

บทที่ 2

ประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับการที่นักธุรกิจต่างชาติมาประกอบกิจการเกษตรพันธะสัญญาในประเทศไทย

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมกับการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) โดยในปัจจุบันมีนักธุรกิจต่างชาติเข้ามาทำเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากและก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในบทที่ 2 ดังนี้

2.1 วิวัฒนาการความเป็นมาของปัญหาสิ่งแวดล้อมและการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming)

2.1.1 ความเป็นมากฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

ก่อนปี พ.ศ. 2518 ประเทศไทยมิได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวมโดยตรง แต่ก็มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายเหล่านั้น แต่ละฉบับมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในบางเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับ โรงงานก็มีบทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงอุตสาหกรรมรับผิดชอบดูแล ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน กฎหมายว่าด้วยประมง ก็มีบทบัญญัติการก่อให้เกิดอันตรายแก่ที่จับสัตว์น้ำ เป็นต้น

ส่วนในเรื่องของการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ก็มีกฎหมายสำหรับทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภทไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ และสัตว์ป่า ทรัพยากรดิน และแร่ธาตุต่าง ๆ และหากมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น และจำเป็นต้องมีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อความเสียหาย ก็ฟ้องเรียกค่าเสียหายกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การฟ้องตามกฎหมายว่าด้วยละเมิด

ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงเป็นครั้งแรก เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 ซึ่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมในภาพรวมทั้งหมด ขณะเดียวกันกฎหมายและหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 และมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมทั้งยกเลิกสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยได้ก่อตั้งหน่วยงานใหม่ สามหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยตรงคือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม¹

2.1.2 ความเป็นมาของการประกอบกิจการเกษตรแบบพันธะสัญญา

คำว่า Contract Farming มีการแปลในภาษาไทยไว้หลายความหมาย อาทิ เช่น การทำ การเกษตรแบบพันธะสัญญา เกษตรพันธะสัญญา การลงทุนเกษตรแบบมีสัญญา การทำสัญญา ฟาร์มแบบมีข้อตกลง การทำเกษตรแบบมีพันธะสัญญา² ฯลฯ อย่างไรก็ตามในงานเรื่องนี้แปลความหมายของคำว่า Contract Farming เป็นภาษาไทยว่า “การทำเกษตรแบบพันธะสัญญา” ซึ่งเป็นความหมายที่มีผู้ใช้กันอยู่ทั่วไปเป็นจำนวนมากและเป็นที่ยอมรับว่า หมายถึง Contract Farming ซึ่งผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงรายละเอียดของการทำเกษตรแบบพันธะสัญญาตามหัวข้อต่อไปนี้

การทำเกษตรแบบพันธะสัญญาเป็นแนวคิดที่มีการปฏิบัติกันมาเป็นเวลานานแล้ว ย้อนหลังไปได้ไกลถึงยุคกรีกโบราณที่มีการปฏิบัติกันทั่วไปในรูปของการจ่ายค่าเช่าหรือหนี้ตามส่วนของผลผลิตที่กำหนดในพืชที่ตกลงกัน ในประเทศจีนได้มีการบันทึกไว้ในช่วงทศวรรษแรกถึงระบบการแบ่งผลผลิตระหว่างคู่สัญญาในหลาย ๆ รูปแบบ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ก็มีการทำเกษตรพันธะสัญญาในรูปของการจ่ายค่าเช่าที่ดินด้วยผลผลิตทางการเกษตรที่ผลิตได้บนที่ดินของเจ้าของที่ดิน กิจกรรมการเกษตรแบบมีพันธะสัญญาหรือสัญญาผูกพันระหว่างเกษตรกรกับเจ้าของที่ดินนี้มีรูปแบบพัฒนามาจากระบบศักดินาในช่วงแรกของศตวรรษที่

¹ ชวิต กันดิพัธ. (2556). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ศึกษากรณีการให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหายในเรื่องค่าเสียหาย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 8.

² Phachern thammasarangkoon. (2554). การลงทุนเกษตรแบบมีสัญญา (Contract Farming) : ศึกษากรณีความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี – เจ้าพระยา – แม่โขง (ACMECS) (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : www.gotoknow.org/posts/450844 [2554, 23 กรกฎาคม].

20 ในยุคใหม่ ระบบการทำข้อตกลงกับการเกษตรเริ่มมีขึ้นในประเทศที่เป็นอาณานิคมของประเทศในยุโรป เช่น สัญญาปลูกฝ้ายในชูดานที่เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเช่าที่ดิน เป็นต้น³

การทำเกษตรในสมัยปัจจุบัน การเกษตรแบบพันธะสัญญา หรือ Contract Farming เริ่มใช้โดยบริษัทของญี่ปุ่นที่ดำเนินงานในไต้หวันในช่วงปี พ.ศ. 2473-2493 (ค.ศ.1930-1950) โดยได้รับความนิยมแพร่หลายในอุตสาหกรรมอาหารและเชื้อเอช จากนั้นในช่วงท้ายของทศวรรษ 1950 เกษตรกรชาวเม็กซิโกก็เริ่มปลูกผักและผลไม้เพื่อส่งไปจำหน่ายในสหรัฐอเมริกาภายใต้นโยบายการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา ในช่วงทศวรรษ 1960-1980 หรือช่วง ปี พ.ศ. 2503-2523 การทำเกษตรแบบพันธะสัญญาแพร่หลายอย่างมากในการเพาะปลูกผัก ผลไม้ ถั่วและเมล็ดพันธุ์พืช⁴

ส่วนในประเทศไทยการทำเกษตรแบบพันธะสัญญานั้นเป็นวิธีการที่ใช้กันแบบไม่เป็นทางการมานานแล้วในประเทศไทยในลักษณะของการทำเกษตรเชิงพาณิชย์มีการทำเกษตรที่ผูกพัน ฟังฟัง หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทั้งในเชิงการตลาด และระบบอุปถัมภ์ทางสังคมระหว่างเกษตรกรกับบริษัทธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ อาทิเช่น การได้สินเชื่อในการซื้อเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย หรือสารเคมีจากบริษัท ก่อนที่จะเริ่มทำการเพาะปลูก โดยมีสัญญาแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรว่าหลังจากการเก็บเกี่ยวผลผลิตได้แล้วจะนำมาขายให้กับบริษัทและให้บริษัทหักค่าปัจจัยการผลิตที่นำมาใช้ก่อนหน้านี้ออกไปก่อนจึงจะได้รับส่วนที่เหลือ และแม้แต่โรงงานแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเองก็มีการสร้างเครือข่ายนายหน้าธุรกิจเกษตรกับตัวเกษตรกรในพื้นที่ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับโรงงานได้ว่าจะมีผลผลิตป้อนโรงงานอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างของการทำเกษตรพันธะสัญญาประเภทนี้ที่มีมานานมากแล้วในประเทศไทย คือลักษณะของการทำเกษตรพันธะสัญญาระหว่างโรงงานน้ำตาลทรายกับชาวไร่อ้อย อุตสาหกรรมการผลิตน้ำตาลทรายนั้นเป็นอุตสาหกรรมประเภทแรกๆ ของไทยที่รัฐบาลส่งเสริมให้มีการผลิตในประเทศเพื่อทดแทนการนำเข้า พัฒนาการของการทำเกษตรพันธะสัญญาระหว่างเกษตรกรชาวไร่อ้อยกับเจ้าของโรงงานน้ำตาลเกิดขึ้นจากสาเหตุที่ว่า ในกรณีโรงงานน้ำตาลเป็นกิจการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก ฉะนั้นโรงงานจะต้องมีความมั่นใจว่าโรงงานของตนจะมีวัตถุดิบ คือ อ้อย ป้อนเข้าสู่โรงงานเต็มตามอัตรากำลังการผลิตอย่างสม่ำเสมอ และจำต้องมั่นใจว่าชาวไร่อ้อยจะผลิตอ้อยได้พอดีกับกำลังการผลิต ไม่น้อยและไม่มากเกินไป เพราะหากน้อยเกินไปโรงงานก็จะขาดวัตถุดิบในการป้อนโรงงาน

³ สุดใจ จงวรกิจวัฒนา. (2549). เกษตรพันธะสัญญาเพื่อบรรเทาความยากจน (กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่). กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. หน้า 7-8.

⁴ กल्पพฤกษ์ ศิวทองงามและคณะ. (2552). เกษตรพันธะสัญญา ผลตอบแทน ความเสี่ยงและความเป็นธรรม. กรุงเทพฯ: ซีวิลด์กราฟฟิค. หน้า 2-3.

และเกิดปัญหาต้องปิดโรงงานลง แต่ในขณะที่เดียวกันหากอ้อยมีปริมาณมากเกินไปความต้องการของโรงงาน ชาวไร่อ้อยก็จะขายอ้อยไม่ได้ เพราะไม่มีตลาดรองรับทำให้ต้องขาดทุน และส่งผลให้ปีต่อไปชาวไร่จะลดจำนวนการผลิตลง หรือไม่ก็เลิกการผลิต โรงงานก็จะไม่มีอ้อยมาป้อนเข้าโรงงาน ด้วยเงื่อนไขของระบบการผลิตเช่นนี้ ทำให้โรงงานน้ำตาลและชาวไร่อ้อยต้องมีการวางแผนการผลิตที่ร่วมกัน ผ่านวิธีการที่เรียกว่า “การให้โควตาการผลิต” จากโรงงานน้ำตาล เพื่อควบคุมปริมาณอ้อย วิธีการดังกล่าวนี้จึงนำไปสู่ข้อผูกมัด นั่นคือระบบการทำสัญญาปีต่อปีเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นลักษณะการทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้ากับโรงงานน้ำตาล ดังนั้นโรงงานจะไม่รับซื้ออ้อยจากชาวไร่ที่ไม่ได้เซ็นสัญญาไว้กับตนก่อน ฉะนั้นเมื่อชาวไร่ตัดสินใจเซ็นสัญญาล่วงหน้าไว้กับโรงงานใดแล้ว จะไม่สามารถโยกย้ายนำอ้อยไปขายให้กับโรงงานอื่นได้เลย เพราะโรงงานอื่นก็จะรับซื้อแต่เฉพาะอ้อยจากชาวไร่ที่ทำสัญญาซื้อขายล่วงหน้าไว้กับตนเท่านั้น ข้อดีของระบบนี้ก็คือ เกษตรกรมั่นใจได้ว่าผลผลิตของตนจะมีตลาดรองรับแน่นอนเมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยว เพราะอ้อยเป็นพืชไร่ที่มีอายุยาว แต่เมื่อเก็บเกี่ยวแล้วจะปล่อยให้เน่าไม่ได้ เพราะคุณภาพความหวานของอ้อยจะลดลงต้องรีบส่งเข้าโรงงานในทันที ความมั่นใจดังกล่าวนี้ คือเหตุผลสำคัญที่ทำให้ชาวไร่อ้อยจำนวนมากยังคงอยู่ในระบบนี้มาอย่างยาวนานต่อเนื่อง⁵

ส่วนการทำเกษตรแบบพันธะสัญญาตามความหมายในปัจจุบันที่มีการทำสัญญาระหว่างบริษัทธุรกิจขนาดใหญ่กับเกษตรกรนั้น เริ่มนำมาใช้เป็นทางการครั้งแรกในประเทศไทยในระยะเริ่มต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย จากแต่เดิมเกษตรกรปลูกข้าวและพืชอื่นๆ เพื่อการบริโภคในครัวเรือนที่เหลือ จึงจะนำไปขาย ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของแผนเพื่อลดช่องว่างฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนให้ลดน้อยลง โดยเร่งให้มีการกระจายรายได้และยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวนาชาวไร่ผู้ไร้แรงงาน ตลอดจนทั้งความยากจนและกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ให้มีความมั่นคง มีความเป็นอยู่ดีขึ้น ตลอดจนทั้งการเร่งกระจายความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและการขยายบริการสังคมให้ไปถึงมือประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นชนบทอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค ตลอดจนเส้นทางคมนาคมให้สะดวกยิ่งขึ้น รูปแบบการทำการเกษตรของเกษตรกรได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการทำการเกษตรเชิงพาณิชย์มากขึ้น ทั้งในด้านการนำผลผลิตทางการเกษตรไปจำหน่ายยังพื้นที่ที่ไกลจากแหล่งเพาะปลูก (เนื่องจากการคมนาคมขนส่งสะดวกยิ่งขึ้น) และการนำผลทางการเกษตรไปส่งโรงงาน

⁵ เพ็ญศิริ พันพา. (2550). รายงานการวิจัยเรื่องเกษตรพันธะสัญญา : กรณีศึกษากลุ่มเกษตรกรในจังหวัดลำปาง. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์. หน้า 4.

อุตสาหกรรมเพื่อแปรรูปให้มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตปลากระป๋อง สับประรดกระป๋อง และผลิตภัณฑ์จากมะเขือเทศ ได้แก่ น้ำมะเขือเทศ ซอสมะเขือเทศ และมะเขือเทศบรรจุกระป๋อง

ต่อมาภาครัฐได้มีการส่งเสริมการทำเกษตรแบบพันธะสัญญาอย่างจริงจังเพื่อนำมาใช้ลดปัญหาความยากจน โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ประเด็นหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถยกระดับการพัฒนาประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวสูงกว่าในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ผ่านมา โดยคำนึงถึงทั้งอัตราและการขยายตัวให้สูงกว่าในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ผ่านมา โดยคำนึงถึงทั้งอัตราและลักษณะการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่จะไม่ก่อให้เกิดการบั่นทอนความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินการคลัง ตลอดจนให้มีการเพิ่มการจ้างแรงงาน และการกระจายรายได้ที่เหมาะสม ทั้งนี้จากการประเมินผล ปรากฏว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ขยายเฉลี่ยได้เพียงร้อยละ 4.4 ต่อปีเท่านั้น เทียบกับที่เคยขยายตัวได้เกินร้อยละ 7 ของแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อนหน้าที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าต่ำกว่าลงไปมาก และต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 6.6 ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 อีกด้วย เหตุที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำขึ้นทั่วโลก มีการแข่งขันและกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรงขึ้น ทำให้อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโลกได้เพียงร้อยละ 2.5 เท่านั้น นับว่าอัตราการขยายตัวของประเทศไทยดังกล่าวก็ยังสูงกว่าอัตราการขยายตัวของโลกเกือบหนึ่งเท่า ซึ่งวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลสมัยนั้นเลือกนำมาใช้คือการเพิ่มมูลค่าของสินค้าเกษตรให้มากขึ้นแล้วจึงส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ นั่นคือให้การสนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตรให้เพิ่มมากขึ้นกว่าช่วงระยะเวลาก่อนหน้านั้นนั่นเอง ในช่วงเริ่มต้นของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ในราว พ.ศ.2530 นั้น อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีความคุ้นเคยและมีประสบการณ์กับการทำเกษตรแบบพันธะสัญญามากกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ และยังมีเพราะปลูกพืชที่หลากหลายชนิดกว่าประเทศอื่นๆ อีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม การทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา ก็ก่อให้เกิดปัญหาเพราะการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในทางการผลิตด้านการเกษตรโดยการใช้สารเคมีต่าง ๆ เช่น ปุ๋ยและยาฆ่าแมลง ทำให้เกิดการตกค้างของสารพิษเหล่านี้ในดิน และอาจขยายไปสู่แหล่งน้ำและแหล่งต่าง ๆ

⁶สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2556). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ.2530-2534 บทที่ 1(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.nesdb.go.th/default.aspx?tabid=86 [2556, 1 มิถุนายน].

ในระบบนิเวศจนเกิดผลต่าง ๆ ตามมา รวมถึงการเกิดการสะสมในสายใยอาหาร ทางด้านอุตสาหกรรม สารเคมีที่ใช้ในกระบวนการผลิตและสารเคมีที่เป็นผลเกิดจากกระบวนการผลิต โดยแบ่งสารเคมีออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ตามชนิดของสิ่งมีชีวิตที่ใช้ในการควบคุมและกำจัด คือ สารเคมีกำจัดแมลง สารป้องกันกำจัดวัชพืช สารป้องกันกำจัด เชื้อรา สารกำจัดหนูและสัตว์แทะ สารเคมีกำจัดหอยและปู เป็นต้น

ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากสารเคมีทางการเกษตร ส่วนหนึ่งมาจากการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว การเข้าเมืองและการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันมีคนต่างด้าวเข้ามาประกอบธุรกิจและเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเข้ามาถูกต้องตามกฎหมายและ เข้ามาไม่ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นการยากในการขจัดปัญหาดังกล่าว เนื่องจากมีปัจจัยหลายด้านที่เป็นอุปสรรค แต่การทำงานของบุคคลในรัฐอื่นที่มีเจ้าของสัญชาติ จะถูกจำกัดสิทธิไว้หรือเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขโดยอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐนั้น โดยปัจจัยที่มีผลในการรับรองสิทธิและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว มีอยู่ 2 ปัจจัย คือ ความตกลงระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทวิภาคีหรือพหุภาคี ไม่ว่าจะเป็นความตกลงในด้านเศรษฐกิจ การค้าหรือด้านสังคม ด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งในการรับรองสิทธิหรือการปรับปรุงกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับข้อผูกพันที่มีอยู่ ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามความตกลงของประเทศต่าง ๆ หรือไม่ปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศไทย ปฏิเสธไม่เปิดเสรีให้คนต่างชาติเข้ามาลงทุนหรือทำงานในประเทศไทย นักลงทุนและแรงงานไทย ก็ไม่สามารถเข้าไปลงทุนหรือทำงานในต่างประเทศได้เช่นกัน หรือการไม่เคารพหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชน อาจเป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าและปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมขณะนั้นว่ามีความสำคัญ เนื่องด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้น การส่งเสริมและคุ้มครองของรัฐหนึ่งกับในอีกรัฐหนึ่ง โดยคำนึงถึงสัญชาตินั้น เป็นไปในเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป มิใช่สิทธิเสรีภาพในการทำงาน ซึ่งในแง่พื้นฐานอาจเป็นสิทธิมนุษยชนที่จะทำงานเพื่อปากท้องแต่การที่จะมีเสรีภาพในการทำงานในดินแดนซึ่งตนมิใช่คนชาตินั้น แนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศยอมรับว่าเป็นสิทธิมีเงื่อนไข มิใช่สิทธิโดยเด็ดขาด ฉะนั้น คนต่างด้าวย่อมไม่สามารถมีสิทธิได้เสมอเท่าคนชาติ สิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวจะสามารถกระทำได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายในประเทศที่คนต่างด้าวเข้ามาทำงาน ซึ่งกฎหมายในหลาย ๆ ประเทศก็บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน

อย่างไรก็ดี การที่จะให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานประเทศก็จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคมและเหตุผลในด้านมนุษยธรรม ในการจำกัดสิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวนั้น รัฐจะต้องพิจารณาถึงความสำคัญ ความจำเป็นและความเหมาะสมในทุก ๆ ด้าน ทั้งสถานการณ์

ภายในประเทศและระหว่างประเทศ อาจก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบจากการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย ซึ่งจะได้ทำการศึกษาถึงสิทธิในการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งจะกล่าวถึงสิทธิในการเลือกงานหรือการประกอบอาชีพรับรองสิทธิในการทำงานภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ

กระบวนการเข้าสู่สิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวและผลกระทบจากการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย เพื่อแสวงหาแนวทางการจัดการต่อการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยที่เหมาะสมต่อสภาพสังคมในปัจจุบันและมีประสิทธิภาพ ซึ่งการเข้าเมืองของคนต่างด้าวอาจนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับสิทธิในการเข้าเมืองของคนต่างด้าวมีความแตกต่างจากสิทธิในการเข้าเมืองของคนชาติ คือ เป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อนสำหรับคนต่างด้าว แต่เป็นสิทธิที่เด็ดขาดปราศจากเงื่อนไขใด ๆ ของคนชาติ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องตรากฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อให้อำนาจและวงกรอบแนวทางการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรวจสอบ ควบคุมคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรและระหว่างพักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรโดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีมาตรการบังคับในทางอาญาได้แก่ โทษปรับและโทษจำคุกและมาตรการบังคับในทางปกครองหรือทางบริหาร ได้แก่ การส่งตัว คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร การปฏิเสธการทำงานและการเพิกถอนการมีถิ่นที่อยู่ เป็นต้น บุคคลที่กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดหรือมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนหรือตกเป็นบุคคลต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด หากให้บุคคลนั้นเข้ามาและอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรอาจก่อให้เกิดอันตรายและความไม่ปลอดภัย ซึ่งส่งผลกระทบหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม เป็นต้น⁷

การติดต่อค้าขายกับคนต่างประเทศนั้น นอกจากมีการขนส่งสินค้าออกไปขายต่างประเทศ และนำสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายแล้ว ยังมีคนต่างด้าวเดินทางเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพในประเทศไทยเป็นจำนวนมากอีกด้วย นั่นแต่อดีต อันมีผลให้เกิดการแย่งอาชีพของคนไทย รัฐบาลในสมัยต่อ ๆ มาจึงเริ่มมีมาตรการป้องกันไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามาแย่งอาชีพ โดยใช้มาตรการทางกฎหมายมากำหนดคุณสมบัติหรือเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อสงวนอาชีพไว้ให้กับคนไทย ซึ่งในอดีตได้แก่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 โดยต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ซึ่งยังมีผลบังคับใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน โดยมีการสงวนอาชีพไว้ให้กับคนไทย

⁷อิสรกุล อุณหเกตุ. (2557). ปัญหาทางพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2522(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.bankg.okbiznews.com[2557, 12 มิถุนายน].

