

ปัญหาการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมศึกษาเฉพาะกรณี พระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

ตาม มาตรา 96 และมาตรา 97¹

รัศมีธัญย์ แฝ้วพลสง²

เป็นที่ทราบกันดีว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่มนุษย์ใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิต ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกิน รวมทั้งน้ำดื่มและอาหาร โดยมนุษย์นำทรัพยากรธรรมชาติมาผลิตอาหารเป็นพลังงาน การบริการ รวมทั้งสินค้าต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์ แต่การใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้ย่อมตามมาด้วยผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาการเพิ่มของประชากรในประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อให้มีการผลิตสินค้าให้เพียงพอกับความต้องการของผู้บริโภค ต้องใช้วัสดุในการผลิตสินค้าเป็นจำนวนมากทำให้มลพิษเกิดขึ้นมาในจำนวนมาก เช่น โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียที่มีสารพิษปนอยู่ ทำให้น้ำในแม่น้ำลำคลองเน่า สกปรกเหม็น การผลิตกระแสไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินลิกไนต์ก่อให้เกิดมลพิษขึ้นมาเรียกว่ากรดกำมะถันเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิต มนุษย์และสัตว์ รวมทั้งสิ่งแวดล้อม จากการก่อมลพิษดังกล่าวเป็นเหตุให้สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเกิดความเสียหายเป็นจำนวนมาก จึงมีคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นมาสู่ศาลยุติธรรมและมีการกำหนดค่าเสียหายในคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นค่าเสียหายที่มีความซับซ้อนและยากในการประเมินมูลค่าของความเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ไม่มีราคามาตรฐานกำหนดไว้

แม้ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นกฎหมายที่ป้องกันมิให้มีการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมและกำหนดความรับผิดชอบแพ่งไว้ในมาตรา 96 และ97 แต่กฎหมายดังกล่าวก็มิได้ให้คำนิยามของคำว่า ทรัพยากรธรรมชาติและมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งวิธีการประเมินมูลค่าทั้งหมดของ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง ปัญหาการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม ศึกษาเฉพาะกรณี พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ตาม มาตรา 96 และมาตรา 97 โดยมีที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยาและรองศาสตราจารย์ศุพร วงศ์ทองสรรค์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ทรัพยากรธรรมชาติไว้ เมื่อมีการฟ้องเรียกค่าเสียหายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติจึงมีปัญหาว่าศาลควรใช้หลักเกณฑ์ใดในการกำหนดค่าเสียหายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อโจทก์ไม่สามารถนำสืบถึงเรื่องค่าเสียหายได้ตามที่ขอมา จึงเป็นหน้าที่ของศาลที่จะกำหนดค่าเสียหายดังกล่าว

จากการศึกษาทำให้ผู้ศึกษาเห็นว่ามีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมหลายประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

ปัญหาแรกเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นบทบัญญัติความรับผิดโดยเคร่งครัด กล่าวคือ มาตรา 96 ได้บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจากแหล่งกำเนิดไว้ดังนี้ ผู้ใดก่อให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษต้องรับผิดเสมอ แม้มิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย คือพิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก (1) เหตุสุดวิสัยหรือสงคราม (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดในค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย รวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย ส่วนมาตรา 97 บัญญัติว่าผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่อำนาจตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหาย แต่มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายไว้ต่างหาก ซึ่งมีปัญหาว่าควรนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 438 กล่าวคือ ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งละเมิด ซึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไป เพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย ซึ่งเป็นบททั่วไปมาปรับใช้หรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 และมาตรา 97 เป็นกฎหมายเฉพาะเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ผู้ก่อมลพิษและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่อำนาจตามมูลค่าเสียหายที่แท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย มิได้จำกัดอยู่เพียงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 438 แต่ยังอาจครอบคลุมถึงข้อพิจารณาอื่น เช่น

