเสียหายเพื่อการเยียวยา ค่าเสียหายแก่ประชาชนไปก่อนและรับช่วงสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องร้องไล่เบี้ยต่อผู้กระทำละเมิดต่อไปทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 880

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี วัตถุประสงค์ของการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมและการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม
3. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเมื่อเกิดการกระทำละเมิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้น
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายและการหาแนวทางที่จะให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยาในคดีสิ่งแวดล้อมและได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายโดยเร็ว
5. เพื่อให้ได้ข้อสรุปและเสนอแนะ

สมมติฐานของการวิจัย

การกระทำละเมิดทางสิ่งแวดล้อมซึ่งเกี่ยวกับมลพิษได้ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้างแก่ประชาชนรอบข้างแหล่งมลพิษนั้น แต่ทั้งนี้พบว่าประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อมลพิษของผู้ครอบครองมลพิษยังได้รับความเสียหายอย่างต่อเนื่องและต้องใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเองจึงจะสามารถได้รับค่าเสียหาย ทำให้ผู้วิจัยเกิดสมมติฐานว่ากฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยามลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในเบื้องต้นซึ่งรัฐควรเข้ามาช่วยเหลือหรือมีวิธีการเพื่อการช่วยเหลือเป็นพิเศษจะเป็นประโยชน์และเหมาะสมกว่าซึ่งผู้วิจัยจะได้ศึกษาวิจัยต่อไป

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้จำกัดขอบเขตของการศึกษากฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหายในคดีมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมไปถึงการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเป็นการวิจัยทางเอกสาร โดยจะศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเชิงวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ จากเอกสารตำราวิชาการ บทความงานวิจัย หรือวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ระเบียบข้อบังคับนโยบายมาตรการและแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเยียวยาเบื้องต้นในคดีสิ่งแวดล้อม และหลักความเป็นผู้เสียหายเพื่อการฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยโดยศึกษาจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ เช่น กรมทรัพยากรน้ำ กรมควบคุมมลพิษ ห้องสมุดมหาวิทยาลัยรามคำแหง ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดมหาวิทยาลัยบูรพา เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี วัตถุประสงค์ของการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม
2. ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในคดีสิ่งแวดล้อมและการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม
3. ได้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเมื่อเกิดการกระทำละเมิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้น
4. ได้ทราบถึงปัญหาข้อกฎหมายและการหาแนวทางที่จะให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยาในคดีสิ่งแวดล้อมและได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายโดยเร็ว
5. เพื่อให้ได้ข้อสรุปและเสนอแนะ

บทที่ 2

แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม

สำหรับบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงความหมายของสิ่งแวดล้อม ที่มา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม หน้าที่ของรัฐในการจัดรัฐสวัสดิการ ดังต่อไปนี้

ความหมายของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ความหมายของคำว่า สิ่งแวดล้อม นั้น มีความสำคัญมาก เนื่องจากจะเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงกรอบหรือขอบเขตแห่งปัญหาสิ่งแวดล้อมว่าได้ครอบคลุมไปในเรื่องอะไรที่เป็นสิ่งแวดล้อมบ้าง เพราะฉะนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศจะให้นิยามคำว่า สิ่งแวดล้อม เอาไว้เพื่อที่จะบ่งบอกให้รู้ว่าเนื้อหาทางกฎหมายใช้บังคับกับสิ่งแวดล้อมในเรื่องใด ซึ่งบางประเทศที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้าน เช่น กฎหมายว่าด้วยมลพิษทางอากาศ หรือ กฎหมายมลพิษทางน้ำ ก็จะมีการให้ความหมายไว้เฉพาะตามของเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ และบางประเทศที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมพื้นฐาน หรือกฎหมายสิ่งแวดล้อมลักษณะเบ็ดเสร็จ (Comprehensive) ที่รวมเอาปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ เข้าไว้ในฉบับเดียว ก็จะต้องมีนิยามความหมายของคำว่า สิ่งแวดล้อม เอาไว้ให้ชัดเจน เพื่อบ่งบอกถึงขอบเขตของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายฉบับนั้นประสงค์จะบังคับใช้ไปถึง

สำหรับความหมายของคำว่า สิ่งแวดล้อม นั้น มีตัวอย่างกฎหมายสิ่งแวดล้อมบางประเทศที่น่าจะได้ทราบเป็นต้นว่า

พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศแคนาดา ได้ให้ความหมายของคำว่า สิ่งแวดล้อม คือ ส่วนประกอบของโลกและรวมถึง

1. อากาศ พื้นดิน และน้ำ
2. บรรยากาศทุกชั้น
3. อินทรีย์และอนินทรีย์สาร และสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย และ
4. ระบบทางธรรมชาติที่รวมส่วนประกอบในข้อ 1 ถึง ข้อ 3 ด้วย

ความหมายของ สิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมของคานาดานั้นครอบคลุมไปถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่มีลักษณะเป็นการให้ความหมายอย่างกว้าง

พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย ได้ให้ความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง ทุกสิ่งที่อยู่ล้อมรอบมนุษย์ ไม่ว่าจะส่งผลกระทบต่อมนุษย์แต่ละบุคคลหรือต่อกลุ่มชนที่อยู่รวมกันในสังคมหรือไม่ก็ตาม

ความหมายที่ปรากฏในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย มีลักษณะการให้ความหมายที่ชัดเจนมากขึ้น โดยคำนึงถึงผลกระทบที่มนุษย์จะได้รับจากสิ่งแวดล้อมด้วย

พระราชบัญญัติคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศมาเลเซีย ให้คำนิยาม “สิ่งแวดล้อม” หมายถึง ปัจจัยทางกายภาพของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ประกอบด้วย ดิน น้ำ บรรยากาศ อากาศ เสียง กลิ่น รส และปัจจัยทางชีวภาพของความสวยงาม

เมื่อเทียบกับความหมายของ 2 ประเทศแล้ว ความหมายของกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาเลเซียจะครอบคลุมกว้างขวางกว่า เพราะได้รวมเอาทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเป็นทั้งนามธรรมและรูปธรรม (United Nation Environment Programme (UNEP), 1997 อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542, หน้า 3-4)

สำหรับประเทศไทยได้บัญญัติความหมายของ สิ่งแวดล้อม ไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จไว้ในมาตรา 4 คือ

สิ่งแวดล้อม หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้น โดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

คุณภาพสิ่งแวดล้อม หมายความว่า คุณภาพของธรรมชาติ อันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ

มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม หมายความว่า ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง และสถานะอื่น ๆ ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, 2535)

สภาพของปัญหาสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อมนั้นจากความหมายที่อาจจะกล่าวได้ว่าหมายถึงทุกสิ่งที่อยู่รอบ ๆ ตัวเรา ดังนั้นเมื่อประเทศแต่ละประเทศต่างพัฒนาอุตสาหกรรมโดยการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ สิ่งแวดล้อมก็ย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปโดยการเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของบุคคลและสังคม โดยเฉพาะกิจกรรมบางอย่างอาจจะก่อให้เกิดมลพิษได้จนเกิดเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

1. สภาพปัญหามลพิษ

ปัญหามลพิษ (Pollution) ที่เกิดจากกิจกรรมทางอุตสาหกรรมนั้น นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงอย่างมาก รวมทั้งสภาพแวดล้อมทาง

ธรรมชาติ ซึ่งถือว่ารัฐบาลและประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ ไม่ว่าจะปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ปัญหาขยะเป็นพิษ ปัญหาน้ำเน่า ปัญหาการจราจร ปัญหาสารเคมีตกค้าง ปัญหาขยะเป็นพิษ ปัญหาน้ำเน่า ปัญหาการจราจร ปัญหาสารเคมีตกค้าง ปัญหาแรงงาน ปัญหาอากาศและเสียงเป็นพิษ ปัญหาเหล่านี้จะมีผลกระทบอะไรบ้างที่จะมาบ่งชี้ความเป็นมลพิษในสังคมไทย

มลพิษทางอากาศ

จะไม่มีใครปฏิเสธว่า อากาศ คือปัจจัยสำคัญประการแรกของการมีชีวิตอยู่ ปัจจุบันอากาศที่ดีและบริสุทธิ์เหมาะสำหรับการหายใจกำลังจะหมดไปทุกที โดยเฉพาะตามเมืองใหญ่ ๆ ที่มีประชาชนอยู่หนาแน่นและมีจราจรคับคั่งมักจะประสบปัญหามลภาวะอากาศเป็นพิเศษ

การแก้ไขปัญหามลพิษในอากาศมิใช่เรื่องง่ายที่จะมอบหมายให้ใครคนใดคนหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบแต่ผู้เดียว เพราะจะทำให้การดำเนินการแก้ไขเป็นไปได้ยากลำบาก หากภาครัฐ เอกชน ตลอดจนประชาชนทุกคน ต่างมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามลภาวะอากาศคงไม่ยากที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว

ควันพิษที่ก่อให้เกิดมลพิษในอากาศจากรถยนต์ เกิดขึ้นจากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงไม่หมดได้แก่ ก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ (CO) สูงเกินมาตรฐาน ก๊าซไฮโดรเจน (HO) และก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ (HC) สารตะกั่ว สารกำมัน หรือก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (NOX) ก็มีมากจนเป็นพิษต่อสุขภาพ

ลักษณะของควันพิษและฝุ่นละอองที่มีพิษร้ายแรงต่อสุขภาพ

ก. ก๊าซคาร์บอนมอนนอกไซด์ มีฤทธิ์แย่งเม็ดเลือดแดงกับออกซิเจน ทำให้เวียนศีรษะ คลื่นไส้ หลอดลมอักเสบ ทำลายปอด หัวใจ ระบบสมอง หากได้รับควันพิษมากอาจถึงตายได้

ข. ก๊าซไฮโดรคาร์บอน ทำลายระบบทางเดินหายใจ ทำให้ปอดบวม เสมหะมีเลือด ฤดุมอักเสบ อ่อนเพลีย โลหิตจาง และทำให้เป็นมะเร็งที่ปอด

ค. ผงคาร์บอน สร้างความระคายเคืองต่อระบบหายใจให้อายุสั้นลงได้

ง. สารประกอบตะกั่ว ทำให้ปวดศีรษะ อ่อนเพลีย โลหิตจาง ทำลายเนื้อเยื่อสมอง ทำลายระบบทางเดินหายใจ สะสมในกระดูกของทารก ซึ่งถ่ายทอดจากมารดา หากได้รับปริมาณมากอาจถึงตายได้ (อุดม ศุภกิจ, 2542, หน้า 19-21)

โรงงานอุตสาหกรรม

ประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นตัวอย่างที่สมควรจะศึกษาเป็นแบบอย่าง ทั้งนี้เนื่องจากที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมที่มีเงินได้จากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ส่งออกขายยังตลาดทั่วโลก อันนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางตรงคือรายได้และเศรษฐกิจที่ดี จนกระทั่งเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่มีอำนาจต่อรองในทางระหว่างประเทศสูง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เป็นต้น นอกจากนี้ยังมี

ผลประโยชน์ทางอ้อม คือ การสร้างงานแก่ประชาชนในประเทศ ทำให้มีการโยกย้ายงานจากภาค การเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมาก ทำให้ภาวการณ์จ้างงานกว้างขวางออกไป ผลที่ตามมา คือ รายได้ประชาชาติเพิ่มสูงขึ้น ด้วยผลประโยชน์ที่เห็นได้ชัดนี้เองจึงทำให้ประเทศกำลังพัฒนา ทั้งหลาย รวมทั้งประเทศไทยด้วย ต่างก็มุ่งหวังที่จะพัฒนาประเทศให้ก้าวเข้าสู่ความเป็นประเทศ อุตสาหกรรมให้ได้

อย่างไรก็ตาม ผลพวงติดตามมาอีกด้านหนึ่งของการพัฒนาอุตสาหกรรม ก็คือ การทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติ และก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น เยอรมัน สหรัฐอเมริกา เป็นตัวอย่างในภาพด้านลบด้านนี้เช่นกัน กล่าวคือประเทศเหล่านั้นแม้จะร่ำรวยด้วย ฐานะทางเศรษฐกิจดี แต่ก็ร่ำรวยด้วยมลพิษจากอุตสาหกรรม ดังเช่นประเทศญี่ปุ่นเคยต้องเผชิญกับ ภาวะวิกฤตจากปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ที่ส่งผลร้ายแรงถึงขั้นทำลายชีวิต สุขภาพ ออานามัย และทรัพย์สิน รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติ จนเป็นที่ประจักษ์ไปทั่วโลก โดยเฉพาะนัก สิ่งแวดล้อมทั้งหลายต่างรู้จักโรคมินามาตะ โรคอิไต-อิไต โรคหอบหืด และอีกหลายโรคที่มีผลมา จากโรงงานอุตสาหกรรมเคมีที่คร่าชีวิตชาวญี่ปุ่นมาแล้วมากมาย

มลพิษทางน้ำ

มลพิษทางน้ำเป็นสภาวะการณ์ของน้ำที่มนุษย์เคยได้ใช้เพื่ออุปโภคบริโภค หรือน้ำที่ สิ่งมีชีวิตต่าง ๆ สามารถอาศัยอยู่ได้ กลับต้องมาแปรเปลี่ยนสภาพเสื่อมโทรมลง โดยคุณภาพน้ำต่ำ กว่ามาตรฐานที่สิ่งแวดล้อมจะรับได้ เนื่องจากถูกปนเปื้อนด้วยมลพิษต่าง ๆ จากการประกอบการ อุตสาหกรรม โดยมีลักษณะของน้ำเสียที่สามารถจะสัมผัสได้ คือ มีสีแตกต่างจากสีปกติตาม ธรรมชาติ เช่น มีสีดำ สีน้ำตาลเข้ม มีกลิ่นเหม็น มีตะกอนขุ่นข้น เป็นต้น

เสียง และความสั่นสะเทือน

ส่วนใหญ่มาจากโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น โรงงานผลิตกระป๋อง โรงงาน เคาะพ่นสีรถยนต์ โรงพิมพ์ โรงงานที่ใช้เครื่องจักรที่ก่อให้เกิดเสียงดัง และสถานที่ก่อสร้างอาคาร เสียงที่ดังมากเกินไปจะส่งผลต่อสุขภาพของผู้ได้ยินได้ฟัง ทั้งทางกายและจิตใจ เช่น อาจเป็นที่มา ของโรคความดันโลหิต ทำให้เกิดภาวะตึงเครียด ซิจรเดินผิดปกติ เกิดอาการเกร็งของกล้ามเนื้อ นอนไม่หลับ เป็นต้น

ขยะอุตสาหกรรม

หรืออีกนัยหนึ่งกากของเสียที่เป็นพิษที่จำเป็นจะต้องใช้วิธีการกำจัดโดยเฉพาะ และโดย วิธีการพิเศษ ขยะอุตสาหกรรมนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะต้องรีบเร่งจัดการให้โดยถูกต้องตามหลัก วิชาการและความปลอดภัย เพราะมิฉะนั้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อมนุษย์และ สิ่งแวดล้อม

วัตถุอันตราย

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง โดยหวังว่าจะให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ที่มีเงินได้หลักมาจากสินค้าที่ส่งขายไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ในช่วงเวลาที่อุตสาหกรรมเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วนี้เองไทยได้ใช้สารอันตรายในปริมาณที่มาก กล่าวคือ มีการนำเข้าสารอันตรายทั้งในรูปแบบเคมี อินทรีย์ และสารอนินทรีย์จากต่างประเทศมาใช้เป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิต สิ่งที่เป็นผลพวงตามมาก็คือ อันตรายจากสารเคมีที่เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงานในโรงงานอุตสาหกรรม และผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏจากสถิติงานกองทุนทดแทนที่ระบุว่า มีผู้ได้รับสารพิษและเกิดอันตรายอย่างเฉียบพลัน ที่ส่งผลให้ถึงขั้นเสียชีวิต และสูญเสียอวัยวะบางส่วน และมีแนวโน้มว่าจำนวนผู้ได้รับอันตรายจากสารพิษจะเพิ่มขึ้น

2. เกษตรกรรม

โดยลักษณะสภาพทางภูมิประเทศ ภูมิศาสตร์ และภูมิอากาศแล้ว ไทยเป็นประเทศที่มีความเหมาะสมที่สุดที่จะเป็นประเทศเกษตรกรรม ที่ผลิตอาหารเลี้ยงประชากรประเทศอื่น ๆ ซึ่งในอดีตการเกษตรของไทย ไม่ว่าจะเป็นการเพาะปลูก และการเลี้ยงสัตว์ จะทำเป็นกิจการเล็ก ๆ เพียงเพื่อบริโภคในครัวเรือนเท่านั้น การจำหน่ายจะทำเมื่อมีของเหลือจากการบริโภคแล้ว ในระยะต่อมา จนปัจจุบัน สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปในรูปของการเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์มากขึ้น จนปัจจุบันเกษตรกรรมจะเป็นรูปแบบของเชิงพาณิชย์โดยสมบูรณ์ ซึ่งผลที่ตามมาก็คือความจำเป็นที่ต้องเร่งและเพิ่มผลผลิตทั้งทางด้านการเกษตร และการปศุสัตว์ ดังนั้นจึงมีการนำเอาเทคโนโลยี การขยายพันธุ์ การใช้ปุ๋ยเคมี และอาหารเสริม เพื่อให้เกิดผลผลิตได้เต็มที่ มีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช ทำให้ระบบนิเวศเปลี่ยนแปลงไปจากธรรมชาติ และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การใช้ปุ๋ยเคมีชนิดต่าง ๆ เพื่อเร่งการเจริญเติบโตและเพิ่มผลผลิต เช่น ใช้ปุ๋ยที่มีส่วนประกอบของไนโตรเจน ฟอสฟอรัส และโปตัสเซียม เพื่อเพิ่มปริมาณธาตุอาหารให้แก่พืช แต่ในทางกลับกัน เป็นผลร้ายต่อสิ่งแวดล้อม เนื่องจากหากใช้มากเกินไปจะทำให้สารเหล่านั้นตกค้างบนดิน เมื่อดินถูกน้ำชะล้างก็จะไหลติดไปกับน้ำเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและเป็นจำนวนมากทำให้ลดปริมาณออกซิเจนในน้ำน้อยลง และหากน้ำขาดออกซิเจนแล้วจะทำให้หน้าเน่าเสียได้

สำหรับยาฆ่าแมลง หรือยาปราบวัชพืชนั้น ในอดีตเกษตรกรรมนิยมใช้สารเคมีตระกูลออร์กาโรคลอรีน (Organochlorine) เพราะมีคุณภาพดี ประสิทธิภาพสูง คงทนอยู่ในสิ่งแวดล้อมได้นาน สารเคมีตระกูลนี้ได้แก่ ดีดีที และดีลดีริน เป็นต้น แม้ปัจจุบันจะได้เลิกใช้แล้วเพราะมีผลร้ายแรงต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม แต่สารเคมีประเภทเหล่านี้ยังคงตกค้างอยู่ในสิ่งแวดล้อม เช่น ในดินเป็นเวลา 10 ปี ถึง 30 ปี

ผลกระทบต่อที่ได้รับจากปุ๋ยเคมีและสารเคมีดังกล่าว ส่งผลร้ายต่อสิ่งมีชีวิตและสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ หากมนุษย์และสัตว์รับเอาสารพิษเข้าไป จะมีอาการรุนแรงขนาดใด ขึ้นอยู่กับปริมาณของสารพิษ และระยะเวลาที่รับเข้าสู่ร่างกาย ซึ่งจะมีอาการเฉียบพลัน หากรับเอาไปปริมาณในครั้งเดียว

หรือมีอาการเป็นพิษเรื้อรัง หากสะสมอยู่ในร่างกายทีละน้อยและต่อเนื่องเป็นเวลานาน และหากสารพิษเหล่านั้นตกลงไปในน้ำ อาจมีผลให้ปลาและสัตว์น้ำตาย เหล่านี้เป็นต้น

3. ชุมชน

ชุมชนที่มีคนอยู่อย่างหนาแน่น ย่อมเป็นแหล่งที่มาของปัญหามลพิษ ที่เห็นได้ชัดคือ ปัญหาน้ำเสียจากการใช้ชีวิตประจำวัน เป็นต้นว่า การซักล้าง การทำอาหาร การอาบน้ำ ฯลฯ น้ำที่ใช้แล้วจะไหลโดยตรงลงสู่ท่อระบายน้ำของแต่ละบ้าน แล้วไหลไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะใกล้เคียง เช่น คู คลอง แม่น้ำ น้ำที่ใช้แล้วเหล่านี้จะมีสิ่งสกปรกเจือปนอยู่ด้วยเช่น ไขมัน สารเคมี ขยะ ดังนั้น น้ำที่ใช้แล้วจากชุมชนที่ยังไม่ได้ผ่านระบบบำบัดน้ำเสียก่อนลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะแล้ว จะเป็นเหตุแห่งความเน่าเสียของแหล่งน้ำสาธาณะนั้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่า จะต้องผ่านการบำบัดจนได้มาตรฐานคุณภาพน้ำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วจึงปล่อยออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะได้ ในขณะที่น้ำเสียจากชุมชนยังไม่มียกกฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกับน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ทั้ง ๆ ที่ชุมชนก็เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษแหล่งหนึ่ง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะความไม่พร้อมในการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียชุมชน ซึ่งเป็นอุปสรรคที่ทำให้ยังไม่มีการบำบัดน้ำเสียชุมชนอย่างกว้างขวาง จะมีก็เพียงบางท้องถิ่น เช่น ที่เทศบาลตำบลป่าตอง จังหวัดภูเก็ต และเมืองพัทยา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีแนวความคิดที่ชัดเจนแล้วว่า หากได้มีการบำบัดน้ำเสีย หรือน้ำที่ใช้แล้วของชุมชน ก่อนที่จะปล่อยออกสู่แหล่งน้ำสาธารณะแล้วจะช่วยลดปัญหาน้ำเน่าเสียลงไปได้มากและก็เป็นที่น่ายินดีว่า มีการนำเอาแนวความคิดนี้ลงไปสู่ภาคปฏิบัติแล้ว แต่ปัญหาที่ตามมาคือ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากการให้บริการบำบัดน้ำเสีย จะต้องตกเป็นภาระของประชาชน ภายใต้อัตราผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP) ซึ่งจำเป็นจะต้องหาวิธีการที่เหมาะสมและกำหนดอัตราที่เป็นธรรม ที่ประชาชนทุกชนชั้นจะรับภาระนี้ได้

ปัญหาสิ่งแวดล้อมชุมชนอีกปัญหาหนึ่งก็คือ ขยะ ขยะที่มีปริมาณมากเกินกว่าที่จะกำจัดให้หมดสิ้นไปได้ ย่อมเป็นปัญหาการตกค้างของขยะที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม ปัญหาขยะนั้น เมืองใหญ่ ๆ ทั่วโลก เช่น เยอรมัน ญี่ปุ่น คานาดา สหรัฐอเมริกา ฯลฯ รวมทั้งประเทศไทยต่างต้องเผชิญกับปัญหาขยะทั้งสิ้น

ปัญหาขยะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อยู่ใกล้ตัวคนมากที่สุด ทั้งนี้ เพราะทุกคนเป็นผู้ผลิต ขยะ เป็นผู้ทิ้งขยะ และเป็นผู้ที่ต้องเผชิญกับผลกระทบจากปัญหาขยะ เป็นแหล่งเพาะพันธุ์เชื้อโรค และเป็นบ่อเกิดแห่งโรคร้ายไข้เจ็บ เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคติดต่อ เช่น หนู แมลงสาบ แมลงวัน ฯลฯ ขยะจึงเป็นแหล่งสะสมมลพิษที่เป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่ประชาชนทุกคนรังเกียจในกลิ่นเหม็น และความสกปรก ซึ่งแน่นอนว่าไม่มีผู้ใดต้องการเผชิญกับมัน โดยเฉพาะให้มีขยะอยู่ใกล้บ้าน ดังเช่นคำกล่าวของชาวอเมริกันที่ว่า Not in my back yard หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า

WNIMBY หรืออีกนัยหนึ่งคือ อย่าให้มาอยู่ใกล้บ้านฉัน เพราะฉะนั้น เมื่อใดก็ตามที่มีข่าวแพร่หลาย ออกไปว่าจะมีการจัดทำที่ฝังกลบ (Landfill) เพื่อรองรับขยะขึ้นที่บริเวณใด ก็จะได้รับการต่อต้าน จากชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงบริเวณนั้น ที่เป็นเช่นนี้เพราะประชาชนไม่เชื่อเทคโนโลยีที่นำมาใช้ว่าจะมี ประสิทธิภาพเพียงพอ ที่จะป้องกันหรือกำจัดปัญหาหากลิ่นเหม็น ความสกปรก และแหล่งสะสมเชื้อ โรคได้ แม้จะมีการสร้างที่ฝังกลบขยะประเภทถูกสุขอนามัยก็ตาม

ในการจัดการขยะนั้นส่วนใหญ่มักจะมองไปถึงการใช้วิธีการหรือเทคโนโลยี หรือ เครื่องมือในการกำจัดขยะที่ทันสมัย เช่น ใช้เตาเผาขยะ หรือวิธีการฝังกลบ หรือใช้วิธีการทำปุ๋ยหมัก ซึ่งวิธีการเหล่านั้นล้วนแล้วแต่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเตาเผาขยะ หากไม่มี ประสิทธิภาพสูงมากพอแล้ว มีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดสารไดออกซิน (Dioxin) ซึ่งส่งผลให้ เกิดโรคมะเร็งในมนุษย์ได้ นอกจากนี้ยังมีราคาบำรุงรักษาแพง ในขณะที่การฝังกลบก่อให้เกิด ปัญหาหากลิ่น ความสกปรกและน้ำเสีย ส่วนปุ๋ยหมักทำให้เกิดปัญหาหากลิ่นเหม็นและแมลงวัน นี่เป็น เพียงตัวอย่างของปัญหาสิ่งแวดล้อมจากขยะ การใช้วิธีการในลักษณะนี้เป็นการแก้ปัญหาและ ป้องกันปัญหาที่ปลายเหตุ น่าจะทำการที่ต้นเหตุมากกว่า นั่นคือ การลดปริมาณขยะ ณ จุดกำเนิดขยะ ซึ่งหมายถึงการพยายามหาวิธีการที่นำมาใช้ให้ได้มากที่สุด

ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กล่าวมานั้น จัดเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมจากมลพิษที่เกิดจากการ ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ ซึ่งนอกจากนี้แล้ว ยังมีปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกด้านหนึ่ง คือ ปัญหา การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีผลมาจากการกระทำของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการตัดไม้ทำลาย ป่า การล่าสัตว์น้ำ การบุกรุกป่า การเผาป่า การปล่อยมลพิษไปทำลายทรัพยากรเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็น ปัญหามลพิษหรือปัญหาทรัพยากรที่ถูกทำลาย ล้วนแล้วแต่จะต้องมีมาตรการเหมาะสมในการ จัดการ เพื่อผลในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมให้คงอยู่สำหรับลูกหลานในอนาคต (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542, หน้า 7-14)

หลักการอันเป็นพื้นฐานในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

1. หลักความรับผิดชอบของรัฐ (State responsibility)

จากตราสารระหว่างประเทศที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ ปฏิญญาสตอกโฮล์มแห่งการประชุม สหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 และ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992 อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542) หรือ ปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 ที่ได้วางรากฐานของกฎหมายในการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศไว้ในปัจจุบัน โดยที่ปฏิญญาทั้ง 2 ฉบับ มีหลักการประการหนึ่งที่ เหมือนกันคือ ได้รับรองถึงสิทธิของรัฐอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายใน เขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ ในอันที่จะแสวงหาและใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวภายใต้

นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและแผนการพัฒนาของรัฐ ในขณะที่เดียวกันรัฐก็มีพันธกรณีระหว่างประเทศในอันที่จะไม่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนอันเป็นผลมาจากกิจกรรมต่าง ๆ ภายในเขตอำนาจแห่งชาติหรือการควบคุมของรัฐของตน ดังปรากฏในข้อบทที่ 21 ของปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 ที่ได้รับรองสิทธิและกำหนดพันธกรณีของรัฐในเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้

รัฐภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติและกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ มีอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐภายใต้นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของรัฐ และมีความรับผิดชอบเพื่อให้แน่ใจว่ากิจกรรมต่าง ๆ ภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐหรือภายใต้การควบคุมของรัฐจะไม่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น หรือต่อบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐตน” (Stockholm Declaration on Human Environment, 1972 อ้างถึงใน สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542)

หลักการของปฏิญญาฯ ดังกล่าวเป็นการยืนยันถึงสิทธิในอธิปไตยของรัฐในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรของตนที่สามารถกระทำได้ภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ โดยมีเงื่อนไขว่าในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดหรือสร้างความเสียหายต่อรัฐอื่นหรือต่อบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐใด ๆ หรือไม่ใช่สิทธิอธิปไตยเช่นว่านั้น ในทางที่ผิด ในส่วนของวิธีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรดังกล่าวนั้น ข้อบทที่ 5 ของปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 ได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมสำหรับทรัพยากรที่ไม่สามารถฟื้นฟูได้อีก โดยเฉพาะในทรัพยากรประเภทแร่ เช่น ถ่านหิน น้ำมัน หรือก๊าซธรรมชาติของโลกว่า จะต้องใช้ในลักษณะที่คำนึงถึงอันตรายจากการขาดแคลนในอนาคต และที่จะประกันได้ว่าประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรนั้น ได้ถูกแบ่งปันกันโดยมนุษยชาติทั้งหมด

หลักการเดียวกันนี้ได้รับการยืนยันโดยปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ในข้อบทที่ 2 ที่ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มแห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 หลักการของปฏิญญาทั้งสองฉบับนี้ ได้กำหนดความเชื่อมโยงบทบาทของรัฐในอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับพันธกรณีของรัฐในอันที่จะไม่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อรัฐหรือต่อบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐใด ๆ ซึ่งถือเป็นแม่แบบในเรื่องสิทธิและความรับผิดชอบของรัฐต่อพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน และจากพันธกรณีดังกล่าวทำให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม หรือหลีกเลี่ยงการกระทำหรือการอนุญาตในกิจกรรมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดหรือสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเช่นว่านั้นได้

พันธกรณีระหว่างประเทศของรัฐในอันที่จะไม่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น หรือต่อบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐใด เป็นการกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อกิจกรรมใด ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐหรือที่อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐในกรณีที่เกิดกิจกรรมเหล่านั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของรัฐอื่น หรือต่อสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐใด ๆ อันได้แก่ เขตบรรยากาศ ชั้นโอโซน และเขตทะเลหลวง เป็นต้น ความเสียหายที่วานี้ หมายความว่าความเสียหายในทางแพ่งที่เกิดจากการกระทำทั้งที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงลักษณะและขอบเขตของความเสียหายเป็นหลัก กล่าวคือ ความเสียหายนั้นจะต้องมีผลกระทบในวงกว้าง มีลักษณะค่อนข้างรุนแรง และมีปริมาณที่มากพอควร โดยรวมถึงความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมของเอกชนที่อยู่ในความควบคุมของรัฐ และโดยที่รัฐนั้นมิได้จัดการควบคุมที่ดีพอจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายดังกล่าวขึ้น พันธกรณีของรัฐดังกล่าวนี้ เป็นหลักขั้นพื้นฐานในการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมข้ามแดนในเบื้องต้น

2. หลักการรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกัน (Common but differentiated responsibility)

หลักการรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกันนี้มีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการเข้าถึง ใช้ประโยชน์และที่จะดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องร่วมกันปกป้องรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ไว้ รวมทั้งมีหน้าที่ที่จะไม่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรดังกล่าวอีกด้วย ซึ่งถือเป็นหน้าที่รับผิดชอบของเอกชนประการหนึ่งที่พึงมีต่อสังคม ต่อมา เมื่อประชาชนได้มอบสิทธิอำนาจของตนให้กับรัฐ จึงยอมถือเป็นหน้าที่ของรัฐต่อพันธกิจดังกล่าวเช่นกัน หน้าที่ที่วานี้ได้พัฒนาไปสู่หลักความรับผิดชอบของรัฐด้วยเช่นกัน ดังปรากฏในปฏิญญาไรโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration, 1992 อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542) ได้กล่าวถึงหลักความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกันของรัฐในข้อบทที่ 7 ว่า

รัฐในประชาคมโลกมีความรับผิดชอบร่วมกันแต่แตกต่างกันในการสงวน รักษา และฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศของโลก โดยรัฐที่พัฒนาแล้วจะต้องมีบทบาทเป็นผู้นำในความรับผิดชอบต่อความเสื่อมสลายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งในการดำเนินการเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวอีกด้วย (Rio Declaration, 1992 อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542)

โดยหลักแล้วจึงถือเป็นหน้าที่ของทุกประเทศที่จะต้องร่วมกันในการดูแลรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการคุ้มครองความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนั้น ทั้งนี้

เนื่องจากว่าในการพัฒนา ทุกประเทศต่างมีส่วนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วยกัน ดังนั้น จึงควรที่จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในความเสื่อมโทรมและเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากแต่ละประเทศมีศักยภาพของการพัฒนาในระดับที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีศักยภาพในการพัฒนาในระดับสูงย่อมที่จะต้องใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากกว่าประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาแล้วแต่กรณี ดังนั้น จึงย่อมที่จะต้องมีความรับผิดชอบและภาระในเรื่องดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มากกว่าประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านั้น ดังปรากฏในพิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารที่ทำให้เกิดการร่อยหรอของชั้นโอโซน (United Nations Environment Programme, 1987) หรือพิธีสารมอนทรีออล ค.ศ.1987 ที่ได้กำหนดให้ประเทศที่พัฒนาแล้วมีบทบาทเป็นแกนนำ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่ประเทศที่กำลังพัฒนา ในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคาร์บอนไดออกไซด์ในบรรยากาศร่วมกัน เป็นต้น

3. หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle: PP)

หลักการป้องกันล่วงหน้า เป็นมาตรการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีเหตุผลมาจากความเชื่อว่าการป้องกันปัญหาในความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่พึงกระทำควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังปรากฏในปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ที่ได้กล่าวถึงหลักการป้องกันล่วงหน้าไว้ในบทที่ 15 ว่า

รัฐพึงกำหนดมาตรการในการป้องกันปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการป้องกันล่วงหน้าเป็นมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายอันอาจเกิดขึ้นและสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ โดยที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปแล้วว่าการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้นจะต้องดำเนินการควบคู่ไปทั้งมาตรการในการป้องกันและในการแก้ไขปัญหาทั้งนี้ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายไปแล้วนั้น เป็นการยากที่จะแก้ไขให้กลับคืนมาดังเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมได้ เนื่องจากต้องใช้เวลาและทรัพยากรต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก หลักการป้องกันล่วงหน้านี้ได้ถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญาะหว่างประเทศหลายฉบับ และพัฒนาไปสู่หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายภายในของประเทศ อาทิ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการจัดทำแผนและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ เป็นต้น

ในการกำหนดมาตรการเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ ได้นำหลักเรื่องการป้องกันล่วงหน้ามาใช้ โดยเรียกร้องให้นานาประเทศเลือกใช้กรรมวิธีในการผลิตที่จะไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม หรือที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้

น้อยที่สุด อันได้แก่ การเลือกใช้วัสดุคืบที่เหมาะสม รวมทั้งใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

หลักการป้องกันล่วงหน้านี้ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของไทยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ได้บัญญัติหลักการในเรื่องดังกล่าวไว้หลายส่วน อาทิ ในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 4 ว่าด้วยการทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป และในหมวดที่ 4 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด รวมทั้งในส่วนที่ว่าด้วยการวางแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในหมวดที่ 3 ส่วนที่ 2 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นต้น

แต่เนื่องจากโครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยมีลักษณะแยกส่วนดังกล่าวที่กล่าวแล้วดังนั้น จึงควรที่จะได้นำหลักการของการป้องกันล่วงหน้าดังที่ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ให้ทั่วถึง อาทิ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อบูรณาการหลักการของการป้องกันล่วงหน้าอันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของชาติอย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยให้กลไกของกฎหมายในเรื่องมาตรการป้องกันนี้ สามารถดำเนินการได้อย่างบูรณาการทั้งระบบและมีประสิทธิภาพตามโครงสร้างในระบบกฎหมายไทย

4. หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นหลักการที่กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับผิดชอบในความเสียหายเช่นว่านั้น ดังปรากฏตามปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ที่ได้กล่าวถึงหลักความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษไว้ในข้อบทที่ 16 ว่า

องค์การของรัฐพึงใช้ความพยายามส่งเสริมมาตรการเพื่อกำหนดต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสนับสนุนหลักการที่ว่าผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษนั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ และโดยที่ไม่เป็นการบิดเบือนต่อหลักการของการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ (Rio Declaration on Environment and Development, 1992 อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542)

ภายใต้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ ในกรอบความคิดเดิมเป็นเรื่องที่รัฐพึงดำเนินมาตรการเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ก่อมลพิษจักต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้นทุนทางสังคมที่เสียไปจากกิจกรรมที่ได้สร้างความเสียหายขึ้นนั้น มาตรการที่ใช้โดยทั่วไปจะเป็นการควบคุมโดยตรง โดยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั้งมาตรฐานของสิ่งแวดล้อม

โดยทั่วไปและมาตรฐานจากแหล่งกำเนิดมลพิษขึ้น แล้วจึงดำเนินการควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐานเหล่านั้นในรูปของการชดเชยมาตรการแก้ไข ต่อมาหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ได้พัฒนาไปสู่การบูรณาการการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน โดยคิดคำนวณต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมและบวกเข้าไปในราคาสินค้าและบริการ ต่าง ๆ ในกรณีนี้ได้ก่อความเสียหายหรือผู้ผลิตอาจผลกระทบบางส่วนให้แก่ผู้บริโภคโดยการเพิ่มราคาสินค้าให้สูงขึ้น ราคาส่วนที่เพิ่มขึ้นคือต้นทุนส่วนหนึ่งของมาตรการป้องกันคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ในขณะที่สินค้าและบริการใดที่หันมาใช้สินค้าและบริการที่ไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการสนับสนุนหลักการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืนได้อีกทางหนึ่ง

การดำเนินมาตรการเพื่อให้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้น อาจกระทำได้ในหลายลักษณะ ดังนี้

1. การควบคุมโดยตรง เช่น กำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดมลพิษในความเสียหายจากแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น
2. มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การเก็บภาษีมลพิษจากผู้มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษทั้งผู้ใช้ทรัพยากร ผู้ผลิต และผู้บริโภค รวมทั้งค่าธรรมเนียมจากผู้ก่อมลพิษตามสัดส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้น
3. มาตรการอุดหนุน เช่น การจ่ายเงินอุดหนุนแก่เอกชนเพื่อช่วยลดภาระด้านการลงทุนในการดำเนินมาตรการป้องกันภาวะมลพิษในการประกอบกิจการ หรือการช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
4. มาตรการจูงใจ เช่น การลดภาระด้านภาษีอากรเกี่ยวกับการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อการควบคุมมลพิษ รวมทั้งจากการจัดหาผู้เชี่ยวชาญเพื่อการดำเนินการดังกล่าว
5. หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหาย (Liability and compensation)