จำนวน 39 อาชีพ ตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 อีกทั้งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเงื่อนไขให้คนต่างด้าวที่ประสงค์จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย จะต้องมีการขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521⁸

แต่จากการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้าเป็นภาคีในองค์การการค้าโลก หรือที่เรียกกันโดยย่อว่า WTO รวมทั้งการที่ประเทศไทยได้จัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่าง ๆ เช่น ออกเตรเลีย เป็นต้น ส่งผลให้ประเทศไทยมีพันธะกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามข้อผูกพัน ซึ่งหนึ่งในหลาย ๆ เรื่องนั้นก็คือเรื่องของการค้าด้านสินค้าการเกษตรตามความตกลงว่าด้วยการค้าการเกษตร โดยเฉพาะการเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวนั้นเอง

ปัจจุบันมีผู้ประกอบการชาวจีนเข้ามาลงทุนปลูกกล้วยหอมทางตอนเหนือของประเทศไทย โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอพญาเม็งราย จังหวัดเชียงราย เพื่อส่งออกไปยังประเทศจีน โดยกลุ่มต่างชาติที่เข้ามา สามารถเข้ามาเช่าที่ดินเป็นระยะเวลาการเช่าที่นานถึง 9 ปีเพื่อปลูกพืชสินค้าทางการเกษตรได้บนเนื้อที่ 2,711 ไร่ และคาดว่าจะปลูกเพิ่มขึ้นอีก 3 แสนต้นภายในปีถัดไป อันเป็นการเข้าขายผิด พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 บัญชี 1 ที่ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติทำอาชีพสงวนของคนไทย อันได้แก่ ธุรกิจทำไร่ ทำนา และการที่ทำสัญญาเช่านานถึง 9 ปี เป็นการเช่าที่เกินระยะเวลาตามที่กฎหมายบัญญัติกำหนดไว้ อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยจะใช้วิธีการให้ชาวบ้านช่วยดูแลคล้ายกับว่าชาวบ้านเป็นเจ้าของสวนกล้วยหอม แล้วนักธุรกิจจีนมารับซื้อคืนก็ตาม แต่ที่สุดแล้วการบริหารจัดการก็เป็นของนายทุนจีนหรือ โดยใช้วิธีการว่าจ้างเกษตรกรไทยให้ควบคุมการปลูกกล้วยหอมในที่ดินที่นักธุรกิจจีนเช่า อันเป็นที่มาแห่งการตั้งข้อสังเกตและเกิดความสงสัยถึงการเข้ามาแสวงหาประโยชน์ของนายทุนต่างชาติ โดยเฉพาะนายทุนจีน ว่าการเข้ามาประกอบธุรกิจทางการเกษตรในประเทศไทยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเข้ามาได้อย่างไร ใครเป็นผู้อนุญาต อีกทั้งเมื่อเข้ามาแล้วก็ประกอบธุรกิจทางการเกษตรอันเป็นอาชีพต้องห้ามของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 และวิธีการที่ใช้ในการเพาะปลูก ก็เลือกใช้วิธีการใช้สารเคมีชนิดเข้มข้น การใช้ปุ๋ยที่เกินขนาดที่เป็นอันตราย รวมทั้งยาฆ่าหญ้าและยาปราบศัตรูพืชที่ไม่ได้รับการตรวจตราและคุ้มครองจากภาครัฐ จน

⁸อมรินทร์ ม่วงมณี. (2555). สิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยภายใต้กรอบสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านการค้าและข้อตกลงการค้าเสรี: *amarin pvil law. GotoKnow*, 11(5), หน้า 1.

ทำให้เกิดผลกระทบอันเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนบริเวณ โดยรอบพื้นที่เพาะปลูกกล้วยหอม นั้น ทำให้ชาวบ้านที่อาศัยในบริเวณพื้นที่เพาะปลูกกล้วยหอมดังกล่าวและบริเวณใกล้เคียงต้องสัมผัสกับสารเคมีทางอากาศ มีสารเคมีจากยาฆ่าหญ้าปนเปื้อนลงในแหล่งน้ำ แม่น้ำลำคลองของชุมชนและซึมลงไปยังใต้ดินในชั้นน้ำบาดาลอีกด้วย ทำให้เมื่อชาวบ้านได้บริโภคน้ำหรือส้วมน้ำจากแหล่งน้ำดังกล่าว ก็ทำให้เกิดโรคต่าง ๆ ต่อร่างกาย จนเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน

2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรพันธะสัญญากับสิ่งแวดล้อม

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่า การทำเกษตรแบบพันธะสัญญาถูกนำมาใช้ในประเทศไทยครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ.2513 และภาครัฐบาลไทยได้ทำการส่งเสริมอย่างจริงจังเพื่อต้องการลดปัญหาความยากจน โดยบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 เป็นต้นมา และยังมี การส่งเสริมให้บริษัทเอกชนไทยไปทำเกษตรแบบพันธะสัญญากับเกษตรกรในประเทศเพื่อนบ้าน ด้วย เกษตรพันธะสัญญามักจะถูกนำเสนอจากภาครัฐและเอกชนในทางบวกว่าเป็นหนทางที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้และผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่แน่นอนขึ้น ทั้งยังช่วยให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งทุน เทคโนโลยีการผลิตและมีตลาดที่แน่นอน แต่อย่างไรก็ตาม การทำเกษตรแบบพันธะสัญญามักเป็นการทำการเกษตรขนาดใหญ่เพื่อการส่งออกจึงได้มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาช่วยในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรด้านอาหารให้เพียงพอกับความต้องการ โดยลดความเสี่ยงภัยต่อพืชผลทางเกษตรอันเกิดจากศัตรูพืชต่าง ๆ เช่น วัชพืช แมลงที่แทะกินพืชผลการเกษตร และศัตรูพืชที่ทำให้เกิดโรคพืชต่าง ๆ เช่น เพลี้ย ตั๊กแตน หนอน ฯลฯ เป็นต้น โดยใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชและศัตรูพืชและฆ่าแมลงที่กัดกินพืช และใช้สารเร่งการเติบโตของผลิตผลทางเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของสารเคมีที่ย่อยสลายได้ยาก ทำให้เกิดสารพิษตกค้างทั้งในผลิตผลการเกษตรและบนพื้นดินที่ใช้ทำการเกษตร ตลอดจนก่อให้เกิดมลพิษในน้ำบาดาล โดยเป็นเหตุให้เกิดปัญหาตามมามากมายหลายอย่าง ได้แก่ ปัญหาการใช้สารเคมีในปริมาณที่มากเกินไปจนทำให้เกิดการตกค้างของสารเคมีในดิน น้ำ และอากาศ ผลิตผลทางการเกษตรและห่วงโซ่อาหาร เพราะสารเคมีกำจัดศัตรูพืชทุกชนิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิต หากใช้เกินความจำเป็นหรือขาดความระมัดระวังในการใช้แล้ว จะทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ ในระบบตลาดหรือสังคมทุนนิยมเกษตรกรจะตัดสินใจผลิตพืชชนิดใด ก็ขึ้นอยู่กับผลตอบแทนสุทธิหรือรายได้สุทธิที่จะได้รับจากการผลิต รายได้สุทธิต่อไร่จากการผลิตของเกษตรกรก็จะขึ้นอยู่กับราคาและจำนวนของผลิตผลนั้น การลดหรือเลิกใช้สารเคมีอาจทำให้ผลิตผลที่ได้น้อยลง รวมทั้งเกิดความเสียหายจากศัตรูพืช เกษตรกรจะตัดสินใจโดยพิจารณาว่ารายได้ที่เป็นตัวเงินที่ได้รับน้อยกว่าจากความเสียหายของผลิตผลจะคุ้มกับต้นทุนในส่วนของสารเคมีที่ลดลงหรือไม่ การที่เกษตรกรไม่สามารถแบกรับ

ความเสี่ยงและความไม่แน่นอนของรายได้ ทำให้เกษตรกรตัดสินใจโดยไม่คำนึงว่าการลดการใช้สารเคมีจะทำให้เกิดประโยชน์หรือสวัสดิการต่อสังคมในเชิงมหภาคสูงขึ้นเท่าใด

สารเคมีในการปราบศัตรูพืช คือ สารเคมีใด ๆ ก็ตามที่นำมาใช้เพื่อฆ่าทำลายหรือยับยั้งการเจริญเติบโตของวัชพืช ไม่ว่าจะเป็ในขณะทีวัชพืชงอกขึ้นมาแล้วหรือยังเป็นเมล็ดอยู่ ตลอดจนขึ้นส่วนต่าง ๆ ของวัชพืชที่ขยายพันธุ์ได้ที่อยู่ในดินหรืออยู่บนดินเป็นสารที่ใช้ป้องกัน ทำลายไล่ และลดปัญหาของศัตรูพืชและสัตว์ก่อความรำคาญ เช่น เพลี้ย หนอนผีเสื้อ ตั๊กแตน จิ้งหรีด เป็นต้น สารกำจัดศัตรูพืชอาจเป็นสารเคมี หรือสารชีวภาพที่ใช้ในการทำลายหรือยับยั้งการเจริญเติบโตของสัตว์ หรือวัชพืชที่ส่งผลกระทบต่อพืชที่เราปลูกให้มีปริมาณลดลง ปัจจุบันมีการใช้กันอย่างแพร่หลาย แต่การใช้สารเคมีนั้นมีผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้บริโภคอีกเช่นกัน การที่ได้รับสารเคมีติดต่อกันเป็นเวลานาน อาจทำให้เกิดโรคต่าง ๆ ได้ เช่น โรคผิวหนัง โรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ และโรคที่ร้ายแรงอย่างเช่น โรคมะเร็ง เป็นต้น

ในประเทศต่าง ๆ ในโลกต่างก็ตระหนักถึงพิษภัยดังกล่าวและพยายามร่วมมือกันที่จะแก้ปัญหาในหลาย ๆ ด้าน ทั้งในระดับสากลในรูปของกฎหมายระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค หรือแม้แต่ในแต่ละประเทศก็มีอนุสัญญาต่าง ๆ เป็นจำนวนมากที่มุ่งที่จะแก้ปัญหามลภาวะระดับโลกทั้งในชั้นบรรยากาศ บนพื้นดิน ใต้ดินและในน้ำ ใต้ทะเล โดยมีกฎหมายระหว่างประเทศบัญญัติไว้ทั้ง 3 เรื่อง เรื่องที่หนึ่งมลภาวะทางอากาศ คือ พิธีสารเกียวโต อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาภาวะโลกร้อน เรื่องที่สองมลภาวะทางน้ำ ทางทะเล คือ อนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยกฎหมายทะเล อันเป็นเรื่องมลภาวะที่เกี่ยวกับการทิ้งเท (Dumping) กากสารพิษ (Toxicant) ลงในทะเล และเรื่องที่สามมลภาวะบนพื้นดินและใต้พื้นดิน คือ อนุสัญญาบาเซล ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของรัฐบาลนานาชาติที่จะก่อให้เกิดมลภาวะ ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อมวลมนุษยชาติ ตลอดจนสัตว์และพืช ทั้งนี้เพราะนานาชาติตระหนักดีว่ามลภาวะที่ก่อให้เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าทางอากาศ ทางทะเล และบนพื้นดินและใต้พื้นดินก็ตาม เริ่มเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตความเป็นอยู่ และสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช มากขึ้นทุกที

ชนิดของสารเคมีที่ใช้ในการทำการเกษตร

1. สารเคมีกำจัดแมลง

สารเคมีกำจัดแมลงเป็นสารเคมีการเกษตรที่มีจำนวนชนิดมากที่สุด สารเคมีกำจัดแมลงแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ตามชนิดของสารเคมีได้ 4 ประเภท คือ

1.1 กลุ่มออร์กาโนคลอไรน์ ซึ่งเป็นกลุ่มของสารเคมีที่มีคลอรีนเป็นองค์ประกอบ สารเคมีกำจัดแมลงในกลุ่มนี้ที่นิยมใช้กันมาก คือ ดีดีที (DDT), ดีลด์ริน (dieldrin), ออลด์ริน (aldrin), ท็อกซาฟีน (toxaphene), คลอเดน (chlordane), ลินเดน (lindane), เอนดริน (endrin), เฮปตาครอ

(heptachlor) เป็นต้น สารเคมีในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นสารเคมีที่มีพิษไม่เลือก (คือเป็นพิษต่อแมลงทุกชนิด) และค่อนข้างจะสลายตัวช้า ทำให้พบตกค้างในห่วงโซ่อาหารและสิ่งแวดล้อมได้นาน บางชนิดอาจตกค้างได้นานหลายสิบปี ปัจจุบัน ประเทศส่วนใหญ่ทั่วโลกจะไม่อนุญาตให้ใช้สารเคมีในกลุ่มนี้ หรือไม่ก็มีการควบคุมการใช้ ไม่อนุญาตให้ใช้อย่างเสรี เพราะผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อม

1.2 กลุ่มออร์กาโนฟอสเฟต ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีฟอสฟอรัสเป็นองค์ประกอบ โดยสารเคมีในกลุ่มนี้ที่รู้จักกันคือ มาลาไธออน (malathion), อาซิโนน (diazinon), เฟนนิโตรไธออน (fenitrothion), พิริมิฟอสเมทิล (pirimiphos methyl), และไดคลอวอส (dichlorvos หรือ DDVP) เป็นต้น สารเคมีในกลุ่มนี้จะมีพิษรุนแรงมากกว่ากลุ่มอื่น โดยเป็นพิษทั้งกับแมลงและสัตว์อื่นๆ ทุกชนิด แต่สารในกลุ่มนี้จะย่อยสลายได้เร็วกว่ากลุ่มแรก

1.3 กลุ่มคาร์บาเมต ซึ่งมีคาร์บาริลเป็นองค์ประกอบสำคัญ โดยสารเคมีกำจัดแมลงที่รู้จักและใช้กันมาก คือ คาร์บาริล (carbaryl ที่มีชื่อการค้า Savin), คาร์โบฟูแรน (carbofura), โพรพ็อกเซอร์ (propraxur), เบนไดโอคาร์บ (bendiocarb) สารเคมีในกลุ่มคาร์บาเมตจะมีความเป็นพิษต่อสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมน้อยกว่าพวกออร์กาโนฟอสเฟต

1.4 กลุ่มสารสังเคราะห์ไพรีทรอย เป็นสารเคมีกลุ่มที่สังเคราะห์ขึ้น โดยมีความสัมพันธ์ตามโครงสร้างของไพรีทริน ซึ่งเป็นสารธรรมชาติที่สกัดได้จากพืชไพรีทรัม สารเคมีในกลุ่มนี้มีความเป็นพิษต่อแมลงสูง แต่มีความเป็นพิษต่อสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมต่ำ อย่างไรก็ตาม สารเคมีกลุ่มนี้มีราคาแพงจึงไม่ค่อยเป็นที่นิยมใช้ สารเคมีกำจัดแมลงในกลุ่มนี้ ได้แก่ เดลตาเมทริน (deltamethrin), เพอร์เมทริน (permethrin), เรสเมทริน (resmethrin), และไบโอเรสเมทริน (bioresmethrin) เป็นต้น

2. สารเคมีกำจัดวัชพืช

สารเคมีกำจัดวัชพืชแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ พวกที่มีพิษทำลายไม่เลือก กับพวกที่มีพิษเฉพาะกลุ่มวัชพืช คือ ทำลายเฉพาะวัชพืชใบกว้าง หรือวัชพืชใบแคบ สารกำจัดวัชพืชที่มีพิษทำลายไม่เลือก คือ พาราควอท (paraquat) ส่วนที่มีพิษทำลายเฉพาะ คือ พวกแอทราซีน (atrazine) เป็นต้น

3. สารเคมีกำจัดเชื้อรา

มีอยู่หลายกลุ่มมาก บางชนิดมีพิษน้อย แต่บางชนิดมีพิษมาก กลุ่มสำคัญของสารกำจัดเชื้อราในการเกษตร (สรุปรายงานการเฝ้าระวังโรค 2546)⁹ ได้แก่

⁹ สรุปรายงานการเฝ้าระวังโรค. (2546). กระทรวงสาธารณสุข, กรมควบคุมโรค. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์.

- กลุ่ม Dimethy dithiocarbamates (Ziram, Ferbam, Thiram) มีฤทธิ์ยับยั้งเอนไซม์ Acetaldehyde dehydrogenase เกิด antabuse effect ในคนที่ดื่มสุราร่วมด้วย
 - กลุ่ม Ethylenebisdithiocarbamates (Maneb, Mancozeb, Zineb) กลุ่มนี้จะถูก metabolize เป็น Ethylene thiourea ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งในสัตว์
 - กลุ่ม Methyl mercury ดูดซึมได้ดีทางผิวหนังและมีพิษต่อระบบประสาท
 - กลุ่ม Hexachlorobenzene ยับยั้งเอนไซม์ Uroporphyrinogen decarboxylase มีพิษต่อดับ ผิวหนัง ซ้ำอวัยวะอีกเสบ
 - กลุ่ม Pentachlorophenol สัมผัสมากๆ ทำให้ไข้สูง เหงื่อออกมาก หัวใจเต้นเร็ว

4. สารเคมีกำจัดหนูและสัตว์แทะ

สารกำจัดหนูและสัตว์แทะที่นิยมใช้กัน ส่วนใหญ่เป็นสารกลุ่มที่มีฤทธิ์ด้านการแข็งตัวของเลือด ตัวอย่าง เช่น Warfarin หยุดยั้งการสร้างวิตามิน เค ทำให้เลือดออกตามผิวหนัง และส่วนต่างๆ ของร่างกาย เม็ดเลือดขาวต่ำ ลมพิษ ผื่นแดง

ซึ่งสารเคมีเหล่านี้ล้วนแต่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและมีขั้นตอนการกำจัดส่วนที่ตกค้างให้หมดสิ้นไปได้ยาก และจะเกิดผลกระทบต่าง ๆ ตามมาอีกมากมาย โดยเฉพาะในประเทศไทยมีการปลูกพืชเกษตร เช่น ข้าว ผัก ผลไม้ ธัญญาหารต่าง ๆ มักจะประสบกับแมลง อันเป็นการรบกวนพืชและสัตว์ จึงจำเป็นต้องมีการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช และเพื่อเร่งผลการผลิตให้ออกสู่ตลาดได้เป็นจำนวนมากและรวดเร็วเกษตรกรจึงนิยมใช้สารเคมีเพื่อเร่งการผลิตพืชผลทางการเกษตรอย่างกว้างขวาง¹⁰

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการใช้สารเคมี

การใช้สารกำจัดศัตรูพืชทางการเกษตรไม่เพียงก่อให้เกิดผลโดยตรงในการกำจัดศัตรูพืชเท่านั้นแต่ยังก่อให้เกิดผลโดยอ้อม กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ โดยเฉพาะในดิน น้ำ อากาศ สิ่งมีชีวิต ระบบห่วงโซ่อาหาร และในระบบนิเวศอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง เนื่องจากการฉีดพ่นสารเคมีที่จะตกบนต้นพืชและจะมีผลในการป้องกันกำจัดแมลงศัตรูพืชมีประมาณร้อยละ 1 เท่านั้นที่จะถูกตัวแมลงโดยตรง ส่วนที่เหลือจะมีการแพร่กระจายสู่สิ่งแวดล้อมทำให้เกิดอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและในระบบนิเวศด้วย โดยทั่วไปสารเคมีกลุ่มออร์กาโนฟอสเฟตและคาร์บาเมต ส่วนใหญ่จัดได้ว่าเป็นสารเคมีที่สลายตัวได้เร็วเมื่อเทียบกับสารเคมีกลุ่มออร์กาโนคลอรีน แต่ถึงแม้ว่าการปะปนของสารเคมีกลุ่มออร์กาโนฟอสเฟตและคาร์บาเมตในสิ่งแวดล้อมมีน้อยกว่า เนื่องจาก

¹⁰ สหกรณ์กรีนเนท จำกัด (2554). ชนิดของสารเคมีกำจัดศัตรูพืช (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.greennet.or.th/node/265\[2554, 10 มกราคม\]](http://www.greennet.or.th/node/265[2554, 10 มกราคม]).

ความคงทนในสิ่งแวดล้อม (Persistence) ต่ำกว่า แต่อย่างไรก็ตามเกษตรกรยังคงมีการใช้สารเคมีทั้ง 2 กลุ่ม ในปริมาณมาก¹¹ ปัญหาที่เกิดขึ้นมักเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องของเกษตรกรทำให้มีการใช้สารเคมีมากเกินไปจนความจำเป็นหรือไม่ทั้งระยะเวลาการเก็บเกี่ยวให้นานพอจึงทำให้มีการปนเปื้อนของสารเคมีกลุ่มออร์กาโนฟอสเฟต และคาร์บาเมต ในผลผลิตทางการเกษตร และในแหล่งน้ำมาก ปัญหาเกี่ยวกับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น มิได้เกิดขึ้นเฉพาะพื้นที่ที่มีการใช้สารเคมีเท่านั้น แต่อาณาเขตพื้นที่ยังสามารถที่จะขยายแพร่กระจายในพื้นที่บริเวณกว้างได้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม จากการแพร่กระจายและการตกค้างของสารเคมีในดิน ในน้ำ พืชผลและลำต้นพืชหลังจากการฉีดพ่น เกิดการสะสมส่วนหนึ่ง และบางส่วนฟุ้งกระจายไปในบรรยากาศทำให้แมลงที่มีประโยชน์ตายและบางส่วนซึมลงไปในดิน ซึมลงไปในน้ำ ทำให้ไส้เดือนในดินและปลาในน้ำตายซึ่งส่วนใหญ่จะถูกฝนชะไหลลงสู่แหล่งน้ำ¹² โดยเฉพาะแม่น้ำลำคลองอันเป็นพื้นที่สาธารณะ เมื่อสารพิษทั้งหลายซึมลงในพื้นที่ดิน และเมื่อฝนตกหรือน้ำท่วมก็ไปทำให้น้ำบาดาลปนเปื้อนสารพิษ ทำให้คนใช้บริโภคไม่ได้ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพให้แย่งทั้งแบบเฉียบพลันและเรื้อรังได้กับผู้ที่ได้รับสารกำจัดศัตรูพืชโดยตรง เช่น อาจทำให้เกิดอาการระคายเคืองต่อผิวหนังและตา หรือ อาการที่รุนแรง อย่างมะเร็ง เป็นต้น และมีหลักฐานที่เชื่อได้ว่าการได้รับสารกำจัดศัตรูพืช มีผลกับความบกพร่องของระบบประสาท การเกิดที่ผิดปกติ และการตายของทารกตัวอ่อน รวมถึงความผิดปกติทางพัฒนาการระบบประสาท ถึงแม้ว่าเกษตรกรจะมีการป้องกันเป็นอย่างดี แต่จะแน่ใจได้อย่างไรว่าจะสามารถหยุดยั้งการถูกสารเคมีโดยตรงจากการจับหรือสูดดมเข้าสู่ร่างกายได้ ถึงแม้ว่าจะแต่งกายรัดกุมแล้วก็ตาม ส่วนผู้บริโภคจะมั่นใจได้อย่างไรว่าการล้างผักผลไม้ได้สะอาดเพียงพอแล้ว สารเคมีอาจเข้าไปสู่ร่างกายได้โดยง่ายจากการรับประทานเข้าไปทางปาก และผลจากการรับสารเคมีเข้าไปของคนในสังคมไทยอาจทำให้เกิดโรคเพิ่มขึ้น สารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชสามารถเข้าสู่ร่างกายได้ 3 ทาง คือ

- 1.ทางผิวหนัง โดยการดูดซึมเข้าทางผิวหนัง มีการศึกษาพบว่าร้อยละ 90 ของสารเคมีกำจัดศัตรูพืชจะเข้าสู่ร่างกายผ่านทางผิวหนังได้โดยตรง เช่น เมื่อเกษตรกรสัมผัสกับพืชผลที่เพิ่งจะฉีดพ่นสารเคมีกำจัดศัตรูพืช หรือเมื่อสารเคมีกำจัดศัตรูพืชสัมผัสผิวหนัง หรือเสื้อผ้าที่เปียกชุ่มด้วย

¹¹วิภา ตั้งนิพนธ์ และคณะ. (2552). ความเสี่ยงจากการใช้วัตถุมีพิษทางการเกษตร. กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. ผลงานวิจัย, หน้า 39-44.

¹²สุธาสนี อึ้งสูงเนิน. (2558). ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 9 (1). หน้า 72-74.

สารเคมีกำจัดศัตรูพืช หรือเมื่อเกษตรกรผสมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชด้วยมือเปล่า หรือเมื่อสมาชิกในครอบครัวซักเสื้อผ้าที่ปนเปื้อนสารเคมีกำจัดศัตรูพืช

2.ทางการหายใจ โดยการสูดดม เกษตรกรที่สูดดมสารเคมีกำจัดศัตรูพืช หรือบุคคลที่อยู่ใกล้กับผู้ฉีดพ่นสารเคมีกำจัดศัตรูพืชจะได้รับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชผ่านทางทางการหายใจได้ง่ายที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสารเคมีที่อันตรายที่สุด คือ สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ไม่มีกลิ่น เพราะเกษตรกรจะไม่รู้สึกรับรู้ว่าได้สูดดมสารเคมีกำจัดศัตรูพืชเข้าไป

3.ทางปาก โดยการกิน เกิดขึ้นได้เมื่อเราดม กินสารพิษโดยบังเอิญหรือโดยเจตนา เช่น โดยการกินอาหารปนเปื้อนสารเคมีหรือดื่มน้ำที่ปนเปื้อนสารเคมีเข้าไป

ส่วนผู้บริโภคนั้นได้รับสารเคมีเข้าไปจากการบริโภคเข้าทางปากซึ่งเป็นอันตรายมาก ถึงแม้จะมีการล้างสารเคมีก่อนที่จะนำมาปรุงอาหารแล้วก็ตาม แต่จะมั่นใจได้เช่นไรว่าสารเคมีจะถูกชะล้างไปจนหมดสิ้นแล้ว สารเคมีกำจัดศัตรูพืชที่ตกค้างอยู่ในอาหาร เป็นหนึ่งในปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญที่ก่อให้เกิดโรคมะเร็งและปัญหาทางสุขภาพต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่การเสียชีวิตได้

ส่วนผลกระทบที่เกิดกับสิ่งแวดล้อม¹³ คือ การตกค้างของสารเคมีในสิ่งแวดล้อม ซึ่งสารเคมีเกิดจากการแพร่กระจายของสารเคมีในระหว่างการฉีดพ่น เนื่องจากสารเคมีส่วนใหญ่จะกระจายจากบริเวณของพืชที่ต้องการฉีดพ่นลงสู่พื้นดินและบางส่วนระเหยอยู่ในอากาศทำให้มีการสะสมอยู่ในพื้นดินและน้ำซึ่งเป็นอยู่อาศัยของสัตว์เลี้ยงและสัตว์ในธรรมชาติ ในที่สุดจะส่งผลให้เกิดการสะสมของสารเคมีในห่วงโซ่อาหารและทำให้สิ่งมีชีวิตในห่วงโซ่อาหารในทุกๆระดับได้รับผลกระทบ

นอกจากนี้ การทำลายแมลงที่เป็นประโยชน์ในการช่วยทำลายแมลงศัตรูพืช เช่น ตัวห้ำ ตัวเบียน หรือแมลงที่ช่วยผสมเกสร เช่น ผึ้ง เป็นต้น การใช้สารเคมีทางการเกษตรยังเป็นพิษต่อไส้เดือนดิน ซึ่งเป็นสัตว์ที่ช่วยสลายเศษซากอินทรีย์วัตถุในดินทำให้ดินอุดมสมบูรณ์ ทำให้ดินร่วนซุย อากาศถ่ายเทได้ดี สอดคล้องกับคำบอกเล่าของเกษตรกรที่ว่า เมื่อมีการฉีดพ่นยาฆ่าแมลงในแปลงผัก เมื่อมีนกบินเข้าในแปลงผัก นกก็จะตาย ปลาตามทุ่งนตาย

สำหรับสารเคมีกำจัดศัตรูพืชนอกจากจะตกค้างในสิ่งแวดล้อมแล้ว ปุ๋ยเคมียังสร้างปัญหามลพิษให้กับแหล่งน้ำธรรมชาติและความเสี่ยงทางด้านสุขภาพ ประเด็นปัญหาการเพิ่มขึ้นของธาตุอาหารในอ่าวไทยที่มากเกินไปและปัญหาสาหร่ายมีพิษที่เพิ่มจำนวนมหาศาลนั้น สาเหตุหนึ่งคือปุ๋ยเคมีส่วนเกินจากพื้นที่เกษตรถูกชะล้างและไหลลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ โดยเฉพาะการทำเกษตรแบบเข้มข้น การใช้ปุ๋ยเคมีในปริมาณมากเกินไปความต้องการของพืช ยังส่งผลให้น้ำใต้ดินมีการ

¹³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 109.

ปนเปื้อนซึ่งสร้างความเสี่ยงต่อสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะในเด็กซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงที่สุด

2.2 ความหมายของปัญหาสิ่งแวดล้อมและเกษตรพันธสัญญา

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ได้ให้ความหมาย ของคำว่า สิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง “สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพ และชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้น โดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น”

ศาสตราจารย์ ดร.เกษม จันทร์แก้ว นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อม ได้ให้คำนิยามของ สิ่งแวดล้อมไว้ว่า หมายถึง “สิ่งต่างๆ ที่อยู่รอบตัวเรา”

ศาสตราจารย์ ดร. สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ นักกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ได้กล่าวถึงสิ่งแวดล้อม ตามความของกฎหมายต่างประเทศไว้ ดังนี้

“ The Canadian Environmental Protection Act 1988 กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศ แคนาดา ให้ความหมายของสิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง ส่วนประกอบของโลกและรวมถึง อากาศ พื้นดิน และน้ำ บรรยากาศของโลกทุกชั้น อินทรีย์และอนินทรีย์สารรวมทั้งสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย

The Environmental Protection Act 1974 กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลียให้ ความหมายของสิ่งแวดล้อมว่า หมายถึง “ทุกสิ่งที่อยู่ล้อมรอบมนุษย์ ไม่ว่าจะส่งผลกระทบต่อมนุษย์ แต่ละบุคคล หรือต่อกลุ่มชนที่รวมกัน ในสังคมก็ตาม”

จากคำนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า สิ่งแวดล้อม นั้นคือทุกสิ่งทุกอย่าง มีความหมายและขอบเขต ที่กว้างขวาง หากที่จะกำหนด หรือชี้ชัดลงไปได้ว่าสิ่งที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรานั้น แค่ไหนเพียงใด จึงจะ ถือได้ว่าเป็นสิ่งแวดล้อม ตามความหมายนี้ ข้อที่พึงตระหนักในการให้ความหมายของ คำว่า สิ่งแวดล้อม ก็คือเราอาจพิจารณาจากผลกระทบของสิ่งนั้น ว่ามีผลกระทบต่อมนุษย์ได้หรือไม่ กล่าวคือ หากสิ่งนั้นมีผลกระทบถึงตัวเราไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ โดยตรง หรือโดยอ้อม และไม่ว่าผลกระทบ นั้นจะเป็นคุณ หรือโทษก็ตาม เราอาจถือได้ว่าสิ่งนั้นคือ “สิ่งแวดล้อม” ตามความหมายนี้แล้ว¹⁴

การทำกรเกษตรแบบพันธสัญญา มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Contract Farming มีการ นำมาใช้ในภาษาไทยหลากหลายรูปแบบดัง ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สำหรับความหมายของการทำ การเกษตรแบบพันธสัญญานั้น มีองค์กรและนักวิชาการให้ความหมายไว้ดังนี้

¹⁴ อรณิชา พรหมปรการ. (2555). ปัญหาการฟ้องคดีทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 23-26.

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nation: FAO)¹⁵ ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง ระบบการผลิตและการตลาดของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร โดยปกติแล้วเกษตรกรยินยอมที่จะผลิต ผลผลิตทางการเกษตรตามปริมาณคุณภาพและเวลาตามที่ผู้ซื้อกำหนด รวมทั้งในบางกรณีก็ต้องสนับสนุนด้านปัจจัยและเทคโนโลยีการผลิตด้วย เช่น การสนับสนุนด้านพันธุ์พืชและสัตว์ การจัดเตรียมดิน ปุ๋ย และการให้คำแนะนำด้านเทคนิค เป็นต้น

ในงานวิจัยเรื่องแนวทางกฎหมายในการคุ้มครองเกษตรกรในระบบการเกษตรแบบพันธะสัญญา¹⁶ เรียก Contract Farming ว่า ระบบเกษตรพันธะสัญญา โดยอธิบายว่า หมายถึงระบบการผลิตทางการเกษตรที่มีการจัดการร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการหรือผู้ซื้อซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าของโรงงานแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรฝ่ายหนึ่งกับผู้ผลิต ได้แก่ เกษตรกรที่มีปัจจัยการผลิตบางประเภทอยู่ในความครอบครอง เช่น ที่ดิน แรงงาน และทุนอีกฝ่ายหนึ่ง โดยทั้งสองฝ่ายได้ทำความตกลงกัน

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยเรื่องการศึกษาโครงการระบบตลาดข้อตกลงสินค้าปศุสัตว์ (สุกร) ในประเทศไทย¹⁷ ได้ให้ความหมายของคำว่า Contract Farming ว่าตลาดข้อตกลง หมายถึง การซื้อขายสินค้าเกษตรที่มีข้อตกลงไว้ล่วงหน้าระหว่างเกษตรกรผู้ผลิตหรือสถาบันเกษตรกรผู้รับซื้อผลผลิตทางการเกษตรอาจเป็นโรงงานแปรรูปหรือตัวแทนผู้รับซื้อในท้องถิ่นต่างๆ โดยมีการทำสัญญาข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรและระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับการผลิตและการตลาดของสินค้า ได้แก่ แหล่งผลิต ปริมาณราคา สถานที่ส่งมอบ ช่วงเวลาการส่งมอบ คุณภาพ การตรวจสอบคุณภาพ การชำระเงิน การให้คำแนะนำทางวิชาการและการชดเชยค่าเสียหายเมื่อมีการผิดสัญญา เป็นต้น รายละเอียดต่างๆของสัญญาข้อตกลงจะแตกต่างกันไปตามชนิดของสินค้าและคู่สัญญา

¹⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nation.(n.d.) Legal Fundamental for the designs of contract farming agreements. สืบค้นได้จาก <http://www.fao.org/ag/ags/contract-farming/faq/en>.

¹⁶ จตุพล หวังสุวรรณและชลธิ์ วัฒนเวชวิจิตร. (2550). แนวทางกฎหมายในการคุ้มครองเกษตรกรในระบบเกษตรพันธะสัญญา. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 1.

¹⁷ นवलจันทร์ พาร์กษา และคณะ. (2551). การศึกษาโครงการระบบตลาดข้อตกลงสินค้าปศุสัตว์ (สุกร) ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว). หน้า 41.

กัลปพฤกษ์ ผิวทองงามและคณะ¹⁸ กล่าวถึง Contract Farming โดยเรียกชื่อว่าการเกษตรพันธะสัญญา ซึ่งหมายถึงการทำสัญญาระหว่างเกษตรกรกับบริษัทซึ่งมีธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับการเกษตร โดยเกษตรกรจะเข้าทำสัญญากับบริษัทผู้ผลิตพันธุ์พืชหรือสัตว์เพื่อปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ จนกระทั่งเป็นผลสำเร็จตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีต่อกัน โดยบริษัทเป็นผู้จัดหาพันธุ์ ปุ๋ย ยา อาหารเสริมและอื่น ๆ ให้แก่เกษตรกร และบริษัทจะรับซื้อผลผลิตทั้งหมดจากเกษตรกรในราคาที่กำหนดกันไว้แล้วล่วงหน้า

ศจินทร์ ประชาสันต์¹⁹ กล่าวไว้ว่า Contract Farming มีชื่อเรียกในภาษาไทยว่า เกษตรพันธะสัญญา หรือเกษตรครบวงจร หรือในบางครั้งเรียกทับศัพท์เป็นภาษาอังกฤษว่า คอนแทรก ฟาร์มมิ่ง หมายถึงระบบหรือรูปแบบความสัมพันธ์ทางการผลิตและการตลาดระหว่างบริษัทธุรกิจและเกษตรกรประเภทหนึ่ง ซึ่งเกษตรกรและบริษัทตกลงที่จะทำการผลิตและซื้อขายผลผลิตทางการเกษตรระหว่างกันล่วงหน้า โดยอาจตกลงกันทางวาจาหรือเขียนสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากข้อตกลงที่จะซื้อและขายแล้ว เกษตรพันธะสัญญาส่วนใหญ่ยังประกอบไปด้วยเงื่อนไขอื่นอีก ได้แก่ เงื่อนไขในการรับซื้อ เช่น การกำหนดและคำนวณราคารับซื้อ การกำหนดคุณภาพ เป็นต้น และเงื่อนไขการผลิต เช่น แหล่งที่มาของเมล็ดพันธุ์หรือพันธุ์สัตว์ วิธีการดูแลรักษาวัตถุดิบ ปัจจัยการผลิตอื่นๆ และสินเชื่อ เป็นต้น

สุดใจ จงกิจวัฒนา²⁰ Contract Farming มีความหมายถึงเกษตรพันธะสัญญา ซึ่งเป็นสัญญาในการทำการเกษตรที่มีความหมายถึงการเพาะปลูกพืชหรือการเลี้ยงปศุสัตว์ที่มีการทำสัญญาซื้อขายกัน ประกอบด้วยคู่สัญญาสองฝ่ายคือ ผู้ผลิต ได้แก่ ฝ่ายฟาร์ม และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้ซื้อผลผลิตซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทหรือโรงงานแปรรูปต่างๆ ในสัญญาส่วนใหญ่จะมีการกำหนดราคาซื้อขายผลผลิต หรือวิธีการกำหนดราคาผลผลิต รวมถึงการกำหนดมาตรฐานและคุณภาพของผลผลิตที่จะรับซื้อไว้ด้วย นอกจากนี้ในหลายๆกรณี ข้อตกลงในสัญญาจะมีความเกี่ยวข้องกับการจัดหาปัจจัยสนับสนุนการผลิตต่างๆ ตลอดจนค่าบริการด้านเทคโนโลยีในการผลิตให้กับฝ่ายผู้ผลิตเพื่อความมั่นใจในมาตรฐานของผลผลิตให้เป็นไปตามสัญญา

¹⁸ กัลปพฤกษ์ ผิวทองงามและคณะ. (2552). เกษตรพันธะสัญญา ผลตอบแทน ความเสี่ยงและความเป็นธรรม. กรุงเทพฯ: ซีวีลด์กราฟฟิค. หน้า 2-3.

¹⁹ ศจินทร์ ประชาสันต์. (2554). ด้านมืดของเกษตรพันธะสัญญา(ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก www.localtale2004.com. [2556, 20 มิถุนายน].

²⁰ สุดใจ จงกิจวัฒนา. (2549). เกษตรพันธะสัญญาเพื่อบรรเทาความยากจน (กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่). กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, หน้า 7-8.

อัจฉรา จิตตลดากรและคณะ²¹ กล่าวถึง Contract Farming ว่ามีความหมายถึง การทำการเกษตรโดยมีข้อตกลงระหว่างผู้ซื้อกับเกษตรกร โดยอาจมีการรวบรวม หัวหน้ากลุ่ม และหน่วยงานสนับสนุนเข้ามาเกี่ยวข้อง สัญญาดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรหรืออาจตกลงด้วยวาจาก็ได้ โดยสัญญาต้องระบุราคา ปริมาณ คุณภาพ ช่วงเวลาที่รับซื้อ นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนปัจจัยการผลิต สินเชื่อ ความรู้ เทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสารต่างๆ เป็นต้น

จากการศึกษาแนวคิดและความหมายของเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) ในงานวิจัยที่ทำขึ้นในประเทศไทย ดังได้กล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาจึงขอสรุปความหมายของเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) ที่ใช้ในการศึกษานี้ว่า หมายถึง การทำสัญญาต่างตอบแทนที่เพิ่มขึ้นระหว่างเกษตรกรและบริษัท โดยการตกลงกันไว้ล่วงหน้าให้เกษตรกรต้องผลิต ผลผลิตทางการเกษตรซึ่งอาจเป็นพืชหรือสัตว์ก็ตามแต่จะตกลงกัน และจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตรนั้นให้แก่บริษัทตามวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วในสัญญา ในบางกรณีนักลงทุนเป็นผู้กำหนดแผนการลงทุน โดยจะต้องระบุพื้นที่ปลูกพืช และกลุ่มเกษตรกรเป้าหมาย กระบวนการตั้งแต่การผลิตจนถึงการนำผลผลิตเข้าสู่ตลาด ตลอดจนความพร้อมในการสนับสนุนแบบครบวงจร ทั้งเมล็ดพันธุ์ เงินทุนและเทคโนโลยีการผลิตและ อาจมีข้อกำหนดให้นำผลิตภัณฑ์อันเกิดจากเกษตรแบบพันธะสัญญา ส่งขายให้กับบริษัทที่เป็นคู่สัญญาเท่านั้น โดยการกำหนดรูปแบบการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา อย่างเช่น กรณีประเทศญี่ปุ่นทำสัญญาซื้อกล้วยหอมทองปลอดสารพิษกับเกษตรกรไทยในจังหวัดชุมพร โดยประเทศญี่ปุ่นได้เป็นผู้กำหนดและสรรหาสายพันธุ์กล้วยหอมทองมาให้เกษตรกรไทยปลูก พร้อมทั้งเป็นผู้กำหนดวิธีการปลูกแบบปลอดสารเคมีให้กับเกษตรกรไทยผู้ปลูกด้วย เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเชื่อในคุณภาพสินค้าที่มีความปลอดภัยไร้สารเคมีและสารพิษตกค้างปนเปื้อน โดยเกษตรกรผู้ปลูกกล้วยหอมจะรวมกันเป็นกลุ่มเกษตรกรผลิตกล้วยหอมทองทุ่งควัด มีการเพาะปลูกและส่งออกกล้วยหอมทองปลอดสารเคมีไปยังประเทศญี่ปุ่นประมาณ 2,000 ตัน คิดเป็นมูลค่ากว่า 21 ล้านบาท ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค ในปี พ.ศ. 2550 กลุ่มเกษตรกรดังกล่าวจึงได้ปรับวิสัยทัศน์ดำเนินงานใหม่ คือ “มุ่งอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พร้อมสร้างงานในชนบท งดใช้สารเคมี สร้างสัมพันธ์ไมตรีสู่สากล” โดยมีแผนเร่งขยายฐานการผลิตให้ได้ 3,000 ตัน โดยการปลูกกล้วยหอมทองแบบปลอดสารเคมี 100% หากพบโรคและแมลงศัตรูพืชรบกวน เช่น หนอนเจาะต้น ก็จะฉีดพ่นด้วยน้ำหมักชีวภาพที่ผลิตขึ้นเอง นอกจากจะได้ผลผลิตที่มีความปลอดภัยแล้ว สมาชิกยังมีสุขภาพดี ดินไม่ถูกทำลายและช่วยลดต้นทุนด้วย ทำให้ประเทศ

²¹ อัจฉรา จิตตลดากรและคณะ. (2551). โครงการศึกษารูปแบบและปัจจัยความสำเร็จของการเกษตรแบบมีสัญญาในการผลิตพืชของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 10.

ญี่ปุ่นมีความต้องการสินค้ากล้วยหอมทองจากประเทศไทยเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มความต้องการของตลาดเพิ่มสูงขึ้น²²

2.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

2.3.1 แนวคิดและหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม

เกษตรกรรมทั้งหลายซึ่งรวมถึงการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) ด้วย มักจะมีปัญหาเรื่องศัตรูพืช ซึ่งอาจอยู่ในรูปของวัชพืชหรือแมลง ตลอดจนโรคของพืชต่าง ๆ หลายประเภท เกษตรกรจึงต้องใช้สารกำจัดวัชพืช แมลงและศัตรูพืชต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อป้องกันพืชผลที่จะผลิตขึ้นมา โดยส่วนใหญ่จะนิยมใช้สารกำจัดวัชพืชและสัตว์ที่เป็นศัตรูพืชในรูปที่เป็นสารเคมี นอกจากนี้ในปัจจุบันยังมีการใช้สารเคมีที่เร่งการเจริญเติบโตและปริมาณผลผลิตที่ส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นสารเคมีเช่นกัน ซึ่งปกติจะใช้เวลานานมากในการสลายตัวของสารเคมี ทำให้เกิดมลพิษตกค้าง ทั้งในตัวพืชผลและในดินของพื้นที่ที่ใช้ในการทำการเพาะปลูกดังกล่าว นอกจากจะตกค้างอยู่ในผลผลิตและพื้นดินที่ทำการเพาะปลูกแล้ว ยังซึมลงไปแล้วก่อให้เกิดมลพิษในน้ำบาดาล ซึ่งล้วนแต่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและชีวิตของทั้งคนและสัตว์อย่างมาก ดังนั้น เพื่อปกป้องรักษาคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมกับแก้ไขปัญหาการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งของผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงมีแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ดังนี้

(1) หลักการเดือรื้อนราคาญ²³

เป็นหลักพื้นฐานที่เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษ มีบัญญัติไว้ในกฎหมายประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ ประเทศไทยนำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หลักการเดือรื้อนราคาญไม่ได้จำกัดเฉพาะการแก้ไขเหตุเดือรื้อนราคาญที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 ยังบังคับกับการดำเนินการของส่วนราชการมิให้เกิดเหตุเดือรื้อนราคาญแก่เอกชนด้วย บุคคลที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับกับการกระทำทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างอาคาร การประกอบ

²²ชื่อกระทู้ : กล้วยหอมทองญี่ปุ่น ประสบการณ์ตรง(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : www.kasetloongkim.com/modules[20 มีนาคม 2553].

²³ กรมควบคุมมลพิษ โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ 2-6 ใน 5 ภูมิภาค รวม 76 จังหวัด, 2555, หน้า 2.

กิจการโรงงานหรือการกระทำอื่นใดที่อาจก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ การใช้สิทธิตามมาดังกล่าวจะต้องใช้สิทธิเพื่อแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญให้หมดสิ้นไปเท่านั้น จะขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญไม่ได้

(2) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)²⁴

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เริ่มรู้จักกันมากจากรายงานของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development หรือที่เรียกย่อๆว่า WCED) เมื่อ ค.ศ.1987 เรื่อง Our Common Future หรือที่มักเรียกกันว่า Brundtland Report ซึ่งชี้ให้เห็นว่า แม้การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้นำไปสู่ความก้าวหน้าบางประการ เช่น ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น ความรู้หนังสือและการผลิตอาหารมีเพิ่มมากขึ้น แต่ก็มีสัญญาณชัดเจนว่าระบบเศรษฐกิจกำลังก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ปัญหาต่างๆ รวมถึงความแห้งแล้งและภัยธรรมชาติจากน้ำท่วม และสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และการขยายตัวของทะเลทราย การสูญเสียพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ การทำลายชั้นโอโซนและปัญหาโลกร้อน การพังทลายของดิน และมลพิษที่เกิดจากการใช้สารเคมีและการปล่อยของเสียที่เกิดจากกิจกรรมด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ภาคพลังงาน และใช้ที่ดินและป่าไม้ และการคมนาคมขนส่ง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเสียใหม่เพื่อให้เกิดความยั่งยืน

Brundtland Report นิยามการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้กว้างๆว่า หมายถึง การพัฒนาที่สนองตอบความต้องการของคนรุ่นอนาคต (Development which meets the need of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs) การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงไม่สามารถที่จะวัดได้ด้วยเพียงตัวเลขของอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ยังต้องพิจารณาถึงความผาสุกของประชาชนในชาติ ทั้งในด้านคุณภาพชีวิต ระดับการศึกษา ภาวะโภชนาการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการพัฒนาที่มีผลระยะยาวมากกว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว

ต่อมาปี ค.ศ. 1992 ในการประชุมใหญ่ของสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development - UNCED) หรือ Earth Summit ที่กรุงริโอ เดอ จานเนโร ประเทศบราซิล มีการประกาศหลักการปฏิญญาริโอ ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ยืนยันหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ใน

²⁴ กอบกุล ราชะนาคร. (2549). พัฒนาการหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและสิทธิชุมชน. เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 25 โครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 2-4.

ปฏิญญาสตอกโฮล์มเรื่อง สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Stockholm Declaration of Human Environment) สรุปรองค้ประกอบการพัฒนาที่ยั่งยืน²⁵ ดังนี้

หลักการที่ 1 มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาที่ยั่งยืน มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในชีวิตที่มีสุขภาพที่ดีและมีผลงานที่สอดคล้องกลมกลืนกับธรรมชาติ

หลักการที่ 3 สิทธิต่อการพัฒนาต้องมีการบังคับตาม โดยสมบูรณ์เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นของคนรุ่นปัจจุบันและอนาคตได้อย่างเป็นธรรม

หลักการที่ 4 เพื่อให้การพัฒนาที่ยั่งยืนบรรลุผล การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต้องเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาและไม่สามารถแยกพิจารณาโดยลำพังจากกันได้

หลักการที่ 25 สันติภาพ การพัฒนา และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่พึ่งพิงซึ่งกันและกัน ไม่อาจแบ่งแยกได้

จากหลักการดังกล่าวประกอบด้วยแนวคิด 3 ประการใหญ่ คือ

แนวคิดประการแรก การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติตามความต้องการของมนุษย์ ได้แก่ ความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การมีงานทำ และความต้องการที่จะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีกว่าเดิม

แนวคิดที่สอง เป็นขีดจำกัดของสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา เพราะพื้นฐานสิ่งแวดล้อมจะทำหน้าที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งรองรับมลพิษจากกระบวนการพัฒนาเมื่อสภาพแวดล้อมมีขีดจำกัด กระบวนการพัฒนาของคนรุ่นปัจจุบันจะต้องไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินศักยภาพ เช่น ทำประมงจนปลาแทบสูญพันธุ์ หรือตัดไม้ทำลายป่า และจะต้องไม่ปล่อยหรือระบายมลพิษออกสู่สภาพแวดล้อมจนเกินขีดความสามารถที่ระบบนิเวศจะรองรับได้จนเป็นการบั่นทอน โอกาสที่คนรุ่นอนาคตจะใช้ประโยชน์จากธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามสิทธิที่จะพึงมีพึงได้

แนวคิดที่สาม แนวคิดกระบวนการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต ให้ดีขึ้น โดยมีหลักการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติควบคู่กันไป ทั้งยังต้องนำนโยบายการพัฒนาที่คำนึงถึงปัจจัยทางสังคม – วัฒนธรรม มาประกอบด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) การพัฒนาที่ประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ รวมทั้งการพัฒนาคนให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ซึ่งรวมถึงสิทธิของผู้อื่นที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ

²⁵ กรมควบคุมมลพิษ โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น, เรื่องเดียวกันเชิงอรรถที่ 23, หน้า 3-4.

สิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับตน ตลอดจนการพัฒนาด้านวัฒนธรรมและจิตใจ เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางจิตใจสมดุลกับความ มั่งคั่งทางวัตถุ

(3) หลักการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)²⁶

หลักการนี้กำเนิดมาจากแนวคิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเยอรมันที่เรียกว่า Vorsorgeprinzip (แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า foresight principle หรือ principle of precaution) การใช้มาตรการระวังล่วงหน้าเริ่มปรากฏให้เห็น ชัดเจน ใน The World Charter for Nature ค.ศ.1982 ข้อ 11 ดังนี้ “กิจกรรมซึ่งอาจมีผลกระทบต่อธรรมชาติจะต้องถูกควบคุม และจะต้องใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดเท่าที่มีอยู่(Best available technologies)เพื่อลดความเสี่ยงและผลกระทบรุนแรงต่อธรรมชาติ (Significant risks to nature and other adverse effects) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่อาจฟื้นคืนได้ (Irreversible damage) จะต้องมีการตรวจสอบอย่างรอบด้าน (Exhaustive examination) ก่อนการดำเนินกิจกรรมที่น่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงอย่างรุนแรงต่อธรรมชาติ ผู้เสนอโครงการจะต้องแสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับมีมากกว่าความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น จะต้องไม่ดำเนินกิจกรรมนั้นจะต้องมีการประเมินผลกระทบก่อนดำเนินกิจกรรมซึ่งอาจรบกวนธรรมชาติ จะต้องศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอล่วงหน้าก่อนการดำเนินโครงการพัฒนาใดๆ และหากจะดำเนินโครงการ จะต้องวางแผนและดำเนินโครงการลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด”

หลักการระวังไว้ก่อนได้รับการยอมรับอย่างรวดเร็วและแพร่หลาย ปรัชญาของหลักการเน้นเรื่องการใช้มาตรการป้องกันแม้จะยังไม่มีความพิสูจน์หรือหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างชัดเจนเกี่ยวกับผลเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเป็นแรงผลักดันสำคัญ การนำหลักการระวังไว้ก่อนไปใช้ในทางปฏิบัติยังไม่มีสูตรสำเร็จตายตัว แต่ก็มีความเห็นร่วมกันระดับหนึ่งว่าการใช้หลักการระวังไว้ก่อนมีองค์ประกอบสำคัญ ดังต่อไปนี้²⁷

(1) กรณีที่มีความไม่ชัดเจนทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับสาเหตุ ขนาด โอกาสความเป็นไปได้ และลักษณะของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้

²⁶ กรมควบคุมมลพิษ โครงการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมเอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 23. หน้า 4-10.

²⁷ 15 UNESCO, The precautionary Principle, March 2005, page. 13-16.

(2) กรณีที่ความเสียหายซึ่งอาจจะเกิดขึ้นมีความร้ายแรงเกินกว่าระดับที่จะยอมรับได้ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นแก่คนรุ่นอนาคตหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ซึ่งมีกิจกรรมที่อาจเป็นสาเหตุของความเสียหาย

(3) จะต้องดำเนินการก่อนที่ความเสียหายอาจจะเกิดขึ้น หรือก่อนที่จะมีความชัดเจนว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นแน่นอน

(4) มาตรการที่จะใช้ควรมีความเหมาะสมหรือได้สัดส่วน (proportional) กับระดับของการคุ้มครองและขนาดของความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น

(5) มีผลในการเปลี่ยนภาระการพิสูจน์ (burden of proof) จากผู้ที่อ้างว่าอาจเกิดความเสียหายไปยังเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย

(6) จะต้องมีการศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อหาข้อมูลและหลักฐานเพิ่มเติมสำหรับสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น และเพื่อใช้ในการกำหนดมาตรการสำหรับจัดการกับความเสี่ยงนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

(7) การกำหนดมาตรการป้องกันตามหลักการระวังไว้ก่อนจะต้องมีความโปร่งใสโดยรับฟังข้อมูลความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

อาจกล่าวได้ว่า การระงับไว้ก่อนเป็นการกำหนดหรือห้ามมาตรการ โดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็น เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายล่วงหน้า หรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม กฎหมายไทย²⁸นำหลักการนี้ มาบัญญัติไว้ในลักษณะให้อำนาจ แก่เจ้าพนักงานในการเข้าไปตรวจสอบว่าผู้ประกอบการฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ หรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติหรือการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในอันที่จะสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขการประกอบการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับการป้องกันล่วงหน้า เพราะการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการคาดหมายหรือทำนายว่าการประกอบกิจกรรมตามโครงการหรือกิจการนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด และจะมีมาตรการเพื่อลดและแก้ไขผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินงานตามโครงการหรือกิจการนั้นอย่างใดบ้าง

(4) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) หรือ PPP²⁹

²⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ส่วนที่ 7 การตรวจสอบและควบคุม.

²⁹ กอบกุล ราชะนาคร. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 24. หน้า 16-21.

มีที่มาจากหลักการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทรัพยากรในที่นี้คือ สิ่งแวดล้อมหรือความสามารถของระบบนิเวศในการรองรับมลพิษของเสีย หลักการนี้มาจากพื้นฐานความคิดที่ว่า โดยปรกติผู้ผลิตหรือผู้ก่อมลพิษจะมีได้รวมเอาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคม (Social costs) เข้าไปในราคาผลิตภัณฑ์หรือบริการ เพื่อสร้างผลกำไรให้แก่นักให้มากที่สุด สถานการณ์เช่นนี้จะทำให้เกิดการผลิตมากเกินไป หรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ความล้มเหลวของตลาด” (market failure) ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา จึงควรมีการรวมต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม (internalization of environmental costs) เข้าไปในราคาผลิตภัณฑ์และบริการ เพื่อให้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง

องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and development-OECD) เสนอให้นำมาใช้เป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษ โดยมีสาระสำคัญคือ การกำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่รับภาระการลงทุนและออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด (internalization of environmental costs) ที่จำเป็นสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประกอบการหรือดำเนินกิจกรรมของตน รวมทั้งหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษทั้งหมดที่รัฐดำเนินการไปเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และหากเกิดความเสียหายต่อชีวิต สุขภาพอนามัยหรือทรัพย์สินของผู้ใด ผู้ก่อมลพิษต้องมีหน้าที่ชดเชยความเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วย

หลักการนี้อยู่ในปฏิญญาริโอว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) หลักการที่ 16 มีชื่อว่า “หลักการผลักต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมกลับเข้าสู่ผู้ก่อ” (internalization of environmental costs) แต่ส่วนใหญ่นิยมเรียกว่า The Polluter Pays Principle ระบุให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแล ภาครัฐควรพยายามที่จะส่งเสริมการผลักต้นทุน สิ่งแวดล้อมที่เป็นต้นทุนการก่อผลกระทบต่อภายนอกกลับสู่ผู้ก่อ (internalization) และพยายามใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ โดยคำนึงถึงแนวทางที่ว่า ผู้ก่อมลพิษ (Polluter) ควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนมลพิษด้วยการพิจารณาอย่างระมัดระวัง (due regard to) ต่อผลประโยชน์สาธารณะ และอย่างไม่ก่อให้เกิดการบิดเบือนต่อการค้าระหว่างประเทศและการลงทุน Agenda 21 Chapter 8 ก็ส่งเสริมให้ใช้หลัก PPP ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน โดยให้รัฐใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์และทางตลาดให้มากขึ้นเพื่อให้มีการผนวกต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมเข้าในการตัดสินใจของผู้ผลิตและผู้บริโภค และเพื่อให้สามารถรวมต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมเข้าไปในกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่มากขึ้น อันจะทำให้ราคาสะท้อนความขาดแคลนและมูลค่าที่แท้จริง ซึ่งจะนำไปสู่การป้องกันความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันนักเศรษฐศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อมได้คิดหลักการ BPP (Beneficiary Pays Principle)³⁰ ขึ้นมาเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอีกวิธีหนึ่ง โดยสร้างแรงจูงใจและภาระรับผิดชอบในการลดการก่อมลพิษ ส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพส่งเสริมการฟื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้เสียประโยชน์เพื่อลดความขัดแย้งทางสังคมอันเกิดจากการนำทรัพยากรธรรมชาติไปใช้ประโยชน์ และทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ทุกภาคส่วนได้รับประโยชน์ร่วมกัน หลักการนี้เหมาะสมกับประเทศที่กำลังพัฒนา เพราะประชากรส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจนและผู้ผลิตส่วนใหญ่มีขนาดไม่ใหญ่มาก ต้นทุนการผลิตจึงค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้

(5) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)³¹

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและถือว่าเป็นหลักการหนึ่งของการพัฒนาอย่างยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏในคำปรารภของ UNCHE Declaration ค.ศ.1972 ซึ่งกล่าวว่า การบรรลุเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม “ต้องอาศัยการยอมรับความรับผิดชอบของพลเมืองและชุมชน และของผู้ประกอบการและสถาบันต่าง ๆ ทุกระดับ” คำประกาศกรุงริโอ ค.ศ.1972 ข้อ 10 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ทุกระดับที่เกี่ยวข้อง โดยมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ 3 ด้าน คือ

(1) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับวัสดุและกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อชุมชนของตน

(2) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะอำนวยความสะดวกส่งเสริมความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณชน ด้วยการเผยแพร่ข้อมูลอย่างกว้างขวาง

(3) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการทางยุติธรรมและทางบริหาร รวมทั้งการได้รับการชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย

นอกจากกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในทั้ง 3 ด้านแล้ว ปฏิญญา กรุงริโอ ยังกล่าวถึงบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง คือ ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น (Indigenous people and their communities, and other communities) หลักการข้อที่ 22 กำหนดว่ารัฐควรรับรองและส่งเสริม

³⁰ กอบกุล ราชะนาค. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 24. หน้า 13-14.

³¹ กอบกุล ราชะนาค. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 24. หน้า 25-29.

ลักษณะ (identity) วัฒนธรรมและผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(6) สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to a Decent or Healthful Environment)³²

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเกิดจากการเรียกร้องให้รัฐต้องสร้างดุลยภาพระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับความทรงจำในการรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม แม้จะยอมรับกันว่ารัฐมีหน้าที่สงวนรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ประชาชนสามารถมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีแต่ก็ไม่ใช่ชัดเจนว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีนั้น หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพระดับใด สามารถแบ่งแยกความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศตามระดับของการพัฒนาได้หรือไม่ นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีมิได้หมายความถึงสิ่งแวดล้อมที่สะอาดบริสุทธิ์ แต่หมายถึงสิ่งแวดล้อมที่มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าขั้นต่ำที่จะเอื้ออำนวยให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีสุขภาพดีได้

สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการมีชีวิต (right to life) ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชน ข้อ 3 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิในชีวิตเสรีภาพ และความมั่นคงในตัวเอง” และข้อ 25(1) กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานชีวิตที่เพียงพอต่อสุขภาพและความผาสุกของตนเองและครอบครัว รวมทั้งการมีอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัย.....” ข้อกำหนดเดียวกันนี้ปรากฏในข้อ 11 ของปฏิญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ.1966 นอกจากนี้ ปฏิญญาสต็อกโฮล์ม ค.ศ.1972 หลักการ ข้อ 1 กำหนดว่า “มนุษย์มีสิทธิพื้นฐานในอิสระภาพ ความเท่าเทียมกัน และสภาพชีวิตที่พอเพียงในสิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพและเอื้ออำนวยให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและอย่างผาสุก และมนุษย์มีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมเพื่อคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต”

ปัจจุบันมีอย่างน้อย 50 ประเทศซึ่งมีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีรวมทั้งประเทศไทย นักกฎหมายมีความเห็นว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีลักษณะเป็น Procedural Right หรือก่อให้เกิดสิทธิในกระบวนการมีส่วนร่วมรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหาย ในปัจจุบันการใช้หลักสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในวงค่อนข้างจำกัด

2.3.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม

(1) ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบเด็ดขาด (Theory of Absolute Liability)

³² กอบกุล ราชะนาคกร. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 24. หน้า 30-32.

เดิมในการกำหนด ความรับผิดชอบของบุคคลนั้น จะต้องปรากฏว่า ผู้กระทำนั้นต้องมี “ความผิด” (Never any Liability without fault) อันเป็นหลักเกณฑ์ ในเรื่องความรับผิดทางละเมิด คือ ผู้ที่จะรับผิดทางละเมิดนั้น จะต้องปรากฏว่า ผู้กระทำ หรือคนเว้น การกระทำการใด การหนึ่ง โดยจงใจ (Wrongful Intention) หรือประมาทเลินเล่อ (Negligence) และสามารถพิสูจน์ ได้ว่าผู้นั้น เป็นผู้กระทำเช่นนั้นจริง แต่อย่างไรก็ตาม ขอบเขตและหลักเกณฑ์ทางละเมิดดั้งเดิมนั้น ยังไม่กว้างขวางพอที่จะครอบคลุมความรับผิดชอบ โดยเฉพาะกรณีตามข้อเท็จจริงอาจปรากฏได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น แก่ผู้หนึ่งผู้ใดนั้นผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้จงใจ หรือประมาทเลินเล่อในการกระทำ หากแต่ความเสียหายที่เกิดเนื่องจากสิ่งประกอบที่ประกอบกัน ซึ่งโดยปกติอาจเกิดขึ้นบกพร่อง ผิดปกติได้ ดังนั้น หากพิจารณา ตามหลักความรับผิดดั้งเดิมแล้วก็จะมีผลว่าผู้ถูกกล่าวหาานั้นไม่มีความผิด (No Fault) และไม่ต้องมีความรับผิด (No Liability) ในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

การพิสูจน์การกระทำของจำเลยครบองค์ประกอบความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้มีความยากลำบากเพราะจะต้องพิสูจน์ให้ได้ครบถ้วน ทั้งองค์ประกอบทางการกระทำและองค์ประกอบทางจิตใจ ทำให้เกิดความยากลำบากแก่โจทก์ ในการพิสูจน์อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพสังคมที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น เช่น กรณีที่มีการใช้เครื่องบินในการพ่นสารเคมีมีพิษลงในไร่นา³³ เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ ความเสียหายที่ได้รับว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันหรือไม่อย่างไร ซึ่งเป็นแนวคิดจากทฤษฎีที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลทฤษฎีนี้ได้ใช้พิสูจน์ความรับผิดทางละเมิด โดยพิจารณาถึงเงื่อนไขและความเหมาะสมของเหตุและผลของการกระทำนั้นเป็นส่วนประกอบ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าข้อกล่าวอ้างของตนเป็นความจริง และความเสียหายได้รับเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยในคดีนั้น ซึ่งคดีสิ่งแวดล้อม การที่จะพิสูจน์ให้ได้ครบองค์ประกอบเช่นนั้นถือว่าเป็นภาระและยากลำบากอย่างยิ่ง ตัวอย่าง เช่น กรณีชุมชนที่อาศัยอยู่ใกล้โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ หากมีการเจ็บป่วยเนื่องจากสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าสาเหตุของการเจ็บป่วย เป็นผล โดยตรงจากกิจกรรมของโรงไฟฟ้างดังกล่าว นั้น ซึ่งนับเป็นภาระและความยากลำบากอย่างมากของฝ่ายโจทก์ที่จะต้องนำสืบถึงผู้กระทำผิดและความเสียหายที่ได้รับ อีกทั้งฝ่ายจำเลยย่อมอยู่ในวิสัยที่จะป้องกันขัดขวางการพิสูจน์ความเสียหายดังกล่าวนี้ได้ดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์และ

³³ ปัญญาพร โภทลภักดีวงศ์. (2541). ความรับผิดทางแพ่งของผู้ก่อมลพิษในคดีสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 31-32.

เทคโนโลยีอย่างมากอยู่ตลอดการจะกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายรับผิดชอบเพียงการกระทำที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อเท่านั้นย่อมไม่เพียงพอ

การกำหนดให้ผู้ซึ่งสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องมีความรับผิดชอบทางแพ่งถือเป็นมาตรการเพื่อเยียวยาและบรรเทาความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจากผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อม ในการพิสูจน์ความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นมีความแตกต่างจากความเสียหายในเรื่องอื่น ๆ เช่น ละเมิด หรือเดียดร้อนราคาขาย ซึ่งสามารถกำหนดตัวผู้เสียหายและพิสูจน์ความเสียหายได้อย่างชัดเจน ส่วนผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปจะมีลักษณะของความเสียหายที่เป็นสาธารณะกล่าวคือ จะมีผู้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก อีกทั้งเป็นความเสียหายที่เกิดจากการสะสมของปัญหา ซึ่งต้องใช้เวลาในการที่จะต้องพิสูจน์ถึงความเสียหายได้อย่างชัดเจน ยกเว้นความเสียหายจากผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างเฉียบพลัน ในระยะต่อมาได้มีความพยายามที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิสูจน์ความเสียหายในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยการสร้างทฤษฎีหรือหลักการต่าง ๆ เพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลของปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการกระทำและผลที่ได้รับจากการกระทำนั้น เพื่อที่จะกำหนดตัวผู้รับผิดชอบและค่าเสียหายได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม หลักความรับผิดเด็ดขาด (Strict liability) มาจากแนวความคิดที่ว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ไม่ว่าจะจากการกระทำของบุคคลใดจะต้องมีการชดเชยและเยียวยาความเสียหายนั้นเสมอ โดยไม่คำนึงว่าผู้กระทำจะจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ หลักการนี้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในความเสียหายต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินจากการกระทำของบุคคลอื่น จึงเรียกว่าความรับผิดเด็ดขาด หรืออีกในหนึ่งคือ ความรับผิดโดยปราศจากความรับผิด (liability without fault) หมายความว่า ผู้กระทำยังคงต้องรับผิดชอบถึงแม้จะมีได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม หลักความรับผิดเด็ดขาดนี้เป็นการวางหลักกฎหมายต่อผู้ถูกกล่าวหา โดยสันนิษฐานว่าเป็นผู้กระทำผิดและต้องรับผิดชอบเด็ดขาดนี้เป็นการวางหลักกฎหมายต่อผู้ถูกกล่าวหาโดยสันนิษฐานว่าเป็นผู้กระทำผิดและต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ของจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าการกระทำนั้นเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดจึงหลุดพ้นจากความรับผิด³⁴

ในประเทศแคนาดา เจ้าหน้าที่ได้นำเอาแนวคิดเรื่องความรับผิดเด็ดขาดที่มักนิยมใช้กันในการพิจารณาคดีอาญาและความรับผิดฐานละเมิดมาปรับใช้กับกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความเป็นอยู่ที่ดีของสาธารณชน เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสภาวะแวดล้อม เป็นพิษอันเป็นความผิดอาญาอย่างหนึ่งที่มีไว้เพื่อคุ้มครองความเป็นอยู่ที่ดีของสาธารณชน (Public

³⁴ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2547). กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : วิทยุชน. หน้า 28-29

Welfare Offences) ซึ่งเป็นผลให้โจทก์หรือผู้เสียหายในคดีอาญาประเภทนี้ไม่มีหน้าที่ต้องนำสืบถึงเจตนา (Mens Rea) ของจำเลยให้ปรากฏต่อศาล โจทก์เพียงพิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำการใด ๆ ครอบงำประกอบตามที่กฎหมายในเรื่องการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมบัญญัติไว้³⁵ เช่น กฎหมายบัญญัติว่าห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสารพิษหรือสิ่งใดอันเป็นอันตรายต่อคุณภาพน้ำลงในแม่น้ำ และหากผู้ใดฝ่าฝืนจะถูกลงโทษ โจทก์ก็ไม่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำโดยเจตนาหรือประมาทให้ของเสียลงสู่แม่น้ำ โจทก์เพียงแต่นำสืบองค์ประกอบภายนอก (Actus Reus) ว่าในแหล่งน้ำนั้น ถูกเจือปนด้วยของเสียที่ออกมาจากน้ำทิ้งของโรงงานจำเลยให้สมดังฟ้อง จำเลยก็จะถูกลงโทษตามกฎหมายทันที จากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้นำเอาแนวความคิดในเรื่องความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดมาใช้ในคดีประเภท Public Welfare Offences นั้น นอกจากจะก่อให้เกิดการกระตุ้นเตือน กลุ่มผู้ประกอบการอุตสาหกรรมให้ต้องระมัดระวังอย่างสูงต่อการปล่อยของเสียออกสู่ระบบสิ่งแวดล้อมจนอาจสร้างผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัยแล้ว ยังเป็นการชี้ให้เห็นถึงการดูแลเอาใจใส่ความคุ้มครองและรับรองในสิทธิของประชาชน ที่ดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีโดยรัฐอีกด้วย ดังนั้น ในกฎหมายหลายฉบับไม่ว่าจะเป็น Canada Water Act, Clean Air Act รัฐบาลแคนาดา ได้นำเอาแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดมาสอดแทรกในกฎหมายเหล่านั้นด้วย

ในประเทศไทยได้นำเอาทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดมาใช้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 คือ ความรับผิดชอบของนายจ้างร่วมกับลูกจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างกระทำละเมิดทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายในทางที่จ้าง

แนวความคิดตามทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดอาจสรุปได้ว่า หากบุคคลใดกระทำการหรือไม่กระทำการหรือประกอบกิจการใดอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย หากเป็นความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลอื่น บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าในการกระทำหรือประกอบกิจการดังกล่าว บุคคลผู้กระทำการจะได้จัดให้มีการป้องกันภัยอันตรายไว้แล้ว และมีได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อให้เกิดความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นแต่ประการใดก็ตาม เพราะหน้าที่โดยเคร่งครัดซึ่งผู้กระทำต้องระวังและป้องกันมิให้ผู้อื่นได้รับอันตรายจากการกระทำของตนหรือบริหารของตน ผู้กระทำดังกล่าวจึงต้องรับผิดชอบเพื่อความบกพร่องในการป้องกันชุมชน³⁶

³⁵ อานาจ วงศ์บัณฑิต. (2529). การเปลี่ยนแปลงภาระการพิสูจน์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของ Common Law ในคดีสภาพแวดล้อมเป็นพิษในแคนาดา: วารสารนิติศาสตร์, 16(3), หน้า 166.

³⁶ คณียศ ศรีลัมพ์. (2525). ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 146.

ในสหรัฐอเมริกา คดี Smiths. V. California (1995) และคดี Provincial Motor Cab Co. V. Dunning (1909) ได้อ้างหลักเกณฑ์ในเรื่องความรับผิดชอบเด็ดขาดไว้ว่าความรับผิดในทางแพ่งในการกระทำของจำเลยนั้น ไม่ต้องถึงขนาดมีเจตนาร้ายอย่างเช่นความรับผิดอาญา ดังนั้นเพียงแต่การกระทำบางอย่างของจำเลยก่อให้เกิดผลอันเป็นความเสียหายหรือภัยอันตรายต่อผู้อื่น จำเลยก็ต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น

(2) ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดโดยเคร่งครัด (Theory of Strict liability)³⁷

ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัด แต่เดิมมีรากฐานมาจากระบบกฎหมาย Common Law ของประเทศอังกฤษ โดยมีหลักการที่จะเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องคำนึงว่าความเสียหายจากมลพิษนั้น เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำหรือไม่ แนวคิดในเรื่องความรับผิดโดยเคร่งครัด เกิดขึ้นก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยถือว่าเมื่อมีความเสียหายก็ต้องมีการชดเชยเยียวยาเสมอ จึงได้เรียกหลักนี้ว่า Strict liability อันหมายถึง ความรับผิดโดยเคร่งครัด หรือเรียกว่า liability without fault อันหมายถึง การรับผิดโดยปราศจากความผิด ที่เรียกเช่นนี้ เนื่องจากพื้นฐานของแนวคิดนี้มาจากหลักการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ดังนั้นทฤษฎีนี้จึงไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบด้านจิตใจของผู้กระทำ เช่น จงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่ประการใด เพียงแค่ผู้เสียหายพิสูจน์ถึงความเสียหายว่ามาจากต้นเหตุนั้น ได้ก็เพียงพอแล้ว ทั้งนี้ เพราะถือว่าความคิดของมนุษย์อันเป็นองค์ประกอบทางด้านจิตใจไม่อาจหยั่งรู้ได้ จึงเห็นได้ว่าทฤษฎีนี้มุ่งคุ้มครองความเสียหายในชีวิต และทรัพย์สินของบุคคลมากกว่าจะเน้นที่ความผิดของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย

แนวความคิดตามทฤษฎีนี้มีพื้นฐานมาจากหลักของการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำลาย คดีที่ถือว่าเป็นบรรทัดฐานเริ่มแรกของทฤษฎีนี้คือ คดี Rylands . V. Fletcher โดยวางหลักว่า บุคคลใดกระทำหรือนำสิ่งใดอันอาจเป็นอันตรายเข้ามาในที่ดินของตน บุคคลนั้นต้องจัดการเก็บรักษาอย่างระมัดระวัง มิให้สิ่งนั้นรั่วไหลและเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นและมีหน้าที่โดยเคร่งครัดที่จะต้องรอบคอบในการป้องกันและระวังล่วงหน้าด้วยประการทั้งปวงในผลที่อาจมีหรืออาจเกิดขึ้น หลักเกณฑ์ในคดีนี้ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ต่าง ๆ ในเวลาต่อมาซึ่งในคดีดังกล่าวมีข้อยกเว้นหลายกรณี ซึ่งจำเลยอาจนำสืบให้พ้นความรับผิดได้ เช่น เหตุสุดวิสัย โจทก์เป็นฝ่ายผิดเอง เป็นต้น

³⁷ ประพจน์ คส่ายสุบรรณ. (2550). แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม. วารสารวิชาการปกครอง, 2(7), หน้า 30.

ทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด เกิดจากแนวความคิดทางกฎหมายที่ว่า “ผู้ใดก่อความเสียหาย ผู้นั้นต้องจ่าย” โดยถือว่าเป็นหน้าที่โดยเคร่งครัดที่ผู้กระทำจะต้องระมัดระวังมิให้กระทำของตนเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือความเสียหาย และเมื่อมีอันตรายหรือความเสียหายเกิดขึ้นผู้ให้ได้รับความเสียหาย ก็ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผลที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ เพียงใด เพียงแต่แสดงให้เห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริงก็พอ ในขณะที่เดียวกันผู้กระทำเองกลับต้องมีภาระการพิสูจน์ให้เห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากการกระทำของตน โดยไม่ต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลตามทฤษฎีเงื่อนไข หรือทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมในหลักกฎหมายละเมิดแต่ประการใด เพราะถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องไม่กระทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากการกระทำของตน³⁸ ซึ่งประเทศต่าง ๆ ที่ตระหนักและให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้นำทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดมาใช้กับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า ในสภาพสังคมปัจจุบันมีความซับซ้อนมากขึ้น ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อในการดำเนินชีวิตประจำวัน กรณีเหล่านี้หากผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ความคิดให้ได้ว่าผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อในขั้นตอนต่าง ๆ ของการกระทำซึ่งส่วนใหญ่แล้วแหล่งกำเนิดมลพิษมักจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมีขั้นตอนและการดำเนินงานที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับเทคนิคทางวิทยาศาสตร์อันยากต่อการพิสูจน์อาจทำให้ไม่มีผู้เสียหายคนใดได้รับการชดเชยเยียวยาเลยก็เป็นได้ ดังนั้น การสร้างมาตรการทางกฎหมายโดยการวางข้อสันนิษฐานทางกฎหมายว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องที่เหมาะสมแก่สภาพการณ์ในปัจจุบันและอนาคต

(3) ทฤษฎีการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่ง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลมีบทบาทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

1.กฎหมายว่าด้วยละเมิด

มาตรา 420 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อดอนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้

³⁸ชวัลกานต์ เกราะแก้ว. (2552). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 31-32.

นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” จากบทบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายเรื่องละเมิดมีองค์ประกอบที่สำคัญได้แก่

ประการแรก มีการกระทำของบุคคลหรือ“ผู้ใด”เกิดขึ้น โดยผู้กระทำนั้น อาจเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งอาจเป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้วหรือเป็นผู้เยาว์ก็ได้ หรืออาจเป็นนิติบุคคลได้เช่นกัน

ประการที่สอง จะต้องกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย ดังนั้น หากไม่เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นแล้ว แต่เป็นการกระทำต่อทรัพย์สินที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของ เช่น อากาศหรือน้ำในแม่น้ำลำคลองแล้ว ก็ไม่ถือเป็นละเมิด เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับความสะดวกเป็นพิเศษ เช่นคำพิพากษาฎีกาที่ 489/2535 วินิจฉัยว่า ลำเหมืองน้ำผ่านนาของจำเลยทั้งสอง โจทก์ใช้น้ำเหมืองดังกล่าวทำนามากว่า 40 ปีแล้ว ต่อมาจำเลยทั้งสองถมเหมืองที่ผ่านที่ดินของตนจนเป็นเหตุให้โจทก์ไม่สามารถใช้น้ำจากเหมืองนั้นเพื่อประโยชน์จากการทำนาได้ต่อไปเนื่องจากขาดน้ำ ดังนี้ถือว่าจำเลยทั้งสองทำละเมิดต่อโจทก์ จะเห็นได้ว่าการที่โจทก์ไม่สามารถใช้น้ำในเหมืองได้ ถือเป็นความเสียหายโดยพิเศษ โจทก์จึงมีอำนาจฟ้อง

ประการที่สาม กระทำที่ถือเป็นการละเมิดนั้นจะต้องเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ มิฉะนั้นย่อมถือว่าผู้นั้นมิได้ทำละเมิด

ประการที่สี่ การกระทำที่ถือเป็นการละเมิดนั้นจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลอื่น โดยความเสียหายนั้นจะต้องเกิดขึ้นจริงๆ(Actual) กล่าวคือความเสียหายนั้นต้องมีอยู่หรือได้มีอยู่แล้วขณะที่ฟ้องร้องให้รับผิดชอบ หากความเสียหายยังไม่เกิดขึ้น แม้จะมีความคาดหมายว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นก็ยังไม่เป็นการละเมิด เช่น กรณีโรงงานระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำทำให้เกิดมลพิษในแม่น้ำสายหนึ่ง หากยังไม่ปรากฏว่าประชาชนผู้ใดเสียชีวิต บาดเจ็บ หรือเจ็บป่วย หรือเดือดร้อนรำคาญจากมลพิษดังกล่าว ย่อมถือว่าโรงงานแห่งนี้มิได้กระทำละเมิดต่อผู้ใด แต่อย่างไรก็ตามโรงงานแห่งนี้ก็จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอื่น เช่นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายละเมิดในลักษณะอื่นๆได้แก่ ความเสียหายอันเกิดจากของตกหล่นจากโรงเรือนตามมาตรา 436 ซึ่งนำมาใช้ได้กับคดีสิ่งแวดล้อมในกรณีทิ้งของเสียลงจากอาคารลงสู่ที่ดินของผู้อื่น และความเสียหายที่เกิดจากทรัพยากรอันตราย ตามมาตรา 437 วรรคสอง ซึ่งนำมาใช้ได้กับคดีสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับวัตถุอันตราย เช่น กรณีน้ำมันเบนซินรั่วไหลลงสู่แม่น้ำและมีชาวบ้านปลูกบ้านอยู่ริมแม่น้ำได้ทั้งถ่านไฟที่เหลือจากการหุงต้มอาหารประจำวันอันเป็นการกระทำตามปกติ น้ำมันที่ฉนวนน้ำจึงลุดคุดไฟและไหม้บ้านเรือนและทรัพย์สินของโจทก์ที่อยู่ริมน้ำจำนวน 34 ราย ดังนี้ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทของผู้ที่ทำน้ำมันรั่วไหล ซึ่งต้องรับผิดชอบตามกฎหมายละเมิด

จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยละเมิดทั้งหมดเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของมนุษย์แต่ไม่ได้คุ้มครองผลประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการโดยตรง

2.กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน

นอกจากหลักเกณฑ์เรื่องละเมิดแล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยปัญหาสิ่งแวดล้อมในส่วนทับที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สินได้แก่

บทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³⁹ มาตรา 1337 บัญญัติว่า “บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไว้รู้ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไปได้”

จากบทบัญญัตินี้ แม้โจทก์จะไม่ต้องนำสืบว่าจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อตามมาตรา 420 แต่ในการฟ้องร้องตามมาตรา 1337 นี้ บุคคลที่จะฟ้องร้องได้นั้นจะต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น และบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ยังจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษมากกว่าประชาชนอื่น ๆ ด้วย มิฉะนั้น การฟ้องร้องโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 1337 จึงไม่อาจจะเกิดขึ้นได้

ข) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเก็บกักน้ำและการระบายน้ำระหว่างที่ดินที่อยู่ติดกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1339 บัญญัติว่า “เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมดาจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตนน้ำไหลตามธรรมดาอย่างที่ดินต่ำ และจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไว้รู้ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกันเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน”

ค) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการป้องกันการรั่วซึมของน้ำและสิ่งโสโครก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1342 บัญญัติว่า “บ่อ สระ หลุมรับน้ำโสโครก หรือหลุมรับปุ๋ย หรือขยะมูลฝอยนั้นท่านว่าจะขุดในระยะสองเมตรจากแนวเขตที่ดินไม่ได้คูหรือการขุดร่องเพื่อวางท่อน้ำใต้ดินหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันนั้น ท่านว่าจะทำใกล้แนวเขตที่ดินกว่าครึ่งหนึ่งแห่งส่วนลึกของคูหรือร่องนั้นไม่ได้แต่ถ้าทำห่างแนวเขตหนึ่งเมตรหรือกว่านั้นท่านว่าทำได้ถ้ากระทำการดังกล่าวไว้ในสองวรรคก่อนใกล้แนวเขตไว้รู้ท่านว่าต้องใช้ความระมัดระวังตามควร เพื่อป้องกันมิให้ดินหรือทรายพังลง หรือมิให้น้ำหรือสิ่งโสโครกซึมเข้าไป”

³⁹ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 2 กรรมสิทธิ์ หมวด 2 แคนแห่งกรรมสิทธิ์ มาตรา 1337.

จะเห็นว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ว่าด้วยทรัพย์สินนั้น ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการใช้ทรัพย์สินบางประการเท่านั้น ไม่ได้มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับกฎหมายลักษณะละเมิด

(4) ทฤษฎีความรับผิดชอบระหว่างประเทศ (International Responsibility Principles)

1) หลักการพื้นฐาน

กฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องความรับผิดชอบระหว่างประเทศกำหนดพันธกรณีเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของรัฐที่จะต้องป้องกัน ระวังหรือบรรเทาภัยอันตรายซึ่งตามหลัก *Sic utere tuo ut alienum non laedas* อันเป็นหลักการสำคัญในอันดับแรกว่ารัฐจะต้องใช้สิทธิของตนทางที่ไม่เป็นภัยต่อบุคคลระหว่างประเทศ (Subjects of international law) อื่นๆ อันเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลใช้บังคับได้ทั่วไป (*erga omnes*) โดยคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการระงับข้อพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกา และแคนาดาในคดี *Trail Smelter Arbitration* ปี 1941 ก็ยืนยันหลักการเดียวกันนี้ว่า “ไม่มีรัฐใดมีสิทธิที่จะใช้หรือปล่อยให้มีการใช้ดินแดนของตนในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแม้แต่ในรูปของควันไฟ ในหรือไปยังดินแดนของรัฐอื่น หรือต่อทรัพย์สิน หรือผู้คนในดินแดนนั้น” ซึ่งตามหลัก *The greater covers the less* ในเมื่อแม้แต่ความเสียหายในรูปของควันไฟหรือฝุ่นละอองก็ยังคงเป็นความผิดแล้ว ถ้าเป็นอันตรายร้ายแรงกว่านั้นเช่นเป็นฝุ่นละอองสารกัมมันตภาพรังสีเองที่มีอันตรายกว่าหลายหมื่นหลายพันเท่าย่อมยิ่งจะเป็นความผิดที่ร้ายแรงยิ่งขึ้นอีก หลักการนี้ได้รับการยืนยันอีกในคดี *Corfu Channel* ว่า “ทุกรัฐมีพันธกรณีในอันที่จะไม่ปล่อยให้ดินแดนของตนถูกใช้สำหรับการกระทำที่ละเมิดสิทธิของรัฐอื่น ทั้ง ๆ ที่รู้ดี” การละเมิดหลักการดังกล่าวนี้จะก่อให้เกิด “ความรับผิดชอบของรัฐ” (State responsibility)

ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ สิ่งที่ต้องทำ 3 ประการอันเป็นผลจากการกระทำอันเป็นความผิดระหว่างประเทศ (*internationally wrongful act*) คือ

1. สิ่งแรกที่รัฐผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องกระทำคือ ต้องหยุดการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศของตน
2. สิ่งที่สองที่ต้องทำคือการเยียวยาหรือชดเชยค่าเสียหายแทนการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ถูกละเมิดนั้น
3. สิ่งที่สามที่ต้องทำ คือการทำให้สถานการณ์ซึ่งพันธกรณีที่ถูกละเมิดนั้นมุ่งที่จะให้มีกลับคืนสู่สภาพเดิมทั้งหมดตามหลัก *restitution in integrum* กับหลักมาตรการที่มีผลย้อนหลัง (*retroactive measures*)

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงแล้วการที่จะทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างกลับคืนสู่สภาพเดิมทุกประการ *restitution in integrum* ในหลาย ๆ เรื่องมักจะเป็นไปได้ จึงมีทางออกให้เลือกสามทางด้วยกันคือ

1. ตามหลัก *ex nunc* ซึ่งเกี่ยวกับปัจจุบัน อันมุ่งต่อการให้ต้องคืน “สิทธิ” ที่ถูกลิดรอนไป โดยมีขอบด้วยกฎหมายอันเป็นความผิดระหว่างประเทศ *internationally wrongful act* มองในแง่ของรัฐที่ได้รับความเสียหาย⁴⁰

2. ตามหลัก *ex tunc* ซึ่งเกี่ยวกับอดีตที่มุ่งต่อการจ่ายค่าเสียหายสำหรับผลเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่เป็นความผิดระหว่างประเทศ หลัก *ex tunc* มองในแง่ของผลที่เป็นรูปธรรมจากการกระทำของรัฐที่กระทำการละเมิดระหว่างประเทศ

3. ตามหลัก *ex ante* ซึ่งเกี่ยวกับอนาคตที่มุ่งต่อการยืนยันพันธกรณีที่ถูกละเมิด ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของหลักประกันว่าจะไม่เกิดมีการละเมิดเช่นนั้นอีกในอนาคต หลัก *ex ante* เป็นเรื่องของความน่าเชื่อถือของหลักการที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรก

การละเมิดหน้าที่ที่จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือการละเมิดพันธกรณีที่จะต้องป้องกันมิให้เกิดความเสียหายเป็นองค์ประกอบของความรับผิดชอบระหว่างประเทศของรัฐทุกรัฐและถ้าไม่มีความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของรัฐที่ทำได้โดยไม่ผิดกฎหมายก็ไม่ถือว่าได้มีการละเมิดพันธกรณีที่มีความสำคัญในอันดับแรก (*primary obligation*) หรือความบกพร่องที่ละเว้นหรือไม่สามารถป้องกันมิให้เกิดผลเสียหาย ดังนั้น ความรับผิดชอบในขั้นนี้จึงอยู่บนพื้นฐานของการที่เกิดความเสียหายที่ต้องป้องกันมิให้เกิดขึ้นเพียงอย่างเดียว การเกิดมีความเสียหายจึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งสำหรับพิสูจน์ความรับผิดชอบของทุก ๆ รัฐในระดับนี้ความเชื่อมโยงของความเป็นสาเหตุ (*Causality*) ระหว่างรัฐที่ เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายกับรัฐที่ได้รับความเสียหาย จึงต้องดูต่อไปอีกว่าความเป็นสาเหตุ มีหลักการและเกณฑ์ (*criterion*) ที่ต้องใช้ในการวินิจฉัยอย่างไร

2.3.3 ทฤษฎีความรับผิดชอบคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ

(1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกาได้นำทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม และทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาดมาประยุกต์ใช้เพื่อการเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่นสิทธิในการฟ้องตามกฎหมาย *The Environmental Protection* ด้วยเหตุที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนอเมริกาทุกคนมีสิทธิและหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงให้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำหรือจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิด

⁴⁰ ศาสตราจารย์ ดร.วิสูตร ตูยานนท์. (2554). ความรับผิดชอบระหว่างประเทศและระบอบความรับผิดชอบสำหรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์, เอกสารประกอบการบรรยายในการประชุมระหว่างประเทศ, หน้า 6-8.

ปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้เกี่ยวกับคุณค่าสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในฐานะเป็นปากเสียงแทนประชาชนในปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้มีสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาล ในกรณีที่เกิดหรืออาจเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น และในการฟ้องร้องนั้นหากว่าได้มีกฎหมาย คำสั่งคำอนุญาต หรือมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว โจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำการที่ผิดไปจากข้อบัญญัติดังกล่าวก็พอ แต่ถ้าไม่มีข้อบัญญัติใด ๆ โจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่าสิ่งแวดล้อมที่เสียไปมีมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับทางเศรษฐกิจ และจำเลยมีวิธีทำให้เกิดความเสียหายได้น้อยกว่าที่เป็นอยู่ แต่ไม่ทำก็เพียงพอแล้ว และในกรณีที่มีการก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษได้กระทำและเกิดผลร้ายในมลรัฐหนึ่งและผลนั้น ได้ขยายไปยังมลรัฐอื่นด้วย เช่นนี้ ศาลสูงแห่งมลรัฐอเมริกาได้วินิจฉัยและวางหลักเกณฑ์โดยอาศัยทฤษฎีทั้งสองดังกล่าวว่าผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายต้องรับผิดชอบในกรณี ไม่ว่าความเสียหายนั้น จะเกิดขึ้น กับบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือธุรกิจหรือทรัพยากรธรรมชาติด้วยเหตุบังเอิญหรือเหตุสุดแตรกประการใดก็ตาม

(2) ประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นมีการนำหลัก No Fault Liability มาใช้เนื่องจากปัญหาเหมืองแร่ซึ่งมีการขุดเหมืองทองแดงและถ่านหินตั้งแต่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในสมัยเมจิ ทำให้ชาวบ้านได้รับผลกระทบมีการเจ็บป่วยจากสารพิษที่เจือปนในน้ำมีการฟ้องเรียกค่าเสียหาย ซึ่งหลักกฎหมายแพ่งญี่ปุ่นระบุ ผู้ที่ต้องชดเชยค่าเสียหายต้องเป็นผู้กระทำโดยประมาทเลินเล่อและก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าว หากผู้กระทำไม่ได้ประมาทเลินเล่อ แม้ผู้เสียหายจะได้รับอันตรายก็ตามผู้กระทำไม่ต้องรับผิดชอบ ต่อมามีการพัฒนาหลักกฎหมายโดยนำหลัก No Fault Liability มาใช้โดยให้ผู้เสียหายเรียกค่าเสียหายจากผู้ทำละเมิดได้แม้ผู้กระทำจะมีได้ประมาทเลินเล่อ รวมทั้งได้มีการนำหลักดังกล่าวบทบัญญัติในมาตรา 109 ของพระราชบัญญัติเหมืองแร่ และหลัก No Fault Liability เป็นหลักการที่สำคัญที่ถูกนำมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่น

2.3.4 ทฤษฎีความรับผิดชอบคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยทฤษฎีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดถูกนำมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่โจทก์เพียงพิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษ โดยไม่ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเพราะเพียงโจทก์สืบให้ศาลเห็นว่ามลพิษเกิดจากการกระทำของจำเลยหรือแหล่งมลพิษอยู่ในความครอบครองของจำเลย จำเลยต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์และในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 มาตรา 63 ซึ่งได้บัญญัติถึงความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากวัตถุอันตรายซึ่งอยู่ในความครอบครองไว้ว่า ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ขนส่ง หรือผู้มีไว้ใน

ครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแก่วัตถุอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัยหรือเกิดเพราะความผิดของผู้เสียหายนั่นเอง⁴¹

2.4 การควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมกับการเกษตรพันธะสัญญาโดยรัฐ

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่า การทำเกษตรแบบพันธะสัญญาถูกนำมาใช้ในประเทศไทยครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ.2513 และภาครัฐบาลไทยได้ทำการส่งเสริมอย่างจริงจังเพื่อต้องการลดปัญหาความยากจน โดยบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 เป็นต้นมา และยังมี การส่งเสริมให้บริษัทเอกชนไทยไปทำเกษตรแบบพันธะสัญญากับเกษตรกรในประเทศเพื่อนบ้านด้วย เกษตรพันธะสัญญามักจะถูกนำเสนอจากภาครัฐและเอกชนในทางบวกว่าเป็นหนทางที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้มีรายได้และผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่แน่นอนขึ้น ทั้งยังช่วยให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งทุน เทคโนโลยีการผลิตและมีตลาดที่แน่นอน แต่อย่างไรก็ตาม การทำเกษตรแบบพันธะสัญญามักเป็นการทำการเกษตรขนาดใหญ่เพื่อการส่งออกจึงได้มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาช่วยในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรด้านอาหารให้เพียงพอกับความต้องการ โดยลดความเสียหายต่อพืชผลทางเกษตรอันเกิดจากศัตรูพืชต่าง ๆ เช่น วัชพืช แมลงที่เหาะกินพืชผลการเกษตร และศัตรูพืชที่ทำให้เกิดโรคพืชต่าง ๆ เช่น เพลี้ย ตั๊กแตน หนอน ฯลฯ เป็นต้น โดยใช้สารเคมีกำจัดวัชพืชและศัตรูพืชและฆ่าแมลงที่กัดกินพืช และใช้สารเร่งการเติบโตของผลิตผลทางเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของสารเคมีที่ย่อยสลายได้ยาก ทำให้เกิดสารพิษตกค้างทั้งในผลิตผลทางการเกษตรและบนพื้นดินที่ใช้ทำการเกษตร ตลอดจนก่อให้เกิดมลพิษในน้ำบาดาล โดยเป็นเหตุให้เกิดปัญหาตามมามากมายหลายอย่าง ได้แก่ ปัญหาการใช้สารเคมีในปริมาณที่มากเกินไปจนเกินความจำเป็น ทำให้เกิดการตกค้างของสารเคมีในดิน น้ำ และอากาศ ผลิตผลทางการเกษตรและห่วงโซ่อาหาร เพราะสารเคมีกำจัดศัตรูพืชทุกชนิดเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิต หากใช้เกินความจำเป็นหรือขาดความระมัดระวังในการใช้แล้ว จะทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ ในระบบตลาดหรือสังคมทุนนิยมเกษตรกรจะตัดสินใจผลิตพืชชนิดใด ก็ขึ้นอยู่กับผลตอบแทนสุทธิหรือรายได้สุทธิที่จะได้รับจากการผลิต รายได้สุทธิต่อไร่จากการผลิตของเกษตรกรก็จะขึ้นอยู่กับราคาและจำนวนของผลิตผลนั้น การลดหรือเลิกใช้สารเคมีอาจทำให้ผลิตผลที่ได้น้อยลง รวมทั้งเกิดความเสียหายจากศัตรูพืช เกษตรกรจะตัดสินใจโดยพิจารณาว่ารายได้ที่เป็นตัวเงินที่ได้รับน้อยลงจากความเสียหาย

⁴¹ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 มาตรา 63.

ของผลผลิตจะคุ้มกับต้นทุนในส่วนของสารเคมีที่ลดลงหรือไม่ การที่เกษตรกรไม่สามารถแบกรับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนของรายได้ ทำให้เกษตรกรตัดสินใจโดยไม่คำนึงว่าการลดการใช้สารเคมีจะทำให้เกิดประโยชน์หรือสวัสดิการต่อสังคมในเชิงมหภาคสูงขึ้นเท่าใด

สารเคมีในการปราบศัตรูพืช คือ สารเคมีใด ๆ ก็ตามที่นำมาใช้เพื่อฆ่าทำลายหรือยับยั้งการเจริญเติบโตของวัชพืช ไม่ว่าจะเป็นในขณะที่วัชพืชงอกขึ้นมาแล้วหรือยังเป็นเมล็ดอยู่ ตลอดจนขึ้นส่วนต่าง ๆ ของวัชพืชที่ขยายพันธุ์ได้ที่อยู่ในดินหรืออยู่บนดินเป็นสารที่ใช้ป้องกัน ทำลาย ไล่ และลดปัญหาของศัตรูพืชและสัตว์ก่อความรำคาญ เช่น เพลี้ย หนอนผีเสื้อ ตั๊กแตน จิ้งหรีด เป็นต้น สารกำจัดศัตรูพืชอาจเป็นสารเคมี หรือสารชีวภาพที่ใช้ในการทำลายหรือยับยั้งการเจริญเติบโตของสัตว์ หรือวัชพืชที่ส่งผลกระทบต่อพืชที่เราปลูกให้มีปริมาณลดลง ปัจจุบันมีการใช้กันอย่างแพร่หลาย แต่การใช้สารเคมีนั้นมีผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้บริโภคอีกเช่นกัน การที่ได้รับสารเคมีติดต่อกันเป็นเวลานาน อาจทำให้เกิดโรคต่าง ๆ ได้ เช่น โรคผิวหนัง โรคเกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ และโรคที่ร้ายแรงอย่างเช่น โรคมะเร็ง เป็นต้น

ในประเทศต่าง ๆ ในโลกต่างก็ตระหนักถึงพิษภัยดังกล่าวและพยายามร่วมมือกันที่จะแก้ปัญหาในหลาย ๆ ด้าน ทั้งในระดับสากลในรูปของกฎหมายระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค หรือแม้แต่ในแต่ละประเทศก็มีอนุสัญญาต่าง ๆ เป็นจำนวนมากที่มุ่งที่จะแก้ปัญหามลภาวะระดับโลกทั้งในชั้นบรรยากาศ บนพื้นดิน ใต้ดินและในน้ำ ใต้ทะเล โดยมีกฎหมายระหว่างประเทศบัญญัติไว้ทั้ง 3 เรื่อง เรื่องที่หนึ่งมลภาวะทางอากาศ คือ พิธีสารเกียวโต อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาภาวะโลกร้อน เรื่องที่สองมลภาวะทางน้ำ ทางทะเล คือ อนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยกฎหมายทะเล อันเป็นเรื่องมลภาวะที่เกี่ยวกับการทิ้งเท (Dumping) กากสารพิษ (Toxicant) ลงในทะเล และเรื่องที่สามมลภาวะบนพื้นดินและใต้พื้นดิน คือ อนุสัญญาบาเซล ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของรัฐบาลนานาชาติที่จะก่อให้เกิดมลภาวะ ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อมวลมนุษยชาติ ตลอดจนสัตว์และพืช ทั้งนี้เพราะนานาชาติตระหนักดีว่ามลภาวะที่ก่อให้เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าทางอากาศ ทางทะเล และบนพื้นดินและใต้พื้นดินก็ตาม เริ่มเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตความเป็นอยู่ และสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช มากขึ้นทุกที⁴²

เนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ และกฎหมายแต่ละฉบับนั้นได้กำหนดบทบาทของบุคคลหรือคณะบุคคลหลายจำพวกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งมีเนื้อหามากเกินกว่าที่จะนำเสนอในที่นี้ได้ทั้งหมด

⁴²วลิรัตน์ หาญสุวรรณชัย. (2556). บทความเรื่องปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อม. รายวิชา 830329 สาขาวิชาพัฒนาสังคม ภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 86-89.

จึงจะนำเสนอเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายโดยตรง เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินกิจการ เป็นผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือกฎหมาย หรือเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่กำลังเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีบทบาทสำคัญที่จะทำให้กฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีประสิทธิภาพจริงในทางปฏิบัติหรือไม่

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมกับการเกษตรพันธะสัญญา⁴³

การนำเสนอเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อมกับการเกษตรพันธะสัญญานั้นจะแยกเป็นสองส่วน คือ เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

1. เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

1.1 นายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเป็นพิเศษสำหรับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในกรณีฉุกเฉินดังที่มาตรา 9 บัญญัติว่า

“เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณสุขอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควร ให้ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าวกระทำหรือร่วมกันกระทำการใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุม ระวังหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ในกรณีที่ทราบว่ามีบุคคลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้กระทำการใดอันมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุอันตรายดังกล่าวด้วย

อำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีได้ โดยให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า”

⁴³ อำนาจ วงศ์บัณฑิต. (2547). *กฎหมายสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 618-620.

กรณีที่นายกรัฐมนตรีจะมีคำสั่งตามมาตรา 9 ใต้นั้นจะต้องเกิดเหตุการณ์ดังนี้ คือ

1) มีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณชน หากเป็นเพียงอันตรายธรรมดาที่ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขโดยเร่งด่วน หรืออาจเป็นอันตรายที่มีได้เกิดต่อสาธารณชนเป็นการทั่วไป เพียงแต่เกิดขึ้นแต่เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งแล้ว นายกรัฐมนตรีย่อมไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา 9 ได้

2) เหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายนั้นอาจเกิดจากภัยธรรมชาติ เช่น การเกิดคลื่นยักษ์ หรืออาจเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือการกระทำของบุคคลก็ตาม เช่น รถบรรทุกสารเคมีพลิกคว่ำทำให้มีสารพิษร้ายแรงหกกระจายไปทั่วบริเวณกว้าง เป็นต้น หากมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายที่มีได้เกิดจากภัยธรรมชาติหรือมลพิษ เช่น การเกิดเพลิงไหม้ทั่วไป นายกรัฐมนตรีไม่น่าจะใช้อำนาจตามมาตรา 9 ได้

3) หากปล่อยเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายดังกล่าวไว้ จะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินอย่างมาก ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐหรือเอกชนก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าหากไม่ก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพ หรือไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินมากแล้ว นายกรัฐมนตรีไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 9 ได้ ส่วนกรณีใดจะถือว่าเป็นอันตรายร้ายแรง หรือก่อให้เกิดความเสียหายบ้างนั้น ต้องพิจารณาเป็นกรณีไป

เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายเข้าลักษณะดังกล่าวในวรรคก่อนแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจสั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใดดำเนินการเพื่อควบคุม ระวังหรือบรรเทาผลร้ายนั้นได้ตามสมควร คำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ให้บุคคลดำเนินการใดนั้นจะต้องเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และจะต้องไม่เป็นการสั่งบุคคลดำเนินการอะไรเกินความจำเป็น

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งตามมาตรา 9 แล้ว บุคคลที่ฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวจะได้รับโทษตามมาตรา 98 ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 9 หรือขัดขวางการกระทำใด ๆ ตามคำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หรือขัดขวางการกระทำใด ๆ ตามคำสั่งดังกล่าวเป็นผู้ซึ่งก่อให้เกิดอันตราย หรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

1.2 เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ⁴⁴

⁴⁴พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 68.

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการทำให้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มีผลอย่างจริงจังในทางปฏิบัติหรือไม่ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจเป็นเจ้าหน้าที่จากกรมควบคุมมลพิษหรือจากส่วนราชการอื่นก็ได้เพราะมาตรา 4 กำหนดว่าเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้แก่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีได้ระบุว่าจะต้องมาจากหน่วยงานใดในทางปฏิบัติ นั้น มักแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากกรมควบคุมมลพิษและเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีบทบาทในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหลายประการดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ เสียงหรือความสั่นสะเทือนต้องปฏิบัติตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดแล้ว มาตรา 68 ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวติดตั้งหรือจัดให้มีซึ่งเครื่องมือ อุปกรณ์หรือระบบใด ๆ เพื่อให้มลพิษจากแหล่งกำเนิดนั้นเป็นไปตามมาตรฐาน ไม่มีบทลงโทษในกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ดี เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจต้องอาศัยสภาพบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เพราะเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

2) ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดแล้ว มาตรา 70 ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวติดตั้ง ก่อสร้าง จัดให้มีหรือปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียเพื่อให้ น้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวเป็นไปตามมาตรฐาน การฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษดังกล่าวมิได้มีบทลงโทษทางอาญาไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ด้วยเหตุนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะต้องอาศัยสภาพบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

3) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับน้ำเสียหรือของเสีย

4) มาตรา 81 กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษรับและตรวจสอบรายงานการทำงานของระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น ระบบกำจัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของแหล่งกำเนิดมลพิษต่าง ๆ ในมาตรา 68 และมาตรา 70 อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง ทั้งนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจทำความเห็นในรายงานดังกล่าวด้วยก็ได้ การดำเนินการดังกล่าวของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะทำให้สามารถติดตามและเฝ้าระวังการระบายมลพิษจากแหล่งกำเนิดต่าง ๆ ได้อย่างใกล้ชิด

5) เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

6) เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีหน้าที่ประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่าต่อมาจะมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งอาจนำมาใช้เพื่อให้คำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเกิดสภาพบังคับขึ้นมา แต่สภาพบังคับตามกฎหมายนี้ก็อาจยังไม่เพียงพอที่จะทำให้มีการสั่งปิดแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องได้ เนื่องจากเป็นแต่เพียงการสั่งปรับทางปกครองหรือให้เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการบางอย่างโดยเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้อยู่ในคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ดังนั้น จึงควรต้องมีการพิจารณาถึงอำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษใหม่ เช่น ควรให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจสั่งปิดแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ หากว่าไม่มีหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจในเรื่องดังกล่าว หรือในกรณีที่หน่วยงานอื่นมีอำนาจในการสั่งปิด สั่งพักหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ แต่ไม่ใช่ภายในระยะเวลาอันสมควร โดยไม่มีเหตุผลที่รับฟังได้ น่าจะให้อำนาจเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษใช้อำนาจดังกล่าวแทนเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นนั้นได้

1.3 เจ้าพนักงานท้องถิ่น⁴⁵

เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ของทางราชการอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของตน และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีบทบาทในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังนี้

1) หากมีการประกาศให้พื้นที่ใดเป็นเขตควบคุมมลพิษ เจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตนั้นจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการ เพื่อลดและขจัดมลพิษเพื่อเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 60 ทั้งนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะให้ความช่วยเหลือในเรื่องดังกล่าวตามความจำเป็น

⁴⁵พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 60.

2) เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้รับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียภายในเขตของตนตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 73

3) เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนำน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งดังกล่าวไปบำบัดหรือกำจัดกับผู้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามมาตรา 74 รวมทั้งการกำหนดวิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หากมีผู้รับใบอนุญาตเช่นว่านั้นภายในเขตดังกล่าวตามมาตรา 75

4) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่รวบรวมรายงานการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย และเครื่องมืออุปกรณ์ในการควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่นซึ่งจัดทำโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 80 และนำส่งรายงานดังกล่าวอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้งต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ทั้งนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะทำความเห็นประกอบด้วยก็ได้ตามมาตรา 81

5) ในท้องถิ่นที่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการส่วนท้องถิ่นนั้น มาตรา 93 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่จัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับและเรียกเรื่องค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

1.4 ผู้ว่าราชการจังหวัด

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่บางประการในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

1) ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือภัยอันตรายต่อสาธารณสุขอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือมลพิษที่นายกรัฐมนตรีสวมสามารถใช้อำนาจตามมาตรา 9 สั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำการเพื่อควบคุม บรรเทาหรือระงับผลร้ายนั้นตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น นายกรัฐมนตรีนอาจมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งดังกล่าวแทนภายในจังหวัดนั้น ๆ ได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรียังต้องทำเป็นคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา เคยมีการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวในกรณีของการออกคำสั่งห้ามเลี้ยงกิ้งกูดดำในพื้นที่น้ำจืดตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 37 หากมีการประกาศในพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดในจังหวัดนั้นเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือเขตควบคุมมลพิษ

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตามมาตรา 58 ในการที่จะกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษในเขตควบคุมมลพิษในเขตจังหวัดของตนให้สูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ประกาศโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 55 หรือที่ประกาศตามกฎหมายอื่น

4) ในทางปฏิบัตินั้น มีการแต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

2. เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ ซึ่งต่างก็มีบทบัญญัติที่กำหนดบทบาทของเจ้าหน้าที่ของตนในรายละเอียดที่แตกต่างกันไป โดยใช้กับเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมด้วย การนำเสนอรายละเอียดดังกล่าวในที่นี้ จึงจะกล่าวเฉพาะในภาพรวมเท่านั้นว่า กฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นมักจะมีบทบัญญัติที่ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถจัดการหรือควบคุมกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีคำสั่งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว กฎหมายบางฉบับกำหนดบทลงโทษไว้ พร้อมกันนี้ บางครั้งก็ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบางอย่างแทนบุคคลดังกล่าว และให้เรียกค่าใช้จ่ายจากบุคคลเช่นว่านั้นในภายหลัง

2) กฎหมายหลายฉบับได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตสำหรับการกระทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การประกอบกิจการโรงงาน เป็นต้น หากมีการดำเนินกิจการโดยมิได้รับอนุญาต กฎหมายมักจะกำหนดบทลงโทษไว้

3) ในกรณีที่มีการปฏิบัติผิดเงื่อนไขในใบอนุญาต ตลอดจนการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง กฎหมายหลายฉบับให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการสั่งเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตได้ มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เพราะผู้ประกอบการทั้งหลายที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมมักเกรงกลัวการถูกสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต เนื่องจากทำให้เขาไม่สามารถหารายได้อีกต่อไป

4) กฎหมายมักให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเข้าไปในสถานที่ประกอบการหรือบริเวณที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อตรวจสอบการฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่ง ตลอดจนการสั่งยึดอายัด

หรือเก็บตัวอย่างอันเป็นประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหารวมทั้งการดำเนินคดีผู้ที่ขัดขวางการดำเนินการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ที่จะได้รับโทษทางอาญา⁴⁶

โดยทั่วไปแล้ว เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ นั้นมักมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั่วประเทศ เพราะเป็นกฎหมายของราชการส่วนกลางที่กรมต่าง ๆ เป็นผู้บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในราชการส่วนกลางอาจมีไม่เพียงพอ ในทางปฏิบัติจึงมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย แต่บางหน่วยงานก็แต่งตั้งเฉพาะข้าราชการจากหน่วยงานของตนที่ประจำอยู่ต่างจังหวัดเท่านั้นเป็นเจ้าหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของตน

กฎหมายบางฉบับกำหนดไว้โดยตรงว่า ให้เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 เป็นต้น ส่วนกฎหมายที่เป็นของท้องถิ่นโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 นั้น มักกำหนดให้ข้าราชการในท้องถิ่นนั่นเองเป็นเจ้าหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ

2.5 เกี่ยวกับการลงโทษเมื่อก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม

การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เกิดผลต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับเนื้อหาของกฎหมายที่ครอบคลุมประเด็นปัญหาต่าง ๆ หรือไม่ และองค์กรที่ใช้บังคับกฎหมายแล้ว ยังขึ้นอยู่กับมาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อนำมาบังคับใช้กับผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย สำหรับมาตรการในเชิงกฎหมายนั้น ประกอบด้วยมาตรการบังคับทางปกครอง มาตรการบังคับทางอาญา และมาตรการบังคับทางแพ่ง นอกจากนี้ ความเกี่ยวพันระหว่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2435 กับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ในลักษณะของความเกี่ยวพันในเชิงสหสัมพันธ์ หรือเชิงปฏิสัมพันธ์ต่อกัน รวมไปถึงข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ย่อมมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายทั้งสิ้น ซึ่งสามารถแยกพิจารณา ดังนี้⁴⁷

⁴⁶วราณูช ภูวรักษ์. (2555). ปัญหาการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น. การอบรมหลักสูตร ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 10 สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.2555. หน้า 21.

⁴⁷สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. (2547). การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 83.

2.5.1 มาตรการบังคับทางปกครอง⁴⁸

เป็นมาตรการที่นำมาใช้เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม อันเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสม มาตรการหนึ่ง เนื่องจากเป็นมาตรการที่ไม่กระทบต่ออิสรภาพของผู้กระทำผิด แต่กลับส่งผล กระทบถึงภาวะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิด เนื่องจากสภาพบังคับทางปกครองจะใช้วิธีการ ลงโทษด้วยการปรับ ซึ่งการปรับในกรณีนี้จะต่างจากโทษปรับทางอาญา กล่าวคือ โทษปรับทาง ปกครองเกิดจากการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 บัญญัติไว้ในส่วนที่ 8 ว่าด้วยการบริการและค่าปรับ การปรับในทาง ปกครองจึงไม่มีเจตนารมณ์ที่จะใช้โทษปรับเป็นการลงโทษทางอาญา

ดังนั้น มาตรา 90⁴⁹ ว่า “เจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ใดหลีกเลี่ยงไม่ จัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียไปทำการบำบัด โดยระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม ของทางราชการ ตามมาตรา 71 หรือมาตรา 72 และการลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสีย หรือของเสีย นั้น ออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขต ที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือ จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัด โดยระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม ของทางราชการ แต่ไม่ยอมชำระค่าบริการที่กำหนด โดยไม่มีสิทธิได้รับการยกเว้นตามมาตรา 89 วรรคสอง อันจะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการที่กำหนดตามมาตรา 88 จนกว่าจะปฏิบัติ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” มาตรการบังคับทางปกครองอีกประการหนึ่งที่นำมาใช้ คือ ระบบการอนุญาต การระงับ หรือการยกเลิก หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบการ การเพิ่มเติม เงื่อนไขในใบอนุญาตประกอบการ การเตือน การเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย รวมถึงการสั่งให้ฟื้นฟู เสียยาล้างสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไป

กรณีความเสียหายเกิดจากหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ก่อเหตุละเมิดขึ้น มีข้อพิจารณาเบื้องต้น ก่อนว่าจะนำคดีไปใช้สิทธิ เรียกร้องค่าเสียหายต่อศาลใดได้ ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐที่ก่อ เหตุละเมิดขึ้นต่อบุคคลผู้เสียหายในคดีเป็นการกระทำทางปกครองหรือไม่เสียก่อน ถ้าเข้า หลักเกณฑ์ว่าการกระทำ ทำให้เกิดความเสียหายนั้นเป็นการกระทำทางปกครอง ผู้เสียหายต้องนำคดี ไปฟ้องศาลปกครอง แต่ถ้าการกระทำดังกล่าวที่ก่อความเสียหายขึ้นไม่ใช่การกระทำละเมิดทาง ปกครอง ก็ต้องไปพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะต่อไป⁵⁰

⁴⁸ อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. เรื่องเดียวกัน. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 34. หน้า 487.

⁴⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 90.

⁵⁰ พินิจ นิติวิทยาเทพ. (2549). มาตรการเยียวยาความเสียหายต่อบุคคลในคดีสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์หลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 34.

การใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลปกครองเท่านั้นที่จะใช้อำนาจตามมาตรการเยียวยา กำหนดความเสียหายในคดีละเมิดทางปกครองได้ ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง พ.ศ.2542 เท่านั้น ซึ่งคดีประเภทนี้เป็นกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอย่างอื่น ที่เป็นการโต้แย้งว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งการกระทำละเมิดนี้ต้องพิจารณาตามความหมายของบทบัญญัติมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การกระทำละเมิดดังกล่าวนี้ ต้องเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของบทนิยามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ดังกล่าวมาแล้ว กระทำละเมิดโดยเหตุที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือออกกฎหรือคำสั่งปกครองหรือคำสั่งหรือละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรกรณีใดกรณีหนึ่ง การกระทำละเมิดนี้ต้องเป็นผลมาจากเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวถึงเท่านั้น หากเป็นการกระทำละเมิดโดยเหตุอื่นที่ไม่สืบเนื่องเป็นผลมาจากเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง คดีจะไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองที่ผู้เสียหายจะนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเพื่อให้เยียวยาความเสียหายได้ การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนตนก็ได้ หากเกิดความเสียหาย หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเช่นกัน ส่วนหากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองตามเงื่อนไขของมาตรา 9(3) ดังกล่าว ผู้เสียหายต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม

2.5.2 มาตรการบังคับทางอาญา

กฎหมายอาญา เป็นกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่งที่มีจุดมุ่งหมายที่จะเป็นกฎหมายป้องกันสังคมมิให้ถูกประทุษร้าย ป้องกันผลประโยชน์ของรัฐ และการใช้อำนาจอื่น โดยมิชอบด้วยกฎหมายของบุคคลในสังคม กฎหมายอาญาเป็นการแสดงออกถึงอำนาจของสังคมที่มีต่อการกระทำ อันเป็นการละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคมนั้น ๆ จึงจัดว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันภัยของสังคมที่ลงโทษผู้ที่มีพฤติกรรมอันเป็นการทำร้ายสังคมและส่วนรวมในลักษณะของการป้องกันและปราบปราม ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากมาตรการอื่น ๆ คือ มีเป้าหมายวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้คนในสังคมและผู้กระทำความผิดรู้สำนึกถึงการกระทำอันฝ่าฝืนความรู้สึกทางศีลธรรมอันเป็นความรู้สึกผิดชอบชั่วดีจากการกระทำนั้น ๆ การกระทำที่เข้าในลักษณะองค์ประกอบของกฎหมายอาญานั้น มิใช่ว่าจะมีบัญญัติไว้แต่เฉพาะในประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น หากแต่ยัง

บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ อีก เช่น พระราชบัญญัติโรงงานและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เป็นต้น

การใช้สิทธิในทางคดีอาญา โดยปรกตินบุคคลทั่วไปที่พบเห็นการกระทำผิดที่มีโทษทางอาญาสามารถที่จะร้องเรียน กล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายได้ ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและสิทธินี้ก็ได้รับการยืนยันอีกในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แต่การร้องเรียนกล่าวโทษก็ยังมิได้เป็นหลักประกันว่าจะมีการดำเนินการทางคดีอาญากับผู้เสียหาย เนื่องจากผู้กล่าวโทษมิใช่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดอาญานั้นและการพิจารณาว่าจะมีการดำเนินคดีหรือจะฟ้องร้องต่อไปในชั้นศาลหรือไม่ยังคงขึ้นอยู่กับเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ

ประชาชนทั่วไปซึ่งไม่จำกัดเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้เสียหายก็สามารถที่จะดำเนินการในทางคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดประหนึ่งเป็นผู้เสียหายได้ และเมื่อแจ้งความแล้ว เจ้าพนักงานตามกฎหมายมีหน้าที่ต้องดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดโดยมิชักช้า แต่ก็ปรากฏว่านับแต่มีกฎหมายเหล่านี้ประชาชนยังใช้สิทธิในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดน้อยมาก การไม่ใช้สิทธิในการมีส่วนร่วม แม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้แล้วนี้อาจสืบเนื่องมาจากสาเหตุหลาย ๆ ประการ นับตั้งแต่ความรู้กฎหมาย การขาดจิตสำนึกที่จะร่วมกันปกป้องผลประโยชน์ที่เป็นของส่วนรวม และที่สำคัญที่สุดก็คือ ในสังคมที่กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์ การยืนยันสิทธิในการบังคับใช้กฎหมายในระดับปัจเจกไม่ว่าจะเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนรวม จนกลายเป็นความเสี่ยงและเป็นการกระทำที่มีต้นทุนสูง

การบังคับใช้กฎหมายอาญาอันเป็นกฎหมายรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นสิ่งที่มิผู้ศึกษาว่าเหมาะที่จะนำมาปรับใช้กับคดีสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยเฉพาะการบังคับแก่นิติบุคคลที่ก่อมลพิษ พบว่ากฎหมายไทยความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคลนั้นไม่ต่างกับบุคคลธรรมดาที่มีเพียงโทษปรับและริบทรัพย์สินเท่านั้น แต่หลักกฎหมายอาญาที่มีหลักทฤษฎีการลงโทษเพื่อยับยั้งการกระทำ การลงโทษเพื่อให้ความรู้ การเร่งเสริมประสิทธิภาพของมาตรการบังคับและควบคุม เพื่อให้บรรลุผลในการป้องกันมลพิษจึงเสนอให้ริบทรัพย์ร่วมไปถึงเครื่องจักร อุปกรณ์ที่ก่อมลพิษ การสั่งหยุดประกอบการ และให้ศาลใช้ดุลยพินิจรอกำหนดโทษ หรือรอการลงโทษเพื่อควบคุมความประพฤติ การให้เผยแพร่การกระทำผิด การใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยและค่าเสียหายเชิงลงโทษ นอกจากนี้ โทษที่บังคับทางอาญายังกำหนดรายละเอียดพิเศษเพิ่มเติมอีกโดยโทษปรับ โดยให้กำหนดตามรายวัน การคิดเป็นเท่าตัว การคิดค่าเวลา ส่วนการริบ ให้ริบทรัพย์สินตามมูลค่าที่

เสียหาย การคุมประพฤตินิติบุคคล และใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 46 โดยเรียกประกันทัณฑ์บน ห้ามประกอบกิจการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 50⁵¹

2.5.3 มาตรการบังคับทางแพ่ง

มาตรการทางแพ่งเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เป็นมาตรการที่สภาพบังคับเกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการใช้บังคับมาตรการทางอาญาแล้ว ทั้งนี้เพราะมาตรการทางอาญาเพียงประเภทเดียวยังไม่อาจนำไปใช้ในการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสังคมและสิ่งแวดล้อมได้ โดยเฉพาะความเสียหายของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมหรือที่เรียกว่าเหยื่อจากมลพิษ จึงต้องใช้มาตรการทางแพ่งเข้ามารองรับสิทธิของผู้เสียหายที่ได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผู้ละเมิดกฎหมาย

ในคดีสิ่งแวดล้อม การใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อการเยียวยาความเสียหายทางศาล ต้องอาศัยหลักกฎหมายละเมิดทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เนื่องจากหลักการเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายดังกล่าวในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายไว้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตามการกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวอาจมิได้ถึงความเสียหายที่กำหนดและคำนวณเป็นตัวเงินและความเสียหายบางอย่างที่จะขอให้ศาลใช้คำสั่งเยียวยาความเสียหายอย่างอื่นที่ไม่ใช่เป็นตัวเงิน เช่นการกระทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่าง ๆ ที่ผู้เสียหายอาจร้องขอให้ศาลมีคำสั่งระงับหรือให้หยุดกระทำการหรือการกระทำการใด ๆ เพื่อยังความเสียหายให้หมดสิ้นไปเกี่ยวกับการทำให้แพร่กระจายของมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของผู้เสียหาย แทนการเรียกค่าเสียหายที่เป็นตัวเงินก็ได้

กรณีความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิด ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 บัญญัติหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายที่เกิดจากการทำละเมิดไว้ดังนี้

“ค่าสินไหมทดแทนจะชดใช้โดยสภาพใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันถึงให้ใช้เพื่อความปลอดภัยอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย

ศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์ อธิบายว่า มาตรา 438 เป็นบทบัญญัติวางหลักทั่วไปในการกำหนดค่าเสียหาย ซึ่งใช้บังคับในกรณีความเสียหายที่เกิดจากการทำละเมิดตามมาตรา 420 ถึง มาตรา 437 แต่ยังมีบทบัญญัติต่อไปจนถึงมาตรา 447 ในเรื่องค่าเสียหายอยู่อีก จึงเห็นว่าถ้ามีกรณีใดที่มี

⁵¹อุดมศักดิ์ สิ้นธิพงษ์. เรื่องเดียวกัน. อ้างแล้ว เชมอรรถที่ 34. หน้า 504-508.

ความเสียหายที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตราใดเป็นการเฉพาะ ก็ต้องพิจารณาวินิจฉัยไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ส่วนกรณีที่อยู่นอกเหนือจากบทบัญญัติเฉพาะ ก็ต้องพิจารณาวินิจฉัยไปตามบทบัญญัติทั่วไปในมาตรา 438 นี้ และยังเป็นว่าความมุ่งหมายในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามมาตรา 438 มีความมุ่งหมายให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิม เสมือนหนึ่งยังไม่มีกรทำละเมิด⁵²”

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า หลักการพื้นฐานในการกำหนดค่าเสียหายเพื่อเยียวยาตามมาตรการของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้อยู่ และนำไปใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมด้วยนั้นมีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สภาวะเดิมเป็นสำคัญมิได้มีความมุ่งหมายที่จะให้คู่ความตกลงกำหนดค่าเสียหายกันเองได้ตามใจชอบ เพื่อมิให้เกิดการต่อรองเกี่ยวกับการกำหนดค่าเสียหายเพื่อใช้แสวงหากำไรกันในคดีละเมิด นอกเหนือไปจากความเสียหายที่แท้จริง และค่าเสียหายที่จะต้องชดเชยกันสภาพใด เพียงใดนั้น ศาลเป็นผู้กำหนดจากพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการทำละเมิด ซึ่งหมายความว่า ค่าเสียหายจะมากหรือน้อยเพียงใดศาลต้องพิจารณาจากพฤติการณ์และความร้ายแรงของการทำละเมิดที่เกิดขึ้นในคดีมาคำนึงประกอบ นอกจากนี้มาตรา 438 เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการกำหนดให้ศาลวินิจฉัยชดเชยค่าเสียหายไว้เท่านั้น แต่ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับความเสียหายที่ผู้เสียหายรับว่าเป็นประเภทชนิดใดบ้างที่ศาลจะกำหนดให้ชดเชยกัน ดังนั้น ลักษณะของความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจึงต้องใช้บทบัญญัติเฉพาะที่พิจารณาเกี่ยวกับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับในคดีละเมิด

กรณีผู้เสียหายถึงแก่ความตาย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 443 บัญญัติว่า

“ในกรณีทำให้เขาถึงตายนั้น ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่าปลงศพ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ อีกด้วย

ถ้ามิได้ตายในทันที ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล รวมทั้งค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์ทำมาหาได้ เพราะไม่สามารถประกอบกรงานนั้นด้วย

ถ้าว่าเหตุที่ตายลงนั้น ทำให้บุคคลคนหนึ่งคนใดต้องขาดไร้อุปการะตามกฎหมายได้ไซ้ ท่านว่าบุคคลคนนั้นชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น กรณีที่ทำให้บุคคลถึงแก่ความตายนั้น ชีวิตของบุคคลคือสิ่งที่สูญเสียไป การชดเชยชีวิตให้เขากลับคืนมาจึงไม่มีทางเป็นไปได้ การเยียวยาสุดท้ายที่จะทำได้ก็คือการชดเชยเป็นตัวแทน เพราะไม่มีหนทางใดอีกแล้วที่จะชดเชยได้ดีกว่า ดังนั้นกรณีที่ทำให้บุคคล

⁵²จิตติ ดิงศภัทย์. (2526). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้ (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 291.

ถึงแก่ความตายทันทีจึงเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 443 นั้นใช้คำว่า “.....ได้แก่ ค่าปลงศพ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่น ๆ อีกด้วย” และในวรรคสองของมาตรา 443 กฎหมายดังกล่าวยังบัญญัติถึงกรณี ถ้าผู้เสียหายไม่ได้ตายทันที ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล รวมทั้งค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์ทำมาหาได้ เพราะไม่สามารถประกอบกิจการงาน ซึ่งถ้าพิจารณาแล้ว จะพบว่า ค่าปลงศพก็ดี ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่นก็ดี และค่ารักษาพยาบาล รวมทั้งค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์ทำมาหาได้ เพราะไม่สามารถประกอบกิจการงานก็ดี เป็นค่าเสียหายที่จัดเข้าลักษณะเป็นค่าเสียหายที่เกี่ยวกับประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน ซึ่งอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ทั้งสิ้น ซึ่งความเสียหายในลักษณะที่เป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินนี้ สืบเนื่องมาจากความเสียหายที่เป็นผลมาจากความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ ในที่นี้คือ “ความตาย” เป็นหลัก ซึ่งเป็นความเสียหายที่คาดเห็นได้ชัดเจนแน่นอน ศาลสามารถกำหนดค่าความเสียหายได้⁵³

ประเทศไทยได้รับรองสิทธิพลเมืองในการมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี และมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการทางสิ่งแวดล้อมของไทยมีการรับสิทธิเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นผลให้ผูกพันการใช้อำนาจของรัฐ ทุกองค์กรต้องคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและยังกำหนดหน้าที่รัฐไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐให้ต้องปฏิบัติต่อสิทธิพลเมืองในด้านสิ่งแวดล้อมและแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย

การป้องกันและแก้ไขมลภาวะสิ่งแวดล้อมพบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดการมลพิษทุก ๆ ด้าน ก็มีการรับรองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และในปัจจุบันอาจถือได้ว่ามีความสำคัญที่สุดในการจัดการมลพิษทางน้ำที่มีบทบัญญัติที่สำคัญในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางน้ำ โดยเฉพาะคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ และวางนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำ แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ซึ่งกำหนดหน้าที่เจ้าของแหล่งมลพิษมาตรการเกี่ยวกับมลพิษทางน้ำ อำนาจการตรวจสอบโดยพนักงานเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบที่พึง ซึ่งพบว่ากฎหมายมีความครอบคลุมเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำในภาพรวม แต่ยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้ที่มีมากนัก เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีไม่มาก ประกอบกับเป็นกฎหมายที่วางหลักการ

⁵³พรทิพย์ บุญมานะ. (2555). ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี. หน้า 16-17.

กว้าง ๆ ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะ เช่นกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ มารองรับในรายละเอียดจึงมีการบังคับใช้ในกฎหมายเฉพาะมากกว่า⁵⁴

ส่วนกฎหมายทั่วไปพบว่า การบังคับความรับผิดชอบในทางอาญาเพื่อป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ มาตรการโทษปรับและริบทรัพย์อาจเป็นมาตรการที่ทำให้บรรลุผลได้ แต่เนื่องจากผู้กระทำผิดมักเป็นนิติบุคคล การปรับและริบทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญาอาจไม่เป็นผลให้ยับยั้งการกระทำความผิดได้ ความรับผิดชอบทางแพ่งพบว่ามีปัญหาในการฟ้องคดีที่มีผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมาก แต่ผู้ฟ้องคดีเฉพาะบุคคลและปัญหาในภาระการพิสูจน์และผลเสียหายที่พิสูจน์ความเสียหายในหลักกฎหมายละเมิด จึงมีการเสนอให้หลักการการพิสูจน์โดยให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้พิสูจน์เพื่อให้พ้นความรับผิดชอบ และการใช้วิธีการทางเศรษฐศาสตร์มาช่วยประเมินความเสียหาย

กฎหมายสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 แม้มีระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีการบำบัดขึ้นต้นก่อนปล่อยออก แต่ขาดการตรวจสอบ ติดตาม และผู้ครอบครองอาคารมักไม่ให้ความสนใจ จึงทำให้การบังคับใช้ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการป้องกันมลภาวะสิ่งแวดล้อมมีน้อย ทั้งที่พื้นที่เกษตรกรรมเป็นที่มาของมลภาวะสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ แต่ยังไม่มียกเว้นกฎหมายเกี่ยวกับการบำบัดที่ดีเพียงพอ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกัน ควบคุม แก้ไข มลภาวะทางสิ่งแวดล้อมของไทยนั้นยังมีปัญหาอยู่อีกหลายประการ เพราะกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบันที่บังคับใช้ยังไม่ครอบคลุมในการบังคับใช้กฎหมายกับปัญหาครบทุกเรื่องและยังมีขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่น่าจะปรับปรุงให้ดีขึ้น รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติรองรับครอบคลุมตั้งแต่ในระดับนโยบาย มาตรการในการป้องกัน มาตรการในการแก้ไข โดยเฉพาะตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ประกอบกับปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐไม่เพียงพอและการขาดการมีส่วนร่วมของสังคมที่จะเข้ามาช่วยจึงทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม⁵⁵

⁵⁴ พิณิจ นิติวิทยาเทพ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 50. หน้า 44.

⁵⁵ รัฐยญา ฤาแรง. (2556). มาตรการกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขมลพิษทางน้ำ. วารสารกระบวนกร ยุติธรรม,6(2). หน้า 78.