ผลกระทบจากความเสียหายต่อระบบนิเวศน์ ผลประโยชน์ที่จำเลยได้รับจากการกระทำความผิด
ค่าเสียหายทางตรงและทางอ้อม ค่าเสียหายที่คำนวณจากมูลค่าการใช้ มูลค่าที่ไม่ได้เกิดจากการใช้
ค่าเสื่อมราคาของทรัพยากรธรรมชาติ ในระหว่างที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย เป็นต้น
นอกจากนี้ ค่าเสียหายไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการคืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินรวมทั้งค่าเสียหาย เพื่อความ
เสียหายอย่างใด ๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคสอง เท่านั้นแต่ยัง
รวมถึงความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติโดยวิธีการอื่น เช่น ค่าเสียหายที่คำนวณจาก
ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

ปัญหาที่สอง เรื่องค่าเสียหายในอนาคตและการแก้ไขคำพิพากษาในส่วน of ค่าเสียหาย
เนื่องจากผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอาจส่งผลหรือสังเกตเห็นได้ช้าเพราะบางกรณีอาจต้องใช้
เวลานานในการฟื้นฟูและขจัดมลพิษเป็นเวลานานและอาจต้องใช้เวลานานจนพ้นคำพิพากษาของ
ศาลไปอีกหลายปี และค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการฟื้นฟูอาจมีการเปลี่ยนแปลง
เนื่องจากคู่ความไม่สามารถกำหนดค่าเสียหายที่แน่นอนได้เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 และมาตรา 97 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแต่ยัง
ไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้การที่ศาลนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องละเมิด
มาตรา 444 มาใช้บังคับนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าไม่สอดคล้องกับค่าเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับผู้อื่นและไม่
สอดคล้องกับการฟื้นฟูและขจัดมลพิษบางกรณีและไม่เหมาะสมในกรณีที่ต้องใช้เวลานานในการ
ฟื้นฟู

ปัญหาที่สามการรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการคำนวณค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
เนื่องจากความเสียหายที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีความซับซ้อนและเป็นการยากในการกำหนด
ค่าเสียหาย จำเป็นที่จะต้องมีการค้นหาความจริงโดยการสำรวจหาพื้นที่ ที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้
เกิดความชัดเจนในข้อเท็จจริง เพราะค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบางเรื่องไม่สามารถพิจารณาได้
จากพยานหลักฐานหรือพยานบุคคล ศาลต้องลงพื้นที่ให้เห็นกับตาตัวเอง แต่กระนั้นถึงแม้ศาลจะได้
เห็นสถานที่เกิดเหตุ เช่น น้ำในลำคลองเน่า เป็นต้น แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคในการกำหนด
ค่าเสียหายของศาล เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.
2535 มาตรา 96 และมาตรา 97 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแต่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการรับฟัง
พยานผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการคำนวณค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนด
หลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานมีแต่คำแนะนำประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ข้อ
10 ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะที่ดี แต่ก็ยังไม่สมบูรณ์จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยาน
ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากการที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาอิสระเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ศึกษาเห็นควรออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าเสียหายที่เกิดจากมลพิษและทรัพยากรธรรมชาติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 และมาตรา 97 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไว้อย่างชัดเจน โดยการนำกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชยและความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าเสียหายกว้างกว่ากฎหมายละเมิดทั่วไป มาใช้ประกอบในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าเสียหายที่เกิดจากมลพิษและทรัพยากรธรรมชาติ ดังกล่าว ดังนั้น การเยียวยาความเสียหายที่เกิดกับมลพิษและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีวิธีที่หลากหลายและแตกต่างจากความเสียหายที่เกิดกับคดีแพ่งทั่วไป เนื่องจากความสำคัญและลักษณะพิเศษของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นั้น การคำนวณค่าเสียหาย ควรคำนวณจากมูลค่าที่เกิดจากค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษ ค่าเสียหายด้านสุขภาพ ตามจริงที่สมเหตุสมผลจากผู้ก่อมลพิษและค่าเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ ควรคำนวณค่าเสียหายจากมูลค่าที่เกิดจากการใช้และมูลค่าที่มีได้เกิดจากการใช้ด้วย

