

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิ่งแวดล้อมเป็นทรัพย์สินสมบัติของมวลมนุษยชาติ ซึ่งทุกคนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย หรือสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีมาตรฐาน คุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม และไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และทรัพย์สินของมนุษย์ สิทธิในสิ่งแวดล้อมถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องให้แก่ประชาชนทุกคน ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญที่ถึงขั้นมีการประกันไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ นอกจากความคุ้มครองตามกฎหมายภายในประเทศแล้วยังมีการรณรงค์ในระดับนานาชาติให้จัดสิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งด้วย

ปัจจุบัน ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากคดีสิ่งแวดล้อมจึงเป็นความเสียหายที่เกิดแก่มนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นไม่ว่าจะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิธีหนึ่งที่ลดผลกระทบที่เกิดขึ้นหรือเยียวยาความเสียหายคือ การชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งถือเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายทางแพ่งวิธีหนึ่ง

เมื่อเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความเสียหายจากปัญหามลพิษจากกิจการอุตสาหกรรม ความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต่อสุขภาพ อนามัย และทรัพย์สินของรัฐและเอกชน โดยในระยะแรกได้ปรับใช้หลักความรับผิดชอบทั่วไปทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สำหรับความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม และจากกฎหมายลักษณะทรัพย์สินในเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักด้านสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้วางหลักเกณฑ์การกำหนดความรับผิดทางแพ่งในความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเป็นระบบ โดยได้บัญญัติถึงความรับผิดทางแพ่ง มาตรา 96 ซึ่งนำมาใช้กับกรณีความรับผิดจากการรั่วไหลและแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิด และ มาตรา 97 นำมาใช้กับกรณีความรับผิดเนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายขึ้นมาโดยเฉพาะ ทั้งนี้เป็นไปตามหลัก

“ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)” และหลัก “ความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability)” มีผลให้ผู้ได้รับความเสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่าการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ ซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานทางกฎหมาย โดยผู้เสียหายเพียงแต่พิสูจน์ให้เห็นว่าบุคคลผู้ถูกฟ้องร้องกล่าวโทษนั้นเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งเป็นที่มาของการกระจายมลพิษนั้นๆ เท่านั้น โดยความรับผิดดังกล่าวจะถูกเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล และนำไปสู่การกำหนดความรับผิดของแหล่งกำเนิดมลพิษเหล่านั้น ว่าควรกำหนดความรับผิดแค่ไหน เพียงใด หรือเสมอกันหรือไม่

อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะได้มีการบัญญัติความรับผิดสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษไว้ แต่หากเป็นกรณีที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งต่างคนต่างทำละเมิด แม้เป็นการทำเพียงครั้งเดียว แต่พอรวมกันผลที่เกิดขึ้นก็จะเกิดความเสียหาย เพราะเป็นความเสียหายที่เกิดจากผลที่แต่ละคนได้กระทำแม้มิได้ร่วมกันกระทำก็ตาม ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างเดียวกันขึ้น พบว่ามิได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดในระหว่างแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นไว้เฉพาะในคดีสิ่งแวดล้อมว่าจะใช้หลักเกณฑ์ใดเป็นพิเศษ

สำหรับประเทศไทยนั้นก็ได้อาศัยหลักกฎหมายลักษณะละเมิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาเป็นฐานในการกำหนดความรับผิดเพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยหลักกฎหมายละเมิดทั่วไปดังกล่าวใช้บังคับกับคดีละเมิดทั่วไปทุกชนิด มิได้แยกบังคับตามลักษณะของการก่อเหตุละเมิดเหมือนอย่างคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากคดีละเมิดทั่วไปหลายประการ และจากแนวคำพิพากษาของศาลไทย ได้วินิจฉัยกำหนดความรับผิดกรณีต่างคนต่างทำละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างเดียวกันยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยคำพิพากษามีการอ้างหลักกฎหมายหรือเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยกลับไปกลับมา กล่าวคือ แต่เดิมนั้นความรับผิดกรณีต่างคนต่างทำละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างเดียวกันนั้น ศาลมีแนวคำวินิจฉัยความรับผิดระหว่างผู้ทำละเมิดโดยพิจารณาจากพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดระหว่างผู้กระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 แต่ต่อมากลับมีแนวคำวินิจฉัยกรณีดังกล่าวนี้เปลี่ยนไปเป็นอีกแนวทางหนึ่งซึ่งเห็นว่า การกำหนดความรับผิดของผู้กระทำละเมิดต้องอาศัยหลักกฎหมายนี้ร่วมโดยอาศัยบทบัญญัติเกี่ยวกับลูกหนี้ร่วมมาอ้างอิงเหตุผลแห่งคำวินิจฉัย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแม้จะอาศัยหลักกฎหมายลักษณะละเมิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาเป็นฐานในการกำหนดความรับผิดในคดีสิ่งแวดล้อม เพื่อชดเชยเยียวยาความเสียหายกรณีต่างคนต่างทำละเมิด และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างเดียวกันก็ตาม แนวคำวินิจฉัยกรณีดังกล่าวยังคงกลับไปกลับมา โดยอาจแบ่งออกได้เป็นสองแนวทาง กล่าวคือ แนวทางหนึ่งเห็นว่าคงใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 ต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำละเมิด แต่อีกแนวทางหนึ่งศาลใช้หลักกฎหมายนี้ร่วมในการวินิจฉัย ซึ่งทั้งสองแนวนั้นมีผล

ต่อผู้กระทำผิดและผู้เสียหายแตกต่างกัน จึงเป็นสิ่งที่น่าขบคิดว่าศาลมีเหตุผลอย่างไรจึงวินิจฉัยเช่นนั้น และแนวทางนั้นๆ เหมาะสมแล้วหรือไม่ต่อการกำหนดความรับผิดของแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่ง ในความเสียหายอย่างเดียวกัน หรือมีแนวทางอื่นที่ควรเหมาะสมเพื่อใช้ในการกำหนดความรับผิด ในกรณีดังกล่าว

เนื่องจากความผิดตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นมุ่งเน้นการลงโทษเพื่อให้ผู้ก่อมลพิษ มีความเช็ดหลาบ (Deterrence) ซึ่งการลงโทษเพื่อให้เกิดผลดังกล่าว กฎหมายและผู้ใช้กฎหมาย มีความจำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพและลักษณะของผู้ฝ่าฝืนกฎหมายที่มีอยู่ในหลายรูปแบบ กล่าวคือ ส่วนใหญ่ที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายด้านมลพิษจากผู้ประกอบการทางด้านอุตสาหกรรม โดยทั่วไป มักจะเกิดกับโรงงานซึ่งปล่อยน้ำเสียลงในแหล่งน้ำสาธารณะ หรืออาจเป็นบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคล ประกอบธุรกิจในการค้าซึ่งมีการผลิตสินค้าอันมีผลต่อการก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งต่างล้วนมีฐานะทาง เศรษฐกิจที่ดี แต่ถ้าเป็นการก่อให้เกิดมลพิษอันเกิดจากครัวเรือนหรือจากการภาคการเกษตร ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลธรรมดาที่มีฐานะปานกลางหรือยากจน ซึ่งส่วนใหญ่จะก่อให้เกิดมลพิษ ที่ไม่ร้ายแรงมากนักเมื่อเทียบกับผู้ก่อให้เกิดมลพิษทางภาคอุตสาหกรรม หรือจากบริษัทที่ประกอบ ธุรกิจขนาดใหญ่ จากลักษณะของผู้กระทำผิดซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีสภาพและฐานะ ต่างกันนี้ การจะกำหนดความรับผิดสำหรับแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งที่ต่างคนต่างทำละเมิด และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างเดียวกันเพื่อก่อให้เกิดผลในการลดการกระทำผิดนั้น ผู้เขียน เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดความรับผิดให้แตกต่างกันในแต่ละลักษณะของผู้กระทำผิด บนพื้นฐานของการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เป็นจริง

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลักในการกำหนดความรับผิดอยู่ประเภทหนึ่ง ซึ่งแตกต่าง จากแนวทางในการกำหนดความรับผิดของประเทศไทยอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ หลักการดังกล่าวมิได้ คำนึงถึงความรับผิดตามความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล จึงเป็นเหตุให้ไม่ต้องมากำหนดความ รับผิดของแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งว่าควรจัดสรรความรับผิดแค่ไหน เพียงใด หรือต้องรับผิด ในความเสียหายนั้นเสมอกันหรือไม่ โดยให้พิจารณาความรับผิดไปตามสัดส่วนของส่วนแบ่งทาง การตลาดของแหล่งกำเนิดมลพิษ ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่สามารถที่จะระบุแหล่งกำเนิดมลพิษ ได้อย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งหลักการดังกล่าวเรียกว่า “หลักความรับผิดตามส่วนแบ่งทางการตลาด (Market Share Liability)” ด้วยเหตุนี้หลักการดังกล่าวจึงถือเป็นแนวทางอื่นที่ผู้เขียนจะได้นำมา ศึกษาเพิ่มเติม เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบและพัฒนานโยบายของประเทศไทยในการกำหนดความ รับผิดของแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งที่ต่างคนต่างทำละเมิดในความเสียหายอย่างเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันแม้จะมีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลยุติธรรม เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีขึ้นเป็นการเฉพาะด้วยก็ตาม แต่หลักกฎหมายลักษณะละเมิดทั่วไปที่ใช้อยู่ กับคดีละเมิดทั่วไปซึ่งใช้บังคับมานานยังคงนำมาใช้บังคับกับคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความสลับซับซ้อน และไม่สามารถตอบสนองต่อผู้ก่อมลพิษและต่อผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมได้อย่างเต็มที่ อัน

เนื่องมาจากการไม่มีแนวทางในการปรับใช้กฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ต่างคนต่างทำละเมิดในความเสี่ยงอย่างเดียวกันในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงพัฒนากรอบทางกฎหมายไทยในการกำหนดความรับผิดของแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งที่ต่างคนต่างทำละเมิด และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพของสังคม และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อันเป็นที่มาของการศึกษาค้นคว้าปัญหา ดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงที่มา หลักการ แนวความคิด ตลอดจนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการกำหนดความรับผิดทางแพ่งของแหล่งกำเนิดมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงมาตรการ แนวทางปฏิบัติ การดำเนินการในการกำหนดความรับผิดทางแพ่งของแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่ง ในความเสี่ยงอย่างเดียวกันในคดีสิ่งแวดล้อม ของประเทศไทยและของประเทศสหรัฐอเมริกา
3. เพื่อศึกษาปัญหาและพัฒนาหลักเกณฑ์ของกฎหมายในเรื่องการกำหนดความรับผิดทางแพ่งของแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งในความเสี่ยงอย่างเดียวกันในคดีสิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องเหมาะสมและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากการใช้กฎหมายละเมิดทั่วไปยังไม่สอดคล้องเหมาะสมต่อการกำหนดความรับผิดทางแพ่งของแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งในคดีสิ่งแวดล้อม กรณีต่างคนต่างทำละเมิดในความเสี่ยงอย่างเดียวกัน และกฎหมายก็มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการกำหนดความรับผิดในกรณีดังกล่าวไว้เฉพาะ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปรับใช้กฎหมายทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงที่มา หลักการ แนวความคิด ตลอดจนหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ในการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งของแหล่งกำเนิดมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการ แนวทางปฏิบัติและการดำเนินการ ในการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งของแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่ง ในความเสียหายอย่างเดียวกัน ในคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งของประเทศไทยและของประเทศสหรัฐอเมริกา
3. ทำให้สามารถนำผลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น แล้วนำไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ในเรื่องการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งของแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่ง ในความเสียหายอย่างเดียวกัน ในคดีสิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพของสังคม และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงมาตรการในการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งของแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งในคดีสิ่งแวดล้อม กรณีต่างคนต่างทำละเมิดในความเสียหายอย่างเดียวกัน ตามกฎหมายของประเทศไทย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา รวมไปถึงการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นอันส่งผลต่อการกำหนดความรับผิดชอบในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา

1.6 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้ทำการศึกษาโดยวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ เป็นการศึกษาโดยการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูล อันได้แก่ บทบัญญัติ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงระเบียบและข้อบังคับต่างๆ หนังสือต่างๆ เอกสารต่างๆ วารสาร บทความ รวมไปถึงกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย นำมาสู่การวิเคราะห์หาข้อสรุปเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งของแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่ง ในความเสียหายอย่างเดียวกัน ในคดีสิ่งแวดล้อม

1.7 นิยามคำศัพท์

คดีสิ่งแวดล้อม หมายถึง คดีแพ่งหรือคดีอาญา ที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

แหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่ง หมายถึง แหล่งกำเนิดมลพิษที่มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าหนึ่งแห่ง

ต่างคนต่างทำละเมิดในความเสียหายอย่างเดียวกัน หมายถึง การกระทำที่ผู้กระทำต่างไม่มีเจตนาร่วมกันกระทำละเมิด แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายคนเดียวกัน ทรัพย์สินหรือสิทธิที่ละเมิดเป็นอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ไม่จำเป็นว่าการกระทำละเมิดจะต้องกระทำในเวลาเดียวกัน แต่อาจมีลักษณะใกล้ชิดหรือต่อเนื่องกัน เสมือนเป็นเหตุการณ์เดียวกันก็ได้

ความรับผิดตามหลักส่วนแบ่งทางการตลาด (Market Share Liability) หมายถึง ความรับผิดตามร้อยละของยอดขายของสินค้ายี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง คิดเป็นสัดส่วนต่อยอดขายทั้งหมดของสินค้าประเภทเดียวกันในท้องตลาด

คุณสมบัติที่สามารถทดแทนกันได้ (Fungibility) หมายถึง สาร หรือผลิตภัณฑ์ใดๆ ที่มีคุณสมบัติความเท่าเทียมกันในการเกิดความเสี่ยง