เมื่อมีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือในบริเวณที่ถัดออกไปจากเขตแห่งชาติของรัฐโดยที่มิได้อยู่ในเขตอำนาจแห่งรัฐใดเลยก็ตาม ก็เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายนั้น ซึ่งปญญญาสตอกโฮล์มแห่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในข้อบทที่ 22 ดังนี้

รัฐต่าง ๆ พึงร่วมมือกันในการพัฒนาหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากภาวะมลพิษและความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อันเกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐ หรือการควบคุมของรัฐต่อบริเวณที่อยู่ถัดไปออกไป

จากเขตอำนาจแห่งรัฐของตน (Stockholm Declaration on Human Environment, 1972 อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542)

ในขณะที่ในข้อบทที่ 22 ของปฏิญญาสตอกโฮล์ม ค.ศ. 1972 เรียกร้องความร่วมมือของรัฐในการพัฒนาหลักเกณฑ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหาย ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้รัฐพัฒนากฎหมายภายในของตนในส่วนของความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากภาวะมลพิษและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ไว้ในข้อบทที่ 13 ของปฏิญญาฯ ดังกล่าวไว้ว่า

รัฐจะต้องพัฒนากฎหมายภายในของตนเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายสำหรับผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษและความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อีกทั้งต้องร่วมมือกันโดยไม่ชักช้าและอย่างแน่นนอนในอันที่จะพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ที่ได้รับผลจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจแห่งชาติหรือการควบคุมของรัฐต่อบริเวณที่อยู่ถัดไปจากเขตอำนาจของตน (Rio Declaration on Environment and Development, 1992 อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542)

6. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation)

หลักการพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืนคือการให้โอกาสแก่ท้องถิ่นและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ดังปรากฏตามปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้กล่าวถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ในข้อบทที่ 10 ว่า

ในการพัฒนาอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมีระบบการเมืองการปกครองที่ได้หลักประกันและคำนึงถึงบทบาทของท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Rio Declaration on Environment and Development, 1992 อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542)

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีการพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ว่า สิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ ดังนั้น ทุกคนจึงควรที่จะมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ หากจำแนกตามบทบาท ความสนใจ และโอกาสที่ประชาชนจะได้รับ อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ การมีส่วนร่วมที่ริเริ่มโดยรัฐ และการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มโดยประชาชน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมที่ริเริ่มโดยรัฐ (Top-down approach) หมายถึง การที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการที่รัฐได้คิดริเริ่มหรือกำหนดขึ้น กระบวนการของความคิดริเริ่ม

หรือความเต็มใจที่จะทำกิจการต่าง ๆ นั้น เกิดขึ้นจากการมอบหมาย สั่งการ หรือการขอความช่วยเหลือ โดยรัฐจะเป็นผู้มีบทบาทคอยชี้นำ ผลักดัน และกำหนดแนวทางให้ประชาชนปฏิบัติ

2. การมีส่วนร่วมที่ริเริ่มโดยประชาชน (Bottom-up approach) หมายถึง การที่ประชาชนได้มีความคิดริเริ่มและสมัครใจที่จะจัดทำกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ด้วยตนเอง เกิดจากความต้องการของประชาชนหรือของชุมชนนั่นเอง โดยริเริ่มตั้งแต่การคิดค้นการหากิจกรรมที่จะทำ ตัดสินใจที่จะทำกิจกรรมนั้น ตลอดจนกำหนดแนวทาง รูปแบบ และวิธีการในการจัดทำกิจกรรมนั้น ๆ ร่วมกัน รัฐจะมีบทบาทเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือและให้การสนับสนุนเท่านั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมนี้ ประชาชนควรจะได้มีส่วนร่วมทั้งในสิทธิที่จะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับสังคมจากปัญหาสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชน คณะบุคคล และองค์การพัฒนาเอกชน ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นร่วมกัน

นอกจากนี้ในข้อบทที่ 20 ของปฏิญญาวิโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ.1992 ยังได้กล่าวเพิ่มเติมถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้หญิงว่ามีความสำคัญและจำเป็นต่อการจัดการและพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และข้อบทที่ 21 ของปฏิญญาฯ เดียวกันนี้ยังได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของคนหนุ่มสาวที่เต็มไปด้วยความคิดสร้างสรรค์และมีอุดมการณ์อย่างกล้าหาญในการพัฒนาที่ยั่งยืน และในข้อบทที่ 22 ของปฏิญญาฯ ดังกล่าว ที่ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของชาวพื้นเมืองและชุมชนในท้องถิ่น ในการจัดการและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมโดยการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและประเพณีที่ได้สืบทอดกันมา ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐควรจะได้ตระหนักถึงและสนับสนุนบทบาทของชาวพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

การยอมรับแนวความคิดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ ได้นำไปสู่การพัฒนาบทบาทองค์การพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization) หรือ NGO ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งได้ขยายแนวความคิดในเรื่องอำนาจฟ้องคดีจากเดิมซึ่งอนุญาตให้เฉพาะผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงเท่านั้น โดยอนุญาตให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้ รวมทั้งได้ขยายขอบเขตไปถึงการฟ้องคดีแทนผู้เสียหายทั้งปวงหรือการฟ้องคดีแบบกลุ่มได้อีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้รับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการให้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ สิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล

จากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน เป็นต้น ภายใต้อำนาจของระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรของไทย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญถือว่ามิใช่เป็นเพียงหลักการพื้นฐานที่จะต้องนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มีผลบังคับใช้ โดยถือเป็นนโยบายของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้มีผลเป็นรูปธรรมตามรัฐธรรมนูญต่อไป ดังนั้น สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงยังไม่มีผลทางปฏิบัติ จนกว่าจะได้มีการนำหลักการเหล่านี้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ต่อไป

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ทั้งของประชาชนและองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ให้สิทธิแก่ประชาชนทั่วไปในการรับรู้ข่าวสารของทางราชการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในส่วนขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้สิทธิองค์กรเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม สามารถจดทะเบียนเป็นองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม ต่อกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ และมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากราชการ เพื่อดำเนินกิจกรรมในด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามวัตถุประสงค์ขององค์กรต่อไปได้ (อุคมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2556, หน้า 46-59)

ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในคดีละเมิดสิ่งแวดล้อม

1. ทฤษฎีทางกฎหมายแพ่ง

แต่ดั้งเดิมมาเมื่อนุษย์เริ่มรวมกลุ่มกันเป็นสังคม จึงต้องมีกฎเกณฑ์หรือระเบียบต่าง ๆ เพื่อป้องกันการละเมิด โดยกฎหมายลักษณะเดิมนั้นมุ่งเน้นไปยังการป้องกันการเบียดเบียนผู้อื่น หรือมีการประทุษร้ายซึ่งกันและกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นสิ่งที่ผิด กล่าวคือ ถือว่าเป็นความชั่วไม่ควรได้รับการสนับสนุนละเมื่อกกระทำความคิดแล้วต้องมีการปราบปรามการลงโทษเพื่อมิให้กระทำเช่นนั้นอีก ข้อนี้เป็นที่มาของหลักเรื่องความรับผิดชอบทางอาญา แต่ต่อมาได้เกิดแนวคิดว่าผู้กระทำความผิดต่อผู้อื่นนั้น แม้จะได้ถูกสังคมเอาตัวไปลงโทษแล้วแต่ก็ยังคงมีความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดนั้น ได้ก่อขึ้นยังคงอยู่ จึงต้องมีการเรียกร้องให้มีการชดเชยเยียวยาจากผู้กระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น ซึ่งการแก้ไขให้คืนดีเดิมเป็นการมุ่งถึงการชดเชยเยียวยาความเสียหายมิได้ลงโทษผู้กระทำความผิด

ผู้เสียหายทางแพ่งนั้นอาจจะได้รับความเสียหายอันเกิดจากการถูกละเมิด ซึ่งทำให้ได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิ อย่างหนึ่งอย่างใด ดังนั้นเมื่อผู้เสียหายนั้นถูกโต้แย้งสิทธิในทางแพ่ง จึงเป็นผู้เสียหายทางแพ่งที่มีอำนาจฟ้องร้องคดีเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ (ชัยยุทธ เวียงธีรวัฒน์, 2552, หน้า 68 - 69)

1.1 ทฤษฎีรับภัย (Theorie durisque)

ทฤษฎีรับภัย หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ทฤษฎีรับภัยที่สร้างขึ้น (Theorie du risquere) ถือว่า เมื่อมนุษย์ได้กระทำการใด ๆ แล้วยอมเป็นการเสี่ยงภัย คือ อาจมีผลดีหรือผลร้ายก็ได้ ผู้กระทำก็ต้องรับผลแห่งการเสี่ยงภัยนั้น ถ้ามีภัยหรือความเสียหายเกิดขึ้น

1.2 ทฤษฎีความผิด (Fault theory)

จากแต่เดิมนั้นถือกันว่าความรับผิดชอบในการละเมิดหากมีความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ที่ก่อความเสียหายจะต้องรับผิดชอบ โดยไม่มีสิทธิปฏิเสธความรับผิดชอบและถือว่าผู้ที่ได้กระทำการใดขึ้นมาย่อมต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากการกระทำของตน ต่อมาแนวความคิดดังกล่าวได้รับอิทธิพลทางศาสนา มากขึ้นและเริ่มมีความเชื่อและถือว่าผู้ที่ทำละเมิดคือผู้ที่ทำผิดศีลธรรมด้วย ดังนั้นการที่จะพิจารณาว่าผู้ใดทำละเมิดหรือไม่ จึงต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบภายในจิตใจด้วย กล่าวคือความรับผิดชอบในทางละเมิดจะมีได้เมื่อการกระทำนั้นเป็นความผิด (Fault) ความผิดในที่นี้คือการที่ผู้กระทำได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้ผู้อื่นเสียหายจึงต้องรับผิดชอบ

1.3 ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด (Strict liability)

ทฤษฎีนี้มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน ความรับผิดโดยไม่มี ความผิด (Liability without fault) ความรับผิดโดยผลแห่งกฎหมาย (Liability a imposed by the law) ความรับผิดโดยสมบูรณ์ (Absolute liability) ซึ่ง หมายถึง ความรับผิดที่ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบทั้งที่ไม่มี ความผิด กรณีที่จะถือเป็นความรับผิดเด็ดขาดต่อเมื่อมิใช่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยมีเจตนาดี หรือเจตนาร้าย และไม่ว่าผู้กระทำจะรู้หรือไม่รู้ถึงการกระทำนั้นหรือไม่ก็ตาม ผู้กระทำก็ไม่พ้นความรับผิด รากฐานแห่งแนวคิดเริ่มมาจาก การที่จำเลยก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อสมาชิกในสังคม (सनันทกรณ โสคติพันธุ์, 2552, หน้า 65)

2. แนวคิดการดำเนินคดีความรับผิดทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม

ความรับผิดทางแพ่งในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมได้รับการพัฒนาขึ้นมาจากหลักความรับผิดทางละเมิดภายใต้แนวคิดที่ว่าเมื่อบุคคลได้กระทำผิดไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือประมาท ย่อมจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำนั้น มาตรฐานความรับผิดทางแพ่งในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันอยู่ภายใต้หลักความรับผิดบนพื้นฐานความผิดในการกระทำที่เป็นความผิด ซึ่งเป็นแนวคิดในช่วงต้นของการพัฒนาการเรื่องความรับผิดเกิดจากกิจกรรมบางประเภทในปัจจุบัน เช่น การขนส่งของเสียอันตรายข้ามแดน เป็นต้น หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด

ที่เป็นบทสันนิษฐานความรับผิดชอบของผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมที่แม้ไม่มีการกระทำที่เป็นความผิดแต่ยังคงต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบผู้ก่อมลพิษ และความรับผิดชอบเด็ดขาดที่เป็นบทสันนิษฐานความรับผิดชอบโดยปราศจากข้อยกเว้นความรับผิดชอบที่โดยทั่วไปจะใช้ในกรณีของความเสียหายที่ร้ายแรงจากกิจกรรมบางประเภท เช่น กิจกรรมทางนิวเคลียร์ เป็นต้น หลักการเหล่านี้ได้ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาและอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมหลายฉบับในปัจจุบัน

การชดเชยและเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเป็นมาตรการที่สำคัญของความรับผิดชอบทางแพ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและเพื่อชดเชยความสูญเสียในชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์ให้คืนสู่สถานะที่ใกล้เคียงสภาพเดิมให้มากที่สุด ระบบการชดเชยเยียวยาความเสียหายนี้ต้องอาศัยมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ในการประเมินมูลค่าความเสียหาย โดยทั่วไปการฟื้นฟูความเสียหายนี้มักจำกัดขอบเขตเพียงในความเสียหายต่อมนุษย์ทรัพย์สิน ความสูญเสียในทางเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ แร่ พืช และสัตว์ แต่ทั้งนี้ จะไม่ครอบคลุมถึงระบบนิเวศของสิ่งแวดล้อม การชดเชยความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวมักเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสูญเสียทางเศรษฐกิจของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพยากรที่เสียหายไปนั้นเป็นสำคัญ เช่น เจ้าของที่ดินหรือปศุสัตว์ เป็นต้น

การชดเชยเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักการของความรับผิดชอบทางแพ่งในระบบกฎหมายทั่วไปมักไม่นิยมที่จะนำมูลค่าความเสียหายที่ได้รับไปทำการแก้ไขฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมที่เสียหายโดยตรง ในบางระบบกฎหมายจะกำหนดให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขความเสียหายให้คืนสู่สภาพที่ใกล้เคียงกับของเดิม ซึ่งได้แก่ การทำความสะอาดสิ่งแวดล้อมที่ปนเปื้อน หรือการทดแทนทรัพยากรที่สูญหายไปในการณ์ของพืชหรือสัตว์ เป็นต้น โดยการใช้จ่ายมาตรการทางปกครองสั่งให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการเช่นว่านั้นซึ่งต้องอาศัยการกำหนดมูลค่าความเสียหายทางแพ่งที่มีประสิทธิภาพ ในประเทศนอร์เวย์ มูลค่าความเสียหายจะถูกชำระไปยังหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขฟื้นฟูความเสียหายโดยตรง เอกชนอาจได้รับการชดใช้เป็นเงินในกรณีที่มีความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนั้นมิได้เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ในทางมหาชน เช่น ความเสียหายต่อที่ดินของเอกชน เป็นต้น

โดยหลักแล้วรัฐย่อมเป็นผู้เสียหายและมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบและชดใช้ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมได้เนื่องจากสิ่งแวดล้อมถือเป็นสาธารณสมบัติในความดูแลรับผิดชอบของรัฐ และในกรณีที่เป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยและทรัพย์สินของเอกชน สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าวย่อมครอบคลุมถึงเอกชนและประชาชนทั่วไปที่ได้รับความเสียหายเช่นนั้น ในส่วนของกลุ่มผลประโยชน์จะมีสิทธิในการดำเนินมาตรการทางแพ่งตามเงื่อนไขของระบบกฎหมายที่ประเทศต่าง ๆ ได้กำหนดไว้ อาทิ ได้รับมอบอำนาจจากผู้เสียหายให้ดำเนินคดี

หรือมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินค่าความเสียหาย หรือเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามในคดี เป็นต้น (อุดมศักดิ์ สิ้นธิพงษ์, 2556, หน้า 135)

2.1 ความรับผิดโดยเคร่งครัดในคดีความผิดเกี่ยวกับมลพิษทางสิ่งแวดล้อม (Strict liability)

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ได้กำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดโดยเคร่งครัดโดยบัญญัติว่า “...มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะรู้ไว้หรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม” ซึ่งการบัญญัติให้ต้องรับผิดโดยเคร่งครัดนี้ได้บัญญัติเหมือนกับความรับผิดของผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 437 ซึ่งบัญญัติว่าในวรรคแรกว่า “บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นได้เกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้เสียหายนั่นเอง” และวรรคสอง “ความในข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของตนซึ่งทรัพย์สินนั้นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย” บทบัญญัติมาตรา 437 เป็นเรื่องของความรับผิดโดยเคร่งครัด โดยกำหนดให้ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายต้องรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากทรัพย์สินนั้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นจะจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม ผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายตามมาตรานี้ หมายถึงผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายนั้นตามความเป็นจริงในขณะที่เกิดความเสียหายนั้น (อุดมศักดิ์ สิ้นธิพงษ์, 2556, หน้า 147)

2.2 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้รับรองและนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายทั้งในกรอบแนวคิดเดิมและในส่วนที่ขยายออกไปมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยในกรอบแนวคิดเดิมของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้บัญญัติไว้ส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษให้ต้องรับผิดในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน รวมทั้งสิ่งแวดล้อมจากการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดนั้น และในแนวคิดที่ขยายออกไปของหลักการเดียวกันนี้โดยบัญญัติไว้ในส่วนของมาตรการส่งเสริม (Incentive) โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษในการติดตั้งและดำเนินการเพื่อลดมลพิษจากกระบวนการผลิต รวมทั้งในการสนับสนุนการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุนในกระบวนการลดมลพิษจากการผลิตในกิจการของตน ซึ่งเป็นการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาใช้ในเชิงสร้างสรรค์ โดยการลดภาระทางด้านต้นทุนการผลิต

ของผู้ประกอบการที่จะต้องรับผิดชอบตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายลง ทั้งนี้ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ ได้ถูกนำมาใช้ในการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้ขนส่ง และผู้ครอบครองวัตถุอันตราย ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 และถูกขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในวงจรการเคลื่อนย้ายวัตถุอันตราย ดังกล่าว ได้แก่ ผู้ขายหรือผู้ส่งมอบ รวมทั้งนายจ้าง ตัวการ ผู้ว่าจ้าง หรือเจ้าของกิจการ ต้องร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดของผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้ครอบครอง ผู้ขาย หรือผู้ส่งมอบวัตถุอันตรายนั้น จึงเห็นได้ว่าเกณฑ์ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายนั้น จึงน่าจะส่งผลดีต่อหลักเกณฑ์ของกฎหมายไทยในประเด็นของตัวบุคคลที่ต้องรับผิดชอบตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

อย่างไรก็ดี หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 นั้น เป็นการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ครอบครองหรือเกี่ยวข้องกับสิ่งที่จะก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งเป็นเพียงแนวคิดเดิมของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายดังที่กล่าวแล้ว ในส่วนของแนวคิดที่พัฒนาไปสู่การบูรณาการการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมทางเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน โดยการคิดคำนวณต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษเข้าไว้ในต้นทุนสินค้าและบริการนั้น ยังไม่ปรากฏในกฎหมายของไทยแต่อย่างใด มีเพียงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่นำหลักการดังกล่าวมาใช้เพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น โดยนอกจากรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบแทนในส่วนของต้นทุนของสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้นแล้ว ยังต้องรับภาระในส่วนของสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรที่ผู้ประกอบการได้รับในมาตรการส่งเสริมดังกล่าวอีกด้วย ซึ่งยังไม่สอดคล้องตามหลักการของหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายอย่างแท้จริง