2. ปัญหาเรื่องค่าเสียหายในอนาคตและการแก้ไขคำพิพากษาในส่วนของค่าเสียหาย เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการสงวนคำพิพากษาไว้ทำให้ศาลไทยต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้กับคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและพิพากษาสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาเกี่ยวกับค่าเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัย ภายในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี เท่านั้น ซึ่งการเยียวยาความเสียหายภายในระยะเวลาที่สั้นเกินไป อาจทำให้ความยุติธรรมได้รับความกระทบกระเทือนและการสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษาจะทำให้ไม่สามารถกำหนดค่าเสียหายได้อย่างเหมาะสมกับความเสียหายที่แท้จริงและเพื่อให้สอดคล้องกับการฟื้นฟูและขจัดมลพิษในบางกรณีที่ต้องใช้เวลาในการฟื้นฟูและขจัดมลพิษเป็นเวลานาน ผู้ศึกษาจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ดังนี้ มาตรา 97/1 กำหนดให้ศาลมีอำนาจสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาเกี่ยวกับค่าเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัย และการฟื้นฟูและขจัดมลพิษตามที่พยานผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการคำนวณค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกำหนด แต่ก่อนการแก้ไขต้องให้โอกาสคู่ความอีกฝ่ายคัดค้านก่อน

3. ปัญหาการรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการคำนวณค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ผู้ศึกษาเห็นว่าคำแนะนำประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมและแนะนำการชั่งน้ำหนักพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น เป็นข้อเสนอแนะที่ดี แต่ก็ยังไม่สมบูรณ์จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญในคดีสิ่งแวดล้อมในคำแนะนำประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ข้อ 10 ดังนี้ โดยเพิ่มเติมในรายละเอียดโดยอ้างอิงจากหลัก Daubert และกฎกระทรวงมหาดไทยประเทศสหรัฐอเมริกาว่า ในการพิจารณาชั่งน้ำหนักพยานผู้เชี่ยวชาญ ศาลพึงพิจารณาถึงหลักเกณฑ์สองประเภท คือ หลักเกณฑ์บังคับ (mandatory criteria) และหลักเกณฑ์ประกอบการใช้ดุลพินิจ (discretionary criteria) โดยคำเบิกความของพยานผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับวิธีการคิดคำนวณค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมจะต้องผ่านหลักเกณฑ์บังคับทุกข้อ เว้นแต่แสดงให้เห็นว่ามีเหตุอันควรได้รับการยกเว้น ศาลจึงจะนำมารับฟังเป็นพยานหลักฐานได้ โดยใช้หลักเกณฑ์ประกอบการใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ดังนั้นหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยให้การรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญและวิธีการคิดคำนวณค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อมมีความเป็นรูปธรรมและมีหลักเกณฑ์อ้างอิงมากยิ่งขึ้น

บทความฉบับนี้มุ่งนำเสนอข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางแก้ไขในเรื่องดังกล่าว โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นส่วนประโยชน์แก่นักกฎหมายและประชาชนทั่วไปที่มีความสนใจไม่มากนักน้อย ไม่ว่าจะเป็นการนำเสนอประเด็นปัญหาและความเห็นเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายในการกำหนดค่าเสียหายทางสิ่งแวดล้อม ค่าเสียหายในอนาคตและข้อเสนอเกี่ยวกับการสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับค่าเสียหายภายใต้เงื่อนไขบางประการ และหลักเกณฑ์ในการรับฟังพยานผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการคำนวณค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของไทยยังเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่และต้องการการพัฒนาเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอีกหลายประการ ซึ่งนักกฎหมายของไทย หน่วยงานของรัฐและภาคประชาชนมีบทบาทสำคัญในการร่วมกันพัฒนาในเรื่องดังกล่าว เพื่อจะได้ร่วมกันปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้ยั่งยืนถาวรตลอดต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ดร.ปรีชาต มั่นสกุล, “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับคำเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม,” *จุลพาฬ*, ปีที่ 64, เล่ม 2 (2560)

นายวินัย เรืองศรี, “การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม : ประสบการณ์จากศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกา,” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องแนวทางใหม่ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยและพัฒนาสภาคีและสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการสำนักงานศาลยุติธรรม