

## บทที่ 2

### ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักการที่เกี่ยวกับคาร์บอนเครดิต

ปัญหาโลกร้อนในปัจจุบันส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทำให้ฤดูกาลต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป วันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2533 การประชุมสามัญของสหประชาชาติครั้งที่ 45 ได้มีการยกวางจัดตั้ง Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change: INC/FCCC ขึ้น เพื่อประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ต่อมาการประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 1 (COP-1) ในปี พ.ศ.2538 บังคับให้ประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วโลกลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงพอประมาณคือ ร้อยละ 5 โดยเทียบกับระดับใน พ.ศ.2533 เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ แต่ละประเทศต้องมีพันธะต่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ของแต่ละประเทศ ซึ่งกำหนดขึ้นจากปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอดีต

### ประวัติความเป็นมาของคาร์บอนเครดิต

สืบเนื่องจากปัญหาโลกร้อนมีสาเหตุมาจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นผลมาจากการกระทำของมนุษย์ มีประวัติความเป็นมาที่เกี่ยวข้องกล่าวคือ คาร์บอนเครดิต ตามความหมายภายใต้พิธีสารเกียวโต หมายถึง สินค้าชนิดหนึ่งที่สามารถซื้อขายกันได้ในตลาดเฉพาะที่เรียกว่า “ตลาดคาร์บอน” (Carbon Market) โดยมีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์ของปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้ ซึ่งสามารถนำไปรวมในบัญชีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของแต่ละประเทศได้ ทั้งประเทศผู้ซื้อและผู้ขายคาร์บอนเครดิต

สาเหตุที่ทำให้เกิดการซื้อขายได้ เพราะมองว่าแต่ละประเทศมีศักยภาพในการลดปริมาณก๊าซคาร์บอนได้ออกไซด์ไม่เท่ากัน ในประเทศพัฒนาแล้วจึงไม่อาจลดปริมาณได้ตามที่กำหนด อาจไปลงทุนหรือซื้อ คาร์บอนเครดิต จากประเทศกำลังพัฒนาได้ (วิชาการ.คอม, ออนไลน์, 2551) ดังนั้น คาร์บอนเครดิตจึงสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

คาร์บอนเครดิตที่เกิดจากพันธกรณีของกลุ่มภาคี Annex I หรือกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม มีพันธกรณีและเป้าหมาย การปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมน้อยกว่าปริมาณการปล่อยก๊าซในปี

พ.ศ.2533 อย่างน้อยร้อยละ 5 ในช่วงปี พ.ศ.2551-2555 โดยแต่ละประเทศจะได้รับจัดสรรปริมาณก๊าซที่ตนเองสามารถปล่อยได้ในแต่ละปีหรือเป็น “คาร์บอนเครดิต” ที่กลุ่มภาค Annex I ได้รับ และมีพันธะที่จะต้องควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมให้อยู่ภายในจำนวน AAUs ที่กำหนด

คาร์บอนเครดิตที่เกิดจากที่เกิดจากการดำเนิน โครงการเพื่อลดก๊าซเรือนกระจก กลไกการพัฒนาที่สะอาด เป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้เกิดการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มภาค Annex I กับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยให้เกิดการลงทุนในโครงการที่มีผลให้เกิดการลดปริมาณก๊าซในพื้นที่ของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งจะช่วยให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีและส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้ จะมีการคิดคาร์บอนเครดิตจากหน่วยปริมาณก๊าซที่ลดได้และได้รับการรับรองซึ่งภาค Annex I สามารถนำ CERs นี้ไปคำนวณเพื่อคิดปริมาณการปล่อยก๊าซโดยรวมทั้งหมดของประเทศได้

ผู้รับซื้อคาร์บอนเครดิตสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

#### 1. Annex I Government

ประเทศที่มีพันธกรณีในการลดก๊าซเรือนกระจกจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดหา Carbon Credit เพื่อบรรลุถึงพันธกรณีในการลดปริมาณการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรงบประมาณผ่านหน่วยงานรับไปดำเนินการ เช่น ประเทศอังกฤษ มอบให้ Department for Environment, Food And Rural Affairs ประเทศเยอรมนีเป็น Deutsche Gesellschaft for Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH ประเทศเดนมาร์ก โดย Ministry of Foreign Affairs

#### 2. Carbon Fund

เป็นผู้บริหารกองทุนที่รวบรวมมาจากการรวมตัวกันของรัฐบาลหรือกลุ่มบริษัทเอกชนที่ต้องการปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้ เช่น ธนาคารโลก เป็นผู้จัดการ Prototype Carbon Fund, Community Development Carbon Fund, BioCarbon Fund, The Netherlands CDM Facility, The Netherlands European Carbon Facility, Italian Carbon Fund, Danish Carbon Fund และ Spanish Carbon Fund ส่วน Japan Carbon Finance ก็เป็น Carbon Fund ที่รวบรวมเงินทุนจากบริษัทเอกชนต่างๆ ของประเทศญี่ปุ่นมาบริหารจัดการ

#### 3. Carbon Broker

เป็นนายหน้ารับซื้อคาร์บอนเครดิตเพื่อนำไปขายให้กับบริษัทเอกชนหรือรัฐบาลของประเทศ Annex I ทำงานในลักษณะเดียวกันกับ Broker ของตลาดหุ้น เช่น Asia Carbon Exchange (ประเทศสิงคโปร์) ที่จะทำหน้าที่เปิดประมูล CERs และคิดค่านายหน้าเป็นเงินร้อยละ 2 ของรายได้จาก CERs หรือ Traditional Finance Service (ประเทศอังกฤษ), Trading Emission PLC (ประเทศอังกฤษ) เป็นต้น (องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก, ออนไลน์, 2551)

## 1. ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิตระหว่างประเทศ

คาร์บอนเครดิต คือการซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยประเทศพัฒนาแล้วจะเป็นผู้ซื้อสิทธิ ส่วนประเทศกำลังพัฒนาจะเป็นผู้ขายสิทธิ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมักจะอยู่ในรูปของอนุสัญญา (Conventions) พิธีสาร (Protocols) และแนวปฏิบัติที่มีลักษณะเป็น Soft Law เช่น แถลงการณ์ร่วม (Declarations) และบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาก็ใช้มาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อมในการคว่ำบาตรสินค้าชนิดที่ได้มาโดยการทำลายสิ่งแวดล้อมและหากประเทศใดมีการทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงก็จะถูกคว่ำบาตรทางการค้าทั้งหมด แตกต่างหลากหลายบนสายใยเดียวกัน (BioLawCom.De, ออนไลน์, 2551)

### (ก) ประวัติความเป็นมาของ UNFCCC

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 นักวิทยาศาสตร์ต่างเริ่มกังวลว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์สู่ชั้นบรรยากาศ จะส่งผลให้สภาวะเรือนกระจกทวีความรุนแรงขึ้น World Meteorological Organization: WMO และ The United Nations Environment Programme: UNEP จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ขึ้นในปี พ.ศ.2531

ในการประชุมสามัญของสหประชาชาติครั้งที่ 45 ในวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2533 ได้มีการยกร่างจัดตั้ง Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change ขึ้นเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในการแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดย INC ได้จัดการประชุมขึ้น 5 ครั้งระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 และพฤษภาคม พ.ศ.2535 และมีตัวแทนจากประเทศต่างๆ เข้าร่วมมากกว่า 150 ประเทศ ประเด็นที่มีการถกกัน ได้แก่ การกำหนดพันธกรณี เป้าหมายปริมาณและระยะเวลาในการลดก๊าซเรือนกระจก กลไกทางการเงิน การถ่ายโอนเทคโนโลยี และความรับผิดชอบร่วมกันในระดับที่แตกต่างกัน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีเป้าหมายเพื่อให้บรรลุถึงการรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ อยู่ในระดับที่ปลอดภัยจากการแทรกแซงของมนุษย์ที่เป็นอันตรายต่อระบบภูมิอากาศ การรักษาระดับดังกล่าวต้องดำเนินการในระยะเวลาเพียงพอที่จะให้ระบบนิเวศปรับตัว โดยไม่คุกคามต่อการผลิตอาหารของมนุษย์ ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาดังกล่าวเมื่อ ธันวาคม พ.ศ.2537 และมีผลบังคับใช้ใน มีนาคม พ.ศ.2538 โดยมีหลักการที่สำคัญของอนุสัญญา คือ

1. หลักการป้องกันไว้ก่อน
2. หลักการความรับผิดชอบในระดับที่แตกต่างกัน

โดยการแบ่งกลุ่มของประเทศภาคีสมาชิกภายใต้อนุสัญญาเกียวโต จำนวน 190 ประเทศ เป็น 3 ประเภท ได้แก่ Annex I คือ ประเทศพัฒนาแล้วในกลุ่ม OECD และ EIT, Annex II คือ ประเทศอุตสาหกรรมในกลุ่ม OECD ซึ่งประเทศที่อยู่ใน 2 ประเภทนี้ จำนวน 41 ประเทศ จะมีพันธะในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สำหรับอีกประเภทหนึ่ง คือ Non-Annex ได้แก่ ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีจำนวน 149 ประเทศ ไม่มีพันธะในการลดก๊าซเรือนกระจก

#### (ข) ประวัติความเป็นมาของพิธีสารเกียวโต

สืบเนื่องจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งได้กำหนดกรอบในการดำเนินการเพื่อรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกภายในปี พ.ศ.2543 โดยที่หลังจากอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้แล้ว จะต้องมีการจัดประชุมสมัชชาประเทศภาคีอนุสัญญาฯ ขึ้นทุกปี

การประชุมสมัชชา ครั้งที่ 3 ณ กรุงโตเกียว ระหว่างวันที่ 1-11 ธันวาคม พ.ศ.2540 การประชุมที่ประกอบด้วยผู้ร่วมประชุมกว่า 10,000 คน รวมถึงรัฐมนตรีกว่า 125 ท่าน ได้มีการตกลงร่างพิธีสารเกียวโตขึ้นในวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2540 โดยมีการกำหนดพันธะในการลดก๊าซเรือนกระจกที่เป็นข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 และมีพันธะที่ทั่วไปร่วมกันระหว่างประเทศภาคีสมาชิกทั้งหมดรวมถึงการเพิ่มการดูดซับก๊าซเรือนกระจกและเสริมด้วยกลไกอื่นๆ ได้แก่ Joint Implementation, Clean Development Mechanism และ Emissions Trading เพื่อให้ได้มาซึ่งเครดิตที่มีต้นทุนต่ำกว่าการลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ

การปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพิธีสาร ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพิธีสารขึ้น เพื่อจัดการกับการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพิธีสาร

#### หลักการที่สำคัญของพิธีสารเกียวโต

1. พิธีสารเกียวโตได้กำหนดข้อผูกพันทางกฎหมายไว้ในกรณีดำเนินการตามพันธะกรณีโดยมาตรา 3 ได้กำหนดพันธะกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศภาคีในภาคผนวกที่ 1 โดยรวมแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากระดับการปล่อยโดยรวมของกลุ่มในปี พ.ศ. 2533 ภายในช่วงพ.ศ.2551-2555 โดยที่ปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น ร้อยละ 8 ของปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในปี พ.ศ.2533 สำหรับกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป ร้อยละ 10 สำหรับประเทศไอซ์แลนด์ ร้อยละ 6 สำหรับประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

2. มาตรา 3 กำหนดชนิดของก๊าซเรือนกระจกที่ควบคุมภายใต้พิธีสารเกียวโต 6 ชนิด คือ คาร์บอนไดออกไซด์ มีเทน ไนตรัสออกไซด์ ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน เปอร์ฟลูออโรคาร์บอน

และซัลเฟอร์เฮกซาฟลูออไรด์ โดยกำหนดการลดก๊าซเหล่านี้ให้คิดเทียบเป็นปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

3. กำหนดพันธกรณีเพิ่มเติมให้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว และไม่มีการเพิ่มพันธกรณีใดๆ ให้กับประเทศกำลังพัฒนา

4. มาตรา 18 ของพิธีสารได้กำหนดให้มีขั้นตอนและกลไกในการตัดสินใจ และดำเนินการลงโทษในกรณีที่ประเทศภาคีไม่ดำเนินการตามพันธกรณีที่กำหนด

5. เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคาร์บอนไดออกไซด์ที่เพิ่มขึ้นจากภาคอุตสาหกรรม พิธีสารเกียวโตได้กำหนดกลไกยืดหยุ่นขึ้น 3 กลไก ได้แก่ การซื้อขายก๊าซเรือนกระจก การดำเนินการร่วม และ กลไกการพัฒนาที่สะอาด (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ออนไลน์, 2551)

## 2. ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิตต่างประเทศ

ตลอดระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้นมาก ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจากบ้านเรือนและยานพาหนะก็เพิ่มขึ้น ซึ่งเกิดจากการบริโภคพลังงานที่สกปรก สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพชีวิตของคนในชนบทที่ ปัจจุบันมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่าเดิมมาก อันเนื่องมาจากมลพิษ ต่างๆ

ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิตของสหภาพยุโรป

เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.1972 ในการประชุมผู้นำประเทศหรือรัฐบาลจึงได้มีการยืนยันถึงความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายสามัญว่าด้วยสิ่งแวดล้อมขึ้นผลจากการกำหนด นโยบายดังกล่าวมีผลทำให้มีการออกกฎหมายของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากกว่า 200 ฉบับในเวลาต่อมากฎหมายดังกล่าวเป็นผลผลิตของโปรแกรมการดำเนินการ (Action Programme) ซึ่งคณะมนตรียุโรปได้ลงนามเมื่อ ค.ศ.1873 ต่อมาพระราชบัญญัติรวมยุโรป ค.ศ.1987 ได้นำนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบรรจุไว้ในสนธิสัญญากรุงโรม และขยายขอบเขตโดยสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป ค.ศ.1992 และเสนอให้เป็นหลักการของกฎหมายสนธิสัญญา สนธิสัญญากล่าวว่านโยบายของสหภาพควรจะอุทิศให้กับการปฏิบัติการเพื่อรักษา ป้องกัน และการพัฒนาสิ่งแวดล้อม การป้องกันสุขอนามัยของบุคคลทำให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างมีเหตุผล และส่งเสริมมาตรการในระดับสากล เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับภูมิภาคและทั่วโลก (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ออนไลน์, 2552)

สหภาพยุโรป (European Union) ได้ชื่อว่าเป็นให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและออกนโยบาย กฎระเบียบ และมาตรการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมออกมาจำนวนมากในหลายๆ มาตรการนั้น มีผลกระทบต่อประเทศนอกอียูด้วย เช่น การออกโครงการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (European Union Greenhouse Gas Emission Trading Scheme: EU ETS) ซึ่งมี

จุดประสงค์เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคอุตสาหกรรมหนัก ด้วยการกำหนดปริมาณก๊าซที่แต่ละจุดจะสามารถปล่อยได้ ปัจจุบันสหภาพยุโรปกำลังขยายโครงการดังกล่าวไปในภาคการบิน อันจะส่งผลกระทบต่อทุกสายการบินซึ่งเดินทางมาไปสหภาพยุโรป รวมถึงสายการบินของไทยด้วย ซึ่งอาจส่งผลให้ค่าขนส่งทางอากาศสูงขึ้น ทั้งนี้ในโครงการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ หากจุดปล่อยก๊าซเรือนกระจก (สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงบรัสเซลส์, ออนไลน์, 2552) สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศแนวหน้าในการเดินทางนโยบายและแผนปฏิบัติการเพื่อต่อสู้กับภาวะโลกร้อนในปี ค.ศ.2009 ท่ามกลางวิกฤติและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผันผวน สหภาพยุโรปยังคงให้ความสำคัญกับนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินทางพันธกิจสำคัญในการต่อสู้กับภาวะโลกร้อน โดยสหภาพยุโรปมีเป้าหมาย แผนการเครื่องมือ และวิธีการต่างๆ ในการต่อสู้กับภาวะโลกร้อนที่ชัดเจน ซึ่งสหภาพยุโรปหวังว่าระบบดังกล่าวจะกลายเป็นระบบสากลนำไปสู่การมี Global Carbon Market ภายในปี ค.ศ.2020 นโยบายสหภาพยุโรปเพื่อต่อสู้กับภาวะโลกร้อน

### 3. ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิตของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นภาคีสมาชิกของ UNFCCC แต่ไม่ได้เป็นสมาชิกของพิธีสารเกียวโต เมื่อปัญหาโลกร้อนรุนแรงขึ้น เห็นปัญหาชัดเจนขึ้น ประชาคมโลกได้พยายามกดดันให้สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมเป็นภาคีของพิธีสารเกียวโต แต่สหรัฐอเมริกาในยุคของประธานาธิบดีบุช ปฏิเสธมาโดยตลอด นับตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี แต่ในการเจรจาภายใต้ Bali Roadmap สหรัฐได้ถูกดึงเข้ามาอยู่ในกระบวนการเจรจาของคณะ Ad-hoc Working Group on Long-term Cooperative Action Under the Convention: AWG-LCA ด้วย ในฐานะประเทศภาคีสมาชิกของ UNFCCC

ในเดือนตุลาคมปี พ.ศ.2551 ได้มีการเผยแพร่ร่างกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการจัดการแก้ไขปัญหาเรื่องโลกร้อนต่อสาธารณะ เป็นร่างกฎหมายที่ร่วมกันจัดทำและนำเสนอโดยสมาชิกรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา 2 คน คือ นาย John Dingell จากพรรคเดโมแครต ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการพลังงานและการพาณิชย์ (E&C) และนาย Rick Boucher จากพรรครีพับลิกัน และเป็นประธานอนุกรรมการด้านพลังงานและคุณภาพอากาศ ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการพลังงานและการพาณิชย์ ทั้งสององค์กรมีหน้าที่หลักในด้านการออกกฎระเบียบเพื่อกำกับดูแลการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงเรียกกันทั่วไปว่า Dingell-boucher Draft

เนื้อหาส่วนหนึ่งในร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นการปรับแก้ไขกฎหมาย Clean Air Act ของสหรัฐอเมริกา เพื่อจัดตั้งระบบการซื้อขายก๊าซเรือนกระจกที่เรียกว่า Cap and Trade Program โดยในแต่ละปีนับตั้งแต่ปี ค.ศ.2012 จนถึงปี ค.ศ.2050 สำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา

จะประกาศกำหนดปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่อนุญาตให้ปล่อยได้ ซึ่งจะมีปริมาณลดลงทุกปี ในการกำหนดปริมาณก๊าซที่อนุญาตให้ปล่อย EPA อาจทำได้โดยการจัดสรรให้กับประเภทอุตสาหกรรมหรือกิจการที่เฉพาะเจาะจง หรือโดยการเปิดให้มีการประมูลซื้อขาย

เป้าหมายหลักของกฎหมายฉบับนี้คือ การลดปริมาณปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหรัฐอเมริกาให้ลดลงต่ำกว่าร้อยละ 80 จากปริมาณที่ปล่อยในปี ค.ศ.2005 ให้เกิดผลสำเร็จภายในปี ค.ศ.2050 โดยเริ่มจากเป้าหมายร้อยละ 6 ภายในปี ค.ศ.2020 เพิ่มขึ้นร้อยละ 44 ภายในปี ค.ศ.2030 และเพิ่มเป็นร้อยละ 80 ในปี ค.ศ.2050 ทั้งหมดนี้จะครอบคลุมก๊าซเรือนกระจกร้อยละ 88 ของก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดที่ปล่อยอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาในด้านต้นทุนของลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ในร่างกฎหมายจึงได้อนุญาตให้มีการขายคาร์บอนเครดิตแบบสมัครใจ ซึ่งอาจดำเนินการภายในประเทศสหรัฐอเมริกาหรือระหว่างประเทศก็ได้ และในร่างกฎหมายได้กำหนดรายละเอียดของสัดส่วน Carbon Offset ไว้ในแต่ละช่วงเวลา เช่น ระหว่างปี ค.ศ.2012-2024 อาจดำเนินการลดก๊าซโดยใช้กิจกรรม Carbon Offset ได้เป็นสัดส่วนร้อยละ 30 โดยสามารถดำเนินการในระหว่างประเทศได้ร้อยละ 15 ตรงส่วนนี้จึงเป็นจุดหนึ่งของการเชื่อมต่อระหว่างกิจกรรมของสหรัฐอเมริกากับประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย โดยในร่างกฎหมายได้กำหนดบัญชีประเภทกิจกรรมเริ่มต้นที่สามารถทำ Carbon Offset ได้ เช่น การทำเหมืองถ่านหินใต้ดิน การกำจัดขยะแบบฝังกลบ การลดก๊าซมีเทนจากมูลสัตว์ การปลูกหรือฟื้นฟูสภาพป่า เป็นต้น ทั้งนี้ทาง EPA จะมีอำนาจในการประกาศเพิ่มประเภท (ฐานความรู้เรื่องความปลอดภัยด้านสารเคมี, ออนไลน์, 2552)

#### 4. ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิตในประเทศ

กฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศนั้นหมายถึงกฎหมายภายในของรัฐต่างๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ควบคุมป้องกันมลพิษ ส่งเสริมให้สิ่งแวดล้อมมีผลทำให้มีสุขภาพอนามัยที่ดี ซึ่งกฎหมายภายในดังกล่าวอาจอยู่ในรูปของกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชน ก่อนปี พ.ศ.2518 ประเทศไทยมิได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวมโดยตรง แต่ก็มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายเหล่านั้นแต่ละฉบับมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในบางเรื่อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกิจกรรมหลักของหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายนั้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข กฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือและการรักษาแม่น้ำลำคลอง กฎหมายเกี่ยวกับการประมง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดทรัพย์ ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงเป็นครั้งแรก เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ซึ่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและ

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมในภาพรวมทั้งหมด

สืบเนื่องจากพิธีสารเกียวโตภายใต้ UNFCCC ได้กำหนดกลไกดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้ 3 กลไก เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศในได้แก่

กลไกหลักที่ทำให้เกิดคาร์บอนเครดิตก็คือ พันธกรณีตามพิธีสารเกียวโต พิธีสารเกียวโต กำหนดพันธกรณีและสร้างกลไกต่างๆ ที่จะทำให้เป้าหมายของกรอบอนุสัญญาเกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง โดยกำหนดพันธกรณีให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดมากขึ้น กล่าวคือ

(ก) การซื้อขายก๊าซเรือนกระจก เป็นการซื้อขายแลกเปลี่ยนปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ II ได้รับ โดยสิทธิที่ได้รับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะซื้อขายกันเรียกว่า Assigned Amount Units: AAUs ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 17 ซึ่งกำหนดให้ประเทศในภาคผนวกที่ 1 ที่ไม่สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศตามที่กำหนดไว้ได้ สามารถซื้อสิทธิการปล่อยจากประเทศในภาคผนวกที่ 1 ด้วยตนเอง ที่มีสิทธิการปล่อยเหลือหรือสิทธิการปล่อยที่เหลือเนื่องจากระบบเศรษฐกิจทำให้ปริมาณการปล่อยในปัจจุบันน้อยกว่าปริมาณการปล่อยเมื่อปี ค.ศ.1990 จึงมีสิทธิการปล่อยเหลือพร้อมที่จะขายได้ เรียกสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่จะซื้อขายกันนี้ว่า AAUs (ศูนย์การศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ออนไลน์, 2551)

(ข) การดำเนินการร่วม (Joint Implementation: JI) เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ I ด้วยกันเอง เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเติมจากมาตรการที่จะเกิดขึ้นอยู่แล้วในสถานะธุรกิจปกติ โดยปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้เรียกว่า Emission Reduction Units: ERUs

(ค) กลไกการพัฒนาที่สะอาด เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ I และประเทศนอกภาคผนวกที่ I เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพิ่มเติมจากมาตรการที่จะเกิดขึ้นอยู่แล้วในสถานะธุรกิจปกติ โดยปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่สามารถลดได้และผ่านการตรวจวัดแล้วเรียกว่า Certified Emission Reductions: CERs

โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมให้สัตยาบันในพิธีสารเกียวโตเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ.2545 เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้อยู่ในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 จึงไม่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อย่างไรก็ตามประเทศไทยสามารถร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ จากการดำเนินโครงการภายใต้กลไกการพัฒนาที่สะอาด (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน, ออนไลน์, 2551)



โครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาด เป็นกลไกที่พิธีสารเกียวโตสร้างขึ้นเพื่อช่วยให้ประเทศพัฒนาแล้วสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้สะดวกขึ้น โดยลงทุนโครงการที่ก่อให้เกิดการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศกำลังพัฒนา และนำปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้จากโครงการเหล่านี้ไปขอใบรับรองในรูปของ CERs ซึ่ง CERs นี้ จัดเป็นคาร์บอนเครดิตอีกประเภทหนึ่งที่มีการซื้อขายกันได้ด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะมีสิทธิในการขาย CERs เหล่านี้ก็คือ ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ CERs ซึ่งได้แก่ เจ้าของหรือผู้ดำเนินโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาดนั่นเอง ส่วนรัฐบาลของประเทศที่เป็นที่ตั้งของโครงการนั้นไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ CERs แต่สามารถเก็บเครดิตได้ด้วยการซื้อคาร์บอนเครดิตจากเจ้าของ CERs หรือในกรณีที่รัฐบาลเป็นผู้ลงทุนในโครงการ CDM เองเท่านั้น จึงจะมีกรรมสิทธิ์ CERs ได้ CDM เป็นวิธีการทางการคลังที่ช่วยลดต้นทุนในการลดก๊าซเรือนกระจกโดยให้ประเทศที่มีต้นทุนต่ำ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือทำการบำบัดมลพิษ แต่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วหรือเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ผลตามมาก็คือประเทศในกลุ่มสามารถบรรลุตามเป้าหมายของพิธีสารเกียวโตได้ง่ายขึ้น