ดังนั้น จึงเห็นว่าควรที่จะได้นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในส่วนของแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่คำนวณต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ในสินค้าและบริการ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น อาทิ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติปริมาณเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 เป็นต้น การคิดคำนวณต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมเข้าไว้ในสินค้าและบริการนี้ถือได้ว่าได้มาเป็นมาตรการการป้องกันทางสิ่งแวดล้อมอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ต้องเสียหายจากการบริโภคสินค้าและบริการนั้น โดยการรับภาระในราคาสินค้าและบริการที่สูงขึ้นถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันในปัจจุบันที่จะมีผลต่อสิ่งแวดล้อมในอนาคต ถึงแม้ว่าเมื่อใช้หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายแล้วจะทำให้ต้นทุนของสินค้าและบริการเพิ่มสูงขึ้นก็ตาม ซึ่งในที่สุดแล้วทั้ง

ผู้ผลิตและผู้บริโภคต่างถือเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องร่วมกันรับผิดชอบในต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมที่ต้องเสียไปจากการผลิตหรือการบริโภคสินค้าและบริการนั้น

2.3 หลักการว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหาย (Liability and compensation)

ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้รัฐพัฒนากฎหมายภายในของตนในส่วนของความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากภาวะมลพิษและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ไว้ในข้อบทที่ 13 ของปฏิญญาฯ ดังกล่าวไว้ว่า

รัฐจะต้องพัฒนากฎหมายภายในของตนเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายสำหรับผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษและความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อีกทั้งต้องร่วมมือกันโดยไม่ชักช้าและอย่างแน่นนอนในอันที่จะพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ที่ได้รับผลจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจแห่งชาติหรือการควบคุมของรัฐต่อบริเวณที่อยู่ถัดไปจากเขตอำนาจของตน (Rio Declaration on Environment and Development, 1992 อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542)

หลักการตามข้อบทที่ 13 ของปฏิญญาริโอ ค.ศ. 1992 นี้ มุ่งเน้นคุ้มครองความเสียหายและการชดเชยเยียวยาในความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจของรัฐและได้สร้างความเสียหายต่อบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐที่มนุษยชาติได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันซึ่งได้แก่ ทะเลหลวง บริเวณพื้นที่ และห้วงอวกาศสากล โดยความรับผิดชอบเช่นนี้อยู่บนหลักการของหลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด (Strict liability) โดยถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐผู้มีเขตอำนาจและใช้อำนาจนั้นในการควบคุมและดำเนินการในกิจกรรมใด ๆ ในเขตอำนาจแห่งชาติของรัฐตน โดยมีต้องคำนึงว่าการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของรัฐนั้น จะเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม (อุดมศักดิ์ สันธิพงษ์, 2556, หน้า 46-59)

หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ และรัฐสวัสดิการในประเทศไทย

รัฐสวัสดิการ (Welfare state) รัฐสวัสดิการ ในความหมายรวบยอดหมายถึง รัฐหรือประเทศที่มีการจัดระบบสวัสดิการสังคมอย่างทั่วด้านให้แก่ทุกคนในสังคมอย่างถ้วนหน้า (Welfare for all) สวัสดิการต่าง ๆ ที่จัดขึ้นนั้นดำเนินงานโดยรัฐทั้งหมด รัฐสวัสดิการมีลักษณะทั่วไป 3 ประการ คือ

1. รัฐประกันรายได้ขั้นต่ำของทุกคนในสังคม โดยไม่คำนึงว่าผู้นั้นเป็นใคร ประกอบอาชีพใดหรือมีทรัพย์สินมากน้อยเพียงใด

2. สร้างความมั่นคงในชีวิต ให้แก่ทุกคน ทุกครัวเรือน โดยให้มีหลักประกันทางรายได้ และอยู่รอดปลอดภัยจากภาวะวิกฤติต่าง ๆ

3. ไม่เลือกปฏิบัติ ต่อกลุ่มคน ไม่แบ่งแยกชนชั้นและสถานภาพทางสังคม ให้ได้รับ บริการสังคม (Social service) อย่างเสมอกัน ด้วยมาตรฐานที่ดีที่สุด เท่าเทียมกัน

รัฐสวัสดิการถูกสร้างขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในประเทศอังกฤษ ประเทศ สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน ด้วยนโยบายสังคม (Social policy) ของพรรค แรงงาน (Labour party) พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social democrat party) และพรรคสังคมนิยม ในยุโรป (Socialism party) เนื่องจากว่าพรรคเหล่านี้เป็นตัวแทนของคนชั้นล่างที่เป็นมนุษย์ค่าจ้าง (Wage earners) และคนชั้นกลาง (Middle class) ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมอุตสาหกรรม พรรค เหล่านี้จึงมีนโยบายเกี่ยวกับภาษีก้าวหน้า ภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดก เพื่อให้รัฐบาลมีรายได้สูง แล้วนำรายได้นั้นมาจัดสรรเป็นสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความ มั่งคั่งให้แก่คนในสังคม แต่นโยบายภาษีดังกล่าวกระทบต่อความมั่นคงของคนชั้นสูงและชนชั้น นายทุน นโยบายสร้างรัฐสวัสดิการจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในยุคที่อำนาจรัฐอยู่ภายใต้การยึดครอง ของพรรคนายทุนหรือพรรคของพวกขุนนาง การเกิดรัฐสวัสดิการจึงเกิดขึ้นได้ยาก

หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และความเป็นรัฐ สวัสดิการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐไว้ใน หมวด 5 ซึ่งเป็นหมวดที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญที่ยังไม่เคยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มา ก่อน โดยหลักการสำคัญในการบัญญัติหมวดนี้ขึ้นมา ก็เพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการดูแล และจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชน เนื่องจากบางเรื่องเป็นมาตรการพื้นฐานที่รัฐควรจะทำ กับประชาชน จึงต้องบัญญัติให้เป็นหน้าที่โดยตรง (บังคับรัฐจัดสวัสดิการ)

การบัญญัติหน้าที่ของรัฐในหมวดนี้ เกิดจากแนวคิดที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการ ทบทวนหมวดสิทธิเสรีภาพ และหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน มาซึ่งบางเรื่องเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ สิทธิในการ ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค รวมทั้งบาง เรื่องในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น การจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการ ดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นต้น ซึ่งได้บัญญัติไว้เพียงว่าเป็นสิทธิของประชาชนแต่ไม่ เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ เช่น ให้ประชาชนมีสิทธิขอข้อมูลจากรัฐได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่ สามารถทำได้ โดยการอ้างระเบียบต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อทำให้สิทธิของประชาชนที่จะรับประโยชน์จาก รัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ย้ายสิทธิของประชาชนจากหมวดสิทธิ เสรีภาพและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบางส่วน ไปอยู่ในหมวด หน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นหมวดใหม่ที่

เพิ่มขึ้นมา โดยนำเอาเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญมาบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งมีสภาพบังคับที่กำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ซึ่งจะทำได้ไม่ต้องกังวลว่าประชาชนจะมีสิทธิหรือไม่ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐ และรัฐต้องดำเนินการ โดยได้วางหลักการทั่วไปของหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ให้แตกต่างกับ

แนวนโยบายแห่งรัฐ คือ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ ไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้รัฐปฏิบัติได้ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเรื่อง หลักการสำคัญและจำเป็นเท่านั้นซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนและเหมาะสมกับสถานะ

ทางการเงินการคลัง ส่วนหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเรื่องทิศทางหรือแนวทางในการ ดำเนินนโยบายของรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการจึงไม่อาจเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องให้รัฐปฏิบัติได้

จากแนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นจึงได้มีการบัญญัติหน้าที่ ของรัฐไว้ในหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย หน้าที่พื้นฐานของรัฐและหน้าที่ของรัฐในการทำให้สิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่ “จับต้องได้” โดย สรุปดังนี้

1. หน้าที่พื้นฐาน ได้แก่

1.1 รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่ง อาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคง ของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน

1.2 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

2. หน้าที่ของรัฐในการทำให้สิทธิของประชาชนเป็นสิ่งที่ “จับต้องได้” ได้แก่

2.1 รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัย เรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยรัฐต้องดำเนินการให้ ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอด ชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการ จัด การศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การศึกษาดังกล่าวมี คุณภาพและได้มาตรฐานสากล และในการศึกษาทุกระดับนั้น รัฐต้องมุ่งเน้นพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคน ดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตนและมีความรับผิดชอบต่อ ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ และให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้น เพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้าง และพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู

2.2 รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่ว ถูง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกัน โรค และ

ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด พัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

2.3 รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ ในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคดังกล่าวข้างต้น รัฐต้องดูแลให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน

2.4 รัฐต้องอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

2.5 รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.6 ในการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ดำเนินการ ถ้าการนั้นมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต และในการดำเนินการหรืออนุญาตดังกล่าว รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมโดยไม่ชักช้า

2.7 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

2.8 รัฐต้องดูแลรักษาคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงจรรวมเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน โดยรัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ ในการนี้ องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกันรวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้หรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.9 รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค

2.10 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, หน้า 14-17)

หน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการดูแลและจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชนเป็นหลักประกันว่ารัฐจะต้องดำเนินการ หากไม่ดำเนินการ ประชาชนสามารถฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการได้ดังที่กล่าวข้างต้น ซึ่งนอกจากบัญญัติหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนี้จะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริงยังเป็นการป้องกันปัญหาฝ่ายการเมืองในการแอบอ้างนำสิ่งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไปเป็นนโยบายของพรรคการเมืองเพื่อสร้างคะแนนนิยมอีกด้วย นอกจากนี้แล้วบุคลากรของรัฐจะต้องตระหนักว่าในการให้บริการขั้นพื้นฐานดังกล่าวนี้ เป็นหน้าที่ที่ต้อง

ดำเนินการและต้องทำอย่างเต็มความสามารถ ด้วยจิตสำนึกอย่างแท้จริงเพื่อก่อให้เกิดความผาสุกของคนในชาติอย่างยั่งยืน (วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ, 2560 อ้างถึงใน สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542)

สำหรับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560 - 2564 โดยมีแผนดังนี้

แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560 - 2564

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560 - 2564 ซึ่งเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อวางกรอบแนวคิดและทิศทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในช่วงระยะ 5 ปีข้างหน้า ประกอบด้วย ประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและเป็นธรรม ให้มีความสำคัญต่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยคำนึงถึงขีดจำกัดและศักยภาพในการฟื้นตัวของระบบนิเวศธรรมชาติ เพื่อรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความสมดุลและเป็นธรรม และเกิดความมั่นคง โดยมีกลยุทธ์ที่สำคัญ คือ

กลยุทธ์ที่ 1.1 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน

กลยุทธ์ที่ 1.2 การมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดความยั่งยืน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี ได้รับการป้องกัน บำบัดและฟื้นฟู มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ณ แหล่งกำเนิด ลดปริมาณของเสียที่เกิดขึ้น รวมถึงเพิ่มความรับผิดชอบของผู้ผลิตให้มีบทบาทในการจัดการผลิตภัณฑ์ของตนเองและซากผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นอย่างครบวงจร โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการ โดยมีเป้าหมายของยุทธศาสตร์ คือ สิ่งแวดล้อมได้รับการจัดการที่ดีอย่างมีคุณภาพทั้งการป้องกัน บำบัด ฟื้นฟู และการถ่ายทอดสิ่งแวดล้อมที่ดีสู่รุ่นต่อไป โดยมี 3 กลยุทธ์ที่สำคัญ คือ

กลยุทธ์ที่ 2.1 การป้องกัน ลด และขจัดมลพิษ

กลยุทธ์ที่ 2.2 การเยียวยาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ

กลยุทธ์ที่ 2.3 การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมชุมชน และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า และยั่งยืนเพื่อให้ทุกภาคส่วนใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และลดการเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด และพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยมี

เป้าหมายของยุทธศาสตร์ คือ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความคุ้มค่า และยั่งยืน โดยมี 3 กลยุทธ์ที่สำคัญ คือ

กลยุทธ์ที่ 3.1 การส่งเสริมการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

กลยุทธ์ที่ 3.2 การส่งเสริมการผลิตและบริการที่ยั่งยืน

กลยุทธ์ที่ 3.3 การพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 สร้างศักยภาพเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ และส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศ เป็นการสร้างศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ที่มีความเปราะบาง และมีความเสี่ยงให้สามารถเตรียมพร้อมรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ตลอดจนให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างร่วมมือในการดำเนินงานตามพันธกรณีและความตกลงกับประเทศเพื่อนบ้าน ภูมิภาค และประชาคมโลก ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายของยุทธศาสตร์คือ ทุกภาคส่วนมีศักยภาพในการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ และมีความพร้อมในการร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมกับต่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและโลกที่เป็นเชิงรุก โดยมี 3 กลยุทธ์ที่สำคัญ คือ

กลยุทธ์ที่ 4.1 การสร้างความรู้ ความเข้าใจและพัฒนาศักยภาพของประชาชนด้านการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

กลยุทธ์ที่ 4.2 การพัฒนาแผนงานและเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

กลยุทธ์ที่ 4.3 พัฒนาความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

บทที่ 3

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม

เนื้อหาในบทนี้ จะได้กล่าวถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมทั้งการกระทำที่เป็นละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวด 6 มาตรา 96, 97 และกองทุนสิ่งแวดล้อมในฐานะหน่วยงานที่รวบรวมเงินกองทุนจากผู้ก่อมลพิษ

การกระทำละเมิดและความรับผิดทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม

1. ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 นั้นเป็นมาตราหลักของเรื่องละเมิด ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

จากบทบัญญัติของมาตรา 420 สามารถแบ่งแยกหลักเกณฑ์ของการกระทำละเมิดออกเป็น 4 ประการคือ

1. ผู้ใด
2. กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
3. โดยผิดกฎหมาย
4. ทำให้บุคคลอื่นเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด

1. ผู้ใด คำว่า ผู้ใด ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยนั้นคือบุคคลซึ่งเป็นผู้กระทำซึ่งบุคคลในที่นี้อาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามกฎหมายก็ได้ และบุคคลนี้อาจจะเป็นผู้เยาว์ ผู้ไร้ความสามารถ หรือบุคคลวิกลจริตก็ได้ ขอให้บุคคลนั้นมีความรู้สำนึกในการกระทำก็เพียงพอที่จะเป็นผู้กระทำละเมิดได้ ซึ่งในเรื่องความรับผิดทางละเมิดนั้นไม่นำหลักเรื่องความสามารถในการทำนิติกรรมของบุคคลมาใช้

2. จงใจหรือประมาทเลินเล่อ

คำว่า จงใจ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 นี้ หากเทียบกับประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 ก็คงเทียบได้ได้ตามวรรคสองเท่านั้น กล่าวคือ การกระทำที่จงใจทางแพ่งนี้

จะหมายเฉพาะการกระทำที่ประสงค์ต่อผลเท่านั้น แต่ไม่หมายความรวมถึงการกระทำที่ยอมเล็งเห็นผลด้วย

ในส่วนของกรกระทำนั้นแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ

2.1 การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึก

การกระทำโดยเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกคือการกระทำที่ผู้กระทำรู้สึกตัว และรู้ว่าตนได้กระทำการอย่างใดออกไป เช่น นายไก่อปีนยิงนายชวดถึงแก่ความตาย การกระทำของนายไก่อนี้เป็นการกระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและเป็นการกระทำที่ประสงค์ต่อผลของการกระทำ ซึ่งต้องการที่จะให้นายชวดถึงแก่ความตายเนื่องจากอาวุธปืนเป็นอาวุธที่รุนแรง เป็นต้น

2.2 การงดเว้นการกระทำ

การงดเว้นการกระทำนั้นต้องเป็นการงดเว้นการกระทำตามหน้าที่เท่านั้น หากไม่มีหน้าที่ก็ไม่ถือว่าเป็นการงดเว้นการกระทำ การงดเว้นการกระทำตามหน้าที่มีหลายชนิด เช่น

2.2.1 หน้าที่ที่เกิดจากกฎหมายบัญญัติ

หน้าที่ที่เกิดจากกฎหมายบัญญัติเป็นหน้าที่ที่มีกฎหมายบัญญัติให้บุคคลต้องกระทำ ซึ่งกฎหมายที่บัญญัติหน้าที่ของบุคคล ได้แก่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 เรื่องครอบครัว เช่น บิดามารดาหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูบุตร สามีมีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูภรรยา เป็นต้น

2.2.2 หน้าที่ตามระเบียบหรือคำสั่ง

ในบางครั้งกฎหมายอาจให้หน่วยงานนั้นออกระเบียบให้คนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติได้ หากฝ่าฝืนระเบียบที่กฎหมายออกให้ก็ถือว่าเป็นการละเว้นหรืองดเว้นจากหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น ตามระเบียบว่าด้วยการเงิน พนักงานการเงินเมื่อรับเงินมาแล้วต้องนำไปฝากคลังจังหวัด ถ้าพนักงานการเงินฝ่าฝืนระเบียบไม่นำส่งคลังจังหวัด แม้จะเอาไปเก็บไว้ในเซฟแล้วถูกงัดไป ก็ถือว่าพนักงานคนนี้ต้องรับผิดชอบละเมิด

2.2.3 หน้าที่ที่เกิดจากสัญญา

เมื่อบุคคลใดทำสัญญาอย่างใดขึ้น บุคคลนั้นก็จะมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญานั้น หากไม่ปฏิบัติตามสัญญาก็จะผิดสัญญาและเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นนอกจากบุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบสัญญาแล้ว บุคคลนั้นก็ต้องรับผิดชอบละเมิดด้วย เช่น พี่เลี้ยงเด็กมีหน้าที่เลี้ยงเด็กตามสัญญา หน้าที่ของพี่เลี้ยงเด็กคือการดูแลเด็ก หากพี่เลี้ยงเด็กประมาททำให้เด็กเกิดอันตราย ก็ถือว่าพี่เลี้ยงเด็กนั้นผิดสัญญาและในขณะที่เดียวกันก็ต้องรับผิดชอบละเมิดด้วย

2.2.4 หน้าที่ที่เกิดจากการกระทำครั้งก่อนของตน

เป็นกรณีที่ผู้ทำละเมิดกับผู้เสียหายไม่เคยมีนิติสัมพันธ์กันมาก่อน ไม่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไร แต่เนื่องจากการกระทำครั้งก่อนของตนจึงทำให้เกิดหน้าที่ขึ้นมาที่ตนจะต้องกระทำ ซึ่งหากตนไม่กระทำในตอนแรกก็ไม่มีความผิดตามมาเช่น การจูงคนตาบอดข้าม

ถนน แล้วเขาถูกรถชน บุคคลนั้นก็ต้องรับผิดชอบละเมิด อันเกิดจากหน้าที่ที่เกิดจากการกระทำครั้งก่อนของคนด้วย

คำว่า ประมาทเลินเล่อ หมายถึงการกระทำโดยขาดความระมัดระวังซึ่งการกระทำนั้นสามารถป้องกันได้แต่ผู้กระทำมิได้ป้องกันและหาได้ใช้ความระมัดระวังเพียงพอไม่ ในการวินิจฉัยระดับความระมัดระวังนั้นจะต้องสมมติบุคคลขึ้นเปรียบเทียบกับบุคคลที่มีความระมัดระวังตามพฤติการณ์ของความรับผิดชอบและตามฐานะในสังคมเช่นเดียวกับผู้กระทำความเสียหายซึ่งต้องพิจารณาถึงภาวะ วัสดุ และพฤติการณ์หลาย ๆ อย่างประกอบกัน เช่น นาย ก ขับรถติดไฟแดงปรากฏว่ามีคนถือระเบิดขึ้นมาขู่ นาย ก จึงตกใจเหยียบคันเร่ง รถเลยไปชนรถของนาย ข ที่จอดอยู่เช่นนี้ หากนำวัสดุและพฤติการณ์ของบุคคลสมมติมาเปรียบเทียบกับแล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าเมื่อมีคนถือระเบิดมาขู่ นาย ก ย่อมตกใจกลัว ดังนี้จะถือว่านาย ก ประมาทเลินเล่อมิได้

