

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณี ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ¹

ภาพพิมพ์ บุญญะมี²

จากการศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี หลักการ และกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมศึกษากรณี ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ ทำให้ทราบว่า ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินชนิดหนึ่ง ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก จึงควรนำกฎหมายสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะมาใช้ในการพิจารณาตัดสินคดี หากเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยส่วนใหญ่ความเสียหายนั้นจะแพร่กระจายเป็นวงกว้าง มีผู้ได้รับความเดือดร้อนมากมาย ใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหายนาน ต้องใช้พยานผู้เชี่ยวชาญในการพิสูจน์ความเสียหาย และต้องประเมินความเสียหายจากมูลค่าตลาด มูลค่าจากการใช้ มูลค่าจากการไม่ได้ใช้ตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ โดยผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายในการป้องกันและควบคุมมลพิษ ตลอดจนการฟื้นฟูทำให้ทรัพยากรธรรมชาติกลับสู่สภาพเดิม โดยมาตรการข้างต้นได้กำหนดให้หน่วยงานสาธารณะมีหน้าที่ดำเนินการแก้ไขเยียวยา เพื่อลดมลพิษให้อยู่ในเกณฑ์ดีจนเป็นที่ยอมรับได้ ซึ่งรัฐในฐานะผู้กล่าวอ้างเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจะต้องเป็นผู้นำเสนอหลักฐานพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อศาลตามหลักผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นนำสืบ

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐของประเทศไทย ทำให้ทราบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 57 กำหนดหน้าที่ให้รัฐจะต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน รัฐจึงมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดความรับผิดในทางแพ่งในมาตรา 96 ถึงมาตรา 97 โดยในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ รัฐสามารถ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติและคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคงและรองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เรียกเรื่องค่าสินไหมทดแทนได้สองประเภท คือ ค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษและการเรียกชดเชยค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปได้ ส่วนหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการนั้นไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้โดยเฉพาะ จึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในมาตรา 438 ถึงมาตรา 448 ที่กำหนดให้ฟ้องคดีภายในกำหนด 1 ปี นับแต่รู้ถึงเหตุแห่งการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยศาลจะใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหาย โดยพิจารณาจากพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รัฐในฐานะผู้ฟ้องคดียังมีหน้าที่ในการพิสูจน์นำสืบข้อเท็จจริงต่อศาลว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาตินั้น เนื่องจากการกระทำของจำเลย ถ้านำสืบได้ว่ามีความเสียหาย แต่ราคาค่าเสียหายมีเท่าใด หากนำสืบไม่ได้ชัดเจน ศาลอาจกำหนดให้หรือไม่กำหนดให้เลยก็ย่อมได้

จากการศึกษาความรับผิดชอบในคดีสิ่งแวดล้อมศึกษากรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้ทราบว่ามีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ค.ศ. 1980 (The Comprehensive Environment Response Compensation and Liability Act of 1980 (CERCLA) โดยมีหน่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ในการเรียกค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษ ค่าเสียหายด้านสุขภาพ และค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติในกฎกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าเสียหายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีการนำวิธีการประเมินทางเศรษฐศาสตร์มาใช้และยังกำหนดให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษอีกด้วย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบในคดีสิ่งแวดล้อม ศึกษากรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษในอนาคตกล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการขจัดมลพิษ ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติออกมาเป็นตัวเลขที่ชัดเจนเท่าที่จ่ายจริง เพื่อดำเนินการยื่นฟ้องคดีและใช้สิทธิเรียกร้องของคนภายในอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 448 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 137/2507) แต่ความเสียหายและค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษหรือค่าใช้จ่ายฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติยังคงดำเนินต่อไปหลังฟ้องทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย” หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษ” ซึ่งคำว่า “ต้องรับภาระจ่ายจริง” นี้ ย่อมชัดเจนอยู่ในตัวว่าศาลไม่สามารถใช้อำนาจดุลพินิจในการกำหนดค่าเสียหายเกี่ยวกับการขจัดมลพิษที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นภายหลังจากการฟ้องคดีนั้นหากรัฐจะใช้สิทธิฟ้องคดีใหม่ก็อาจจะกลายเป็นการฟ้องซ้ำ

หรือฟ้องชดเชยกับคดีก่อนได้ เนื่องจากการฟ้องร้องโดยอาศัยมูลคดีเดียวกัน อาศัยข้ออ้างอันเป็นหลักแห่งข้อหาอย่างเดียวกันกับคดีก่อนและศาลก็ไม่สามารถนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการสงวนสิทธิในการแก้ไขคำพิพากษามาใช้กับกรณีการสงวนสิทธิแก้ไขคำใช้จ่ายในการขจัดมลพิษได้ เนื่องจาก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 444 เป็นเรื่องของค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยเท่านั้น

จากการศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา คือพระราชบัญญัติความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ค.ศ.1980 (The Comprehensive Environment Response Compensation and Liability Act of 1980 หรือ CERCLA) ให้ใช้อายุความตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของแต่ละมลรัฐ ซึ่งวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งแห่งรัฐนิวยอร์ก (New York Civil Practice Law and Rules, N.Y.civ.Prac.L&R.) มาตรา 214 กำหนดอายุความสำหรับความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สิน โดยทั่วไปจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายใน 3 ปีนับแต่เกิดเหตุ ความเสียหายที่ไม่สามารถเห็นได้ประจักษ์มีลักษณะซ่อนเร้น มีข้อยกเว้นว่า

ก. หากเป็นกรณีที่ผู้เสียหายได้ทราบถึงความเสียหายและได้รู้ถึงสาเหตุของความเสียหายแล้ว จะต้องฟ้องคดีภายใน 3 ปีนับแต่วันที่ได้ทราบถึงความเสียหายนั้น

ข. หากเป็นกรณีที่ผู้เสียหายได้ทราบถึงความเสียหายแต่ยังไม่รู้สาเหตุของความเสียหายให้ใช้สิทธิเรียกร้องภายในระยะเวลา 1 ปีนับแต่ทราบเหตุของความเสียหายนั้น

ค. หากทราบถึงสาเหตุความเสียหายนั้นเกิดขึ้นหลังจากระยะเวลา 3 ปี แต่เมื่อผู้เสียหายได้ทราบถึงความเสียหายแล้ว ผู้เสียหายจะต้องแสดงให้ประจักษ์ต่อศาล ไม่ว่าทางวิทยาศาสตร์ ทางเทคนิค ทางความรู้ในทางการแพทย์ และข้อมูลที่ไม่เพียงพอที่จะระบุถึงสาเหตุแห่งความเสียหายนั้นภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่เมื่อทราบความเสียหายแล้ว ผู้เสียหายจะต้องฟ้องคดีภายในกำหนดเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พบความเสียหาย ซึ่งเป็นระยะเวลาสูงสุดของอายุความใช้สิทธิเรียกร้อง (มาตรา 214-C)³

ด้วยเหตุนี้เองจึงควรมีการแก้ไขอายุความสำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องเนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติให้เหมาะสมต่อไป

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับกำหนดมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่กำหนดคำนิยามของคำว่า “มูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น” และไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติ โดยเป็นหน้าที่ศาลจะวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์

³ The New York State Senate, **New York Civil Practice Law and Rules 214** [Online], Available <https://www.nysenate.gov/legislation/laws/CVP/214>, 2020 (September, 9).

และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตามคำพิพากษาฎีกาที่ 909/2497 หลักการพิจารณากำหนดค่าเสียหายของศาลไว้ว่า ถ้าโจทก์สืบได้ว่ามีความเสียหาย แต่ราคาค่าเสียหายมีเท่าใด โจทก์สืบไม่ได้ชัด ศาลอาจกำหนดให้ได้ตามที่ศาลพิจารณาเห็นว่าจำเลยควรต้องรับผิดชอบพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด มิใช่ศาลกะให้เองตามอำเภอใจ แต่เป็นกรณีที่ศาลอาจใช้ความรู้ทั่วไปไปคำนวณให้ได้เอง แต่ถ้ากรณีใดเป็นเรื่องพิเศษที่ศาลไม่สามารถใช้ความรู้ทั่วไปไปคำนวณให้ได้ ก็เป็นที่แน่ชัดว่าศาลจะไม่ตัดสินให้จำเลยใช้ค่าเสียหายเหมือนกัน ดังนั้น เมื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติไม่ใช่สิ่งที่ศาลจะคิดคำนวณเองได้ การไม่มีหลักเกณฑ์ในกำหนดมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้โจทก์ต้องเสียโอกาสในการได้รับค่าเสียหาย

จากการศึกษากฎกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าเสียหายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าเสียหายไว้สรุปได้ว่า

กรณีแรก คือ การคำนวณค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมูลค่าความเสียหายไม่เกิน 100,000 เหรียญ จะใช้การคำนวณโดยระบบคอมพิวเตอร์เท่านั้น โดยรัฐจะต้องแสดงให้เห็นถึงความยากลำบาก และต้นทุนค่าใช้จ่ายในการลงพื้นที่เก็บข้อมูลโดยละเอียดนั้น ไม่คุ้มเท่ากับโอกาสที่จะได้รับค่าเสียหาย

กรณีที่สอง การคำนวณค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่มีลักษณะพิเศษและเป็นรายคดีที่มีมูลค่าความเสียหายเกิน 100,000 เหรียญ ให้คำนวณหามูลค่าตลาดของทรัพยากรธรรมชาติเป็นอันดับแรกก่อนเสมอ เว้นแต่ไม่สามารถที่จะคำนวณหามูลค่าตลาดได้จึงใช้วิธีประเมินค่าแบบอื่น คือ มูลค่าจากการใช้ มูลค่าจากการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ มูลค่าทดแทน เป็นต้น

ต่อมาได้มีการแก้ไขวิธีการคำนวณค่าเสียหายในคดีลักษณะพิเศษและเป็นรายคดีที่มีมูลค่าความเสียหายเกิน 100,000 เหรียญ โดยกำหนดให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจเลือกประเมินมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ด้วยวิธีการใดก็ได้ ตามความเหมาะสมกับแต่ละกรณี โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาตามราคาตลาดเป็นอันดับแรกอีกต่อไป⁴

การประเมินมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาตินั้นในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ยากมาก เช่น กรณีที่สัตว์น้ำตายเนื่องจากมลพิษทางน้ำ ซึ่งไม่สามารถนับจำนวนที่แน่ชัดได้ว่าสูญเสียสัตว์น้ำไปเท่าไร คิดเป็นความเสียหายที่ต้องสูญเสียสัตว์น้ำเป็นจำนวนเงินเท่าไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่สัตว์นั้นเป็นสัตว์ที่หายาก ไม่สามารถหาราคาตลาดได้ จึงควรนำการคำนวณด้วยวิธีการประเมินตามหลักเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติเหมือนประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลเพียงไม่ต้องพิจารณากำหนดจำนวนค่าเสียหายเพียงแต่เลือกจะใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ชนิดใดในการคำนวณ ซึ่งจากการศึกษาคำพิพากษาของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า การให้ศาลเลือกใช้ราคาตลาดเป็นอันดับแรกก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงคดี เนื่องจากวิธีการคำนวณมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติทางเศรษฐศาสตร์แต่ละ

⁴ ปรีชาต มั่นสกุล, ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม[Online], Available

<http://www.supremecourt.or.th/assets/files/environment..>, 2563 (กรกฎาคม, 20).