ดังนั้น คาร์บอนเครดิตจึงเป็นการซื้อขายเครดิตที่อยู่ในรูปของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์หรือก๊าซเรือนกระจกอื่นๆ ที่ถูกปล่อยออกมาในชั้นบรรยากาศ โดยผู้ซื้อคือผู้ประกอบการในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกมามากเกินกว่าโควตาที่ประเทศของตนได้รับอนุญาตภายใต้พิธีสารเกียวโต ขณะที่ผู้ขายคือผู้ประกอบการของประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่อยู่ภายใต้พันธกรณีพิธีสารเกียวโตแต่สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ จึงสามารถนำก๊าซเรือนกระจกส่วนที่ลดลงได้เก็บเป็นเครดิตไปขายให้แก่ผู้ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกมามากกว่าโควตา (สมาคมยางพาราไทย, ออนไลน์, 2551)

การแก้ปัญหาโลกร้อนในระหว่างประเทศ มองเห็นเหมือนกันว่า การลงทุนในโครงการ CDM ในไทยขณะนี้ภาคเอกชนเลือกโครงการที่ทำงานๆ ลงทุนไม่สูงไปก่อน ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาหากประเทศไทยถูกกำหนดให้มีเป้าหมายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในอนาคต ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ทีมไทยแลนด์ ณ กรุงโตเกียวศึกษาเรื่องผลกระทบจากพิธีสารเกียวโต ซึ่งเป็นพิธีสารที่เกิดจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศพบว่า หากประเทศไทยในฐานะสมาชิกของพิธีสารเกียวโต ดำเนินโครงการตามกลไกการพัฒนาที่สะอาดประเทศไทยก็จะสามารถ

1. ลดปริมาณการสร้างก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของปัญหาภาวะโลกร้อน
2. พัฒนาระบบการผลิตทางอุตสาหกรรมให้มีความสามารถทางการแข่งขันมากขึ้น

3. มีคาร์บอนเครดิตจากการนี้ ซึ่งสามารถนำไปขายได้ในตลาดระหว่างประเทศ อันจะเป็นช่องทางเพิ่มเติมสำหรับการสร้างรายได้จากเงินตราต่างประเทศให้แก่ประเทศ (สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว, ออนไลน์, 2551)

### แนวคิดเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิต

คาร์บอนเครดิตในประเทศไทยเป็นการลดก๊าซเรือนกระจกโดยผ่านกลไกการพัฒนาที่สะอาด โดยประเทศไทยจะต้องมีโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและสามารถทำได้จริง จึงเป็นเครดิตที่สามารถนำไปขายต่างชาติได้โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิตกล่าวคือ

#### 1. แนวคิดพัฒนาที่ยั่งยืน

ด้วยเหตุสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องไม่มีขอบเขตที่แน่นอนหรือเป็นการข้ามพรมแดน สิ่งแวดล้อมบางกรณีส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับโลก จึงทำให้เกิดมิตรร่วมหรือสนธิสัญญาต่างๆ มากมาย มีผลต่อภาคอุตสาหกรรม เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาดังกล่าวเมื่อ ธันวาคม พ.ศ.2537 และมีผลบังคับใช้ในเดือน มีนาคม พ.ศ.2538 เพราะอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มขึ้น หิมะและน้ำแข็งที่ลดลงสัมพันธ์กับอุณหภูมิที่เพิ่มขึ้น ระดับน้ำทะเลที่เพิ่มขึ้น สัมพันธ์กับอุณหภูมิที่เพิ่มขึ้น และอัตราการเพิ่มขึ้นในระยะหลังสูงกว่าในอดีต ซึ่งสาเหตุที่ทำให้อุณหภูมิโลกสูงขึ้นก็เนื่องมาจากการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกรายปีเพิ่มขึ้น ส่งผลต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมีผลกระทบทางด้านลบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพของมวลมนุษยชาติ ความปลอดภัยของอาหาร การดำเนินการทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสาธารณสุขโลก (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ออนไลน์, 2550) ด้วยเหตุการณ์ต่างๆ ที่กล่าวมานั้นทำให้เกิดการพิจารณาทบทวน เป็นกระบวนการทัศน์ใหม่จากเดิมที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบไม่ยั่งยืน เป็นกระบวนการทัศน์ใหม่ที่ตระหนักถึงความจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายใต้อำนาจ “การพัฒนาที่ยั่งยืนและเท่าเทียมกัน” ซึ่งภายหลังการประชุมโลกเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาก็ได้ประกาศกระบวนการทัศน์ว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ปรากฏในรายงานชื่อว่า “อนาคตร่วมกันของเรา” ซึ่งในรายงานดังกล่าวได้ให้ความหมายของคำว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนหมายถึง การพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไป ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของพวกเขาได้

เพื่อเป็นการสนับสนุนความคิดดังกล่าวนี้ นายเอ็ดวาร์ บี. บาร์บิเอร์ ได้เสนอว่าการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืน เป็นรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจที่สามารถสนองเป้าหมายได้ 3 แนวทาง ได้แก่ แนวทางชีววิทยา แนวทางเศรษฐกิจ และแนวทางสังคม โดยแต่ละแนวทางสามารถนำไปสู่ความหลากหลายทางพันธุกรรม (Genetic Diversity) ความสามารถในการกลับคืนสมดุลในกรณี

ได้รับการรบกวนหรือถูกใช้ไป และความสามารถในการให้ผลผลิตทางชีวภาพ (Biological Productivity) แนวทางเศรษฐกิจคือ การนำกลับไปสู่การได้รับความต้องการขั้นพื้นฐานอย่างพอเพียง ส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกัน (Equity Enhancing) และมีสินค้าบริการเพิ่มขึ้น ส่วนแนวทางสุดท้ายคือ แนวทางของสังคม หมายถึง การนำไปสู่ความหลากหลายในวัฒนธรรม (Cultural Diversity) มีสถาบันที่ยั่งยืนยาวนานมีความเป็นธรรมทางสังคมและมีส่วนร่วมจากผู้คนต่างๆ ในสังคม ซึ่งการพัฒนาทั้งสามแนวทางนี้จะนำไปสู่จุดที่ทับซ้อนซึ่งเป็นจุดพัฒนาตนเองได้สูงสุด (วิฑูรย์ศักดิ์ วงษา, 2543, หน้า 10)

## 2. แนวคิดหน้าที่ของรัฐ

รัฐมีสัญญาประชาคมต่อประชาชนคิดว่า จะทำการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชนผ่านทาง การจัดบริหารสาธารณะต่างๆ เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน อาทิ การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง การวางนโยบายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบ การบังคับใช้กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องบนหลักการธรรมาภิบาล โดยยึดถือหลักการบริหารรัฐกิจเหล่านี้เป็นหน้าที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม โดยปราศจากการกำหนดมาตรการบรรเทาและเยียวยาผลกระทบมารองรับ (โครงการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ด้านความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม, ออนไลน์, 2552)

## 3. แนวความคิดในเรื่องสมบัติของสาธารณะ

แนวความคิดดังกล่าวได้มีการยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศหลายสาขา เช่น กฎหมายทางทะเลระหว่างประเทศ หรือ กฎหมายในเรื่องการอนุรักษ์ภาษาต่างๆ ที่มีอยู่ที่ถือว่าภาษาเป็นสมบัติสาธารณะร่วมกัน

กฎหมายภายในของประเทศฝรั่งเศสเองได้กล่าวถึงแนวคิดดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายผังเมืองมาตรา 110 ที่กำหนดว่า “อาณาเขตของประเทศฝรั่งเศสเป็นสมบัติร่วมกันของชาติ” และในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมก็ได้กล่าวถึงแนวความคิดนี้ เช่น เรื่องของพื้นที่ทางธรรมชาติ หรือเรื่องของคุณภาพทางอากาศ น้ำ ก็เป็นสมบัติร่วมกัน (เครือข่ายกฎหมายมหาชน, ออนไลน์, 2551)

## 4. แนวคิดการพัฒนาระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม อันประกอบด้วย

การปรับโครงสร้างองค์กรในพื้นที่ การจัดโครงสร้างขององค์กรแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมยังผูกติดกับระบบราชการแบบรวมศูนย์ อาทิ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากหน่วยราชการต่างๆ ข้าราชการการเมืองและผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่ง ทำให้การทำงานยังยึดโยงอยู่กับนโยบายของภาครัฐ โดยเฉพาะอิทธิพลจากแนวนโยบายของรัฐบาล อำนาจในการตัดสินใจขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ก็ไม่เด็ดขาด

การบูรณาการอำนาจหน้าที่องค์กรแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่ใช้แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมหลายฉบับได้วางหน่วยงานรัฐให้เป็นหัวอกในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ด้วยอุปสรรคมากมายที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องภาระงานล้น ขาดทรัพยากร บุคลากร แต่ดุลยพินิจและอำนาจต่างๆ ก็ยังคงผูกติดกับหน่วยงานต่างๆ และกระจัดกระจายกันไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดว่าให้หน่วยงานใดเป็นผู้ถือกฎหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องบูรณาการอำนาจรัฐให้เป็นหนึ่งเดียวในการแก้ไขปัญหาแต่ละประเด็นเพื่อลดขั้นตอนการตัดสินใจหรือเดินเรื่อง เพื่อให้มีการแก้ปัญหาและเยียวยาสิทธิให้กับประชาชนได้สะดวก รวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การปรับเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้วางแนวทางในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม การยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การนี้ว่า หากมีการยื่นของอนุมัติโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจำเป็นต้องมีการนำเสนอแบบประเมินผลกระทบเข้าสู่องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมก่อน ก็จะเป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบการของโครงการที่กำลังจะเกิดขึ้นในเขตนิคมอุตสาหกรรม เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ข้อมูลการดำเนินการของโครงการเหล่านั้นมากขึ้นกว่าเดิม

การเข้าถึงพยานหลักฐานที่อยู่ในครอบครองของเอกชน การยื่นขออนุมัติโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพจำเป็นต้องมีการนำเสนอแบบประเมินผลกระทบเข้าสู่องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมก่อน ก็จะเป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบการของโครงการเอกชนที่กำลังจะเกิดขึ้นเพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ข้อมูล

การปรับระบบการฟ้องร้องคดีในชั้นศาลเพื่อการพิสูจน์ความผิดและความเสียหาย การพิสูจน์ความผิดและความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมโดยรับเอาแนวคิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่มาใช้ อาทิ การรับเอาแนวคิดเรื่องความเสียหายของผู้ได้รับสารพิษแต่อาการยังไม่ปรากฏมาปรับใช้พัฒนาการกำหนดความเสียหายในเชิงลงโทษให้เข้าสู่ระบบกฎหมายของไทย ควรมีการสร้างบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญเพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายในการทำงาน การระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมอาจมีข้อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีกระบวนการหรือองค์กรระงับข้อพิพาทใน

พื้นที่ การนำระบบกองทุนสิ่งแวดล้อมเข้ามาสนับสนุนการเรียกร้องสิทธิของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อม

การนำระบบฟ้องคดีแบบกลุ่มมาใช้ การรับเอาหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้กับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องยอมรับ “หลักการดำเนินคดีโดยผู้แทนคดี” เสียก่อน เพื่อเปิดโอกาสให้แต่งตั้งผู้อื่นขึ้นมาดำเนินคดีแทนตัวผู้เสียหายได้ เมื่อนั้นจึงจะสามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นขึ้นเป็นคู่ความผู้ดำเนินคดีแทนกลุ่มได้

การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์จัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม การนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้รับการยอมรับมากขึ้น เนื่องจากมีลักษณะยืดหยุ่นและดึงดูดให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามมากกว่าการควบคุมและบังคับโดยกฎหมายอย่างเคร่งครัด การพัฒนามีขึ้นเป็นลำดับตั้งแต่การก่อกำเนิด “หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” ต่อมาได้ปรับและพัฒนาจนทำให้ผู้ใช้สินค้าซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต้องรับภาระค่าเสื่อมโทรมของธรรมชาติจากการใช้สินค้าด้วย จนแปรเป็นหลักผู้ใช้เป็นผู้จ่าย แต่ภายหลังได้มีการตระหนักถึงการแก้ปัญหาก่อนที่จะเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจึงสร้างหลักการระวางไว้เพื่อป้องกันผลกระทบจากกิจกรรมซึ่งอาจมีผลร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมได้ โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักฐานทางวิทยาศาสตร์และการประเมินความเสี่ยง ประกอบการตัดสินใจว่าจะป้องกันความเสี่ยงของสิ่งแวดล้อมได้อย่างไร สำหรับกิจกรรมบางอย่างที่อาจส่งผลกระทบต่อรุนแรงผู้ประกอบการอาจจะต้องทำประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมที่ตนได้ดำเนินการไป (Performance Bonds) แนวคิดในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้มีหน่วยงานเข้ามาจัดทำกฎหมายรองรับเพื่อบังคับใช้ให้เป็นจริงในรูปแบบ มาตรการทางภาษีและการคลังในการจัดการสิ่งแวดล้อม

การจัดการปัญหาที่เกิดจากผู้ประกอบการ โดยใช้หลักธรรมาภิบาล และบรรษัทภิบาล รัฐมีสัญญาประชาคมต่อประชาชนว่าจะทำการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับประชาชนผ่านทางการจัดบริหารสาธารณะต่างๆ เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน อาทิ การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง การวางนโยบายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบ การบังคับใช้กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องบนหลักการธรรมาภิบาล โดยยึดถือหลักการบริหารรัฐกิจเหล่านี้เป็นหน้าที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านมาตรการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม โดยปราศจากการกำหนดมาตรการบรรเทาและเยียวยาผลกระทบมารองรับรวมถึงการกระตุ้นให้บรรษัทดำเนินกิจการบนพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อสังคม ไม่สร้างผลกำไรโดยผลัดภาระไปยังสังคม

การปรับระบบประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การปรับระบบประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น อันจะนำประโยชน์มาให้กับโครงการหลายประการ อาทิ เกิดทางเลือกใหม่และพิจารณาอย่างรอบคอบ ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา สร้างฉันทามติทางการเมืองร่วมกันและเกิดความชอบธรรม ลดความขัดแย้งเมื่อถึงขั้นตอนปฏิบัติการลดการเผชิญหน้าความรุนแรงในพื้นที่ มาตรการคุ้มครองชั่วคราวในพื้นที่ประสบปัญหา การกำหนดให้มีแนวนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานและมีการจ่ายค่าชดเชยให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ หากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมบ่งชี้ว่าโครงการจะสร้างผลกระทบแก่ประชาชนอย่างรุนแรงกว้างขวางจนต้องมีการอพยพถิ่นที่อยู่ของประชากร หรือมีการเวนคืนและการจ่ายค่าเสียหายก็จำเป็นต้องทำรายละเอียดให้เหมาะสมกับผลกระทบจริงที่เกิดขึ้น รวมถึงกำหนดแผนการตั้งถิ่นฐานใหม่และกำหนดค่าชดเชย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเสี่ยงพิเศษ

การจัดระบบระงับข้อพิพาทในพื้นที่พิเศษ (นิคมอุตสาหกรรม) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้วางแนวทางในการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อช่วยตรวจตราและวางนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม จึงต้องติดตามการจัดตั้งองค์กรนี้อย่างใกล้ชิดว่าจะมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่อย่างไร สามารถช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้จริงหรือไม่ โดยมีแนวโน้มจากการร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรนี้ว่าจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดหรือพื้นที่ขึ้น หากมีการให้ความสำคัญกับความพิเศษและแตกต่างของพื้นที่ซึ่งมีนิคมอุตสาหกรรมก็อาจช่วยให้มีการคัดกรองการจัดตั้งโครงการและการดำเนินการของผู้ประกอบการว่าได้ทำไปตามกฎหมายและแผนงานหรือไม่ ซึ่งจะเป็นการลดข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในเบื้องต้นและมีแนวทางที่ชัดเจนในการระงับข้อพิพาทภายหลังหากเกิดปัญหาจากการดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไปภายหลัง

การสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังปัญหาแบบมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย การนำเอาระบบ Citizen Suit มาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มิได้มีผลเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง สามารถนำเรื่องดังกล่าวขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้ก็จะช่วยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและประชาสังคมยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือกลุ่มผู้ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มักเป็นกลุ่มคนชายขอบ ซึ่งไม่มีความสามารถในการเรียกร้องสิทธิทางกฎหมายได้มากนัก และเป็นการกระตุ้นความตื่นตัวของภาคประชาชน โดยมีช่องทางสื่อสารณะรูปแบบต่างๆ ก็เป็นตัวช่วยในการนำเสนอข้อมูลการทำงานและสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังเชื่อมต่องถึงกันได้ครอบคลุมทุกพื้นที่

การส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาชน การส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนหรือชุมชนสามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมในทุกระดับอย่างแท้จริง โดยลดอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิ

ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบค่าธรรมเนียม ข้อจำกัดทางกฎหมาย (โครงการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ด้านความตกลงพหุภาคีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม, ออนไลน์, 2552)

### 5. แนวคิดเรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

เป็นเรื่องต้องให้ความสำคัญในการศึกษาอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน หรือสิทธิขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อาจจะถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานใหม่ที่รัฐธรรมนูญของหลายประเทศเริ่มให้การรับรองไว้ ซึ่งหมายความว่าประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี (Clean and Healthy Environment) มีการประกันความคุ้มครองการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพราะเมื่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกมองและถูกแปลงเป็นทรัพย์สินที่นำออกหาประโยชน์ได้ (Commodities) การเข้าใช้โดยไม่เป็นธรรมก็ย่อมเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เคยเกิดปัญหาการกีดกันทางเชื้อชาติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือเรื่องความไม่เสมอภาคทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงมาก โดยเฉพาะกรณีคนผิวดำที่ยากจนถูกรังแกโดยมีการนำมลพิษไปทิ้งในเขตพื้นที่ที่คนผิวดำอาศัยอยู่ ซึ่งก็อาจเปรียบเทียบกับปัญหาการทิ้งมลพิษในชนบทไทยในหลายพื้นที่ได้ด้วย

นอกเหนือจากประเด็นเรื่องความเป็นธรรมทางสิ่งแวดล้อมแล้ว ประชญาและแนวความคิดในเรื่องความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมยังมีการพัฒนาไปสู่เรื่องความยุติธรรมทางนิเวศที่เน้นความสำคัญของระบบนิเวศทั้งระบบ โดยมองระบบนิเวศทั้งปวงเป็นฐาน (Eco-centric Approach) ทำให้มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความคุ้มครองต้นไม้ พันธุ์พืช หรือสัตว์ป่า ได้รับความชัดเจนขึ้น เช่น การให้สิทธิองค์กรด้านสิ่งแวดล้อมฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายเมื่อป่าโค่นถูกทำลาย อุทยานแห่งชาติโค่นบุกรุก หรือเมื่อพันธุ์พืชและสัตว์ถูกทำลายจนใกล้สูญพันธุ์ เป็นต้น (Thai Environment Website, ออนไลน์, 2551)

### 6. แนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยด้านสิ่งแวดล้อม

เป็นแนวคิดสำคัญที่มีส่วนในการพัฒนากระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม โดยกระบวนการเคลื่อนไหวที่สำคัญในเรื่องนี้เกิดขึ้นเมื่อมีการทำอนุสัญญาระหว่างประเทศ Aarhus Convention ที่ส่งผลให้เกิดการคุ้มครองเรื่องสิทธิในเชิงกระบวนการมากยิ่งขึ้น เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Right to Know) โดยเฉพาะการรับรู้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ และสิทธิในการมีส่วนร่วมในลักษณะอื่นๆ เช่น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ (Participation in Decision-making Process) รวมทั้งการใช้สิทธิทางศาล (Access to Justice) ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญจนมีบางคนเรียกว่าเป็นเรื่องความยุติธรรมในเชิงการมีส่วนร่วม

## ทฤษฎีเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิต

ปัญหาโลกร้อนที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีผลกระทบกับมนุษย์ทางตรงและทางอ้อมโดยมีทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคาร์บอนเครดิตกล่าวคือ

### 1. ทฤษฎี Eco-efficiency คุณภาพระหว่างเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม

Eco-Efficiency มีการกล่าวถึงครั้งแรกโดย 2 นักวิจัยชาวสวีเดนในปี พ.ศ.2532 จากนั้นในปี พ.ศ.2535 มีการริเริ่มใช้อย่างเป็นทางการ โดย คณะกรรมการนักธุรกิจเพื่อสิ่งแวดล้อมโลก (World Business Council for Sustainable Development: WBCSD) ซึ่งเป็นกลุ่มบริษัทชั้นนำระหว่างประเทศกว่า 130 บริษัท จาก 30 ประเทศทั่วโลก ที่มีวิสัยทัศน์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการดูแลสิ่งแวดล้อม

หากแปลความหมายตรงตามคำของ Eco-Efficiency แล้ว Eco หมายถึง ทั้งระบบนิเวศ Ecology และเศรษฐกิจ Economy เมื่อนำมารวมกับประสิทธิภาพ Efficiency ก็จะได้ความหมายว่า ประสิทธิภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจ โดยความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจ คณะกรรมการนักธุรกิจเพื่อสิ่งแวดล้อมโลกได้ให้ความหมายว่า คือหลักการทางการจัดการที่ช่วยกระตุ้นภาคธุรกิจให้มีศักยภาพในการแข่งขันและการเจริญพัฒนาพร้อมไปกับการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม โดยจะนำไปสู่ผลประโยชน์การพัฒนาและยั่งยืน ซึ่งองค์กรธุรกิจและอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพเชิงนิเวศเศรษฐกิจจะต้องมีศักยภาพในการผลิตและการบริการในราคาที่แข่งขันได้ โดยสามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ และนำมาซึ่งคุณภาพชีวิตสามารถลดผลกระทบต่อระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติตลอดอายุของผลิตภัณฑ์หรือบริการ รวมทั้งตระหนักถึงผลกระทบที่มีต่อระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ

นอกเหนือจากศัพท์ว่า Eco-efficiency แล้วก็มีการเรียกชื่ออื่น เช่น เทคโนโลยีสะอาด การผลิตที่สะอาด เป็นต้น ซึ่งในประเทศไทยก็ได้มีกรมควบคุมมลพิษจัดทำแผนแม่บทระยะยาวของประเทศไว้ ไม่เพียงคุณประโยชน์อันแน่นอนที่มีต่อธุรกิจและเศรษฐกิจชาติโดยตรงแล้ว ประโยชน์ที่จะยั่งยืนและสืบทอดต่อไปคือ ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมที่ยังคงอยู่สมบูรณ์ให้มนุษย์ชาติในอนาคตอันยาวไกลอีกด้วยกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการ อนุรักษ์และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมควบคุมมลพิษ, ออนไลน์, 2551)

### 2. ทฤษฎีรับภัย

เป็นแนวคิดของนักนิเวศศาสตร์ชาวฝรั่งเศส หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ทฤษฎีรับภัยที่สร้างขึ้น โดยมีหลักว่า ความรับผิดชอบละเมิดไม่จำเป็นต้องมีความผิด ผู้ใดเป็นผู้ก่อหรือผู้ทำ ผู้นั้นย่อมเป็นผู้ละเมิด โดยให้เหตุผลว่าเมื่อมนุษย์ผู้ใดได้กระทำการใดๆ ย่อมต้องเสี่ยงภัยอย่างใดอย่างหนึ่ง



เสมอๆ องค์ประกอบคือ เมื่อมนุษย์ทำสิ่งใดย่อมต้องมีโอกาสทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นๆ ซึ่งความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ใช่การลงโทษเหมือนความรับผิดชอบทางอาญา ซึ่งเพียงแต่จะหาผู้กระทำ ความผิดเท่านั้น แต่ในกฎหมายแพ่งนั้นมีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาให้ความเสียหายได้รับการชดใช้เยียวยาหรือกลับคืนสู่สถานะเดิม ทฤษฎีรับภัยจึงเป็นแนวคิดที่จะให้ความคุ้มครองและเยียวยาให้ผู้เสียหายได้กลับสู่สถานะเดิม โดยผู้กระทำชดใช้ค่าเสียหายจากการที่ต้องปล่อยสารพิษสู่สภาพแวดล้อม (วิฑูรย์ศักดิ์ วงษา, 2543, หน้า 14) ซึ่งนับได้ว่าเป็นการนำเอาหลักความผิดออกจากหลักเกณฑ์ละเมิด กล่าวคือ นอกจากไม่ต้องด้วยวัตถุประสงค์แห่งการเยียวยาตามกฎหมายแพ่งและไม่มีขอบเขตกำหนด โดยกฎหมายแล้วยังไม่เปิดโอกาสให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาความรับผิดด้วยความยุติธรรมอันเป็นเกณฑ์พื้นฐานของความรับผิดอีกด้วย ทฤษฎีนี้มีส่วนดีในเรื่องการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยมีเหตุผลทางทฤษฎีมาสนับสนุน 2 ประการ คือ

ประการแรก เหตุผลทางกฎหมาย ผลแห่งความรับผิดทางละเมิดคือการบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายมิใช่เป็นการลงโทษ เช่นเดียวกับความรับผิดทางอาญา ดังนั้น กฎเกณฑ์เรื่องละเมิดไม่ควรคำนึงถึงความผิดเช่นเดียวกับกฎเกณฑ์ทางอาญา เพียงแต่เป็นผู้ก่อความเสียหายก็ควรถือเป็นการละเมิดแล้ว

ประการสอง เหตุผลทางพฤติกรรม ความเสียหายที่เกิดขึ้นแม้จะหาผู้รับผิดชอบได้ก็ไม่ควรจะให้ผู้เสียหายเป็นผู้รับเคราะห์ โดยที่ความเสียหายมิได้เกิดจากการกระทำของเขา เพียงแต่พิเคราะห์ว่าภัยนั้นเป็นผลเพราะเหตุใด และเหตุนั้นใครเป็นผู้ก่อผู้ใดต้องเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

แม้ว่าทฤษฎีรับภัยจะมีการดำเนินการกระบวนการพิจารณาความรับผิดด้วยความยุติธรรมอันเป็นเกณฑ์พื้นฐานของความผิด แต่สำหรับในสังคมปัจจุบันซึ่งมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้กรรมวิธีการผลิตมีความซับซ้อนยิ่งขึ้นและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น หลักการของทฤษฎีนี้จึงเหมาะสมในการที่จะนำมาใช้เพื่อเยียวยาความรับผิดทางแพ่งในคดีที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

### 3. ทฤษฎีความรับผิดในทางละเมิด

แนวคิดที่ 1 ก่อน ค.ศ.19 เมื่อมีความเสียหายต้องมีการชดใช้เยียวยา แนวคิดนี้ไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบภายในจิตใจของผู้กระทำ พิจารณาแต่ว่าเมื่อมีการกระทำขึ้นและมีผลเสียหายตามมาจะต้องมีผู้ชดใช้แนวคิดที่ 1 นี้มีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคล ในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหายตรงกับทฤษฎีรับภัยของฝรั่งเศส

แนวคิดที่ 2 มีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองเสรีภาพของผู้กระทำ ความเสียหายต้องเกิดจากการกระทำที่จงใจหรือขาดความระมัดระวังเท่านั้นแนวคิดนี้พิจารณาองค์ประกอบภายในจิตใจของผู้กระทำด้วยกฎหมายละเมิดในยุคแรก(ก่อนค.ศ.19) มุ่งชดเชยแก่ผู้ได้รับความเสียหายไม่สนใจผู้กระทำ แต่ต่อมาบ้านเมืองได้รับอิทธิพลของศาสนามากขึ้นถือว่าผู้ละเมิดประพฤติดีศีลธรรมด้วย จึงมีการรับคุ้มครองประโยชน์ในการใช้เสรีภาพของบุคคลตามทฤษฎีที่ 2 ตามมา ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดจะถูกนำไปบัญญัติในกฎหมายที่ความเสียหายเกิดจากยานพาหนะ เครื่องจักรกล การบิน พาณิชยกรรม การบริโภคผลิตภัณฑ์ การทดแทนความเสียหายในการทำงาน ผลคือผู้ประกอบการต้องเพิ่มความรอบคอบในขั้นตอนการผลิตทำให้ต้นทุนการผลิตสูง ในที่สุดจึงกระทบผู้บริโภค เพราะผู้ผลิตผลักภาระนี้ไปที่ราคาสินค้า ทางแก้คือ ระบบประกันภัยจะช่วยให้การชดเชยเยียวยาเป็นรูปธรรมขึ้น ระบบประกันภัยเพื่อความเสียหายของบุคคลที่ 3 กฎหมายละเมิดไทย มีที่มาจากกฎหมายละเมิดและหนี้ของประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายหลายประเทศ ได้แก่ เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส

#### 4. ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด

ทฤษฎีนี้มีชื่อเรียกต่างกัน ความรับผิดชอบโดยไม่มี ความผิด ความรับผิดชอบโดยผลแห่งกฎหมาย ความรับผิดชอบโดยสมบูรณ์ ซึ่งหมายถึง ความรับผิดชอบที่ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบทั้งที่ไม่มี ความผิด กรณีที่จะถือเป็นความรับผิดชอบเด็ดขาดต่อเมื่อมิใช่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยมีเจตนาดี หรือเจตนาร้าย และไม่ว่าผู้กระทำจะรู้หรือไม่รู้ถึงการกระทำนั้นหรือไม่ก็ตาม ผู้กระทำก็ไม่พ้นความรับผิดชอบรากฐานแห่งแนวคิด เริ่มมาจากการที่จำเลยก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อสมาชิกใน

ความรับผิดชอบเด็ดขาดหมายความว่า ความรับผิดชอบในความเสียหายที่ขัดแย้งการฟ้องร้องไม่จำเป็นต้องระบุว่ากระทำผิดอะไร เพียงแต่ระบุข้อเท็จจริงว่าการกระทำของ Actor เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายก็เพียงพอที่จะทำให้เกิดความรับผิดชอบได้ ส่วนความรับผิดชอบโดยฐานของความผิดเกิดขึ้นเมื่อผู้ปฏิบัติกระทำผิดโดยเจตนา โดยละเลยหรือโดยประมาทเลินเล่อไม่ระมัดระวังเท่าที่ควร การกระทำผิดดังกล่าวอาจเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดหรือตามเงื่อนไขในการอนุญาต หรืออาจเป็นไปในรูปอื่นก็ได้

สำหรับความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมที่ไม่เป็นอันตรายควรเป็นความรับผิดชอบโดยฐานของความผิด ต้องมีการกำหนดฐานความผิดไว้ล่วงหน้าเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้น เพราะรัฐต้องรับผิดชอบในการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายที่เกิดจากกิจกรรมที่ไม่เป็นอันตรายอยู่แล้ว แม้ว่าจะหาความผิดของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายไม่ได้ก็ตาม แต่การยอมให้ฝ่ายจำเลยมีข้ออ้าง

ต่อผู้คิดที่มากเกินไป หรือการยกภาระในการพิสูจน์ที่เป็นไปไม่ได้ให้อยู่กับฝ่ายผู้เสียหายก็จะทำให้การใช้หลักความผิดเด็ดขาดไม่ได้ผลตามที่คาดหวัง (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, ออนไลน์, 2544)

ในคดี Ryland V. Fletcher ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าจำเลยเป็นเจ้าของเหมืองแร่ซึ่งติดกับที่ดินโจทก์ จำเลยสร้างเขื่อนกั้นน้ำทำให้น้ำไหลเข้าไปในที่ดินโจทก์ ศาลพิพากษาให้จำเลยรับผิดชอบโดยให้เหตุผลว่าบุคคลใดนำสิ่งใดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายเข้ามาในที่ดินของตน บุคคลนั้นต้องจัดการเก็บรักษามิให้สิ่งนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากสิ่งของนั้นที่เข้าไปในที่ดินของบุคคลอื่น เจ้าของสิ่งอันตรายนั้นต้องรับผิดชอบแม้จะไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม เป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดหรือความรับผิดเคร่งครัดนี้ตามมาตรา 437 ที่บัญญัติว่า บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใดๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของตนซึ่งทรัพย์สินเป็นของอันเกิดอันตรายได้ โดยสภาพหรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย หากความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเกิดจากทรัพย์สินอันตราย กฎหมายบัญญัติให้ผู้ครอบครองรับผิดชอบไว้ก่อนจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือความผิดของผู้เสียหายเอง แม้จำเลยผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ จำเลยก็ไม่พ้นความรับผิดเพราะมาตรา 437 นี้ เป็นความรับผิดของบุคคลเนื่องจากทรัพย์สินที่ตนเองใช้ประโยชน์ครอบครอง ในเมื่อตนเองได้ประโยชน์จากตัวทรัพย์สิน เมื่อทรัพย์สินก่อให้เกิดความเสียหายตนเองก็ต้องรับผิดชอบ

ข้อสังเกต หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดนี้มีข้อจำกัดที่จะนำไปใช้ได้ต่อเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจากทรัพย์สินเป็นของอันเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินเท่านั้น หากกรณีที่ไม่ใช่ทรัพย์สินอันตรายผู้เสียหายควรแถลงต่อศาลในวันชี้สองสถานขอให้ศาลกำหนดประเด็นตามหลัก Res ipsa loquiter ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 183 (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, ออนไลน์, 2544)

หลักความรับผิดชอบเด็ดขาด มาจากแนวความคิดที่ว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ไม่ว่าจะจากการกระทำของบุคคลใดจะต้องมีการชดเชยและเยียวยาความเสียหายนั้นเสมอ โดยไม่คำนึงว่าผู้กระทำจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ หลักการนี้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินจากการกระทำของบุคคลอื่น จึงเรียกว่าความผิดเด็ดขาดหรืออีกนัยหนึ่งคือ ความรับผิดโดยปราศจากความผิด หมายความว่า ผู้กระทำยังคงต้องรับผิดชอบถึงแม้จะมีได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม หลักความรับผิดชอบเด็ดขาดนี้เป็นการวางหลักกฎหมายต่อผู้ถูก

กล่าวหา โดยสันนิษฐานว่าเป็นผู้กระทำผิดและต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ของจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการกระทำนั้นเข้าข่ายยกเว้นตามที่ กฎหมายกำหนดจึงจะหลุดพ้นจากความรับผิด

หลักว่าบุคคลใดกระทำหรือนำสิ่งใดอันอาจเป็นอันตรายเข้ามาในที่ดินของตน บุคคลนั้น ต้องจัดการเก็บรักษาอย่างระมัดระวังมิให้สิ่งนั้นรั่วไหลและเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น และมีหน้าที่ โดยเคร่งครัดที่จะต้องรอบคอบในการป้องกันและระมัดระวังล่วงหน้าด้วยประการที่พึงปรารถนาในผลที่ อาจมีหรืออาจเกิดขึ้นได้จากวัตถุประสงค์หรือจากการกระทำที่ผิดไปจากปกติธรรมดา

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้นำหลักการ ว่าด้วยความรับผิดเด็ดขาดและหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาบัญญัติไว้

มาตรา 96 แห่งกฏมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือ แพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือเป็น เหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้คุ้มครองแหล่งกำเนิดมลพิษ นั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในหมดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้นไม่ว่าการรั่วไหลหรือ แพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของผู้ ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุดวิสัยหรือสงคราม

(2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้อันตรายหรือความเสียหายเองหรือของ บุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของ มลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมี หน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระ จ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

ความรับผิดสำหรับความประมาทเลินเล่อ

ความรับผิดของผู้โอนต่อผู้รับ โอนคนสุดท้ายสำหรับความประมาทเลินเล่อที่เกิดจาก สิ่งของ แยกพิจารณาเป็น 3 ชนิด ดังนี้

(ก) ทรัพย์สินอันตรายโดยตัวของมันเอง (Thing Dangerous Per Se) เช่น สารเคมี ยาพิษ ดอกไม้เพลิง วัตถุระเบิด เป็นต้น

(ข) ทรัพย์สินนั้น ไม่ใช่ทรัพย์สินอันตรายโดยตัวเอง แต่สามารถทำให้เกิดอันตรายและผู้รับโอน รู้ถึงเหตุนั้น กรณีเช่นนี้ ผู้โอนจะต้องแจ้งเตือนให้ทราบถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้สิ่งของ ดังกล่าว เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้า ก๊าซที่บรรจุน้ำมัน เป็นต้น

(ค) ทรัพย์สินนั้น ไม่ใช่ทรัพย์สินอันตรายและผู้รับโอน ไม่ทราบว่า เป็นทรัพย์สินอันตราย แต่โดยความเป็นจริงเป็นอันตราย หาก ก. ส่งมอบสิ่งของให้แก่ ข. และ ข. ส่งมอบต่อให้ ค. ถ้า ค. ได้รับอันตรายจากสิ่งของนั้น ปัญหาคือ ค. จะเรียกร้องจาก ก. ได้แค่ไหนเพียงใดนั้น ในปี ค.ศ. 1932 ศาลสูงของประเทศอังกฤษได้ตัดสินเป็นบรรทัดฐานไว้ในคดีว่า เพื่อนของโจทก์ส่งซื้อน้ำจืดที่บรรจุใส่ขวดปิดผนึกจากภัตตาคารให้โจทก์ โจทก์ดื่มน้ำจืดจากขวด หลังจากนั้นก็ได้เทน้ำจืดที่เหลือลงใส่แก้วน้ำเพื่อดื่มต่อ ปรากฏว่ามีหอยทากหลุดไหลออกมาพร้อมน้ำจืด เป็นเหตุให้โจทก์เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ศาลสูงของประเทศอังกฤษวินิจฉัยว่า แม้โจทก์จะไม่ได้เป็นผู้ซื้อน้ำจืดโดยตรงจากจำเลยก็ตาม จำเลยต้องรับผิดชอบ กล่าวคือ ก. ต้องรับผิดชอบต่อ ค. แม้ ก. และ ค. ไม่มีนิติสัมพันธ์ต่อกันเลย โดยวางหลักไว้ว่า ผู้ผลิตสินค้าตามที่แสดงไว้มีหน้าที่ระมัดระวังแม้ต่อผู้บริโภคที่เป็นผู้รับโอนคนสุดท้าย หากผู้ผลิตสินค้าดังกล่าวไม่ใช้ความระมัดระวังเพียงพอในการผลิตและตรวจสอบสินค้า อันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้บริโภค (BioLawCom.De, ออนไลน์, 2551)

## หลักการเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิต

หลักการเกี่ยวกับคาร์บอนเครดิตมีหลายหลักการด้วยกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีหลักการที่เกี่ยวข้องกล่าวคือ

### 1. หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)

แนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเริ่มจากมุมมองที่ว่า “มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิอย่างสมบูรณ์ที่จะได้อาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี” และยังมีจุดยืนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ต้องการให้ผู้คนในสังคมปรับเปลี่ยนวิถีคิด วิธีการดำรงชีวิต และวิธีการผลิตเพื่อนำไปสู่การไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือทำลายน้อยที่สุด อันจะทำให้กระบวนการบริโภคและกระบวนการผลิตสามารถดำรงอยู่และเอื้อประโยชน์ให้ทั้งประชาชนในรุ่นนี้และประชาชนในรุ่นต่อไป แนวความคิดเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายนี้เป็นแนวความคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ซึ่งมาจากความเชื่อที่ว่า ปัจจุบันผู้ประกอบการผลิตสินค้าหรือให้บริการได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือสินค้าสาธารณะ (Public Goods) โดยไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนทำให้สินค้านั้นมีราคาต่ำกว่าที่เป็นจริงและผลจากการที่ไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนนี้เอง ทำให้ไม่มีการรักษาคุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมนอกจากการตัดวงผลประโยชน์ตามความสามารถของตน ซึ่งนอกจากเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสมตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์กล่าวคือ

ไม่สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแล้ว ยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดอีกด้วย ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีแต่ประการใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริโภคทรัพยากรธรรมชาติในลักษณะของการบำบัดมลพิษ โดยถือเสมือนหนึ่งว่าธรรมชาติเป็นเครื่องบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ที่มีค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดเป็นการประหยัดมากที่สุดที่ปล่อยให้ธรรมชาติบำบัดของเสียเกินขีดจำกัดของธรรมชาติ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมแล้วผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดของเสียก็คือสังคมนั่นเอง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกระตุ้นให้ผู้ปล่อยของเสียดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายของตน โดยการกำหนดค่าธรรมเนียมที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดมลพิษหรือเพื่อการอื่นๆ หลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย” หรือที่เรียกกันโดยย่อว่า PPP นี้ เริ่มต้นใช้กันในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1970 ในการประชุมของสมาชิกองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งมีสมาชิกส่วนใหญ่อยู่ในยุโรป โดยที่ประชุมได้ชี้แนะให้ประเทศสมาชิกใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ซึ่งมีหลักการสำคัญก็คือ ผู้ก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายที่ครอบคลุมถึงภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันและควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมตลอดจนทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วยในส่วนความหมายของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ เช่น การที่ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการป้องกันและควบคุมมลพิษ ซึ่งเกิดจากการจัดสรรค่าใช้จ่ายตามอัตราส่วนของการใช้ทรัพยากรซึ่งจัดและหลีกเลี่ยงจากการทำลายการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อเป็นหลักประกันว่าสิ่งแวดล้อมอยู่ในสถานภาพที่ยอมรับได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจะกระทบถึง ราคาสินค้าและบริการซึ่งก่อให้เกิดมลพิษในการผลิตและหรือการบริโภคและวิธีการเหล่านี้จะไม่ได้รับการสนับสนุน เพราะจะทำให้เกิดการส่งผลร้ายต่อการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน ค่าใช้จ่ายในกิจกรรมทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับมลพิษสิ่งแวดล้อม (ค่าใช้จ่ายทางตรง) ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายในการหลีกเลี่ยง (Avoiding) กำจัด (Eliminating) และค่าปรับ (Compensating) แม้ว่ามลพิษนั้นจะยังไม่เกิดจากผู้ก่อมลพิษ (ค่าใช้จ่ายทางอ้อม) โดยรวมถึงค่าใช้จ่ายในปัจจุบัน อนาคต และกำไรที่สูญเสียไป และแม้จะไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ก็ตาม

หลักการนี้แพร่หลายมากขึ้น เมื่อการประชุมเอิร์ธ ซัมมิต (Earth Summit) ที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร ปี พ.ศ.2535 ได้พูดถึงหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายไว้ในแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการนำเครื่องมือต่างๆ ทั้งเครื่องมือด้านเทคโนโลยีและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยกล่าวไว้ในข้อ 16 ของประกาศกรุงริโอว่า

National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the

polluter should, in principle, bear the costs of pollution, with due regard to the public interests and without distorting international trade and investment.

นอกจากนี้ ที่ประชุมดังกล่าวยังมีผลสรุปออกมาว่าให้ประเทศสมาชิกนำเอาหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ไปใช้ เช่น ในมาตรา 2.2(b) ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล แอตแลนติกตะวันออกเฉียงเหนือ มีข้อความว่า “The Contracting Party shall apply (b) the polluter pays principle, by virtue of which the costs of pollution prevention, control and reduction measures are to be borne by the polluter.”

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายดังกล่าว ทุกประเทศรวมทั้งไทยต่างก็เห็นพ้องด้วย โดยประเทศไทยได้นำเอาหลักการมาเขียนไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 ซึ่งแผนพัฒนาฉบับดังกล่าว ได้ระบุว่า จะพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นปรับปรุงกลไกการพัฒนาและบริหารจัดการมลพิษทางน้ำ ทางอากาศ กากของเสีย และสารอันตรายให้มีประสิทธิภาพ ตามหลักการผู้ก่อมลพิษจะต้องเป็นผู้รับภาระในการบำบัดและกำจัดมลพิษ นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดเป้าหมายและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอาไว้ว่าเป็นรูปธรรมมากขึ้น เช่น การลดมลพิษทางน้ำ ระดับเสียง สารตะกั่ว ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เป็นต้น

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายนี้ถือว่าผู้ใดก่อให้เกิดมลพิษผู้นั้น ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย เหตุที่กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษต้องรับผิดชอบ เนื่องจากเป็นผู้ที่สามารถแก้ไขเยียวยาได้ดีที่สุดเพราะผู้ก่อให้เกิดมลพิษมีความรู้และความเข้าใจในขั้นตอนต่างๆ ของการประกอบการ อีกทั้งเพื่อสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนทุกคนร่วมกันรักษาสิ่งแวดล้อมเอาไว้เพื่อเป็นสมบัติของประชาชนในรุ่นต่อไป ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายสำหรับความเสียหายนั้น ซึ่งตามหลักสากลแล้วค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

- 1) สำหรับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้เรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษทำการชดเชย
- 2) สำหรับการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสียไป

หากนำหลักการเรื่องนี้มาเทียบเคียงกับบทบัญญัติในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวไว้ โดยได้กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายต่อ

(1) ผู้เสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น (มาตรา 96 วรรคหนึ่ง)

(2) รัฐสำหรับค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่รัฐต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้น (มาตรา 96 วรรคสอง)

นอกจากนี้หากเทียบเคียงบทบัญญัติตามมาตรา 96 ในเรื่องการเรียกค่าเสียหายกับกฎหมายของประเทศอื่นๆ จะเห็นได้ว่าในกฎหมายของประเทศอื่นๆ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ก็ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน

นอกจากหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายจะนำมาใช้ในการกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าวแล้ว หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายยังถูกนำมาใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมอีกด้วย โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดถึง

1) ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างและบำบัดมลพิษให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด (มาตรา 68 และมาตรา 70)

2) ในกรณีที่มีระบบบำบัดมลพิษรวม คือ ค่าบริการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องเสีย (มาตรา 71 และมาตรา 72)

3) ในกรณีที่มีระบบบำบัดมลพิษของตนเองแล้วไม่ทำการบำบัดมลพิษตามที่กฎหมายกำหนด มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องเสียค่าปรับในอัตราที่กำหนดไว้ในมาตรา 91 ส่วนผู้ใช้บริการระบบบำบัดมลพิษรวม หากไม่ยอมชำระค่าบริการหรือฝ่าฝืนไม่จัดส่งของเสียไปบำบัดตามที่กฎหมายกำหนด ก็มีความรับผิดชอบตามกฎหมายที่จะต้องเสียค่าปรับตามมาตรา 90 หรือมีโทษทางอาญาตามมาตรา 104 แล้วแต่กรณี (ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง, ออนไลน์, 2552)

การกำกับและควบคุม (Command and Control) หรือเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อกำกับและควบคุม เครื่องมือทางกฎหมายนี้ต้องอาศัยมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่จริงหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายไม่เพียงเป็นการดึงเอาเรื่องความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษขึ้นมาให้สังคมเห็นเด่นชัดขึ้น แต่นัยที่สำคัญมากของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายก็คือ การเปิดทางให้นักเศรษฐศาสตร์เข้ามาร่วมวงไขว่คว้าของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เพราะคำถามสำคัญของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย 2 คำถามก็คือ 1) ผู้ก่อมลพิษควรจ่ายเท่าไร และ 2) ผู้ก่อมลพิษควรจ่ายด้วยวิธีอะไร ซึ่งทั้ง 2 คำถามนี้ทำให้ต้องอาศัยองค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมมาให้คำตอบ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ออนไลน์, 2551)

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเป็นการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือดำเนินการ รัฐจะจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากผู้ก่อมลพิษตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย รูปแบบการจัดเก็บเงินเป็นระบบค่าปล่อยมลพิษ ระบบค่าธรรมเนียมเพื่อการจัดการมลพิษหรือค่าปรับ เช่น



ค่าปรับการปล่อยน้ำเสียและก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์เกินมาตรฐานของยานพาหนะค่าธรรมเนียมการจัดการมลพิษ ค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนและครอบครองวัตถุอันตราย ค่าธรรมเนียมในการบริการเก็บขนและกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย

รูปแบบเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะพิจารณานำมาใช้ระบบค่าปล่อยมลพิษ ใช้กับทุกโรงงานที่อยู่ในจำพวกที่ 3 ซึ่งเป็นพวกที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมระบบค่าธรรมเนียมการจัดการมลพิษ (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, ออนไลน์, 2551)

หลักการที่นำมาปฏิบัติคือ ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เพราะถ้าไม่ปฏิบัติตามหลักการนี้ก็จะไม่มีค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือไม่ก็เป็นรัฐหรือผู้เสียหายโดยรวมนั่นเองที่จะต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว เมื่อ Polluter ต้องเป็นฝ่ายออกค่าใช้จ่ายเองเขาจะหาทางลดภาวะมลพิษตั้งแต่ต้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความรับผิดชอบสิ่งแวดล้อมจึงทำให้เกิดการป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นและทำให้ผู้ผลิตต้องรวมต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมทุกอย่างไว้ด้วย ซึ่งหมายถึงการรวมต้นทุนค่าใช้จ่ายในการป้องกันและการฟื้นฟูบูรณะความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่ผู้ก่อความเสียหายต้องรับผิดชอบไว้ทั้งหมด

เมื่อมีผู้ก่อความเสียหายที่ต้องรับผิดชอบ รัฐสมาชิกต้องทำให้แน่ใจได้ว่าการชดเชยความเสียหายจากผู้รับผิดชอบจะถูกนำไปใช้เพื่อแก้ไขภาวะปนเปื้อนสารพิษและเพื่อการฟื้นฟูบูรณะสิ่งแวดล้อมหรือเพื่อการปรับเปลี่ยนสิ่งแวดล้อมอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิผล เรียกว่าการแก้ไขภาวะปนเปื้อนสารพิษและการฟื้นฟูบูรณะสิ่งแวดล้อม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม, ออนไลน์, 2544)

ในประเทศอังกฤษมีหลัก Res ipsa loquiter ที่โจทก์มีภาระการพิสูจน์พยานหลักฐานในเบื้องต้น ซึ่งข้อที่พิสูจน์เบื้องต้นนี้จะสื่อให้เห็นว่าจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ตามหลักเรื่องข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้เห็นของฝ่ายตนโดยเฉพาะ หลักนี้เป็นหลักกฎหมายอังกฤษกำหนดขึ้นเพื่อความเป็นธรรมในการต่อสู้คดี เพราะในเมื่อข้อเท็จจริงอันหนึ่งอยู่ในความรู้เห็นของกลุ่มความฝ่ายหนึ่งเพียงคนเดียวย่อมไม่เป็นธรรมที่จะให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องมีหน้าที่นำสืบ ซึ่งเขาจะต้องประสบความยากลำบากหรืออาจเป็นพันวิสัยที่จะพิสูจน์ หลักนี้มีที่ใช้มากในเรื่องละเมิดอันเกิดจากความประมาท การที่โจทก์อ้างว่า จำเลยประมาททำให้เกิดความเสียหายโจทก์จะต้องมีหน้าที่นำสืบแต่บางกรณีโจทก์ไม่มีทางสืบได้ เพราะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประมาทอยู่ในความรู้เห็นของจำเลยคนเดียว ถ้าจะให้โจทก์ต้องมีหน้าที่นำสืบโจทก์ก็คงต้องแพ้คดี จึงเกิดหลัก Res ipsa loquiter ขึ้นมา หลักนี้มีว่า ถ้าเกิดอุบัติเหตุขึ้นทำให้โจทก์เสียหายเพราะการกระทำของจำเลย และเหตุนี้ในอยู่ในความรู้เห็นของจำเลยฝ่ายเดียวแล้ว ถ้าจำเลยไม่สามารถอธิบายถึงสาเหตุนั้นได้ต้องถือว่าจำเลยประมาทไว้ก่อนและจำเลยต้องมีหน้าที่นำสืบแก้ตัว เช่น จำเลยขับรถแลบลงข้างทางโดยไม่ปรากฏ

สาเหตุ หรือแพทย์ล้มสำลีไว้ในท้องคนไข้ เป็นต้น ดังนั้นหลังจากที่โจทก์นำสืบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเสร็จแล้ว ศาลก็จะโยนภาระการพิสูจน์ไปยังจำเลยที่มีพยานหลักฐานโดยตรงที่เกี่ยวกับการกระทำของตนเอง หากจะนำหลัก *Res ipsa loquitur* มาใช้ในศาลไทยก็พอจะมีทางเป็นไปได้โดยการใช้ดุลพินิจจรรยาบรรณพิจารณาในชั้นชี้สองสถาน กำหนดให้โจทก์จำเลยมีหน้าที่นำสืบก่อนตามที่เห็นสมควรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 183 วรรคหนึ่ง เพราะการกำหนดให้คู่ความฝ่ายใดนำพยานหลักฐานมาสืบในประเด็นข้อใดก่อนหรือหลังตามมาตรา 183 ถือว่าเป็นดุลพินิจของศาล โดยถือความสะดวกในการสืบพิจารณาพยานเป็นสำคัญ แต่การวินิจฉัยขาดตัดสินคดีต้องถือภาระการพิสูจน์หรือหน้าที่นำสืบที่ถูกต้อง ชอบด้วยมาตรา 84 เป็นสำคัญ

ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการที่แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม บางกรณีอาจเกิดจากการสะสมค่อยๆ เป็น ค่อยๆ ไป ทีละเล็กทีละน้อย และที่สำคัญคือ บางกรณีผู้ประกอบการเพียงรายเดียวไม่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ แต่ผู้ประกอบการหลายๆ ราย ต่างคนต่างกระทำก็จะเกิดความเสียหายได้ เช่น แม่น้ำสายหนึ่งเน่าเสียอย่างรุนแรง ถ้าพึ่งแต่การที่โรงงาน ก. ปล่อยน้ำเสียลงไปในแม่น้ำ ในทางทฤษฎีวิทยาศาสตร์แล้วไม่ถึงกับทำให้แม่น้ำเน่าเสียได้ แต่หากโรงงาน ข. โรงงาน ค. โรงงาน ง. ปล่อยของเสียระบายลงแม่น้ำไปด้วย เมื่อรวมๆ ของเสียที่โรงงานทั้งสี่แห่งระบายลงสู่แม่น้ำแล้วเป็นเหตุให้แม่น้ำเน่าเสียได้ การดำเนินคดีของผู้เสียหายย่อมมีความยุ่งยากที่จะพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยมีความสัมพันธ์กับผลเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่ เพราะความเสียหายเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุและพฤติกรรมเช่นนี้ ไม่ใช่เป็นการกระทำละเมิดร่วม

ในสหรัฐอเมริกา ในคดี *Senn v. Merrell-Dow Pharmaceutical, INC.* ศาลใช้หลักที่เรียกว่า “market share alternative liability” ให้จำเลยหลายรายที่แม้จะไม่ได้ร่วมกันทำละเมิดโจทก์ก็ตาม แต่จำเลยแต่ละรายล้วนแต่มีความเป็นไปได้ที่มีส่วนในการทำให้เกิดความเสียหาย ในเมื่อจำเลยทุกรายต่างก็ได้ประโยชน์ในการอุตสาหกรรม โดยมีส่วนแบ่งในการตลาดในผลิตภัณฑ์ของตน ก็ไม่มีเหตุผลใดที่เมื่อสังคมส่วนรวมได้รับความเสียหาย จำเลยจะไม่ต้องรับผิดชอบจะรับผิดชอบเล็กน้อยเพียงใดนั้น ต้องแล้วแต่การนำสืบพยานหลักฐานแก้ตัวของฝ่ายจำเลยเอง (BioLawCom.De, ออนไลน์, 2551)

## 2. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การเปลี่ยนแปลงของโลกส่งผลต่อการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ทำให้รัฐไม่ใช่องค์กรที่เป็นศูนย์กลางการผูกขาดอำนาจในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมไว้ทั้งหมด แต่รัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้จัดระบบระเบียบของสังคม และเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มองค์กรอื่นเข้ามามี

ส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมด้วย เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็น  
ธรรม

สำหรับประเทศไทยในระยะที่ผ่านมาก่อนที่จะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย พ.ศ.2540 การบริหารงานภาครัฐนั้นก็มีลักษณะเป็นระบบปิด ไม่ได้เปิดให้ประชาชนเข้าไปมี  
ส่วนร่วมในการจัดการมากนัก ทั้งในส่วนของการกำหนดนโยบายและการใช้อำนาจทางปกครอง  
ทั้งหลายรวมถึงการบริหารจัดการทรัพยากร ปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการบริหารงานโดยภาครัฐ  
ทำให้ถูกตั้งคำถามถึงการทุจริตและการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนต่างๆ ในการพัฒนาและปฏิรูป  
ระบบราชการ ในช่วงรัฐบาลที่มีนาย อานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้แถลง  
นโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2534 ได้เน้นถึงการบริหารราชการบน  
หลักการสองข้อคือ ต้องมีความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การบริหารงาน  
ภาครัฐภายใต้หลักการสองข้อนำไปสู่การกล่าวถึงอีกหลักการหนึ่งที่เรียกกันว่า หลักธรรมาภิบาล  
โดยเฉพาะที่เรียกว่า ธรรมาภิบาลเชิงกระบวนการที่ให้ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่ง  
ประกอบด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมใน 5 ระดับ คือ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542, หน้า 117)

1. การร่วมรับรู้
2. การร่วมให้ข้อมูลความเห็น
3. การร่วมตัดสินใจ
4. การร่วมกระทำการ
5. การร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่  
ยอมรับกันในระดับสากล และหลักการมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาลได้ถูกกำหนดใน  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550  
รวมทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่างๆ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดังนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้  
ยอมรับหลักการนี้ในมาตรา 56 ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้ทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร  
สาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น  
เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของ  
ประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายที่รับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญกำหนดคือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทาง  
ราชการ พ.ศ.2540 วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้

1. ให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการมากขึ้น

2. ให้ประชาชนสามารถปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้ดีขึ้น
3. ให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 ยังกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการไว้ 2 ประการใหญ่ๆ คือ (ฤทัย หงส์ศิริ และมานิตย์ จุมปา, 2542, หน้า 23) หลักที่ว่าผู้ขอไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอ และหลักที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” นอกจากนี้ การร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ สามารถอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารที่ดั่งขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาว่า จะให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ ในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการที่ทำหน้าที่ชี้ขาด ซึ่งจะทำให้การคุ้มครองสิทธิการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีประสิทธิภาพมากขึ้น สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจงและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชน เช่นกัน ในมาตรา 67 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับการคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นของประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

ปัจจุบันรัฐได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ และเป็นวิธีการตามกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จะได้รับรองสิทธิของประชาชนไว้ แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายรับรองโดยตรง เมื่อพิจารณาถึงลำดับชั้นของกฎหมายก็เป็นที่น่าสังเกตว่า สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นต้องตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นหลัก

แต่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นอยู่ในชั้นของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น การกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติของฝ่ายบริหารที่ใช้บังคับกับ ส่วนราชการฝ่ายบริหารให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีผล บังคับเป็นการทั่วไปและต้องปฏิบัติตามโดยตรง

สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เมื่อเกิดการจัดการของภาครัฐที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่ายนั้นจะทำให้ประชาชนเข้า มามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติต่างๆ ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติถึงการให้สิทธิประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไว้ในมาตรา 67 วรรคสาม ดังนี้ สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วน ท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับการ ค้ำจุนคุ้มครอง

สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม คือ การให้สิทธิประชาชนสามารถมีส่วนร่วมใน กระบวนการพิจารณาของหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการปฏิบัติราชการ ทางปกครองมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในฝ่ายปกครอง และสามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อ ศาลเพื่อให้มีการทบทวนการใช้อำนาจในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ รวมถึงการชดเชยเยียวยาความ เสียหาย การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยเฉพาะในส่วนของ การออกคำสั่งทาง ปกครอง หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ อย่างถูกต้องและครบถ้วนตามวิธีการปฏิบัติราชการในการออกคำสั่งนั้น

การให้สิทธิแก่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้รับรองถึงสิทธิชุมชนโดยมาตรา 66 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมตัว กันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทาง ชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

หลักการมีส่วนร่วมที่ได้รับการยอมรับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 นำไปสู่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมที่จะเข้าร่วมกับภาครัฐในการจัดการ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การยอมรับในหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่มี ความสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ที่ต้องถือว่า ประชาชนในพื้นที่นั้น

เป็นผู้มีส่วนได้เสียลำดับต้นที่จะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ตามระดับของการมีส่วนร่วมก็มีการแบ่งไว้หลายระดับ

### 3. หลักความหวังร่วมกันแต่ความรับผิดชอบต่างกัน

แนวคิดนี้มีอยู่ว่ารัฐต่างๆ ไม่ควรก่อความเสียหายให้แก่ทรัพยากรที่เป็นสมบัติส่วนรวมของมนุษยชาติ โดยเหตุนี้รัฐทั้งหลายต่างมีหน้าที่ที่จะต้องร่วมกันแบ่งความรับผิดชอบระวางรักษาสิ่งแวดล้อมตามความสามารถของตน ซึ่งก็จะทำให้มีความรับผิดชอบแตกต่างกันไป

### 4. หลักการเป็นหุ้นส่วนร่วม

หมายถึงการที่รัฐทั้งหลายมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศต่างๆ ทั้งที่เป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือมนุษยธรรม และแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมนี้ทำให้รัฐต่างต้องเข้าไปมีสิทธิมีส่วนร่วมกับปัญหานี้

### 5. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน มาจากภาษาอังกฤษว่า “Public Participation” ดังนั้นคำว่า “ประชาชน” ในความหมายที่แท้จริงของประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น แคนาดา และออสเตรเลีย จะหมายถึงหน่วยงานของภาครัฐบาล ภาคเอกชน องค์กรเอกชน กลุ่มคน และประชาชนทั่วไป ที่อาจได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการมีโครงการหรือกิจการ ซึ่งได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ในประเทศที่พัฒนาแล้วต่างก็มีวิธีการ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” แตกต่างกันไป แต่โดยหลักการแล้วจะเหมือนกันคือ ให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นคัดค้านหรือเห็นด้วยสำหรับโครงการหรือกิจการ โดยเริ่มจากระหว่างการทำการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะมีการให้หน่วยงาน องค์กร หรือกลุ่มคนที่มีความรู้และประสบการณ์ต่างๆ เข้ามาพิจารณาวิธีการดำเนินโครงการด้านเทคนิค ซึ่งในขั้นตอนนี้โดยทั่วไปจะเรียกว่าการรับฟังความคิดเห็นทางด้านเทคนิค ในช่วงพิจารณาจะมีการเสนอสนับสนุนและข้อโต้แย้งถึงผลดีและผลกระทบของระบบดำเนินงานหรือขั้นตอนทางเทคนิคต่างๆ ซึ่งเจ้าของโครงการจะต้องพยายามชี้แจงถึงข้อดีต่างๆ หรือมาตรการในการลดความเสียหายจากผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นที่ยอมรับ รวมทั้งมาตรการในการติดตามตรวจสอบเพื่อเป็นการยืนยันว่าโครงการหรือกิจการนั้นๆ จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่ว่าด้านใด

เมื่อเป็นที่ยอมรับด้านเทคนิคแล้ว ผู้จัดทำรายงานและเจ้าของโครงการก็จะเริ่มเรียบเรียงเอกสารตามข้อแม้หรือการยอมรับซึ่งเรียกว่าการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หลังจากนั้นจะต้องจัดประชุมทำการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยทั่วไปที่เรียกว่า ประชาพิจารณ์ ในขั้นตอนนี้

จะเน้นถึงผลดีและผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก ซึ่งผู้ประกอบการหรือเจ้าของโครงการจะต้องอธิบายนำถึงวิธีการดำเนินการทางด้านเทคนิค ข้อโต้แย้งและการยอมรับจากประชาชนหรือผลกระทบต่อคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมหรือโครงการ จะโต้แย้งจนกว่าเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการจะจัดหาสิ่งทดแทนหรือชดเชยจนเป็นที่ยอมรับต่อไป จึงสรุปผลการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 2 ขั้นตอน รวมเล่มแล้วประกาศให้ประชาชนได้ทราบถึงผลลัพธ์ที่ได้รับ (School NET, ออนไลน์, 2551)

## 6. หลักป้องกันความเสียหายไว้ล่วงหน้า

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่ได้ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

คดีสิ่งแวดล้อมทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นการฟ้องระหว่างเอกชนด้วยกันเองหรือระหว่างรัฐกับเอกชนก็ตามล้วนแต่มีผลต่อส่วนรวม มีผลต่อทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นมรดกของชาติ กระบวนการพิจารณาคดีที่ต้องมีการนำสืบพยานหลักฐานที่มีความสลับซับซ้อนและไม่ควรวีเวลานานเกินไป ผู้เสียหายส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและด้อยโอกาสที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในการใช้และการตีความกฎหมายอาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในวิถีทางของกฎหมาย จึงจำเป็นที่นักกฎหมายต้องเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเสียก่อน มิฉะนั้นกฎหมายจะไม่มีผลใช้บังคับให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้อง เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสรุปได้ 4 ประการ คือ

1) การป้องกันมลพิษและความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญที่สุดของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่นใน ส่วนที่ 1 ของ EPA ของอังกฤษเป็นบทบัญญัติในการควบคุมอากาศ น้ำ และพื้นแผ่นดิน ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะนำไปสู่สิ่งแวดล้อมที่ดี

2) การปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับมลพิษที่เกิดขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมที่พอยอมรับได้ เป็นหลักเกณฑ์ที่เดินสายกลาง กำหนดเขตแดนแห่งการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมโดยที่ยังคงไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่ดีด้วยเหตุผลที่ว่า กิจการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษนั้น ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีประโยชน์แก่สังคมทั้งเรื่อง การจ้างแรงงาน การผลิตสินค้าและบริการ ฐานะทางเศรษฐกิจ ความสะดวกสบายของประชาชน กฎหมายสิ่งแวดล้อมเองยอมรับว่า สังคมยุคใหม่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากกระบวนการทางอุตสาหกรรมซึ่งเป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง ดังนั้นกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีหลักการว่ารัฐควรอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมได้ภายใต้การควบคุม

3) การเยียวยา ในบางกรณีการป้องกันสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลายอาจจะไม่ทันการเมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปแล้วจึงจำเป็นที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะต้องเข้ามาเยียวยาโดยมีวิธีการเฉพาะ แตกต่างจากการเยียวยาความเสียหายในคดีแพ่งโดยทั่วไปกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาแหล่งน้ำของอังกฤษกำหนดให้องค์กรของรัฐเข้าไปจัดการบำบัดรักษาคุณภาพน้ำได้ทันที โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติ โดยผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

4) เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญา เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญานั้น โดยหลักแล้วกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการป้องกันหรือควบคุมมลพิษ ซึ่งแตกต่างจากเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาโดยทั่วไปที่มุ่งจะลงโทษผู้กระทำความผิด หรือเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคมส่วนรวม ดังนั้นมาตรการบทบังคับทางกฎหมายอาจจะแตกต่างกันได้ เช่น ศาลขุนนางของอังกฤษมีอำนาจออกคำสั่งคุ้มครองเยียวยาความเสียหายได้เป็นการชั่วคราวแม้จะเป็นคดีอาญาก็ตาม หรือการมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานเข้าไปในสถานที่ประกอบการเพื่อยึดเครื่องมือเครื่องจักรที่เป็นต้นเหตุของมลพิษอีกทั้งมีอำนาจทั่วไปที่จะกำหนดวิธีการใดๆ ก็ได้ ที่เหมาะสมกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแตกต่างหลากหลายบนสายใยเดียวกัน (BioLawCom.De, ออนไลน์, 2551)

### 7. หลักการฟ้องแทนผู้อื่นซึ่งอยู่ในฐานะเดียวกันตามกฎหมาย

หลักกฎหมายว่าด้วย “Class Action” ถือเป็นหลักกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการพิจารณาคดีแพ่งที่คู่ความแต่ละฝ่ายมีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งตามหลักกฎหมายมหาชนถือว่ารัฐมีฐานะสูงกว่าเอกชน เพราะรัฐเป็นที่รวมของเอกชนทั้งหลายเป็นสังคมและเป็นผู้กระทำการกิจกรรมต่างๆ เพื่อสาธารณะ รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชน ในกรณีที่รัฐเห็นว่าการดำเนินคดีแพ่งของบุคคลใดเป็นการรบกวนต่อความสงบสุขของส่วนรวมในกรณีนี้ รัฐมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงสิทธิส่วนบุคคลในการฟ้องคดีได้

การเข้าแทรกแซงการฟ้องคดีของปัจเจกชน โดยรัฐเป็นลักษณะการฟ้องคดีเป็นกลุ่มในกรณีที่เห็นว่าถ้าให้มีการแยกฟ้องกันเองแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ที่ถูกฟ้องหรือผู้ฟ้องคดีเองก็ตาม ไม่ว่าจะเกิดความเสียหายทางด้านชื่อเสียงเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มีโอกาสไกล่เกลี่ยกันได้โดยสันติวิธี ทั้งนี้โดยมีแนวคิดเบื้องต้นคือการให้บุคคลหนึ่งสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาในฐานะส่วนตัวและในฐานะตัวแทนของผู้อื่น ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันได้ เพื่อที่ศาลจะได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปในครั้งเดียวกัน เป็นการก่อให้เกิดความสะดวกแก่คู่ความทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยขณะเดียวกันกฎหมายก็เข้ามาคุ้มครองปกป้องประโยชน์ผู้เสียหายอื่นๆ ที่ได้รับความเสียหายจากมูลเหตุแห่งคดีเดียวกันและมีได้เข้ามาในคดี



การดำเนินคดีแบบ Class Action มีวิวัฒนาการมาจากหลักยุติธรรม เพื่อใช้กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีที่มีจำนวนผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีมีจำนวนมาก เพราะการที่จะเข้ามาเป็นคู่ความร่วมมือเพื่อเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีพร้อมกันนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิบัติได้โดยสะดวก เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการซ้ำซ้อนในการฟ้องคดีประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลาและผลของการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินมีผลผูกพันร่วมกัน และเป็นการขจัดปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายคนอื่นๆ ที่แยกฟ้องต่างหากโดยอาจจะมีเหตุเนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องเขตอำนาจศาลหรือเพราะเหตุบุคคลเหล่านั้นไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนมีอยู่ นอกจากนี้การดำเนินคดีแบบ Class Action ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะรวบรวมข้อเรียกร้องรายย่อยเพื่อให้สามารถยื่นข้อเรียกร้องของตนเข้ามาในศาลได้

การดำเนินคดีแบบ Class Action ที่ผู้จะเข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่มเพื่อดำเนินคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียร่วมกัน คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสียร่วมกัน” ในที่นี้มีได้หมายถึงผู้มีหนี้จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน หรือเป็นเจ้าของหรือลูกหนี้ร่วม แต่เป็นการที่คนกลุ่มหนึ่งมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการที่ตนถูกโต้แย้งสิทธิในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำเดียวกัน จึงสมควรที่จะฟ้องคดีเข้ามาด้วยกัน เพื่อศาลจะได้ตัดสินและมีคำพิพากษาไปในคราวเดียวกัน

เมื่อผู้เสียหายมีจุดมุ่งหมายเดียวกันและยินยอมให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้แทนในการฟ้องคดีและยอมรับผลอันนั้น ถือว่าการที่มีผู้แทนในการฟ้องคดียอมเป็นไปได้โดยไม่ขัดต่อหลักความยุติธรรมแต่อย่างใด อีกทั้งการดำเนินคดีแบบ Class Action ในบางกรณียังช่วยให้กฎหมายสารบัญญัติสามารถบังคับได้ตามวัตถุประสงค์ของการร่างกฎหมายแต่ละฉบับอีกด้วย

การดำเนินคดีตามหลัก Class Action ของประเทศสหรัฐอเมริกา บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้กับกรณี Class Action กำหนดไว้ใน Federal Rules of Civil Procedure คือ กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของอเมริกาซึ่งต้องไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 23(a) ของ Federal Rules of Civil Procedure โดยมีแนวคิดมาจากการให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาในฐานะส่วนตัว และในฐานะตัวแทนของผู้อื่นที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นวิธีการที่ต้องการรวมผู้เสียหายที่ได้รับ ความเสียหายจำนวนมากจากมูลเหตุแห่งคดีเดียวกันเข้ามาให้มีการพิจารณาอย่างเดียวกัน ทำให้คดีในศาลลดน้อยลง ทำให้ผู้เสียหายที่มีข้อเรียกร้องเพียงเล็กน้อยสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ก่อนให้เกิดความสะดวกแก่ผู้เสียหายที่ไม่ต้องเข้าปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีผู้แทนในการดำเนินคดี และกำหนดคุณสมบัติของการเป็นผู้แทนในการดำเนินคดีไว้ด้วย นอกจากนี้ยังทำให้โจทก์หรือจำเลยไม่ต้องดำเนินคดีหลายครั้ง อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติยศ และทำให้ธุรกิจหยุดชะงัก และผลของคำพิพากษาของศาลก็มีผลผูกพันต่อสมาชิกของกลุ่มทุกคน

สำหรับประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น กรณีลำน้ำพองเน่าเสียล่าสุดเกิดจากการระบายน้ำเสียทิ้งจากโรงงานฟีนิกซ์ซึ่งเป็นโรงงานผลิตเยื่อกระดาษ โดยโรงงานนี้สามารถระบายน้ำทิ้งจากโรงงานลงสู่แหล่งรองรับ คือ ห้วยโจทย์เสมือนบ่อพักน้ำธรรมชาติขนาดใหญ่ก่อนที่จะไหลลงสู่ลำน้ำพอง ด้วยเหตุนี้โรงงานฟีนิกซ์ จึงได้ทำการปล่อยน้ำเสียโดยไม่ผ่านการบำบัดลงสู่ห้วยโจทย์แล้วไหลลงบึงโจทย์จนเกิดการสะสมของตะกอน เป็นผลให้น้ำท่วมที่นาในฤดูน้ำหลากที่มาของปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ในวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2536 ได้เกิดฝนตกหนักบริเวณเขื่อนอุบลรัตน์และเขื่อนหนองหวายเป็นเหตุให้น้ำเสียที่สะสมอยู่ในบึงโจทย์ที่มีปริมาณมากถึง 600,000 ลูกบาศก์เมตร และขณะนั้นน้ำเสียมีค่าออกซิเจนเป็นศูนย์รวมทั้งมีสีและกลิ่นเหม็นถูกน้ำฝนจำนวนมากดันให้ไหลทะลักลงสู่ลำน้ำพองระยะทางยาว 4 กิโลเมตร ส่งผลทำให้ปลาและสัตว์น้ำตายเป็นจำนวนมาก น้ำในลำน้ำพองเกิดสภาพเสื่อมโทรมอย่างที่สุดและที่สำคัญระบบนิเวศน์ตลอดลำน้ำถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น การกระทำของโรงงานฟีนิกซ์ ถือเป็นการละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ประชาชนที่ได้รับความเสียหาย ได้แก่ประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณ 2 ฟังลำน้ำพองมีอาชีพเกษตรกรรมและทำประมงโดยอาศัยน้ำจากลำน้ำพอง เมื่อดำน้ำพองเกิดเน่าเสียจึงส่งผลกระทบต่อประชาชน แต่เนื่องจากประชาชนผู้ได้รับความเสียหายมีเป็นจำนวนมากและส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่มีความรู้ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนของผู้ได้รับความเสียหายเหล่านี้เป็นการฟ้องโดยอาศัยสิทธิตามกฎหมายมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งผู้ได้รับความเสียหายไม่อาจรวมกันฟ้องเข้ามาเป็นคดีได้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่เกี่ยวกับคู่ความจำนวนมากไม่อาจนำมาใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นนี้ได้ เพราะไม่มีกฎหมายวิธีสบัญญัติพิเศษที่จะเข้ามารองรับกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นหลายครั้ง ตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน แต่ไม่สามารถได้รับการเยียวยาอย่างเต็มที่เท่าที่ควรจะได้รับ ซึ่งหากประเทศไทยมีกฎหมายบัญญัติให้ดำเนินคดีแบบ Class Action ได้ก็น่าเชื่อว่าปัญหาในการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนของผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมากจะไม่เกิดขึ้นไม่ว่าผู้ได้รับความเสียหายเหล่านั้นจะได้รับความเสียหายมากน้อยแตกต่างกันเท่าใดก็ตาม

### 8. หลักการฟ้องคดีปกครอง

คดีปกครอง หมายถึง คดีที่เกี่ยวข้องกับระเบียบบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบในทางปกครองของรัฐ และการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับกิจการสาธารณะ รวมถึงความสัมพันธ์ในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน จากข้างต้ อาจแยกองค์ประกอบได้เป็น 2 ประการ คือ

1. ต้องมีการฟ้องร้องเกี่ยวกับกรณีพิพาทที่เกิดจากการปฏิบัติของฝ่ายปกครอง
2. ต้องมีองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่ความ

หากมีผู้ได้รับความเสียหายหรือถูกระทบสิทธิในคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง บนพื้นฐานของหลักกฎหมายมหาชน ในฐานะที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจในทางปกครอง และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้อยู่ภายใต้อำนาจปกครอง จึงถือได้ว่าคดีนั้นเป็นคดีปกครองและองค์กรตุลาการที่ตรวจสอบคดีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในทางปกครองคือศาลปกครอง

หลักของการฟ้องคดีปกครองผู้ฟ้องต้องพิจารณาถึงอำนาจฟ้องและประเภทคดีสิ่งแวดล้อม โดยพิจารณาจากบทบัญญัติ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และผู้ฟ้องจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจนมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเกิดจากกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองได้กระทำขึ้นในทางปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนั้นผู้ฟ้องต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 มาตรา 49 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยหลักทั่วไปของการฟ้องคดีปกครองนั้น ถือหลักว่าให้กระทำได้ง่าย ไม่มีข้อยุ่งยาก อีกทั้งคดีส่วนใหญ่ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม และไม่บังคับให้ต้องมีนายความ