3. โดยผิดกฎหมาย

คำว่า ผิดกฎหมาย นี้จะต้องเป็นการกระทำต่อผู้อื่นโดยผิดกฎหมาย ถ้าบุคคลนั้นมีสิทธิหรืออำนาจที่จะทำได้แล้วโดยชอบก็ย่อมไม่เป็นละเมิด

4. ทำให้บุคคลอื่นเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด

ความเสียหายแก่ชีวิตตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 ก็คือ ตายนั่นเอง จะเจตนาฆ่า จะไตร่ตรองไว้ก่อนหรือจะฆ่าโดยไม่เจตนา ก็เป็นความเสียหายแก่ชีวิตเหมือนกัน

ความเสียหายแก่อนามัย เช่น โรงงานปล่อยคลื่น กลิ่น หรือควันรบกวน หรือมีการสิ้นสละเทือน เป็นต้น

ความเสียหายแก่เสรีภาพ เช่น การกักขัง เป็นต้น

ความเสียหายแก่ทรัพย์สิน เป็นความเสียหายที่เห็นได้ชัดเจน เช่น การไปวางเพลิงเผาทรัพย์สินของผู้อื่น หรือ ไปเตะรถคนอื่นบอบ เหล่านี้ถือเป็นความเสียหายแก่ทรัพย์สินทั้งสิ้น

ความเสียหายแก่สิทธิ ความเสียหายแก่สิทธินี้หมายถึงความถึงสิทธิอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพและทรัพย์สิน (ชัยยุทธ เวียงธีรวัฒน์, 2552, หน้า 94 - 101)

การรับช่วงสิทธิและการใช้สิทธิไล่เบียด

การรับช่วงสิทธินั้นเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 หนี้ มาตรา 227 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 227 “เมื่อเจ้าหนี้ได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเต็มตามราคาทรัพย์สินหรือสิทธิซึ่งเป็นวัตถุแห่งหนี้แล้ว ท่านว่าลูกหนี้ย่อมเข้าสู่ฐานะเป็นผู้รับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้อันเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือสิทธิอื่น ๆ ด้วยอำนาจกฎหมาย”

นอกจากการรับช่วงสิทธิจากบทบัญญัติทั่วไปมาตรา 227 แล้ว ยังปรากฏอยู่ใน
บรรพ 3 เรื่องประกันวินาศภัย ซึ่งมาตรา 880 บัญญัติว่า

มาตรา 880 “ถ้าความวินาศภัยนั้นได้เกิดขึ้นเพราะการกระทำของบุคคลภายนอกไซ้
ผู้รับประกันภัยยอมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยและของผู้รับประโยชน์ซึ่งมีต่อ
บุคคลภายนอกเพียงนั้น

ถ้าผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแต่เพียงบางส่วนไซ้ ท่านห้ามมิให้ผู้รับ
ประกันภัยนั้นใช้สิทธิของตนให้เสื่อมเสียสิทธิของผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์ในการที่เขา
จะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนจากบุคคลภายนอกเพื่อเศษแห่งจำนวนวินาศนั้น”

1.2 ความรับผิดชอบในทางแพ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.
2535 หมวด 6 มาตรา 96, 97

ความรับผิดชอบในทางแพ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ.2535 หมวด 6 มาตรา 96, 97 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 96 “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือ
แพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือ
เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง
แหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่า
การรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของ
เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้น
นั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือ
ของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของ
มลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมี
หน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่าย
จริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

มาตรา 97 “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอัน
เป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสา
ธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของ
ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น”

ความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษ

กฎหมายภายในของไทยได้รับหลักการในเรื่องความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษมาบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน ดังปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่ได้กล่าวถึงความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดไว้ในมาตรา 96 ว่า

“แหล่งกำเนิดมลพิษใด ก่อให้เกิด หรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหล หรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม...”

จะเห็นได้ว่าแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 96 นี้ มีความหมายกว้างครอบคลุมแหล่งกำเนิดมลพิษที่เคลื่อนที่ได้และเคลื่อนที่ไม่ได้ หากมีผู้ได้รับความเสียหายจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษเหล่านี้ เจ้าของจะต้องมีความรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว กรณีเจ้าของให้บุคคลอื่นเข้าพื้นที่เพื่อทำการหากเกิดการรั่วไหลของมลพิษจากสถานทีนั้น การใช้กฎหมายของไทยในกรณีนี้ เห็นว่าผู้ที่ได้รับผิดควรเป็นผู้ที่มีอำนาจในการดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตามความเป็นจริง คือ ผู้เช่าซึ่งถือว่าเป็นผู้ครอบครองในขณะนั้น เนื่องจากกฎหมายเขียนไว้ว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น”

ค่าเสียหายและการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายกรณีการก่อให้เกิดการรั่วไหล หรือการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิด

ในกรณีที่มีความเสียหายจากการก่อให้เกิดมลพิษ การรั่วไหล หรือการแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิด เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นต้นเหตุของความเสียหายนั้น ย่อมจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนหรือค่าเสียหายตามมาตรา 96 อันได้แก่ ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายต่อ ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย รวมทั้งความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐและของเอกชน โดยรวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

โดยที่บทบัญญัติในมาตรา 96 มิได้ระบุรายละเอียดของค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนกรณีนี้ไว้ ดังนั้น ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงต้องพิจารณาจากหลักทั่วไปในเรื่องการคิดค่าเสียหายทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 438 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 438 “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความสะดวกอย่างไร ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย”

การชดใช้ค่าเสียหายในกรณีที่เป็นความเสียหายต่อทรัพย์สินในเบื้องต้นจะพิจารณาจากทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย กล่าวคือหากสามารถคืนทรัพย์สินนั้นได้ต้องสั่งให้คืน หรือชดใช้ราคาทรัพย์สินนั้น หากไม่สามารถคืนทรัพย์สินดังกล่าวนี้ได้ หรือให้ชดใช้โดยประการอื่นเช่น ค่าซ่อมแซม เป็นต้น ในกรณีที่เป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายและสุขภาพอนามัย โดยทั่วไปจะกำหนดเป็นเงิน เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเสียหายจากการสูญเสียความสามารถในการประกอบอาชีพการงาน โดยสิ้นเชิงหรือเพียงบางส่วน ค่าปลงศพ ค่าขาดไร้อุปการะกรณีผู้ตายมีหน้าที่ต้องอุปการะบุคคลอื่นตามกฎหมาย ค่าขาดรายได้ขาดประโยชน์ ฯลฯ เป็นต้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายอีกกรณีหนึ่งคือ ค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษดังที่ได้ระบุไว้ในวรรคท้ายของมาตรา 96 ซึ่งบัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย... ตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย” ตัวอย่างเช่น กรณีเรือบรรทุกน้ำมันเกิดอุบัติเหตุทำให้น้ำมันรั่วไหลและปนเปื้อนในท้องทะเล หากทางราชการได้รับภาระในการขจัดมลพิษจากการปนเปื้อนดังกล่าวไป ย่อมที่จะเรียกร้องค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือบรรทุกน้ำมันที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษในกรณีนี้ได้ ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่รัฐได้ใช้จ่ายไปแล้วในการขจัดมลพิษนั้น โดยสามารถเรียกคืนจากผู้ที่ก่อความเสียหายได้ตามจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของทางราชการที่มักเร่งเข้าทำการแก้ไขปัญหามลพิษพื้นที่ปนเปื้อนสารพิษโดยใช้มาตรการทางปกครองแก้ไขและขจัดมลพิษไปก่อนเพื่อระงับความเดือดร้อนของประชาชน แล้วจึงมาเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งจากผู้ที่เป็นเหตุของความเสียหายนั้นในภายหลัง

มีปัญหาว่าคิดว่าค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายในการขจัดมลพิษนี้ กรณีเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของเอกชน หากรัฐไม่ใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าว เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจะมีสิทธิเรียกร้องเองได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาจากหลักทั่วไปในเรื่องการคิดค่าเสียหายทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 438 แล้ว ไม่พบว่ามิมีหลักเกณฑ์ในการชดเชยความเสียหายในกรณีนี้ไว้โดยตรงแต่อย่างใด ปัญหาจึงอยู่ที่การใช้บทบัญญัติในมาตรา 96 ที่อาจตีความคำว่า “เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้เสียหาย” ซึ่งโดยหลักของการชดใช้ความเสียหายตาม ป.พ.พ. มาตรา 438 ที่มีหลักการในการชดเชยเยียวยาความเสียหายโดยให้คืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมให้มาก

ที่สุด การที่บทบัญญัติในมาตรา 96 ให้สิทธิทางราชการเรียกร้องค่าใช้จ่ายที่ทางราชการต้องรับภาระจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้น ก็เพื่อเป็นกลไกเสริมการปฏิบัติงานของทางราชการซึ่งมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเป็นสมบัติสาธารณะและเพื่อแก้ปัญหากรณีการเรียกร้องที่เข้าช้อนกับการใช้สิทธิของเอกชนดังที่กล่าวถึงนี้ อีกทั้งยังเป็นการช่วยสนับสนุนให้ทางราชการเข้ามาช่วยดำเนินการในการขจัดมลพิษในกรณีที่เกิดกับทรัพย์สินของเอกชนหรือที่คาบเกี่ยวกับของเอกชน เนื่องจากทางราชการมีความพร้อมกว่าทั้งในด้านกำลังคน เครื่องมืออุปกรณ์ และงบประมาณ กล่าวโดยสรุปบทบัญญัติในมาตรา 96 วรรคสองนี้ไม่ตัดสิทธิเอกชนในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายในการขจัดมลพิษที่เกิดกับทรัพย์สินของตน

ค่าเสียหายกรณีการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ

กรณีที่มีการกระทำผิดที่เป็นการสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ที่สร้างความเสียหายนั้นย่อมจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 97 ซึ่งเป็นการชดเชยความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยผู้ที่กระทำหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการสร้างความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐ การกำหนดค่าเสียหายในกรณีนี้จะคิดตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือทำให้เสียหายไปนั้น โดยจะพิจารณาจากมูลค่าของความเสียหายที่แท้จริง ในการคิดคำนวณจะใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาช่วย เช่น กรณีปัญหาแหล่งน้ำเน่าเสียจากการปล่อยน้ำทิ้งของโรงงานอุตสาหกรรม ค่าเสียหายจะไม่คิดคำนวณเพียงมูลค่าของสิ่งมีชีวิตในน้ำที่ต้องเสียไปเท่านั้น แต่จะรวมถึงมูลค่าที่เป็นผลกระทบจากความเสียหายนั้นต่อระบบของแหล่งน้ำทั้งหมด โดยอาจรวมถึงการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ หรือความเสียหายต่อระบบนิเวศนั้นอีกด้วย

ในทางปฏิบัติผู้ที่สร้างความเสียหายจะต้องจ่ายค่าเสียหายเช่นว่านี้ต่อหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นโจทก์ฟ้องคดีนั้น ตัวอย่างเช่น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในกรณีที่เป็นความเสียหายต่อน้ำทะเลหรือสิ่งที่มีชีวิตในทะเล หรือกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชในกรณีที่เป็นความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติในอุทยาน เป็นต้น ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการและการบริหารราชการแผ่นดินจะได้กำหนดไว้ (อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์, 2556, หน้า 425 - 430)

กองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

การเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนที่เรียกว่า กองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการทางการเงินเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนหรือกู้ยืมทั้งภาครัฐและเอกชน ไว้ในหมวด 2 โดยมีรายละเอียดดังนี้

กองทุนสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้บัญญัติบทนิยามของกองทุนตามมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “กองทุน” หมายความว่า กองทุนสิ่งแวดล้อม”

และได้บัญญัติให้มีกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินดังกล่าวใช้ในการรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งได้บัญญัติไว้ในหมวด 2 โดยมีรายละเอียดทั้งแหล่งที่มาของเงินทุน กิจการของกองทุน และคณะกรรมการกองทุนดังนี้

แหล่งที่มาของเงินทุน

แหล่งที่มาของเงินทุนเป็นไปตามมาตรา 22 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 22 “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (1) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- (2) เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต

ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2535

- (3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้

- (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ

(5) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

- (6) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้

(7) เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้ให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อม และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้”

ดังนั้นจะพบว่า แหล่งที่มาของเงินทุนนั้นมาจากเงินกองทุนน้ำมัน เงินทุนหมุนเวียน เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดอกผลที่เกิดจาก

กองทุน และค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้นั้นเกิดจากการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่มีผลต่อทรัพยากรธรรมชาติรวมไปถึงการก่อมลพิษตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

กิจการของกองทุน และการจัดสรรเงินกองทุน

มาตรา 23 “เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

(1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

(3) ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้น มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้

(4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน”

มาตรา 27 “ในการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนตามมาตรา 23 (1) ให้คณะกรรมการกองทุนพิจารณาคำขอจัดสรรในแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 39 เพื่อทำการก่อสร้างหรือดำเนินการให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา 39 ให้แล้วส่วนหนึ่ง หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดสรรเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นสมทบด้วยแล้วเป็นลำดับแรก สัดส่วนระหว่างเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นกับเงินกองทุนที่คณะกรรมการกองทุนจะพิจารณาอนุมัติจัดสรรให้ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด”

มาตรา 28 “การจัดสรรเงินกองทุนให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ทำการกู้ยืมตามมาตรา 23 (2) หรือ (3) ให้คณะกรรมการกองทุนพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้คณะกรรมการกองทุน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจจัดสรรเงินกองทุนให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนรายหนึ่งรายใดกู้ยืมเงินกองทุนได้ โดยมีกำหนดระยะเวลาเป็นพิเศษ และจะกำหนดให้ลดอัตราดอกเบี้ยหรือยกเว้นดอกเบี้ยตามที่เห็นสมควรก็ได้”

มาตรา 29 “ให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นผู้จัดการกองทุนในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมตามมาตรา 23 (1) และเงินกองทุนในส่วนอื่นที่คณะกรรมการกองทุนจัดสรรนอกเหนือจากมาตรา 23 (2) และ (3)”

มาตรา 30 “คณะกรรมการกองทุนอาจมอบหมายให้สถาบันการเงินของรัฐที่เห็นสมควร หรือบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นผู้จัดการกองทุนในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนกู้ยืมตามมาตรา 23 (2) หรือ (3) ได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้จัดการกองทุนมีหน้าที่วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในด้านการลงทุนและด้านวิชาการ และให้มีอำนาจทำสัญญาให้กู้ยืมแทนคณะกรรมการกองทุนในฐานะผู้ให้กู้ เก็บรักษาและจ่ายเงินกองทุนส่วนนี้ให้ผู้กู้ตามเงื่อนไขในสัญญากู้ยืม รวมทั้งติดตามทวงถามและรับเงินที่ผู้กู้ชำระคืนพร้อมทั้งดอกเบี้ยส่งเข้ากองทุนและให้มีอำนาจกำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการ ในการให้กู้ยืมเงินได้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุน

สัญญากู้ยืมตามวรรคสองจะต้องมีเงื่อนไข ซึ่งเป็นสาระสำคัญของสัญญากำหนดให้ผู้กู้มีหน้าที่ต้องใช้จ่ายเงินที่กู้ยืมไป เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น”

สำหรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และประกาศคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ในการพิจารณาสนับสนุนเงินอุดหนุนและเงินกู้แก่โครงการของส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ เอกชน และองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม โดยแยกเป็นเงินอุดหนุนและเงินกู้ ดังนี้

กรณีเงินอุดหนุน

โดยได้แบ่งผู้มีสิทธิได้รับการสนับสนุน ลักษณะโครงการหรือกิจการ วงเงิน หลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1. ส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะโครงการหรือกิจการเพื่อการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวตามมาตรา 23 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยวงเงินสนับสนุนจะไม่เกินร้อยละ 50 – 90 ของวงเงิน

โครงการ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมทบไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 และไม่เกินร้อยละ 50 ของวงเงินโครงการ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความจำเป็นในการให้การอุดหนุนและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักเกณฑ์ในการให้จัดสรรเงินกองทุนตามลำดับความสำคัญดังนี้

1.1 โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นขอ ได้จัดสรรเงินรายได้สมทบตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

1.2 โครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการและไม่สามารถขอตั้งงบประมาณเพิ่มเติมในปีงบประมาณนั้นหรือไม่อาจสรรหาเงินจากแหล่งอื่นได้ โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นขอ ได้จัดสรรเงินรายได้สมทบตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2. บุคคลหรือหน่วยงานตามกรอบทิศทาง การสนับสนุนเงินตามมาตรา 23 (4) ที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แก่ ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ลักษณะโครงการหรือกิจการเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมใด ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา 23 (4) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยวงเงินสนับสนุนไม่เกิน 5 ล้านบาทต่อโครงการ (ในกรณีที่คณะกรรมการกองทุนจะให้การสนับสนุนโครงการใดเกินกว่า 5 ล้านบาทต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก่อน) สำหรับหลักเกณฑ์นั้นเป็นตามกรอบทิศทางสนับสนุนเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 23 (4) ที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

3. ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใดซึ่งนานายกรัฐมนตรีสั่งให้กระทำการหรือร่วมกระทำการ ลักษณะโครงการเพื่อการดำเนินการที่มีผลเป็นการควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายหรือความเสียหายอย่างทันที่ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และวงเงินนั้นเป็นไปตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณานั้นคือ

1. โครงการต้องมิผลในการควบคุม ระวัง หรือบรรเทาอันตรายซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของรัฐหรือประชาชนที่ต้องดำเนินการแก้ไขเบื้องต้นอย่างรวดเร็ว

2. ไม่อาจจัดสรรเงินจากแหล่งใด ๆ ได้ทันต่อเหตุการณ์

3. ไม่เข้าซ้อนกับการสนับสนุนจากแหล่งอื่น

กรณีเงินกู้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะ โครงการหรือกิจการเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุม บำบัดหรือขจัดมลพิษ สำหรับใช้ในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยวงเงินนั้นเป็นไปตามคณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคือ

1.1 มีอำนาจขอกู้ได้ตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยมีหลักฐานที่แสดงมติสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อนุมัติให้กู้เงินและรับรองว่าจะตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้ให้แก่กองทุนสิ่งแวดล้อมจนกว่าจะเสร็จสิ้น

1.2 มีขีดความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ภายในกำหนด โดยพิจารณาจากสถานะทางการเงิน

ทั้งนี้ให้คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2.25 ต่อปี ระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 2 ปี และระยะเวลาชำระหนี้รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 10 ปี

2. รัฐวิสาหกิจ ลักษณะ โครงการหรือกิจการเพื่อการดำเนินการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด ที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และวงเงินนั้นเป็นไปตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาคือ

2.1 มีอำนาจขอกู้ได้ตามกฎหมายว่าด้วยรัฐวิสาหกิจนั้น

2.2 มีขีดความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ภายในกำหนด โดยพิจารณาจากสถานะทางการเงิน