แบบใช้วิธีการที่แตกต่างกัน ทำให้ได้ตัวเลขจำนวนค่าเสียหายที่แตกต่างกันไป ฝ่ายผู้เสียหายก็มักจะเลือกพิสูจน์ค่าเสียหายที่มีมูลค่าที่สูงที่สุด ในขณะที่จำเลยก็เลือกที่จะต่อสู้เพื่อจะชดใช้ค่าเสียหายที่มีมูลค่าต่ำที่สุด ต่างฝ่ายจึงต่างพิสูจน์ข้อเท็จจริงคนละอย่างนำเสนอพยานหลักฐานคนละแบบ ส่วนการกำหนดให้เป็นดุลพินิจแก่ศาลในการเลือกจะใช้วิธีการประเมินทางเศรษฐศาสตร์แบบใดอย่างอิสระ ทำให้โจทก์ต้องนำเสนอมูลค่าความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติด้วยการคำนวณทางเศรษฐศาสตร์ทุกรูปแบบ เป็นภาระการพิสูจน์แก่โจทก์อย่างมากที่ต้องเก็บรวบรวมข้อมูลและนำเสนอต่อศาล แต่ประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยการรวบรวมพยานหลักฐานและใช้วิธีการคำนวณทางเศรษฐศาสตร์ที่น่าเชื่อถือประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายมานานจนทำให้มีแนววินิจฉัยมากพอที่จะทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายทราบได้ว่ากรณีที่เกิดขึ้นควรใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์รูปแบบใด เมื่อประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานในการทำหน้าที่ และไม่มีแนววินิจฉัยที่มากพอ จึงยังไม่ควรใช้วิธีให้ศาลเป็นผู้ใช้ดุลพินิจเลือกใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อย่างอิสระ แต่การคำนวณค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่มีลักษณะพิเศษและเป็นรายคดีที่มีมูลค่าความเสียหายเกิน 100,000 เหรียญควรให้คำนวณหามูลค่าตลาดของทรัพยากรธรรมชาติเป็นอันดับแรกก่อน ที่จะใช้วิธีการอื่น

2) ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่การประเมินมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ประเมินมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งโจทก์มีหน้าที่สืบว่าความเสียหายของตนมีมูลค่าเท่าไร ซึ่งต้องอาศัยการรวบรวมพยานหลักฐานที่ยุ่ยากซับซ้อนมาก

จากกรณีของตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6492/2559 คดีเรือน้ำตาลล่มในแม่น้ำเจ้าพระยา ต้องบูรณาการหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานทำหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานและพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เช่น กรมควบคุมมลพิษ สำนักวิจัยของมหาวิทยาลัยเอเชีย กรมประมง เป็นต้น โดยใช้บุคลากรและงบประมาณเป็นจำนวนมาก เพื่อนำเสนอข้อเท็จจริงต่อศาลที่มากมายและซับซ้อน และในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลนั้นก็ต้องใช้ระยะเวลานาน ต้องสืบพยานหลายประเภทไม่ว่าจะเป็นพยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ พยานบุคคลซึ่งเป็นชาวบ้านที่ได้รับ ความเสียหาย ทำให้ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีนาน โดยทำการประเมินคุณภาพน้ำในแต่ละพื้นที่ และสุ่มตรวจตัวอย่างสัตว์น้ำในแต่ละพื้นที่ เพื่อยืนยันว่าความเสียหายเกิดจากเรือน้ำตาลและจะต้องประเมินจำนวนสัตว์น้ำและพันธุ์พืชที่ล้มตาย สัตว์น้ำที่ปล่อยลงไปในน้ำใหม่เพื่อฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้เอง รัฐต้องตกเป็นผู้เสียเปรียบเนื่องจากไม่เคยมีการประเมินมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติและความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไว้ก่อนเกิดเหตุเลย ทำให้ไม่อาจพิสูจน์ทราบปริมาณความเสียหายที่ชัดเจนได้ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงไปของสภาพแวดล้อมก่อนที่จะเกิดเหตุกับหลังเกิดเหตุว่ามีสภาพเสื่อมโทรมลงมากน้อยเพียงไร และในคดีดังกล่าว โจทก์ได้รับเพียงแค่ค่าใช้จ่ายที่ได้จัดซื้อพันธุ์ปลามาปล่อยในแม่น้ำชื่อนหลังไปสิบปี และค่าใช้จ่ายที่จัดซื้อพันธุ์ปลามาปล่อยหลังจากเกิดเหตุเท่านั้น เมื่อเทียบกับภาระ หน้าที่ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษหรือแก้ไขฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ จึงอาจจะไม่คุ้มค่าต่อการดำเนินคดี

จากการศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดตั้งหน่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (United States Environmental Protection Agency (EPA))” ทำหน้าที่ในการแสวงหาพยานหลักฐานและนำเสนอข้อมูลทางด้านเทคนิค วิทยาศาสตร์ที่ตรวจพบต่อศาล ในกระบวนการพิจารณาเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติแทนประชาชน และยังมีการจัดตั้งกองคดีอาญาสิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่ในการแสวงหาพยานหลักฐานและนำเสนอข้อมูลทางด้านเทคนิควิทยาศาสตร์ที่ตรวจพบต่อศาลในกระบวนการพิจารณา และเมื่อครั้งที่ทำหน้าที่สอบสวนและดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง คือ กองคดีอาญาสิ่งแวดล้อม (Environmental Crime Section) ซึ่งทำให้มีองค์กรพยานผู้เชี่ยวชาญในการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาประเมินมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยจะทำหน้าที่ตามกระบวนการการประเมินความเสียหายทางทรัพยากรธรรมชาติ

การดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องอาศัยข้อมูลทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อศาลหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เป็นพยานผู้เชี่ยวชาญและประเมินมูลค่าความเสียหาย มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจาก ต้องอาศัยการเก็บข้อมูลในระยะยาว ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหลายแขนง ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์ ผู้เชี่ยวชาญด้านสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ผู้เชี่ยวชาญด้านการสำรวจข้อมูลจากประชาชน ผู้เชี่ยวชาญด้านการวิเคราะห์และคำนวณข้อมูล ต้องมีการเก็บข้อมูลในระยะเวลาต่อเนื่องยาวนาน ก่อนและหลังเกิดความเสียหาย ดังนั้น การไม่มีหน่วยงานเฉพาะรัฐต้องใช้งบประมาณในการว่าจ้างบุคลากรผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้สูง โดยจะต้องมีการสืบพยานบุคคลทั้งหมดนี้ในการพิจารณาคดีของศาล

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ให้ผู้ก่อความเสียหายแก้ไขฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับสู่สภาพเดิม กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่หรือศาลกำหนดหน้าที่ให้แก่ผู้ก่อความเสียหายทำหน้าที่ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้คืนดี เพียงแต่กำหนดให้ชดใช้เงินเท่านั้น

จากการศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา พระราชบัญญัติความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ค.ศ. 1980 (CERCLA)

มาตรา 107 A วางหลักไว้สรุปได้ว่า “ บุคคลที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าใช้จ่ายในการชำระล้างและฟื้นฟูได้แก่ เจ้าของหรือผู้ประกอบการในพื้นที่ปนเปื้อน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ผู้ขนส่งของเสียอันตรายไปในพื้นที่ปนเปื้อน และผู้ซึ่งเป็นผู้ผลิตของเสียอันตราย ”

มาตรา 104 ให้อนุญาตให้รัฐบาลมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการดำเนินการกับบุคคลทั้งสี่ประเภทที่ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยสามารถที่จะกำหนดให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการจัดมลพิษเองหรือรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองและฟ้องร้องเรียกค่าใช้จ่ายในการจัดมลพิษจากเจ้าของทรัพย์สินนั้น⁵

การคืนทรัพย์สินเป็นหลักความรับผิดชอบในทางแพ่ง หากทรัพย์สินนั้นไม่ได้สูญหายหรือเสียหายไปอย่างสิ้นเชิง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 439 ผู้ก่อความเสียหายจึงมีหน้าที่ในการดำเนินการใดๆ เพื่อจัดมลพิษ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้กลับสู่สภาพเดิมเป็นอันดับแรก ก่อนที่จะชดเชยมูลค่าที่ทรัพยากรธรรมชาติต้องสูญเสียไปซึ่งเป็นค่าเสียหายอื่น ๆ จึงไม่ควรกำหนดหน้าที่ให้รัฐทำหน้าที่นี้แทน โดยผู้ก่อความเสียหายมีหน้าที่เพียงแต่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากรัฐเห็นว่าการปล่อยให้ผู้ก่อความเสียหายดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติกลับสู่สภาพเดิมเป็นการฟื้นวิสัย หรือหากเน้นชำระจะทำให้ยิ่งเกิดความเสียหายมากขึ้นหรือมีเหตุจำเป็นใด ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้ทรัพยากรธรรมชาติเสียหายมากกว่าเดิมก็ให้รัฐสามารถดำเนินการเองได้

การกระทำความผิดที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง ผู้ทำลายทรัพยากรธรรมชาตินั้นส่วนมากแล้วมักมีมูลเหตุจูงใจมาจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหากผู้ก่อความเสียหายเป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ การชำระเงินอาจจะยังเป็นเรื่องที่คุ้มค่าต่อผลกำไรที่จะได้รับจากการทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสียหาย ซึ่งหากผู้ก่อความเสียหายมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบฟื้นฟูความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็จะทำให้ผู้ก่อความเสียหายมีภาระเพิ่มมากขึ้น และเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งศาลได้ยากกว่าการชดเชยเงิน ซึ่งจะช่วยป้องปรามผู้คิดจะทำลายสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ส่วนตนได้อีกทางหนึ่ง

ประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่มีบทบัญญัติให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรธรรมชาติของรัฐได้

จากการศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในเกือบทุกรัฐ เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลจะพิจารณาว่าจำเลยมีพฤติกรรมที่ชั่วร้ายอย่างไร อันตรายที่เกิดขึ้นกับโจทก์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคมและผลกำไรจากการกระทำละเมิดของจำเลย โดยนำผลกำไรที่จำเลยควรจะได้รับมาประเมินค่าเสียหายเชิงลงโทษด้วย และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ค.ศ. 1980 (CERCLA) กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายเชิงลงโทษอย่างน้อยหนึ่งเท่า แต่ไม่เกินสามเท่าของจำนวนค่าเสียหายที่กองทุนสิ่งแวดล้อมต้องจ่ายไป

⁵ อรรถพร ณ บางช้างและคณะ, รายงานวิจัย เรื่อง โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและพัฒนาสิ่งแวดล้อม, 2552), หน้า 4-5.

ในคดีที่ผู้ก่อความเสียหายมีเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสียหายนั้น ควรกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้แบบเดียวกับคดีคุ้มครองผู้บริโภค ถ้าเห็นว่า ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติโดยไม่ใส่ใจถึงผลที่ตามมาว่า จะทำให้ผู้อื่นมีความเสียหายเดือดร้อนเพียงใด มิได้ใส่ใจกับอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับทรัพย์สินหรือร่างกายของผู้ใดเลย การกระทำละเมิดที่มีเจตนาชั่วร้าย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเป็นพฤติกรรมที่สังคมมองว่าไม่ควรถือเป็นเยี่ยงอย่างและควรป้องปรามมิให้เกิดขึ้นในทางสังคม⁶

จากการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมศึกษากรณี ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐ สามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 97/1 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีรายละเอียดดังนี้

“สิทธิเรียกร้องอันเกิดแก่ความเสียหายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาตินั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นสามปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทน แต่ในกรณีความเสียหายที่ไม่สามารถเห็นได้ประจักษ์มีลักษณะซ่อนเร้น ที่จะต้องแสดงให้เห็นประจักษ์ต่อศาล ไม่ว่าทางวิทยาศาสตร์ ทางเทคนิค ทางความรู้ในทางการแพทย์ และข้อมูลที่ไม่เพียงพอที่จะระบุถึงสาเหตุแห่งความเสียหายนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นสามปีนับแต่เมื่อทราบความเสียหาย”

2) ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการสงวนสิทธิในการทำคำพิพากษาเอาไว้ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 97/2 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีรายละเอียดดังนี้

“กรณีที่ทำให้ความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในเวลาพิพากษาคดีเป็นการพ้นวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ชัดว่าความเสียหายนั้นมีแท้จริงเพียงใด ศาลอาจกล่าวในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่า ยังสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นอีกภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยกำหนดให้จำเลยวางหลักประกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตตามจำนวนที่เห็นสมควรกำหนดก็ได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่ก่อนการแก้ไขต้องให้อีกฝ่ายที่ความอีกฝ่ายที่จะคัดค้าน”

3) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97 วรรคสอง โดยมีรายละเอียดดังนี้

“ การพิจารณามูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น ให้ใช้วิธีการประเมินตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ โดยวิธีการคำนวณค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมูลค่าความเสียหายไม่เกิน 100,000 บาท จะใช้การคำนวณโดยระบบคอมพิวเตอร์ โดยรัฐจะต้องแสดงให้เห็นถึงความ

⁶ มณิสรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา, “การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 59.

ยากลำบากและต้นทุนค่าใช้จ่ายในการลงพื้นที่เก็บข้อมูลโดยละเอียดนั้น ไม่คุ้มค่ากับโอกาสที่จะได้รับค่าเสียหาย ส่วนการคำนวณค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่มีลักษณะพิเศษและเป็นรายคดี ซึ่งค่าเสียหายเกิน 100,000 บาท ให้คำนวณหามูลค่าตลาดของทรัพยากรธรรมชาติเป็นอันดับแรกก่อนเสมอ เว้นแต่ไม่สามารถที่จะคำนวณหามูลค่าตลาดได้จึงใช้วิธีประเมินค่าแบบอื่น

4) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา 11/1 มีรายละเอียดดังนี้

“ให้มีหน่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลก่อนเกิดเหตุและหลังเกิดเหตุ ประเมินความเสียหายด้วยวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้มาตรฐาน เพื่อลดภาระการพิสูจน์ของโจทก์ และทำให้ศาลมีข้อมูลที่ชัดเจนแน่นอนในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป ”

5) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97/4 โดยมีรายละเอียดดังนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับความเสียหาย มีอำนาจกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายดำเนินการขจัดมลพิษเองหรือรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเองและฟ้องร้องเรียกค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษจากเจ้าของทรัพย์สินนั้นและให้ศาลมีอำนาจกำหนดให้จำเลยมีหน้าที่ในการแก้ไขฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติให้กลับสู่สภาพเดิมตามของคำร้องขอของหน่วยของรัฐ”

6) ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 97/4 โดยมีรายละเอียดดังนี้

“เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยชดเชยค่าเสียหาย ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ เพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่างๆ เช่น ความเสียหายที่ได้รับ ผลกำไรที่ได้รับ ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน รวมถึงค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและการสูญเสียผลประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อม ตลอดจนความเสียหายต่อร่างกายอนามัยและจิตใจ

การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจกำหนดได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด ”

เอกสารอ้างอิง

ปาริชาติ มั่นสกุล, ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับค่าเสียหายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม[Online], Available
<http://www.supremecourt.or.th/assets/files/environment.>, 2563 (กรกฎาคม, 20).

มณิสรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา. “การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
 -มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

อรพรรณ ณ บางช้างและคณะ. รายงานวิจัย เรื่อง โครงการศึกษาแนวทางการประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจ
 จากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม, กรุงเทพมหานคร:
 สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม, 2552.

The New York State Senate. **New York Civil Practice Law and Rules 214** [Online]. Available
<https://www.nysenate.gov/legislation/laws/CVP/214>, 2020 (September, 9).