ทั้งนี้ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 2.5 ต่อปี และระยะเวลาปลอดชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 2 ปี และระยะเวลาชำระหนี้รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 7 ปี

3. เอกชน ลักษณะ โครงการหรือกิจการนั้นมีหลักเกณฑ์คือ

3.1 การดำเนินการในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินการของตนเองเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว

โดยหลักเกณฑ์การพิจารณานั้นคือ

3.1.1 ผู้กู้มีอำนาจกู้ตามกฎหมาย

3.1.2 ผู้กู้มีความสามารถในการชำระเงินกู้คืน โดยพิจารณาจากสถานะทางการเงิน

3.2. การดำเนินการของผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษตามมาตรา 23 (3) และวงเงินให้เป็นไปตามคณะกรรมการกองทุนเห็นสมควร

โดยหลักเกณฑ์การพิจารณานั้นคือ

3.2.1 มีอำนาจขอผู้ได้ตามกฎหมายว่าด้วยรัฐวิสาหกิจนั้น

3.2.2 มีขีดความสามารถในการชำระเงินกู้ภายในกำหนดโดยพิจารณาจากสถานะทางการเงิน

3.3 การคิดอัตราดอกเบี้ยนั้นให้คิดร้อยละ 2 ต่อปี ในกรณีใช้หนังสือค้ำประกันและโอนสิทธิเรียกร้องในบัญชีเงินฝาก และให้คิดร้อยละ 3 ต่อปี ในกรณีใช้หลักทรัพย์อื่นค้ำประกัน และระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกิน 2 ปี และระยะเวลาชำระหนี้รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนต้องไม่เกิน 7 ปี (กองทุนสิ่งแวดล้อม, พ.ศ. 2556 อ้างถึงใน สุณีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542)

กฎหมายที่เกี่ยวกับการเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลร้ายจากการก่อมลพิษในประเทศญี่ปุ่น

รัฐบาลญี่ปุ่นนั้นได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลร้ายจากการก่อมลพิษ คือกฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอันเกิดจากมลพิษ (Pollution Relate Health Damage Compensation Law, 1973) โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1973 (Environmental agency, 1976, pp. 12-53) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายคือการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ที่มีความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิต จากมลพิษที่เกิดจากอากาศและน้ำในเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการจัดให้มีโครงการบางประเภทที่จำเป็นเพื่อการฟื้นฟูสภาพของผู้ป่วยและการสังคมนาเคราะห์ โดยมีรัฐบาลทำหน้าที่ดำเนินการบริหารโรงงานอุตสาหกรรมเป็นฝ่ายจ่ายค่าทดแทนโดยการรวบรวมเงินจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าสะสมในกองทุนทดแทนตามอัตราส่วนของมลพิษที่โรงงานปล่อยออกมา ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ Polluters pay principle โดยมีเงินสมทบบางส่วนจากฝ่ายรัฐบาล สำหรับสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้น ได้ถูกยกขึ้นใช้ครั้งแรกในคดี มิตามูระ และ ชูซุกิ อันเป็นคดีที่ศาลสั่งให้จำเลยรื้อถอนสิ่งต่อเติมบ้านที่ทำให้บังแสงอาทิตย์ของโจทก์ แม้โจทก์จะไม่ใช่เจ้าของแสงอาทิตย์แต่โจทก์ก็มีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งรับรองโดยรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ที่ประชาชนจะต้องดำรงชีพในความสุขและไม่กระทบต่อสวัสดิการของส่วนรวม (Hideo, T., 1979, p. 5)

สำหรับสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย 4 ส่วนด้วยกัน คือ

1. พื้นที่ที่เป็นเขตกำหนดตามกฎหมาย
2. ผู้เสียหายที่จะได้รับการคุ้มครอง
3. การรวบรวมค่าทดแทน
4. หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการบริหาร

พื้นที่ที่เป็นเขตกำหนดตามกฎหมาย

กฎหมายมาตรา 2 บัญญัติให้แบ่งพื้นที่ที่มีมลพิษเกิดขึ้นไว้ 2 ประเภท คือ
ประเภทที่ 1 หมายถึงพื้นที่ที่มีมลพิษทางอากาศ เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการธุรกิจ
อุตสาหกรรม หรือจากการทำกิจกรรมอื่นของประชาชนและที่ซึ่งโรคอันเกิดจากมลพิษทางอากาศ
ปรากฏอยู่

พื้นที่ที่ 1 นี้พิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับมลพิษทางอากาศโดยใช้
วิธีการทางระบาดวิทยา (Epidemiology) ซึ่งตามกฎหมายหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมมลพิษ
จากสิ่งแวดล้อมกลางเป็นผู้กำหนดภายใต้ข้อกำหนดนี้

1. ระดับความหนาแน่นของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (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

ระดับของ SO₂ นี้จะต้องอยู่ในระดับที่ 3 คือมากกว่า 0.05 ppm

2. ระดับของอาการของโรคที่ได้รับมลพิษจากอากาศจนทำให้เกิดโรคได้เมื่อเทียบกับ

สภาวะปกติ 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 นั่นคือ มากกว่า 2 เท่าของระดับปกติ

ตามกฎหมายนี้ญี่ปุ่นได้กำหนดเขตพื้นที่ที่อยู่ในข่ายการพิจารณาตามกฎหมายไว้ 41 แห่ง
ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่อย่างหนาแน่น

ประเภทที่ 2 หมายถึง พื้นที่ที่มีอากาศหรือน้ำเป็นพิษเกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจหรือ
เกิดจากการทำกิจกรรมอื่นของประชาชนและโรคที่เกิดขึ้นนั้น จะเกิดจากสาเหตุที่มาของมลพิษ
อย่างเห็นได้ชัดและแน่นอน โดยจะพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับสาเหตุที่ทำให้
เกิดโรค ซึ่งกฎหมายกำหนดประเภทของโรคไว้ 3 โรค คือ โรคมินามาตะ โรคอิไต-อิไต โรคเรื้อ

รังที่เกิดจากพิษสารหนู โดยกำหนดพื้นที่ที่มีโรคนี้อุบัติขึ้นเป็นพื้นที่กำหนด ได้แก่เมืองนิอิกาคะ โทยามา ชิเมน คูมาโมโตะ และมิยาซากิ

ผู้เสียหายที่จะได้รับการคุ้มครอง

ดังได้กล่าวแล้วว่า เป็นการยากที่จะพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับเหตุที่ทำให้เกิดโรค เพราะในบางครั้งผู้ป่วยที่เป็นโรคอาจจะมาจากสาเหตุหรือไม่ได้มาจากสาเหตุของมลพิษทางอากาศ หรือน้ำก็ได้ อย่างไรก็ตามการพิจารณาข้อเกิดจากการอธิบายทางระบาดวิทยาภายใต้สมมติฐานของความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดโรคนั้น ๆ นอกจากนี้การพิจารณาข้างค้ำึงถึงเกณฑ์พิจารณา 3 ประการ คือ พื้นที่ที่มีมลพิษตามที่ได้กำหนดไว้ ประเภทของโรคที่กำหนดไว้ และระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเหล่านี้จะเป็นสิ่งนำมาประกอบในการพิจารณาเพื่อจดทะเบียนผู้เสียหายที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

โรคที่เกิดจากมลพิษทางอากาศนั้นกฎหมายกำหนดไว้ 4 ชนิด คือ

1. โรคหลอดลมอักเสบเรื้อรังและโรคที่มีผลสืบเนื่อง
2. โรคหืด และโรคที่มีผลสืบเนื่อง
3. โรคหอบ และโรคที่มีผลสืบเนื่อง
4. โรคเกี่ยวกับปอดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง

โรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำกฎหมายกำหนดไว้ 3 ชนิด คือ

1. โรคมินามาตะ
2. โรคอิไต-อิไต
3. โรคเรื้อรังที่เกิดจากพิษสารหนู

ที่น่าสังเกต คือ โรคที่เกิดจากมลพิษทางอากาศนั้น ไม่สามารถจะชี้ให้เห็นได้ชัดว่าตัวกาหรือสาเหตุแห่งโรคเกิดจากอะไร และจากโรงงานอุตสาหกรรม โรงงานใด ในขณะที่เกิดจากมลพิษทางน้ำกลับสามารถระบุได้แน่นอน

การรับรองผู้เสียหายให้ได้รับรองการคุ้มครอง

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ของญี่ปุ่นได้แยกประเภทของมลพิษได้เป็น 2 ประเภท ดังนั้นการกำหนดเกณฑ์การพิจารณารับรองผู้เสียหายจึงแยกตามประเภทของมลพิษด้วย คือมลพิษทางอากาศและมลพิษทางน้ำ

1. การรับรองที่ผู้เสียหายจากมลพิษทางอากาศ

1.1 ระยะเวลาที่ผู้เสียหายอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด จะต้องมีความสัมพันธ์กับโรค และอายุของผู้นั้น

ตารางที่ 1 ระยะเวลาที่ผู้เสียหายอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดสัมพันธ์กับโรค

ประเภทของโรค	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
โรคหลอดเลือดอักเสบ เรื้อรังและโรคที่มีผล สืบเนื่อง	2 ปี (1 ปี สำหรับผู้ที่มี อายุต่ำกว่า 6 ปี)	4 ปี (2 ปี 6 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุต่ำ กว่า 6 ปี)	3 ปี (1 ปี 6 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุต่ำ กว่า 6 ปี)
โรคหืดและโรคที่มีผล สืบเนื่อง	1 ปี (6 เดือน สำหรับผู้ ที่มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)	2 ปี 6 เดือน	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคหอบหืดและโรคที่ มีผลสืบเนื่อง	1 ปี (6 เดือน สำหรับผู้ มีอายุกว่า 1 ปี)	2 ปี 6 เดือน	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคเกี่ยวกับปอดและ โรคที่มีผลสืบเนื่อง	3 ปี	5 ปี 6 เดือน	4 ปี 6 เดือน

1.2 ระยะเวลาสำหรับผู้ที่มีได้อยู่อาศัยในพื้นที่ที่กำหนด แต่มีการติดต่อเข้าออกใน
พื้นที่นั้น ซึ่งโดยปกติจะใช้เวลา 8 ชั่วโมงต่อวัน และต่อเนื่องกันตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

ตารางที่ 2 ระยะเวลาที่ผู้เสียหายมีได้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดสัมพันธ์กับโรค

ประเภทของโรค	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
โรคหลอดเลือดอักเสบ เรื้อรังและโรคที่มีผล สืบเนื่อง	3 ปี (1 ปี 6 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุต่ำ กว่า 6 ปี)	5 ปี 6 เดือน (3 ปี 3 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุ ต่ำกว่า 6 ปี)	4 ปี 6 เดือน (2 ปี 6 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุต่ำ กว่า 6 ปี)
โรคหืดและโรคที่มีผล สืบเนื่อง	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุต่ำ กว่า 1 ปี)	3 ปี 3 เดือน	2 ปี 3 เดือน (11 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคหอบหืดและโรคที่ มีผลสืบเนื่อง	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุต่ำ กว่า 1 ปี)	3 ปี 3 เดือน	2 ปี 3 เดือน (11 เดือน สำหรับผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคเกี่ยวกับปอดและ โรคที่มีผลสืบเนื่อง	4 ปี 6 เดือน	7 ปี 9 เดือน	6 ปี 9 เดือน

1.3 ในกรณีที่ผู้เสียหายมีได้อยู่อาศัยตามระยะเวลาที่ปรากฏในตารางที่ 1 หรือมิได้ทำงานหรือติดต่อกันในพื้นที่ตามระยะเวลาที่ปรากฏในตารางที่ 2 แต่อยู่อาศัยหรือเข้าออกในพื้นที่ดังกล่าวในช่วงระยะเวลาที่เมื่อคำนวณแล้ว จะเท่ากับเท่าครึ่งของระยะเวลาที่ปรากฏในระยะเวลา ระดับ 2 และระดับ 3 ของตาราง 1 และ 2 ตามลำดับ

2. การรับรองผู้เสียหายจากมลพิษทางน้ำ

สำหรับผู้เสียหายจากมลพิษทางน้ำนี้ ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาที่แน่นอน ด้วยเหตุที่โรคที่เกิดจากน้ำเป็นพิษตามกฎเกณฑ์ในการพิจารณาที่แน่นอนด้วยเหตุที่โรคที่เกิดจากน้ำเป็นพิษตามกฎหมายฉบับนี้เป็นโรคที่กฎหมายได้กำหนดประเภทของโรคไว้แล้ว และสามารถที่จะระบุได้ลงไปแน่นอนว่าโรคที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากมลพิษจากแหล่งใด

ค่าทดแทนความเสียหาย

ค่าทดแทนความเสียหายที่จะจ่ายให้กับผู้เสียหายตามกฎหมายประกอบด้วย

1. ค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นอันเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล เช่น ค่ายา ค่าหมอ ค่าห้องพัก ค่าพยาบาลดูแลพิเศษ ค่าพาหนะไปรักษาพยาบาล ฯลฯ

2. ค่าทดแทนกรณีพิการ หรือไร้ความสามารถที่จะทำงานหรือดำรงชีวิตอย่างปกติธรรมดา โดยคำนวณอายุ เพศ อัตรา 80% ของรายได้ตามปกติที่ผู้เสียหายเคยได้รับ และประเภทของโรค

3. ค่าทดแทนสำหรับบุคคลที่ขาดไร้อุปการตามกฎหมาย กรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย ซึ่งจะจ่ายให้ในกำหนดเวลา 10 ปี โดยกำหนดลำดับของผู้ที่จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนไว้ตามลำดับคือ คู่สมรส บุตร บิดา มารดา หลาน ปู่ ย่า ตา ยาย หรือญาติพี่น้อง ในกรณีที่ไม่มีผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนมากกว่า 1 ราย ค่าทดแทนนี้จะนำมาเฉลี่ยให้กับผู้ที่มีสิทธิทุกราย

4. ค่าทดแทนสำหรับทายาทที่จะช่วยเป็นเงินก้อน ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้ค่าทดแทนตามข้อ 3 ร้องขอ เมื่อเห็นว่าค่าทดแทนที่ได้รับไม่เพียงพอ

5. ค่าทดแทนที่เป็นเบี้ยเลี้ยงสำหรับผู้เสียหายที่เป็นเด็ก

6. ค่าเบี้ยเลี้ยงที่จะจ่ายให้ผู้เสียหายในการเปลี่ยนที่รักษาพยาบาล โดยพิจารณาจากระยะเวลาในการเดินทางหรือระยะเวลาที่รักษาพยาบาลในโรงพยาบาล

7. ค่าทำศพและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำศพ

นอกจากค่าทดแทนความเสียหายแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีการจัดโครงการช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้เสียหายด้วยคือ

1. โครงการฟื้นฟูสภาพ
2. โครงการเปลี่ยนสภาวะอากาศ
3. โครงการจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ เฉพาะผู้ป่วยเป็นกรณีพิเศษ เช่น เตียงพิเศษ การพอกอากาศที่บ้าน เป็นต้น
4. โครงการแนะนำเพื่อการรักษาพยาบาลที่บ้านเอง
5. โครงการอื่น ๆ ที่ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร

การรวบรวมค่าทดแทน

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้คือ การรวบรวมค่าทดแทนเพื่อนำมาเป็นค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่ผู้เสียหายและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการตามกฎหมายนี้

สำหรับค่าทดแทนที่รวบรวมมานี้ได้มาจากฝ่ายที่ก่อให้เกิดมลพิษขึ้น ซึ่งอยู่ภายใต้แนวความคิดที่ว่าผู้ใดเป็นผู้ทำให้เกิดมลพิษผู้นั้นเป็นผู้จ่ายค่าทดแทนตามอัตราส่วนของมลพิษที่ปล่อยออกมา การรวบรวมค่าทดแทนแยกตามประเภทของมลพิษดังนี้

1. การรวบรวมค่าทดแทนสำหรับมลพิษทางอากาศ

จากปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นที่เมือง ชลบุรี ซึ่งมีการสำรวจวิจัยแล้วสรุปผลว่าสาเหตุแห่งมลพิษทางอากาศมี 2 ทางด้วยกันคือ สาเหตุแรกมาจากแหล่งโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อย

อากาศเสียซึ่งมีส่วนประกอบของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂) และอีกสาเหตุหนึ่งมาจากเขม่าควันจากท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ซึ่งมีส่วนประกอบของไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂)

อากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น กฎหมายได้กำหนดมาตรฐานปริมาณอากาศที่มีซัลเฟอร์ไดออกไซด์ประกอบอยู่ ถ้าเป็น โรงงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เป็นเขตกำหนดปริมาณอากาศที่ปล่อยออกมาเกินกว่า 5,000 NM³/h และถ้าเป็น โรงงานที่ตั้งอยู่นอกเขตกำหนดปริมาณอากาศที่ปล่อยออกมาเกินกว่า 10,000 NM³/h แล้วอัตราที่เรียกเก็บเป็นค่าทดแทนจะเป็น 80 % ของอัตราที่เป็นค่าทดแทนสำหรับมลพิษทางอากาศ

ส่วนอากาศเสียจากท่อไอเสียรถยนต์ และรถจักรยานยนต์นั้น จำนวนตามขนาดของรถที่จะต้องเสียภาษีการใช้รถในแต่ละปี โดยกำหนดอัตราส่วนของค่าทดแทนไว้ 20%

โรงงานอุตสาหกรรมและเจ้าของรถยนต์และรถจักรยานยนต์จะต้องจ่ายค่าทดแทนในวันแรกของปีงบประมาณ (คือวันที่ 1 เมษายนของทุกปี)

2. การรวบรวมค่าทดแทนสำหรับมลพิษทางน้ำ

ดังได้กล่าวแล้วว่าปัญหาโรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำนั้นสามารถชี้ได้ชัดว่าโรงงานใดเป็นต้นเหตุแห่งโรค ดังนั้น การรวบรวมค่าทดแทนจึงกำหนดเป็นเงื่อนไขพิเศษใช้ในการฟื้นฟูสภาพและค่าใช้จ่ายในการบริการอื่น โดยกฎหมายกำหนดให้โรงงานที่เป็นต้นเหตุรับผิดชอบค่าทดแทน 50% รัฐบาลกลาง 25% และฝ่ายปกครองท้องถิ่น 25%

หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดำเนินการ

หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้บริการตามกฎหมายนี้ประกอบด้วย

1. สำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environmental Agency)

ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1971 ทำหน้าที่ดูแล ควบคุม และป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการบำรุงรักษาสุขภาพของประชาชนในชาติ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นมาจากการเสนอแนะของหน่วยงานนี้ หน้าที่หลักของหน่วยงานนี้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้คือ การวิจัยทางวิทยาศาสตร์เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำและอากาศและการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายโดยผ่านหน่วยงานของฝ่ายปกครองท้องถิ่น

2. สมาคมค่าทดแทนความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (The Pollution Related Health Damage Compensation Association)

สมาคมนี้ทำหน้าที่ในการรวบรวมค่าทดแทนจากโรงงานและเจ้าของรถยนต์และรถจักรยานยนต์ในรูปของภาษีรถยนต์ รวมถึงการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย และการดูแลรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายสำหรับ โครงการฟื้นฟูสภาพและการสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ป่วยในส่วนที่ทางฝ่ายปกครองท้องถิ่นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น

3. สภารับรองความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย อันเกิดจากมลพิษ (The Pollution Related Health Damage Certification Council) ในทุกเขตพื้นที่ที่เป็นเขตกำหนดตามกฎหมาย จะมีสถานะโดยมีกรรมการสภาประกอบด้วยแพทย์ นักกฎหมาย และผู้เชี่ยวชาญสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบ และให้การรับรองว่าผู้เสียหายนั้นเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนตามกฎหมาย

4. คณะกรรมการอุทธรณ์ (The Pollution Related Health Compensation Grievance Board) ทำหน้าที่ในการรับคำอุทธรณ์ในกรณีที่ยื่นตามความคิดเห็นเดิม และผู้เสียหายไม่พอใจในการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์ ผู้เสียหายอาจฟ้องศาลได้โดยตรง

กล่าวโดยสรุป กฎหมายค่าทดแทนสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัย ลักษณะของกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเยียวยา (Remedy) ไม่ใช่กฎหมายเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง ซึ่งเมื่อผู้เสียหายได้รับการเยียวยาด้วยเงินจำนวนมากกับการรักษาพยาบาลเป็นระยะเวลาอันพอสมควรจึงน่าจะหายหรือบรรเทาลงไปได้แล้ว และในขณะที่ทางฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมเองก็ได้อยู่เฉย มีการพยายามนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ ใช้ในการกำจัดปัญหา SO_x เพื่อลดรายจ่ายที่จะต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนซึ่งในที่สุดฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมเองก็ประกาศยืนยันว่าไม่มี SO_x อีกต่อไปแล้ว จึงเป็นเวลาที่เหมาะสมที่จะได้แก้ไขกฎหมายนี้ ในขณะที่รัฐบาลเองก็เห็นด้วยว่าการเยียวยาควรจะถูกยุติลง ควรจะหันมาป้องกันแก้ไขและปรับปรุงสภาพแวดล้อม ตลอดจนการจัดสวัสดิการต่าง ๆ เช่น การปลูกต้นไม้ริมทาง การสร้างสระว่ายน้ำ การจัดให้มีแพทย์ พยาบาลประจำสระว่ายน้ำ ฯลฯ เป็นต้น ค่าใช้จ่ายเหล่านี้รัฐบาลไม่สามารถที่จะจัดสรรเงินจากงบประมาณแผ่นดินได้ จำเป็นต้องพึ่งพาฝ่ายอุตสาหกรรมและโดยที่ฝ่ายอุตสาหกรรมก็ทนต่อภาระของการจ่ายค่าทดแทนไม่ไหว จึงมีการเจรจาทกลงกับรัฐบาลโดยให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ด้วยการยกเลิกเขต 41 เขตที่เป็นพื้นที่อากาศเป็นพิษ และฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมยินดีที่จะจ่ายเงินสมทบกองทุนใหม่ที่รัฐบาลมุ่งหวังที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้ดอกผลในการป้องกันแก้ไขปรับปรุงสภาพแวดล้อม และการจัดสวัสดิการดังกล่าว ฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรมยินดีที่จะจ่ายเงินสมทบกองทุนในอัตรา 8: 2 ตามสัดส่วนของกฎหมายเดิม ซึ่งการเจรจาทกลงก็ได้ผ่านพ้นไปด้วยดี ยังผลให้กฎหมายค่าทดแทนได้แก้ไขใหม่ด้วยการยกเลิกเขต 41 เขตดังกล่าว กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้ในเดือนมีนาคม 1988 (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, เสถียร ชูจิระวงษ์, ธนพรรณ สุนทร, 2531, หน้า 115-141) การแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมต้องเริ่มจากบริษัทเอกชนด้วย ดังนั้นรัฐบาลกลางญี่ปุ่นจึงได้ดำเนินการที่สำคัญ 2 ประการคือ

1. การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษ
2. การออกมาตรการช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทเอกชน เช่น มาตรการการปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือลดภาษีแก่บริษัทที่มีมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษ

สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ กฎหมายยังผลักระการพิสูจน์ไปยังจำเลยหรือผู้ต้องสงสัยในการทำลายสิ่งแวดล้อมให้มีภาระการพิสูจน์ไปยังจำเลยหรือผู้ต้องสงสัยในการทำลายสิ่งแวดล้อมให้มีภาระการพิสูจน์ว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างมลพิษสิ่งแวดล้อมและโรคหรือความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นหรือไม่ ผู้ปล่อยมลพิษเกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะด้วยเจตนาหรือไม่ก็ตามต้องรับผิดชอบในค่าชดเชยความเสียหายทางสุขภาพและค่ารักษาโรค ค่าชดเชยความเสียหายทางสุขภาพและค่ารักษาโรคนั้นจำเลยหรือผู้ปล่อยมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในอัตราร้อยละ 80 ส่วนที่เหลือในอัตราร้อยละ 20 จะมาจากกองทุนที่เรียกเก็บจากภาษีรถยนต์ ซึ่งรัฐบาลกลางจะเป็นผู้บริหารกองทุน นอกจากค่ารักษาพยาบาลแล้ว หากความเสียหายที่เกิดขึ้นจนทำให้คนในครอบครัวไม่สามารถทำงานได้หรือเสียชีวิต ทายาทก็จะได้รับเงินชดเชยจากกองทุนด้วยในกรณีเสียชีวิต หากผู้จำเป็นบิดามารดาซึ่งต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตร บุตรก็จะได้รับเงินจากกองทุนเพื่อการศึกษา กองทุนดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1973 ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่พอใจค่าชดเชยที่ได้รับก็ยังสามารถฟ้องร้องคดีแพ่งต่อศาลได้อีกด้วย

สำหรับในแง่ของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้น หากบริษัทเอกชนลงทุนในการควบคุมมลพิษก็จะมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน บริษัทเอกชนที่ลงทุนในการควบคุมมลพิษก็มักจะได้รับคำสั่งซื้อเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึงมีกำไรเพิ่มขึ้นด้วย จากการรายงานด้านเศรษฐศาสตร์พบว่า การลงทุนด้านการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่นในช่วงปี ค.ศ.1965-1975 ส่งผลให้มูลค่า GNP ของประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.9 ในปี 1994 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ หรือ โออีซีดี (Organization for economic co-operation and development: OECD) ก็ได้ออกรายงานเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น โดยสรุปว่า ถึงแม้ประเทศญี่ปุ่นได้ลงทุนในเรื่องการควบคุมมลพิษเป็นจำนวนมากแต่ก็ไม่ส่งผลกระทบต่ออัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ นักวิเคราะห์ญี่ปุ่นท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นว่า หากรัฐบาลญี่ปุ่นออกมาตรการเพื่อควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมเร็วกว่านี้ อาจเกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การควบคุมมลพิษอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องมีการออกมาตรการต่าง ๆ โดยรวดเร็ว ซึ่งจะมียุทธศาสตร์สำคัญในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบยั่งยืนต่อไป (เกียจิจิ โคะมะชิ, 2553, หน้า 44-45)

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม

การเยียวยาในคดีสิ่งแวดล้อมนั้นในปัจจุบันประเทศไทยยังประสบปัญหาการเยียวยาผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดโดยอาจแยกวิเคราะห์เป็นเรื่อง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

เมื่อเกิดปัญหามลพิษจากสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อประชาชนแล้วกลับยังไม่มีกฎหมายเพื่อการเยียวยาประชาชนอย่างเหมาะสม

เมื่อเกิดการกระทำละเมิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้น ประเทศไทยได้ยอมรับแนวความคิดในเรื่องการกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งก่อให้เกิดมลพิษและส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นให้ได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยหรือเป็นเหตุให้ผู้อื่นเสียหาย เป็นการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ได้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 การกระทำความผิดกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการกระทำละเมิดอย่างคดีแพ่งทั่วไป และเมื่อเกิดการกระทำละเมิดขึ้นผู้ครอบครองแหล่งมลพิษนั้นมึหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตามอันเป็นการบัญญัติให้ผู้ครอบครองแหล่งมลพิษต้องรับผิดชอบหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด และผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่ายตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย นอกจากนี้ยังกำหนดให้การพิสูจน์ความผิดตกเป็นภาระแก่ผู้ครอบครองแหล่งมลพิษ ซึ่งทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐ ได้รับประโยชน์ในเรื่องของภาระการพิสูจน์ที่จำเป็นต้องพิสูจน์เจตนาหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่และไม่ต้องหาพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดเกี่ยวกับมลพิษ

แต่ทั้งนี้กลับพบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 เมื่อพิจารณาตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักการว่าด้วยความรับผิดและการชดเชยเยียวยาความเสียหายแล้วบทบัญญัติของกฎหมายยังไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะเป็นไปตามหลักดังกล่าวอย่างแท้จริงดังต่อไปนี้

ไม่เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 กำหนดให้เจ้าของและผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องจ่ายค่าความเสียหายที่ตนได้ก่อขึ้นโดยเคร่งครัดไม่ว่าจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ รวมถึงความเสียหายจากการรั่วไหลและ

แพร่กระจายของมลพิษที่ส่งผลต่อชีวิตของประชาชน สุขภาพร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ด้วย แต่ทั้งนี้พบว่ายังไม่สามารถใช้กฎหมายที่มีอยู่เพื่อบรรลุดังกล่าวได้โดยผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากมีประชาชนที่ได้รับผลร้ายจากมลพิษแต่ไม่มีเงินที่จะฟ้องร้องคดีอย่างคดีแพ่ง เพราะต้องรับภาระมากเกินไปในการฟ้องคดีแต่ละครั้ง นอกจากนี้สารพิษบางอย่างก็มีลักษณะสะสมในร่างกายที่กว่าจะเกิดผลร้ายแสดงออกมาชัดเจนก็ใช้เวลายาวนาน หรือกระทั่งว่าผู้ป่วยไม่ทราบสาเหตุของการเจ็บป่วย ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐหากไม่สามารถเข้าช่วยเหลือประชาชนในการเยียวยา ควบคุมรักษา หรือการช่วยเหลือประชาชนในการฟ้องร้องคดีเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษที่ทำให้เขาเสียหายย่อมมีโอกาสที่จะไม่ถูกฟ้องร้องคดีและไม่ใช่ผู้ที่ต้องจ่ายจากการก่อมลพิษอย่างแท้จริงตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

ไม่เป็นไปตามหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหาย

ปฏิญญาโรโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ได้กำหนดเพิ่มเติมให้รัฐพัฒนากฎหมายภายในของตนในส่วนของความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายจากภาวะมลพิษและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ไว้ในข้อบทที่ 13 ของปฏิญญาฯ ดังกล่าวไว้ว่า

“รัฐจะต้องพัฒนากฎหมายภายในของตนเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายสำหรับผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษและความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อีกทั้งต้องร่วมมือกันโดยไม่ชักช้าและอย่างแน่นนอนในอันที่จะพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาสำหรับผู้ที่ได้รับผลจากความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกิจกรรมภายในเขตอำนาจแห่งชาติหรือการควบคุมของรัฐต่อบริเวณที่อยู่ถัดไปจากเขตอำนาจของตน”

ปฏิญญาโรโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ดังกล่าวเป็นหลักที่ควบคู่กับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยรัฐต้องพัฒนากฎหมายให้เกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายสำหรับผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษ ดังนั้นแล้วแม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ที่ถือว่าเป็นการให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องชดเชยค่าเสียหายเมื่อเกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น โดยไม่ต้องเจตนาภายใน แต่หากการเยียวยาความเสียหายนั้นประชาชนที่ได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัยหรือทรัพย์สินต้องดำเนินการฟ้องร้องคดีเอง ภาระการฟ้องคดีย่อมตกแก่ประชาชนดังที่ได้กล่าวแล้วนั้น ย่อมเกิดปัญหาที่ความเสียหายที่แท้จริงจะไม่ได้รับการชดเชยจากผู้ก่อความเสียหาย ทั้งนี้การพัฒนากฎหมายเพื่อการเยียวยาความเสียหายตามหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหาย (Liability and compensation) จะต้องควบคู่กันไปทั้งกฎหมายที่ให้อำนาจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนโดยง่าย รวมถึงการพยายามช่วยเหลือประชาชนผู้ตกเป็นเหยื่อ อันเป็นการพัฒนากฎหมาย

ตามปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ดังกล่าว ทั้งนี้การพัฒนากฎหมายนั้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นที่มีกฎหมายชื่อว่า กฎหมายว่าด้วยค่าทดแทน ความเสียหายต่อสุขภาพอันเกิดจากมลพิษ (Pollution Relate Health Damage Compensation Law, 1973) ซึ่งได้กำหนดให้ประชาชนผู้ได้รับผลร้ายจากมลพิษสามารถได้รับเงินค่าทดแทนความเสียหายจากผู้ก่อมลพิษได้เมื่อได้รับรองจากหน่วยงานของรัฐว่าเป็นผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยา โดยรัฐเข้าทำหน้าที่จัดตั้งกองทุนและเยียวยาโดยค่าทดแทนความเสียหายที่จะจ่ายให้กับผู้เสียหาย ตามกฎหมายประกอบด้วย

1. ค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นอันเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล เช่น ค่ายา ค่าหมอ ค่าห้องพัก ค่าพยาบาลดูแลพิเศษ ค่าพาหนะไปรักษาพยาบาล ฯลฯ
 2. ค่าทดแทนกรณีพิการ หรือไร้ความสามารถที่จะทำงานหรือดำรงชีวิตอย่างปกติธรรมดา โดยคำนวณอายุ เพศ อัตรา 80% ของรายได้ตามปกติที่ผู้เสียหายเคยได้รับ และประเภทของโรค
 3. ค่าทดแทนสำหรับบุคคลที่ขาดไร้อุปการตามกฎหมาย กรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย ซึ่งจะจ่ายให้ในกำหนดเวลา 10 ปี โดยกำหนดลำดับของผู้ที่จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนไว้ตามลำดับ คือ คู่สมรส บุตร บิดา มารดา หลาน ปู่ ย่า ตา ยาย หรือญาติพี่น้อง ในกรณีที่ไม่มีผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนมากกว่า 1 ราย ค่าทดแทนนี้จะนำมาเฉลี่ยให้กับผู้มีสิทธิทุกราย
 4. ค่าทดแทนสำหรับทายาทที่จะช่วยเป็นเงินก้อน ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้ค่าทดแทนตามข้อ 3 ร้องขอ เมื่อเห็นว่าค่าทดแทนที่ได้รับไม่เพียงพอ
 5. ค่าทดแทนที่เป็นเบี้ยเลี้ยงสำหรับผู้เสียหายที่เป็นเด็ก
 6. ค่าเบี้ยเลี้ยงที่จะจ่ายให้ผู้เสียหายในการเปลี่ยนที่รักษาพยาบาล โดยพิจารณาจากระยะเวลาในการเดินทางหรือระยะเวลาที่รักษาพยาบาลในโรงพยาบาล
 7. ค่าทำศพและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำศพ
- นอกจากค่าทดแทนความเสียหายแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีการจัด โครงการช่วยเหลือ สงเคราะห์ผู้เสียหายด้วยคือ
1. โครงการฟื้นฟูสุขภาพ
 2. โครงการเปลี่ยนสภาวะอากาศ
 3. โครงการจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ เฉพาะผู้ป่วยเป็นกรณีพิเศษ เช่น เตียงพิเศษ การฟอกอากาศที่บ้าน เป็นต้น
 4. โครงการแนะนำเพื่อการรักษาพยาบาลที่บ้านเอง
 5. โครงการอื่น ๆ ที่ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร

ดังนั้นแล้วหากนักกฎหมายว่า กฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอันเกิดจากมลพิษ มาปรับใช้ในประเทศไทย ประชาชนผู้ได้รับผลร้ายจากมลพิษก็ไม่จำเป็นต้องแบกรับภาระในค่ารักษาพยาบาลและไม่จำเป็นต้องฟ้องคดียังศาล การรักษาพยาบาลก็ทำได้รวดเร็วทันที่ ไม่ต้องรอให้ชนะคดีเสียก่อน นอกจากนี้ยังเป็นการพัฒนากฎหมายเพื่อการเยียวยาความเสียหายตามหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาความเสียหายอีกด้วย

ไม่มีหน่วยงานของรัฐเพื่อการเยียวยาความเสียหาย และการประเมินค่าความเสียหายให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ

ประเทศไทยมีกองทุนสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อให้เงินอุดหนุนและให้กู้ยืมเพื่อการรักษาและกำจัดมลพิษและเงินค่าบริการและค่าปรับต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เงินดังกล่าวได้นำเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 22 (1) ถึง (7) ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 22 “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ในกระทรวงการคลังประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (1) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- (2) เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2535
- (3) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้
- (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ
- (5) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (6) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้
- (7) เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้ให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนสิ่งแวดล้อม และดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้”

ดังนั้นเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล การที่เก็บเงินจากผู้ก่อมลพิษจากค่าบริการหรือค่าปรับต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมจะถูกรวบรวมโดยกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งกองทุนสิ่งแวดล้อมจัดตั้งขึ้นเพื่อกิจการตามมาตรา 23 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 23 “เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

(1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

(3) ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้น มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้

(4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน”

จากบทบัญญัติดังกล่าวกองทุนสิ่งแวดล้อมมีเพื่อกิจการเกี่ยวกับ การให้ส่วนราชการและเอกชนกู้ยืม หรือให้เงินอุดหนุนกิจการหรือโครงการเพื่อการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมและเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนเท่านั้นแต่ยังไม่มีความหมายบัญญัติให้ดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษตามมาตรา 96 ทั้งที่ยอมรับว่าความเสียหายของประชาชนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและเงินที่รวบรวมเข้ามายังกองทุนในบางส่วนเกิดจากการก่อมลพิษของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต้องจ่ายเป็นค่าบริการ หรือค่าปรับเมื่อผู้ก่อมลพิษกระทำความผิด การมุ่งนำเงินที่ได้จากการเก็บเงินจากผู้ก่อมลพิษไปเพื่อการสนับสนุนเป็นเงินอุดหนุนหรือให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเอกชนที่ไม่ได้รับผลร้ายจากมลพิษกู้ยืมมากกว่าการเยียวยาผู้ได้รับผลร้ายโดยตรงจากมลพิษนั้นการดำเนินกิจการจึงไม่เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความเห็นให้กองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรหลักในการเข้าเยียวยาประชาชนตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และเป็นไปตามหลักรัฐสวัสดิการที่รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนผู้เสียภัยอย่างเท่าเทียมกัน โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อการเยียวยาความเสียหายของประชาชนจากมลพิษตามกฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอันเกิดจากมลพิษ (Pollution Relate Health Damage Compensation Law, 1973) ซึ่งกำหนดหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

สำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environmental Agency)

ทำหน้าที่ดูแล ควบคุม และป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการบำรุงรักษาสุขภาพของประชาชนในชาติ หน้าที่หลักของหน่วยงานนี้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้คือ การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำและอากาศและการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายโดยผ่านหน่วยงานของฝ่ายปกครองท้องถิ่น

สมาคมค่าทดแทนความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

สมาคมนี้ทำหน้าที่ในการรวบรวมค่าทดแทนจากโรงงานรวมถึงการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย และการดูแลรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการฟื้นฟูสภาพและการสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ป่วยในส่วนที่ทางฝ่ายปกครองท้องถิ่นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น

สมาคมนี้ทำหน้าที่ในการรวบรวมค่าทดแทนจากโรงงานรวมถึงการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย และการดูแลรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการฟื้นฟูสภาพและการสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ป่วยในส่วนที่ทางฝ่ายปกครองท้องถิ่นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น

สภารับรองความเสียหายต่อสุขภาพ อเนกมัยอันเกิดจากมลพิษ

ทุกเขตพื้นที่ที่เป็นเขตกำหนดตามกฎหมาย จะมีสถานีโดยมีกรรมการสภาประกอบด้วยแพทย์ นักกฎหมาย และผู้เชี่ยวชาญสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบ และให้การรับรองว่าผู้เสียหายนั้นเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนตามกฎหมาย

คณะกรรมการอุทธรณ์

ทำหน้าที่ในการรับคำอุทธรณ์ในคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว ในกรณีที่ยืนตามความคิดเห็นเดิมและผู้เสียหายไม่พอใจในการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์ ผู้เสียหายอาจฟ้องศาลได้โดยตรง

สำหรับในประเทศไทยนั้นปัจจุบันยังไม่มีรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรเพื่อการชดเชยค่าเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษให้แก่ประชาชน ซึ่งหากในอนาคตได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อการเยียวยาผลพิษแก่ประชาชนผู้ได้รับผลร้าย ผู้วิจัยมีความเห็นว่าแนวทางในการจัดตั้งองค์กรของประเทศญี่ปุ่นนั้นเป็นกรณีที่น่าศึกษาเพื่อการพัฒนาารูปแบบการจัดตั้งองค์กรในประเทศไทยต่อไป

การฟ้องคดีโดยภาครัฐในคดีมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐฟ้องคดีมลพิษแทนเอกชนผู้เสียหายได้

เมื่อมีการกระทำละเมิดตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เกิดขึ้น กล่าวคือเมื่อมลพิษเกิดรั่วไหลหรือแพร่กระจายเข้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษต้องรับผิดชอบนี้โดยเคร่งครัด กล่าวคือมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหม

ทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อกรนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม แต่การฟ้องคดีนั้น ภาครัฐจะฟ้องคดีที่เกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนรวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามความในวรรคสอง แห่งมาตรา 96 ดังกล่าว

สำหรับในคดีที่ประชาชนเป็นผู้เสียหายนั้นแม้ว่าประชาชนผู้นั้นจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายพิเศษที่ทำให้ตนไม่จำเป็นต้องหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดดังเช่นหน่วยงานของรัฐ แต่การที่ประชาชนต้องฟ้องคดีด้วยตนเองทำให้เกิดภาระแก่ประชาชนอย่างมากโดยเฉพาะเรื่องค่าใช้จ่ายและระยะเวลาในการฟ้องคดีและโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากความเสียหายของประชาชนเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัยด้วยแล้วประชาชนผู้นั้นต้องนำเงินของตนเพื่อออกเป็นค่าปลงศพ ค่ารักษาพยาบาล ส่วนหนึ่ง และต้องนำเงินอีกส่วนหนึ่งเพื่อใช้ในการฟ้องร้องคดีทั้งค่าทนายความ ค่าเดินทางไปศาล ทั้งที่ประชาชนผู้นั้นเป็นเหยื่อของการกระทำละเมิด โดยไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิด และเมื่อคดีอยู่ในระหว่างพิจารณาแม้บทบัญญัติของกฎหมายจะบัญญัติให้ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบแต่ก็ยังให้โอกาสในการพิสูจน์ความผิดตามข้อยกเว้นซึ่งหากมลพิษนั้นเกิดจาก เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือการกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นก็ไม่มี ความผิดฐานละเมิด ทำให้ว่าการพิจารณาคดีจะแล้วเสร็จประชาชนก็ยังไม่สามารถที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย และจำต้องใช้เงินของตนในการรักษาพยาบาลต่อไป ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษจึงต้องรับภาระอย่างมาก นอกจากจะเป็นเหยื่อของการกระทำความผิดแล้ว ยังต้องออกค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการไปดำเนินคดีซึ่งไม่รู้ว่าจะชนะคดีหรือไม่ แตกต่างจากหน่วยงานของรัฐเมื่อทำการฟ้องคดีย่อมมีความพร้อมมากกว่าทั้งในเรื่องของเงินทุนและระยะเวลาในการฟ้อง บทบัญญัติของกฎหมายจึงยังไม่สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของหน้าที่รัฐตามรัฐธรรมนูญและรัฐสวัสดิการในประเทศไทย กล่าวคือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 5 ซึ่งเป็นหมวดที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญที่ยังไม่เคยมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาก่อน โดยหลักการสำคัญในการบัญญัติหมวดนี้ขึ้นมาเพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการดูแลและจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชน เนื่องจากบางเรื่องเป็นมาตรการพื้นฐานที่รัฐควรจะทำกับประชาชน จึงต้องบัญญัติให้เป็นหน้าที่โดยตรง (บังคับรัฐจัดสวัสดิการ) “ในการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ

สิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาคำเนินการหรืออนุญาตตามที่ กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงาน ของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต และในการดำเนินการหรืออนุญาตดังกล่าว รัฐต้อง ระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ น้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมโดยไม่ชักช้า” และสำหรับการจะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare state) นั้น หมายถึง รัฐหรือประเทศที่มีการจัดระบบสวัสดิการสังคมอย่างทั่วด้านให้แก่ทุกคนในสังคม อย่างถ้วนหน้า (Welfare for all) สวัสดิการต่าง ๆ ที่จัดขึ้นนั้นดำเนินงานโดยรัฐทั้งหมด รัฐ สวัสดิการมีลักษณะทั่วไป 3 ประการ คือ 1. รัฐประกันรายได้ขั้นต่ำของทุกคนในสังคม โดยไม่ คำนึงว่าผู้นั้นเป็นใคร ประกอบอาชีพใดหรือมีทรัพย์สินมากน้อยเพียงใด 2. สร้างความมั่นคงในชีวิต ให้แก่ทุกคน ทุกครัวเรือน โดยให้มีหลักประกันทางรายได้และอยู่รอดปลอดภัยจากภาวะวิกฤติ ต่าง ๆ 3. ไม่เลือกปฏิบัติ ต่อกลุ่มคน ไม่แบ่งแยกชนชั้นและสถานภาพทางสังคม ให้ได้รับบริการ สังคม (Social service) อย่างเสมอกัน ด้วยมาตรฐานที่ดีที่สุด เท่าเทียมกัน

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงการที่รัฐต้องเข้าช่วยเหลือประชาชนในการเยียวยาความเสียหาย จากมลพิษและการฟ้องร้องคดีในลักษณะรับช่วงสิทธิเพื่อมิให้ประชาชนต้องรับภาระในการ ฟ้องร้องคดีเองเพื่อเป็นไปตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ และตามหลักรัฐสวัสดิการกล่าวคือ ประชาชนซึ่งต้องเสียภาษีเพื่อให้รัฐจัดสวัสดิการต่าง ๆ ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเท่า เทียมในการได้รับบริการสังคมจากรัฐเท่ากับผู้อื่นในสังคม เมื่อเกิดการกระทำความผิดจากมลพิษ โดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้น รัฐก็จำต้องเข้าช่วยเหลือเยียวยาเพื่อให้บุคคลนั้นไม่ต้องรับภาระมาก เกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมที่รัฐมีหน้าที่ควบคุมให้ประชาชน ได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และการควบคุมให้ผู้ประกอบกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนดำเนิน กิจการได้ในลักษณะของการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการ การให้อนุญาตดังกล่าวทำให้ประชาชน ในบริเวณต้องรับความเสี่ยงมากกว่าประชาชนในสังคมคนอื่น ๆ รัฐซึ่งมีหน้าที่จัดสวัสดิการสังคม ให้เท่าเทียมจึงต้องให้การช่วยเหลือเยียวยาประชาชนในบริเวณตามหลักรัฐสวัสดิการให้เสมอภาค ดังกล่าว นอกจากนี้รัฐยังมีหน้าที่ต้องสร้างความมั่นคงในชีวิตให้แก่ประชาชนในสังคม ดังนั้นจึง ควรรับประกันได้ว่าหากธรรมชาติเกิดมลพิษโดยมิใช่ความผิดของคนและส่งผลเสียหายต่อร่างกาย รัฐจะไม่ปล่อยให้ประชาชนผู้นั้นต้องรับภาระหน้าที่ในการที่จะต้องฟ้องร้องดำเนินคดีด้วยตนเอง เนื่องจากผู้ได้รับผลร้ายนั้นเป็นเพียงเหยื่อของการกระทำความผิดเท่านั้น แห่งพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตาม
รัฐธรรมนูญและหลักรัฐสวัสดิการดังกล่าวนั้น

บทที่ 5

สรุป และเสนอแนะ

สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่อยู่รอบตัวเรา การใช้ชีวิตของคนในสังคมนอกจากการมีชีวิตอยู่โดยสงบสุข ปลอดภัย การได้ใช้ชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีย่อมเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา นอกจากนี้ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสมบัติของชาติก็ยังคงเป็นสิ่งที่ประชาชนบางชุมชนได้อาศัยอุปโภค บริโภค รวมไปถึงการเลี้ยงสัตว์เพื่อขายหรือจับสัตว์เพื่อกิน หากทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายโดยบุคคลบางกลุ่ม ความเสียหายย่อมเกิดเป็นวงกว้างและเกิดผลเสียหายอย่างมากมาย ทั้งนี้แล้วนอกจากจะเสียหายต่อภาครัฐที่จะต้องทำการจัดการมลพิษและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างเร่งด่วนควรจะเข้าช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษในฐานะที่ตกเป็นเหยื่อของผู้กระทำละเมิดตามหลักรัฐสวัสดิการ โดยผู้วิจัยได้ทำการสรุปและเสนอแนะดังต่อไปนี้

บทสรุป

1. เมื่อเกิดปัญหามลพิษจากสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อประชาชนแล้วกลับยังไม่มีกฎหมายเพื่อการเยียวยาประชาชนอย่างเหมาะสม อันเนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 96 แม้ได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษโดยต้องรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด แต่พบว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์กระทำละเมิดทางสิ่งแวดล้อมขึ้นยังไม่มีกฎหมายที่จะช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อมลพิษเกี่ยวกับค่าเสียหายและการฟ้องคดีไว้เป็นพิเศษ ส่งผลให้ประชาชนจำต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมด้วยตนเองและเกิดเป็นภาระแก่ประชาชนในค่ารักษาพยาบาล ค่าต้องเดินทางไปขึ้นศาล รวมไปถึงค่าปลงศพในกรณีมีคนตาย ภาระที่ประชาชนในฐานะเหยื่อของการกระทำละเมิดจึงต้องรับภาระอย่างมากและเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่รัฐในฐานะรัฐสวัสดิการที่เก็บภาษีจากประชาชนทุกคนในวิธีการหลักเกณฑ์อย่างเดียวกันควรจะจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนในชาติอย่างเท่าเทียม เมื่อเกิดการก่อมลพิษขึ้นรัฐจึงควรเข้าไปช่วยเหลือเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลร้ายจากการก่อมลพิษนั้นไม่เพียงแต่ปล่อยให้เป็นภาระกระทำละเมิดระหว่างเอกชนแต่เป็นเรื่องระหว่างรัฐในฐานะที่มีหน้าที่เยียวยาผู้เสียหายจากคดีสิ่งแวดล้อมกับเอกชน ทั้งนี้ยังเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ในส่วนหน้าที่ของรัฐอีกด้วย แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเพื่อการช่วยเหลือเยียวาดังกล่าวอย่างเหมาะสม

2. ไม่มีหน่วยงานของรัฐเพื่อการเยียวยาความเสียหาย และการประเมินค่าความเสียหายให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ ซึ่งแม้ว่าตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 22 จะบัญญัติให้จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยเงินที่

รวบรวมเข้าในกองทุนบางส่วนจากผู้ก่อมลพิษ แต่กิจการของกองทุนสิ่งแวดล้อมยังมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่าการนำเงินของผู้ก่อมลพิษมาเยียวยาผู้ได้รับผลร้ายโดยตรงจากการก่อมลพิษจากผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 23 ที่มีลักษณะของการให้เป็นเงินอุดหนุนหรือเงินกู้ตามโครงการที่หน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเอกชนยื่นขอโครงการเพื่อขอเงินอุดหนุนหรือกู้ยืมเงินเท่านั้น จึงไม่เป็นที่มาหลักของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายที่ควรมุ่งเน้นไปที่การเยียวยาผลร้ายของผู้ก่อมลพิษต่อผู้ได้รับผลร้ายโดยตรงก่อนเป็นอันดับแรก นอกจากนี้เมื่อเกิดผลกระทบต่อประชาชนจากมลพิษขึ้นแล้ว ไม่มีหน่วยงานของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนกำหนดค่าความเสียหายและรับรองความเสียหายเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายแก่ประชาชน หรือเพื่อการจัดทำโครงการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยจากมลพิษ ซึ่งหน่วยงานของรัฐในฐานะรัฐสวัสดิการควรมี แต่ยังไม่เห็นหน่วยงานดังกล่าวในปัจจุบัน

3. การใช้สิทธิฟ้องคดีโดยภาครัฐตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 วรรคสองนั้น ในส่วนของค่าสินไหมทดแทนความเสียหายของรัฐที่จะฟ้องร้องคดีแก่ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษยังจำกัดเฉพาะการฟื้นฟูหรือขจัดมลพิษที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ไม่รวมไปถึงการเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลร้ายจากมลพิษ หรือการจัดโครงการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยจากมลพิษนั้น

ข้อเสนอแนะ

1. จัดให้มีการเยียวยาค่าเสียหายจากมลพิษแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษนั้น โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 23 เพื่อกำหนดกิจการของกองทุนเพิ่มเติมในส่วนของการเยียวยาผู้ได้รับผลร้ายจากมลพิษ ดังนี้

เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

(1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือ ระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืมเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

(3) ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่มีบุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษ

ที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเอง หรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือของเสียตามพระราชบัญญัตินี้

(4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

โดยเพิ่มเติม (6) เป็น ให้เป็นค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนที่ได้รับผลร้ายจากมลพิษ โดยการรับรองความเป็นผู้เสียหายตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2. จัดตั้งองค์กรเพื่อการช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษดังนี้

2.1 ให้สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัด สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการกองทุนเพื่อการเยียวยาค่าเสียหายจากมลพิษเบื้องต้น รวมถึง การวิจัยค่าเสียหายที่เหมาะสม อันเป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานเดียวกันกับองค์กรที่จัดการเงินทุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว โดยเฉพาะเงินทุนเพื่อการจัดการกับมลพิษจากแหล่งกำเนิด ซึ่งปัจจุบันได้ร่วมมือกับกรมบัญชีกลางในการจัดเก็บทรัพย์สินของกองทุนและการเบิกจ่ายเงินดังกล่าว

2.2 จัดตั้งสภารับรองความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอันเกิดจากมลพิษ

ให้มีกรรมการสภาประกอบด้วยแพทย์ นักกฎหมาย และผู้เชี่ยวชาญสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบ และให้การรับรองว่าผู้เสียหายนั้นเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนตามกฎหมาย ซึ่งสภาจะจัดตั้งเฉพาะเขตพื้นที่ ที่ระบุตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่นั้น ๆ โดยเมื่อเกิดการกระทำละเมิดและเกิดมลพิษจนกระทั่งมีผู้เสียหายจากแหล่งมลพิษ ให้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของกรมควบคุมมลพิษเสนอจัดตั้งสภารับรองความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอันเกิดจากมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นการด่วนและกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับโรคที่เป็นผลมาจากมลพิษนั้นว่าโรคใดที่จะได้รับการเยียวยา โดยพิจารณาจากระยะเวลาที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวประกอบกัน เป็นต้น

2.3 คณะกรรมการอุทธรณ์เกี่ยวกับคำสั่งของสภารับรองความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอันเกิดจากมลพิษ ทำหน้าที่ในการรับคำอุทธรณ์ในคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว ในกรณีที่ขึ้นตามความคิดเห็นเดิมและผู้เสียหายไม่พอใจในการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์ผู้เสียหายอาจฟ้องศาลได้โดยตรง

2.4 การรวบรวมค่าทดแทนและองค์กรเพื่อบริหารกองทุนนั้นให้จัดเก็บจากแหล่งกำเนิดมลพิษในเขตกำหนดตามอัตราส่วนที่เหมาะสมตามข้อเสนอของสำนักงานกองทุน

สิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ในการเยียวยาเบื้องต้นในคดีมลพิษเป็น กรณี ๆ ไป เช่น หากในบริเวณนั้นมีการดำเนินการก่อมลพิษจากภาครัฐในอัตราร้อยละ 30 ของมลพิษทั้งหมด เงินที่เรียกเก็บสำหรับกองทุนเพื่อการเยียวยาดังกล่าวก็จะจ่ายให้กับผู้เสียหายโดยให้ผู้ก่อมลพิษเช่น โรงงานอุตสาหกรรมจ่ายอัตรา ร้อยละ 70 และภาครัฐในอัตราร้อยละ 30 เพื่อให้เป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายอย่างแท้จริง

3. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 96 วรรคสอง ซึ่งเดิมบัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึง ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

โดยแก้ไขเพิ่มเติมเป็น

วรรคสอง ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษ การต้องเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ และการจัดกิจกรรมเพื่อการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยที่เกิดขึ้นจากมลพิษนั้นด้วย ทั้งนี้การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษดังกล่าวไม่เป็นการตัดสิทธิในการฟ้องคดีของผู้ได้รับผลร้ายนั้น

และเพิ่มวรรคสาม

วรรคสาม ความในวรรคสอง เมื่อทางราชการหรือกองทุนได้จ่ายเงินค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายตามวรรคสองแล้ว ให้ทางราชการหรือกองทุนรับช่วงสิทธิในการไล่เบี่ยเอาแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น

บรรณานุกรม

- เด็ยวจิ โคะมะชิ. (2553). ญี่ปุ่นกับการต่อสู้อมลพิษ. ใน *การประชุมเชิงปฏิบัติการข้าราชการ
ตุลาการในศาลฎีกา*. กรุงเทพฯ: ศาลฎีกา.
- จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร. (2561). *รัฐสวัสดิการกับสังคมสวัสดิการ: มุมมองทางทฤษฎี*. เข้าถึงได้จาก
http://www.nikomfoundation.org/autopagev4/show_page.php?topic_id=36&au
- ชัยยุทธ เวียงธีรวัฒน์. (2552). *ภาระการพิสูจน์และการกำหนดค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535*. วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535. (2535, 9 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 62-81.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535. (2535, 4 เมษายน).
ราชกิจจานุเบกษา. หน้า 1-43.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 1-90.
- ศันันท์กรณั โสคติพันธุ์. (2552). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกควรได้*.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2561). *แผนจัดสรรเงินกองทุน
สิ่งแวดล้อม ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561*. เข้าถึงได้จาก <http://envfund.onep.go.th/ap2561/>
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, เสถียร ชูจิระวนิช และชนพรธม สุนทร. (2531). *การศึกษาความเป็นไปได้ใน
การจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- อุดม สุภกิจ. (2542). *การมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ:
สำนักงานศาลยุติธรรม.
- อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2556). *กฎหมายว่าด้วยความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ความรับผิดชอบแห่ง
การชดเชยเยียวยา และการระงับข้อพิพาท*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Environmental Agency. (1976). *Environmental laws and regulation in Japan*. n.p.
- Hideo, T. (1979). *The Japanese legal system*. Tokyo: University of Tokyo.
- Pollution Relate Health Damage Compensation Law. (1973). The Japanese cabinet sets the period
of validity for designated diseases. *Law*, 111(4), 245-246.

Sunee Mallikamarl. (1992). *A study on the measurement of regional repercussive impact for the regional pollution control arising from the eastern seaboard development program in Thailand*. Hokkaido: Hokkaido University.

United Nations Environment Programme. (1987). *The Montreal protocol on substances that deplete the ozone layer*. Retrieved from <http://ozone.unep.org/en/treaties-and-decisions/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer>