

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในกรณีที่เกิด ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

3.1.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535

เนื่องจากสภาพปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เลวร้ายลงจนเข้าสู่ภาวะวิกฤติ และผลจากการประชุมนานาชาติที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ที่เรียกร้องต่อนานาชาติให้ร่วมมือและมีบทบาทในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของโลกร่วมกัน ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศไทยที่มีการเรียกร้องจากกลุ่มพลังมวลชนต่าง ๆ ภายในประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ที่รับรองสิทธิของประชาชนในเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้อย่างเป็นรูปธรรม พร้อมทั้งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไว้ในหมวดที่ 6 ด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ดังนั้น ในพ.ศ. 2518 รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ตรากฎหมายพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ขึ้นเพื่อให้เป็นกฎหมายกลางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางที่ดูแลรับผิดชอบในด้านสิ่งแวดล้อมของชาติตามกฎหมายฉบับนี้ พ.ศ. 2534 รัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายที่จะเร่งรัดให้ประเทศไทยก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ โดยได้มีการปฏิรูปกฎหมายที่จะเป็นปัญหาอุปสรรคหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศในแนวทางเช่นว่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นได้ให้ความสำคัญต่อหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยที่การพัฒนาประเทศสามารถกระทำควบคู่กันไปกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมได้ ประกอบกับผลมาจากการประชุมนานาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงรีโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล ที่เรียกร้องให้นานาชาติให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงได้มีการจัดทำและนำพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับ กล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักด้านสิ่งแวดล้อมของชาติ มีหลักการเนื้อหาครอบคลุมการจัดการมลพิษประเภทต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ และส่งเสริมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยการประสานเชื่อมโยงกับกฎหมายเฉพาะด้าน

ที่มีผลบังคับใช้อยู่เดิม¹ ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 และมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมทั้งยกเลิกสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยได้ก่อตั้งหน่วยงานใหม่สามหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยตรง คือ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษและกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ผลจากการปฏิรูปกฎหมายในยุคนั้น นอกจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางด้านสิ่งแวดล้อมของชาติดังที่กล่าวแล้ว ยังได้มีการปรับปรุงแก้ไขและจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อีกหลายฉบับที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น²

จะเห็นได้ว่าความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยมีความแตกต่างจากความเป็นมาและพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีที่มาจากแหล่งหรือบ่อเกิดของกฎหมายที่หลากหลายกว่า ถึงแม้ระบบการจัดทำกฎหมายของไทยจะยอมรับถึงแหล่งที่มาอื่น ๆ ของกฎหมายด้วยก็ตาม แต่โดยหลักแล้วกฎหมายของไทยรวมทั้งกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะมีที่มาจากแหล่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ โดยผ่านกระบวนการจัดทำของฝ่ายนิติบัญญัติที่ให้ความสำคัญกับองค์ความรู้จากต่างประเทศยิ่งไปกว่าจารีตประเพณีข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ หรือของปราชญ์ท้องถิ่นที่มีความเชื่อมโยงกับจารีตประเพณีของท้องถิ่นที่มีอยู่ ทั้งที่จารีตประเพณีหลายอย่างมีความเชื่อมโยงและเป็นประโยชน์ต่อการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของไทยมาตั้งแต่ในอดีต แต่ว่าไม่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายในปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น ในการจัดทำกฎหมายสิ่งแวดล้อมในอนาคตควรที่จะสะท้อนหลักการของจารีตประเพณีของท้องถิ่นที่เป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเอาไว้ในกฎหมายให้เพิ่มมากขึ้น โดยควบคู่ไปกับการรับองค์ความรู้จากต่างประเทศที่

¹อรณิชชา พรหมปรากฏ. (2555). ปัญหาการฟ้องคดีทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 113-114.

²สุนทรียา เหมือนพระวงศ์. (2549). กระบวนการสร้างคุณนิติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.). หน้า 68-67.

สอดคล้องกับบริบทของไทยเพื่อประโยชน์ต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติต่อไป

จากปัญหาเรื่องความยุติธรรมด้านคดีสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมไทยมาโดยตลอด โดยที่กลไกในกระบวนการความยุติธรรมที่มีอยู่ไม่อาจเข้ามาจัดการความขัดแย้งเหล่านี้ได้ เพราะหลายกรณี ข้อพิพาทมิได้ถูกระงับโดยองค์กรที่มีความเหมาะสม ทำให้ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นว่าความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม ว่ามีอยู่จริง ดังนั้น จำนวนคดีสิ่งแวดล้อม เช่น คดีเกี่ยวกับการใช้พลังงานน้ำและการสร้างเขื่อน คดีเกี่ยวกับการจัดผังเมืองผิดพลาด คดีเกี่ยวกับอากาศเป็นพิษและเสียงเป็นพิษ หรือคดีที่เกี่ยวกับการทำเกษตรแล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชน จึงมีอยู่น้อยมากในศาลไทย

การเรียกร้องค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม โดยปกติเป็นไปตามหลักกฎหมายละเมิดที่กำหนดให้ผู้ที่เป็นต้นเหตุก่อความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลอื่นต้องมีความรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

ซึ่งแม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ได้ทำให้การเรียกร้องค่าเสียหายกระทำได้ง่ายขึ้นด้วยการบัญญัติความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด (strict liability) กล่าวคือ ผู้เป็นต้นเหตุของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษหรือการก่อกมลพิษ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย หากการกระทำของตนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษจะเกิดความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม ตามมาตรา 96³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

“แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นต้นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะเป็นการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัย หรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาล หรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายเอง หรือของบุคคลอื่นซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจาย

³พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 96.

ของมลพิษ ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

นอกจากกำหนดให้ผู้ก่อมลพิษต้องมีความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดดังกล่าวมาแล้วตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 97⁴ ยังบัญญัติให้บุคคลที่ทำลายหรือทำให้ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรที่ถูกทำลาย ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น”

แม้มาตรา 96 มาตรา 97 จะเป็นความก้าวหน้าอย่างหนึ่งของกฎหมายโดยใช้หลักความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัดในคดีละเมิดด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าผู้เป็นต้นเหตุของความเสียหายได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อดังเช่นคดีละเมิดโดยทั่วไป ซึ่งน่าจะทำให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้ง่ายขึ้น แต่หลักความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดดังกล่าวก็ไม่สามารถขจัดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้ดังต่อไปนี้

(1) คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่แตกต่างจากคดีละเมิดทั่วไป เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อม ความเสียหายแก่ร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำละเมิดจะไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัด จึงเป็นการยากต่อการที่ผู้เสียหายเหล่านั้นจะหาสาเหตุมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษแห่งใดแห่งหนึ่งโดยตรง ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความของไทยที่กำหนดให้ “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้หนึ่งนำสืบ” ผู้เสียหายยังคงต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเป็นผลมาจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ การพิสูจน์ความเสียหายยิ่งกระทำได้ยากขึ้นหากมีแหล่งกำเนิดมลพิษหลายแห่งในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่าแหล่งกำเนิดมลพิษใดแน่ที่ต้องรับผิดชอบ ก็เป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่าความเจ็บป่วยของตนเองนั้นเกิดขึ้นจากการปล่อยมลพิษของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นจริงและความเสียหายอาจจะไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจนในเวลาอันสั้นจึงยังเป็นอุปสรรคต่อการพิสูจน์ความเสียหาย

(2) สิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม กฎหมายยังคงจำกัดให้เฉพาะผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายโดยตรงเท่านั้นที่มีสิทธิในการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมและในกรณีที่เป็นการก่อความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสมบัติของส่วนรวม ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 97 ก็จำกัดเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเท่านั้น บุคคลทั่วไปและองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมไม่สามารถ

⁴พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 มาตรา 97.

ฟ้องคดีเพื่อรักษาสິงแวดล้อมของส่วนรวมได้หากตนเองมิใช่ผู้เสียหายจึงเห็นได้ว่ากฎหมายประเทศไทยยังมีปัญหาอีกมากมายในเรื่องการฟ้อง การเรียกร้องค่าเสียหายและภาระการพิสูจน์

ในประเด็นการพิสูจน์ความเสียหายนี้ ผู้เขียนเห็นว่าหากให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้แทนคดีก็สามารถที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าไปในสถานที่ของผู้ก่อมลพิษและเก็บรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างรวดเร็ว เช่น เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีความรู้ความชำนาญในการเก็บรวบรวมหรือรักษาพยานหลักฐานได้เป็นอย่างดีและสามารถตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานที่ได้มานั้นโดยอาศัยเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ได้และสามารถป้องกันปัญหาการแสวงหาพยานหลักฐานโดยมิชอบของฝ่ายเอกชนได้ก็จะเป็นการง่ายและเป็นผลดีต่อผู้เสียหายโดยตรง

ในคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผู้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากนี้ การพิสูจน์ความเสียหายนอกจากจะมีความสำคัญในการพิสูจน์ความรับผิดชอบของฝ่ายผู้ก่อให้เกิดมลพิษแล้ว ยังมีผลต่อจำนวนค่าเสียหายที่ผู้เสียหายจะได้รับอีกด้วย ซึ่งมีหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดการคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมากให้ได้รับการพิจารณาเสร็จสิ้นไปอย่างรวดเร็วในเวลาเดียวกัน ป้องกันไม่ให้เกิดผลคำพิพากษาในคดีที่มีสาเหตุมาจากการกระทำเดียวกันแต่มีผลคำพิพากษาแตกต่างกัน โดยให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าเสียหายอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม แต่เมื่อมีการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์ในการดำเนินคดีแบบกลุ่มจะต้องมีปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของคดีสิ่งแวดล้อม

ในกรณีที่มีผู้ได้รับสารพิษตกค้างอยู่ในร่างกายแต่ยังไม่แสดงอาการในขณะฟ้องคดี จะสามารถกำหนดจำนวนค่าเสียหายอย่างไรเพื่อรองรับให้ผู้ที่จะเสียหายในอนาคตเป็นผู้เสียหายที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ มีคดีที่ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยในประเด็นค่าเสียหายในอนาคตไว้ในคดีกัมมันตรังสีโคบอลต์ 60 ว่าเป็นภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายที่จะต้องมิพยานหลักฐานมาแสดง ความเสียหายที่จะได้รับในอนาคต หากไม่มีพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างในเรื่องความเสียหายในอนาคตหรือเป็นเพียงการคาดการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน จึงรับฟังไม่ได้ ซึ่งในประเด็นนี้อาจแก้ไขเยียวยาได้โดยศาลสามารถพิพากษาโดยกำหนดเงื่อนไขการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนค่าเสียหายในคำพิพากษาได้ในระยะเวลาที่กำหนด โดยพิจารณาจากหลักฐานทางการแพทย์ที่ยืนยัน ในระยะเวลาในการแสดงอาการอันเนื่องมาจากการได้รับสารพิษนั้นหรือหลักฐานยืนยันแสดงระยะเวลาที่จะต้องมีการรักษา ประกอบการทำคำพิพากษาเพื่อประโยชน์ความยุติธรรม⁵ ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรมีหลักค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive damages) มาปรับใช้ ส่งผลให้การชดใช้ค่าเสียหายไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อการเยียวยาผู้เสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิมเท่านั้น

⁵น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2550). **Class Action** การดำเนินคดีแบบกลุ่มและการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม, หน้า 110 – 115.

แต่เป็นไปเพื่อการลงโทษผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมด้วย เมื่อปรัชญาการดำเนินคดีเป็นไปเพื่อการลงโทษแล้ว การพิพากษาในส่วนของค่าเสียหายจึงต้องแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

- 1 ส่วนของการชดเชยเยียวยาผู้เสียหาย
- 2 ส่วนของการแก้ไขฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

ในส่วนของค่าเสียหายเพื่อการเยียวยาผู้เสียหายนี้ สามารถกระทำได้ใน 2 วิธีการ คือ วิธีแรก ศาลอาจจะพิพากษาโดยกำหนดค่าเสียหายโดยประมาณเป็นเงินจำนวนหนึ่งอันจัดสรรปันส่วนตามอัตราส่วนของความเสียหายที่ตนได้รับ โดยการพิพากษาจะกำหนดจำนวนให้ใกล้เคียงความเสียหายที่แท้จริงให้มากที่สุด แม้ผู้เสียหายจะไม่ได้ได้รับความเสียหายเต็มตามจำนวนที่แท้จริง แต่ก็ได้รับความสะดวกรวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่ายจากการดำเนินคดีเป็นการชดเชย หรือวิธีที่สอง อาจจะชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในรูปแบบของการตั้งกองทุนชดเชยค่าเสียหายขึ้น โดยศาลอาจจะพิพากษาให้ผู้ก่อมลพิษที่อาจจะมีรายเดียวหรือหลายรายซึ่งเป็นเจ้าของผู้ประกอบการร่วมกันลงเงินค่าเสียหายที่จะต้องจ่ายตามคำพิพากษาเข้ากองทุนชดเชยค่าเสียหายเป็นรายคดีๆ ไป เพื่อนำเงินมาจัดสรรแก่ผู้เสียหายหรือสมาชิกของกลุ่ม และผู้เสียหายที่อาจจะเพิ่งแสดงอาการความเสียหายในภายหลัง ก็สามารถที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากกองทุนหรือดอกผลที่เกิดจากกองทุนนี้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีอีกแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังมีข้อดีที่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษที่เป็นผู้ประกอบการจะสามารถทราบจำนวนเงินที่แน่นอนที่ตนจะต้องรับผิดชอบ ทำให้สามารถวางแผนทางธุรกิจของตนต่อไปได้ ส่วนของการแก้ไขฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมนั้น สามารถสรุปได้ 3 ประการ⁶ คือ (1) รักษาและกระตุ้นให้เกิดความหลากหลาย การพัฒนาที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนมีหลายแนวทางทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ควรให้เกิดความหลากหลายโดยไม่ผูกขาดเฉพาะรูปแบบที่ถูกต้องที่สุดหรือสมบูรณ์ที่สุดของวัฒนธรรม จริยธรรม ศาสนา และสังคม เพียงแนวทางใดแนวทางหนึ่งเท่านั้น (2) ดำเนินการพัฒนาหรือสร้างระบบเศรษฐกิจที่รวมเอาสิ่งแวดล้อมและเวลาในอนาคตเข้าไปในกระบวนการตัดสินใจ (3) ต้องแสวงหาแนวทางที่เห็นร่วมกันบนพื้นฐานของสิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม และศีลธรรมที่มีความหลากหลาย จึงเห็นได้ว่าเรื่องการแก้ไขฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง ดังนั้น เราจำเป็นต้องมีการจัดทำแนวทางและวิธีดำเนินการในการป้องกัน ชัยยังชะลอและขัดขวาง ตลอดจนการบำบัดฟื้นฟูสภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

⁶Population and Environ (2558). การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: Population1.Wikipaces.com. [2558 กรกฎาคม]. หน้า 1-2.

3.1.2 กฎหมายรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีได้ บัญญัติถึงสิทธิที่จะฟ้องคดีไว้ในส่วนที่ 10 ว่าด้วยสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน ดังนี้

มาตรา 59⁷ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และรับแจ้งผลการพิจารณา ภายในเวลาอันรวดเร็ว”

เจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้มีเพื่อการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการร้องทุกข์ที่กำหนดให้ บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของบุคคลใดหรือหน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิเสนอ เรื่องราวร้องทุกข์เพื่อขอให้มีการทบทวนการกระทำหรือคำสั่งใด ๆ ของเจ้าพนักงานของรัฐและมี สิทธิได้รับแจ้งผลการพิจารณาในระยะเวลาที่รวดเร็ว

โดยหลักการตามมาตรานี้ได้บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 เป็นครั้งแรก โดยได้คงไว้ซึ่งหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพียงแต่ให้มีการตัดคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อให้สามารถใช้สิทธิได้ทันที เท่านั้น⁸

มาตรา 60 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการ กระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น”

เจตนารมณ์ตามบทบัญญัตินี้มีเพื่อการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากการกระทำละเมิดหรือละเว้นการ กระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐ จึงมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบบรรเทาความเสียหายใน มูลเหตุแห่งการละเมิดนั้นโดยตรง เช่น หน่วยงานของรัฐละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมบุคคลที่ได้รับความเสียหายก็ย่อมเข้ามาฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ทันที

ตามบทบัญญัตินี้ยังไว้ซึ่งหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่ง หลักการนี้มีบัญญัติมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2494 เป็นครั้งแรก แต่มีเหตุผล ในการแก้ไขก็เพื่อให้ใช้สิทธิได้ทันทีเพียงแต่ให้ตัดคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เพื่อให้ บุคคลสามารถใช้สิทธิที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้โดยไม่จำเป็นต้องรอการบัญญัติกฎหมายอื่นเพิ่มเติม จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้ตามรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนฟ้องคดีต่อภาครัฐได้อยู่แล้ว

นอกจากนี้ สิทธิของประชาชนในการใช้ประโยชน์หรือได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 59.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 61.

มาตรา 66 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

มาตรา 67 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ หรือคุณภาพชีวิตของตน อมได้รับคุ้มครองตามความเหมาะสม”

มาตรา 67 วรรคท้าย บัญญัติว่า “สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เปิดช่องให้มีการฟ้องคดีโดยประชาชนได้ โดยจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิการใช้ประโยชน์หรือได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องไว้แล้ว ดังนั้นประชาชนจึงมีสิทธิที่จะฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญได้ อันเนื่องจากการไม่สามารถใช้ประโยชน์หรือได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นได้

3.1.3 กฎหมายปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

ในการฟ้องคดีหากประชาชนต้องการฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยต้องพิจารณาว่าประชาชนผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียอยู่หรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีที่ตนฟ้องต่อศาล โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีจะนับแต่วันที่ฟ้องคดี มิใช่ นับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษา นอกจากนั้น ศาลจะพิจารณาคณะสมบัติในเรื่องอำนาจฟ้อง โดยพิจารณาจากคำขอว่ามีจุดเชื่อมโยงกับส่วนได้เสียหรือไม่เพียงใด มิใช่เพียงพิจารณาจากข้ออ้างหรือข้อหาเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมายด้วย หากผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลผู้ไร้ความสามารถ เช่น เป็นผู้เยาว์ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ก็ต้องได้รับอนุญาตหรือความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อน เว้นแต่เป็นผู้เยาว์ที่มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ ซึ่งศาลอาจอนุญาตให้ฟ้องคดีด้วยตนเองได้ หากศาลเห็นสมควร

ในการยื่นฟ้องคดีปกครองนั้น ผู้ฟ้องสามารถยื่นฟ้องได้ด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรืออาจใช้วิธีการส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ โดยไม่ต้องมีแบบฟอร์ม แต่ขอให้มีการสำเนาและหลักฐานอื่น ๆ เท่าที่มีแนบไปด้วย อีกทั้งไม่บังคับให้ต้องมีนายความในการฟ้องคดีอีกด้วย

หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการฟ้องคดีมีดังต่อไปนี้

1. บุคคลผู้ฟ้องคดี

โดยหลักแล้วบุคคลที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางปกครองจะต้องมีข้อโต้แย้งกับฝ่ายปกครองถึงจะถือว่าบุคคลนั้น ๆ เป็นผู้เสียหายทางปกครองและมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยสามารถแยกการพิจารณาผู้เสียหายที่เป็นผู้ฟ้องคดีตามลักษณะตัวบุคคลได้แก่

- (1) บุคคลธรรมดาทุกคนมีสิทธิฟ้องคดีปกครองโดยไม่จำกัดว่า บุคคลดังกล่าวจะมีสัญชาติใด
- (2) นิติบุคคลอาจเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศก็ได้
- (3) คณะบุคคล คือบุคคลธรรมดาที่มารวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการใดโดยเฉพาะ และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

2. เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

แม้ว่าการฟ้องคดีปกครองจะกระทำได้ง่าย แต่เพื่อให้การฟ้องคดีเป็นระบบและสามารถแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ประสงค์จะฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง จึงได้มีการกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญ ๆ การฟ้องคดีปกครองไว้หลายประการดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองจะต้องเป็นผู้มีความสามารถและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นผู้ที่มีข้อโต้แย้งอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น การได้รับค่าเวนคืนที่ดินไม่เป็นธรรม เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไม่ชอบ การออกใบอนุญาตล่าช้า ทำให้ผู้รับใบอนุญาตเสียหายหรือขาดรายได้ เป็นต้น

(2) การขอให้แก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายในเบื้องต้นก่อนฟ้องคดี หากเรื่องที่จะนำมาฟ้องคดีปกครองนั้น มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นให้เสร็จสิ้นก่อน จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ กล่าวคือ ในกรณีที่ได้รับคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐและไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ก่อนที่จะนำคดีมาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องจะต้องยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ กำหนดไว้ หากกฎหมายมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งไว้จะต้องยื่นอุทธรณ์ตามขั้นตอนหรือ

วิธีการที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้ เว้นแต่กรณีเป็นคำสั่งของรัฐมนตรีหรือมติของคณะกรรมการต่าง ๆ ใดๆ ก็ตาม การฟ้องให้เพิกถอนกฎ การทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องไม่ยื่นอุทธรณ์ก่อนก็สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที

(3) คำฟ้องไม่มีแบบกำหนดไว้โดยเฉพาะ แต่ต้องทำเป็นหนังสือ โดยใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมีชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรที่แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีข้อพิพาทอย่างไร เมื่อใดผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์หรือขอให้เจ้าหน้าที่แก้ไขเยียวยาตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เมื่อใด ผลเป็นอย่างไร นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุในคำขอด้วยว่าต้องการให้ศาลสั่งอย่างไร โดยคำขอต้องสอดคล้องกับเรื่องที่ฟ้องคดีและเป็นเรื่องที่ศาลมีอำนาจสั่งให้ได้ เช่น ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งกรณีที่ว่าเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งไม่ชอบ หรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่ว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร เป็นต้น และผู้ฟ้องคดีจะต้องลงลายมือชื่อในคำฟ้อง พร้อมทั้งแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาด้วย เช่น คำสั่งที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนเสียหาย

ในกรณีที่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหลายคน ซึ่งแต่ละคนประสงค์จะฟ้องคดีด้วยเหตุเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีทุกคนอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียวกันก็ได้ โดยลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีทุกคนท้ายคำฟ้อง ในกรณีผู้ฟ้องคดีทุกคนจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีก็ได้ โดยระบุชื่อผู้แทนนั้นในคำฟ้องฉบับนั้น ไม่ต้องทำใบมอบอำนาจหรือใบมอบฉันทะแยกต่างหากแต่อย่างใด

(4) ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองจะต้องฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจง หรือได้รับแต่เป็น คำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผล ถ้าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดชอบอย่างอื่น ต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ถ้าเป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้

ในกรณีที่เป็นคำสั่งที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ กฎหมายบังคับให้ผู้ออกคำสั่งต้องระบุอายุความและวิธีการยื่นคำฟ้องในคำสั่งด้วย มิฉะนั้นอายุความในการฟ้องคดีจะขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งนั้น คดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความ ถ้าเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยที่ศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้

3. อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้น สามารถแบ่งออกเป็นประเภทคดีได้ 4 ประเภท ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือจะเป็นกรกระทำอย่างอื่นใด เช่น โดยไม่สุจริตหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เป็นต้น อันเป็นกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ต่อผู้ฟ้องคดี

(2) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติแต่มิได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด ดังนี้

- ละเลยต่อหน้าที่ พิจารณาจากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามหน้าที่ของตนหรือไม่

- ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร พิจารณาจากระยะเวลาในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไว้
อย่างชัดเจน

เมื่อเกิดการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแล้วจะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัตินั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์ของปัจเจกชนด้วย มิใช่เป็นกฎหมายมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้น เช่น การฟ้องสำนักงานเขตและกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ละเลยปล่อยให้คูคลองน้ำเสียไหลท่วมชุมชนหรือการฟ้องหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากไม่ดำเนินการกับบริษัทเอกชนที่ปล่อยให้น้ำเสียลงในแม่น้ำหรือการฟ้องกรมควบคุมมลพิษและสำนักงานเขตว่าไม่ดำเนินการใด ๆ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนบริษัทแห่งหนึ่งที่ปล่อยสารพิษซึ่งมีผลเป็นอันตรายต่อสุขภาพออกสู่สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(3) การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยสิทธิการฟ้องคดีประเภทนี้อาจแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

(3.1) เป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิด อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่ดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าโดย

ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงและก่อให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ซึ่งเป็นพิษทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนผู้พักอาศัยอยู่บริเวณนั้นได้รับสารพิษมีอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง

(3.2) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น หมายถึง ความรับผิดทั้งหลายซึ่งมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครอง และมีใช้ความรับผิดอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง กล่าวคือ เป็นความรับผิดจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือความรับผิดตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจ่ายค่าทดแทนกรณีที่ถูกฟ้องคดีได้รับค่าทดแทนไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 เป็นต้น

(3.3) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หมายความว่า มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ทั้งนี้ ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ซึ่งกรณีนี้แตกต่างจากการฟ้องคดี ตามมาตรา 9(2) เนื่องจากวัตถุประสงค์มีเพื่อการเรียกร้องค่าเสียหาย ไม่ใช่เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติภายในเวลาที่ศาลกำหนด ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้อีกด้วย ซึ่งสามารถแบ่งการพิจารณาได้ดังนี้

1) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ หมายถึง การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดโดยปราศจากเหตุผลที่จะกล่าวอ้างได้ ไม่ว่าจะการดำเนินการดังกล่าวจะเกิดขึ้นโดยเจตนาหรือโดยความประมาทเลินเล่อก็ตาม เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่โดยการปล่อยให้โรงงานที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประกอบกิจการผลิตพลาสติก ส่งกลิ่นเหม็นและเสียงดัง

2) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนดแล้ว แต่การดำเนินการนั้นยังไม่แล้วเสร็จ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดจนเวลาได้ล่วงผ่านไปเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครอง มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(4.1) คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งอย่างน้อยต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ

(4.2) สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยชอบ หรือเป็นสัญญาที่มีข้อหนดในลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือ การบริการสาธารณะบรรลุผล⁹

มาตรการทางปกครองเป็นมาตรการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยจุดมุ่งหมายอยู่ที่ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองอันมีลักษณะเป็นการป้องกัน มากกว่าการเยียวยา ซึ่งในปัญหาสิ่งแวดล้อมจะขอกว่าถึงมาตรการทางปกครองใน 2 ลักษณะ คือ ประการแรก รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการดำเนินการทางปกครองแก่ผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันและคุ้มครองสิทธิอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวม ประการที่สอง คือ รัฐเป็นผู้ถูกใช้ มาตรการในการปกครอง อันเนื่องมาจากประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มิได้ให้หลักประกันแก่ ประชาชนในการดำเนินคดี เพราะไม่มีกฎหมายที่รับรองสิทธิในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม จึงไม่ อาจจะกล่าวอ้างได้ ซึ่งลักษณะนี้ก็เช่นเดียวกับกฎหมายปกครองของไทยที่ไม่ได้มีการกำหนด หลักเกณฑ์ ในการที่ประชาชนจะควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารได้ โดยให้ ศาลเป็นผู้วินิจฉัยการทำงานของฝ่ายปกครองได้ เมื่อกฎหมายปกครองไทยไม่มีการกำหนด หลักเกณฑ์เช่นนี้ไว้ ดังนั้นการที่ประชาชนจะใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้ศาลวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบด้านปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงอยู่นอกเหนืออำนาจที่จะขอบังคับได้

ประเด็นทางกฎหมายปกครองอีกประเด็นหนึ่ง คือ การฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้หยุดหรือ ระงับการดำเนินการใด ซึ่งถือเป็นบทบังคับทางกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานเป็นผู้มีอำนาจ ดำเนินการได้ เพื่อควบคุม กำกับ การประกอบกิจการเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้ความ คุ่มครอง ความปลอดภัยแก่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพส่งผลให้กฎหมายมีสภาพบังคับเกิดความ สักดิ์สิทธิ์ ทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามกฎหมาย มิฉะนั้นอาจได้รับโทษทางปกครอง ส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการหรือบุคคลที่เป็นผู้ก่อมลพิษเกิดความรู้สึกเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำผิด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย¹⁰

⁹ไฟ เสนาชัย. (2552). การฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิถฒ, สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁰วิตรีรัตน์ แสงอรุณ. (2539). อำนาจฟ้องทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีความเสียหายอันเกิดจาก มลพิษทางน้ำ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิถฒ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

3.1.4 กฎหมายอาญา

การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมักจะนำเอามาตรการทางปกครองมาใช้มากที่สุด แต่สำหรับมาตรการทางอาญามีการนำมาใช้น้อยมาก เนื่องมาจากการใช้มาตรการทางอาญาย่อมมีสภาพบังคับอยู่ในตัว ซึ่งอาจจะเป็นวิธีการที่รุนแรงและเด็ดขาดจนเกินไป หากมีการใช้มาตรการทางอาญาอย่างเคร่งครัดกับการประกอบกิจการทางธุรกิจอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ ทำให้นักลงทุนต่างชาติไม่กล้าเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ดังนั้นความเป็นไปได้ในการดำเนินมาตรการทางอาญากับผู้ประกอบการจึงไม่ค่อยปรากฏให้เห็นมากนัก อย่างไรก็ตามก็ตีพบว่าการใช้มาตรการทางปกครองและมาตรการทางแพ่งในการจัดการกับการกระทำที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่ได้ทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมลดลงมากนัก และอาจทวีความรุนแรงขึ้นด้วย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเอามาตรการทางอาญามาใช้บังคับกันอย่างจริงจัง เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยลดการเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมลงได้

ในปัจจุบันการประกอบกิจการทางการเกษตรได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่สิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ประกอบกับผลจากการกระทำดังกล่าวนี้ได้สร้างความเสียหายอย่างมากมายให้แก่ประชาชนและสังคม กฎหมายจึงกำหนดให้การกระทำบางอย่างที่เป็นการทำลายสภาวะทางธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นความผิดทางอาญา เพื่อให้ผู้ประกอบการทางการเกษตรเกิดความตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมและเคารพต่อกฎหมายมากขึ้น

การก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมนอกจากจะส่งผลกระทบต่อความสมดุลของระบบนิเวศสภาพแวดล้อมและต่อสังคมโดยรวมแล้ว ยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงด้วย ซึ่งเมื่อผลกระทบที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นมีมากขึ้น สังคมจึงเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม จึงกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและมีการดำเนินคดีกับบุคคลผู้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามอนุสัญญา Convention on the Protection of Environment through Criminal Law ได้กล่าวไว้ว่า การทำลายสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงย่อมเป็นความผิดทางอาญาและจำต้องได้รับโทษ

แนวความคิดหลักในการดำเนินคดีกับผู้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น คือ การป้องกันมิให้บุคคลกระทำการใด ๆ อันเป็นการก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยกฎหมายมิได้มีความประสงค์หลักที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ มาตรการทางอาญานั้นจะเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะนำมาบังคับใช้ เพื่อให้บุคคลที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจำต้องปฏิบัติตามกฎหมาย มิเช่นนั้นจะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

สำหรับการนำเอามาตรการทางอาญามาใช้นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อปราบปรามการกระทำ ความผิด ทั้งนี้มาตรการทางอาญาที่นำมาใช้กับความผิดอาญาทางสิ่งแวดล้อมนั้นมีด้วยกัน 2 มาตรการ คือ

1. นำมาใช้เป็นมาตรการโดยตรง หมายถึง การกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิด เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเอาไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เพื่อแสดงให้เห็นว่าการกระทำนั้นเป็น ความผิดอย่างชัดเจน

2. นำมาใช้เป็นมาตรการประกอบ หมายถึง การกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิด เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเอาไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรการทางอาญาที่มีการนำมาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิด คือ การลงโทษจำคุก ปรับ และริบทรัพย์สิน แต่ทว่าในทางปฏิบัติแล้วมาตรการทางอาญาจะมีการนำมาใช้บังคับเมื่อมีการ ดำเนินการใช้มาตรการทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งให้แก้ไข ปรับปรุง การเพิกถอนใบอนุญาต แล้ว แต่ผู้กระต่ายยังคงฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวของเจ้าพนักงาน จึงจะมีการนำ มาตรการทางอาญามาใช้บังคับด้วยการลงโทษ ทั้งนี้เพื่อต้องการจะยับยั้งผู้กระทำความผิดไม่ให้ กล้าที่จะกระทำความผิดดังกล่าวนี้อีก

สำหรับสาเหตุที่ต้องมีการดำเนินคดีอาญากับผู้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เนื่องมาจาก การกระทำดังกล่าวนี้ลักษณะดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของความผิดในการก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น เช่น การก่อให้เกิดมลพิษ ด้วยการปล่อยของเสียหรือสารอันตรายออกสู่สภาวะแวดล้อม เป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อทั้ง คน สัตว์และพืชที่ได้รับมลพิษดังกล่าวเข้าไป ส่งผลเสียต่อชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัย และ อาจกระทบต่อสภาวะแวดล้อมโดยรวมได้ หรือกรณีของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติย่อมสร้างความเสียหายให้แก่สภาวะสมดุลของธรรมชาติ และอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตอื่นที่จำเป็นต้อง อาศัยพึ่งพิงธรรมชาติขึ้น

2. ความร้ายแรงของการกระทำ เนื่องมาจากการก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นนั้นย่อม ส่งผลกระทบในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของอันตรายที่เกิดจากมลพิษ หรือสุขภาพอนามัย นอกจากนี้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ เพราะ หากประเทศไม่มีความปลอดภัยในสภาพแวดล้อม ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของ ต่างประเทศที่จะเข้ามาในประเทศดังกล่าว เพราะมีความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายได้ นักลงทุน ไม่กล้าเข้ามาลงทุนทำธุรกิจในประเทศ นักท่องเที่ยวไม่กล้าเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวเหล่านี้ เป็นต้น ล้วนแต่สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ปัญหาสิ่งแวดล้อม

ยังส่งผลต่อสภาพสังคมและจิตใจของคนในสังคมอีกด้วย เพราะถ้าหากมนุษย์ต้องดำรงชีวิตอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ไม่ดีมีความเสื่อมโทรม สุขภาพจิตของมนุษย์ก็จะไม่ดีตามไปด้วย

3. ผู้กระทำความผิด ในความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอยู่หลากหลายรูปแบบ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาทั่ว ๆ ไป ที่เป็นชาวบ้านที่อาศัยอยู่ตามชุมชนต่าง ๆ หรืออาจจะเป็นสถานประกอบการต่าง ๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ร้านอาหาร โรงแรม เป็นต้น หรือแม้กระทั่งหน่วยงานราชการเองก็อาจเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อมได้เช่นกัน

ด้วยลักษณะดังกล่าวของการกระทำที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมข้างต้นจึงเป็นเหตุให้รัฐมีการออกกฎหมายมาควบคุมและป้องกันมิให้บุคคลสร้างความเสียหายให้แก่สิ่งแวดล้อมเพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในวงกว้าง และสร้างความเสียหายเป็นจำนวนมาก ซึ่งการมีกฎหมายออกมาควบคุมก็จะทำให้บุคคลเกิดความตระหนักในผลกระทบที่จะเกิดตามมาจากการกระทำและไม่กล้าที่จะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยที่กฎหมายนั้นจำเป็นต้องมีสภาพบังคับในทางอาญาด้วยการกำหนดบทลงโทษเอาไว้ด้วย เพื่อที่จะทำให้บุคคลเกิดความเกรงกลัวต่อการที่จะฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย¹¹

3.1.5 กฎหมายแพ่ง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมดังต่อไปนี้

1. กฎหมายว่าด้วยละเมิด

มาตรา 420¹² บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำเป็นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” จากบทบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายเรื่องละเมิดมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่

ประการแรกมีการกระทำของบุคคลหรือ “ผู้ใด” เกิดขึ้น โดยผู้กระทำนั้น อาจเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งอาจเป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้วหรือเป็นผู้เยาว์ก็ได้ หรืออาจจะเป็นนิติบุคคลได้เช่นกัน

ประการที่สอง จะต้องกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย ดังนั้น หากไม่เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นแล้ว แต่เป็นการกระทำต่อทรัพย์สินที่ไม่มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นเจ้าของ เช่น

¹¹พิพัฒน์ เจริญวัฒนา. (2546). *มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและการควบคุมสารพิษตกค้างในผลิตภัณฑ์สินค้าเกษตรขั้นปฐม : ศึกษาเฉพาะพืชผัก*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 117-118.

¹²ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวดที่ 2 ว่าด้วยการละเมิด มาตรา 420.

อากาศ หรือน้ำในแม่น้ำลำคลองแล้ว ก็ไม่ถือเป็นการละเมิด เว้นแต่เป็นกรณีที่บุคคลได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ

ประการที่สาม การกระทำที่ถือเป็นการละเมิดนั้นจะต้องเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ มิฉะนั้นแล้วย่อมถือว่าผู้นั้นมิได้ทำละเมิด

ประการที่สี่ การกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิดนั้นจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกายอนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลอื่น โดยความเสียหายนั้นต้องเกิดขึ้นจริง ๆ กล่าวคือ ความเสียหายนั้นต้องมีอยู่หรือได้มีอยู่แล้วขณะที่ฟ้องร้องให้รับผิดชอบ หากความเสียหายยังไม่เกิดขึ้น แม้จะมีความคาดหมายว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นก็ยังไม่ปรากฏว่ามีประชาชนผู้ใดเสียชีวิต บาดเจ็บ เจ็บป่วยหรือเดือดร้อนรำคาญจากมลพิษดังกล่าว ย่อมถือว่าโรงงานแห่งนี้มิได้ทำการละเมิดต่อผู้ใด แต่อย่างไรก็ตาม โรงงานแห่งนี้ยังจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายละเมิดในลักษณะอื่น ๆ ได้แก่ ความเสียหายอันเกิดจากของตกหล่นจากโรงเรือนตามมาตรา 436 ซึ่งนำมาใช้ได้กับคดีสิ่งแวดล้อมในกรณีทิ้งของเสียลงจากอาคารลงสู่ที่ดินของผู้อื่น และความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์สินอันตราย ตามมาตรา 437 วรรคสอง ซึ่งนำมาใช้ได้กับคดีสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับวัตถุอันตราย เช่น กรณีน้ำมันเบนซินรั่วไหลลงสู่แม่น้ำและมีชาวบ้านปลูกบ้านริมน้ำได้ทิ้งถ่านไฟที่เหลือจากการหุงต้มอาหารประจำวันอันเป็นการกระทำตามปกติ น้ำมันเบนซินที่ผิวน้ำจึงลุกติดไฟและไหม้บ้านเรือนและทรัพย์สินของโจทก์ที่อยู่ริมน้ำจำนวน 34 ราย ดังนี้ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทของผู้ที่ทำน้ำมันรั่วไหล ซึ่งต้องรับผิดชอบตามกฎหมายละเมิด จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยละเมิดทั้งหมดเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของมนุษย์ แต่ไม่ได้มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นการโดยตรง

2. กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน¹³

นอกจากหลักเกณฑ์ในเรื่องละเมิดแล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยปัญหาสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวกับใช้ทรัพย์สิน ได้แก่

(ก) บทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 บัญญัติว่า “เมื่อบุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินควรหรือคาดหมายได้ว่าจะเป็นไปได้ตามปกติและเหตุอันสมควรในเมื่อเอา

¹³ชลลดา ปิ่นเพชร. (2555). มาตรการทางกฎหมายเพื่อนำเกษตรกรพันธะสัญญามาใช้ส่งเสริมการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี. หน้า 58-59.

สภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาค้ำประกันประกอบไซ้ ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิที่จะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนรำคาญให้สิ้นไปได้¹⁴

จากบทบัญญัตินี้ แม้โจทก์จะไม่ต้องนำสืบว่าจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อตามมาตรา 420 แต่ในการฟ้องร้องตามมาตรา 1337 นี้บุคคลที่จะฟ้องร้องได้นั้นจะต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น และบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ยังจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษมากกว่าประชาชนคนอื่น ๆ ด้วย มิฉะนั้น การฟ้องร้องโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 1337 จึงไม่อาจจะเกิดขึ้นได้

(ข) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเก็บกักน้ำและการระบายน้ำระหว่างที่ดินที่อยู่ติดกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1339 บัญญัติว่า

“เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมดาจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน

น้ำไหลตามธรรมดามายังที่ดินต่ำและจำเป็นแก่ที่ดินนั้นไซ้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่สูงกว่าจะกั้นเอาไว้ได้เพียงที่จำเป็นแก่ที่ดินของตน”

(ค) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการป้องกันการรั่วซึมของน้ำและสิ่งโสโครก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1342 บัญญัติว่า

“บ่อ สระ หลุมรับน้ำโสโครก หรือหลุมรับปุย หรือขยะมูลฝอยนั้น ท่านว่าจะขุดในระยะสองเมตรจากแนวเขตที่ดินไม่ได้

คูหรือการขุดร่องเพื่อวางท่อน้ำใต้ดินหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันนั้น ท่านว่าจะทำให้ใกล้แนวเขตที่ดินกว่าครึ่งหนึ่งแห่งส่วนลึกของคูหรือร่องนั้นไม่ได้ แต่ถ้าทำห่างแนวเขตหนึ่งเมตรหรือกว่านั้น ท่านว่าทำได้

ถ้ากระทำการดังกล่าวไว้ในสองวรรคก่อนใกล้แนวเขตไซ้ ท่านว่าต้องใช้ความระมัดระวังตามควร เพื่อป้องกันมิให้ดินหรือทรายพังลงหรือมิให้น้ำหรือสิ่งโสโครกซึมเข้าไป

จะเห็นว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ว่าด้วยทรัพย์สินนั้น ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในการใช้ทรัพย์สินบางประการเท่านั้น ไม่ได้มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับกฎหมายลักษณะละเมิด”

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเกษตรพันธะสัญญาและการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

3.2.1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นิติกรรมและสัญญา¹⁴

¹⁴เรื่องเดียวกัน. หน้า 57.

เกษตรพันธะสัญญาเกิดจากความตกลงระหว่างเกษตรกรและบริษัท โดยตกลงให้เกษตรกรทำการผลิตผลผลิตทางการเกษตรตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ และบริษัทตกลงจะชำระค่าตอบแทนให้ จึงต้องทำการพิจารณาว่าเกษตรพันธะสัญญาเป็นสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้บัญญัตินิยามของคำว่า “สัญญา” ไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากคำร่าทั่ว ๆ ไปและนิยามของ “นิติกรรม” แล้วสามารถนิยามความหมายของสัญญาได้ดังต่อไปนี้ “สัญญา หมายถึง นิติกรรมสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย ที่เกิดจากการแสดงเจตนาเสนอ สนอง ต้องตรงกันของบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป มุ่งหวังจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือระงับนิติสัมพันธ์”¹⁵ จากคำนิยามดังกล่าวจึงต้องพิจารณาองค์ประกอบของสัญญาดังนี้ คือ

1. นิติกรรมที่มีคู่สัญญาตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป
2. คำเสนอ คำสนอง ต้องตรงกันของบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป
3. มุ่งหวังจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือระงับนิติสัมพันธ์
4. นิติกรรมที่มีคู่สัญญาตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป ก่อนอื่นจึงต้องทำความเข้าใจความหมายของ

คำว่านิติกรรมก่อน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 149 “นิติกรรม หมายความว่า การใด ๆ กระทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลเพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ” จากความหมายดังกล่าว ทำให้สามารถแยกองค์ประกอบของนิติกรรมได้เป็น 5 ประการ คือ¹⁶

- 1) นิติกรรมเป็นการกระทำของบุคคลโดยการแสดงเจตนา

เกษตรพันธะสัญญาเมื่อนำมาพิจารณากับองค์ประกอบของนิติกรรมพบว่า การทำเกษตรพันธะสัญญาเป็นการกระทำของเกษตรกรซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการกระทำของบุคคล โดยเกษตรกรแสดงเจตนาจะทำการผลิตผลผลิตทางการเกษตรตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ส่วนบริษัทแสดงเจตนาจะชำระค่าตอบแทนตามที่กำหนดไว้

- 2) การกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีบัญญัติอยู่ในมาตรา 150 – 153

¹⁵ศันันท์ภรณ์ (จำปี) โสทธิพันธ์. (2559). คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา (พิมพ์ครั้งที่ 20). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 263.

¹⁶อัศววิทย์ สุมาวงศ์. (2557). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรม-สัญญา (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 3.

เกษตรพันธะสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกษตรกรทำการผลิตผลผลิตทางการเกษตรตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้และบริษัทตกลงจะชำระค่าตอบแทนให้ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ต้องห้ามโดยชัดแจ้งตามกฎหมาย เป็นการพันธะสัญญา ข้อต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอันจะทำให้เป็นโมฆะตาม มาตรา 150 และประการต่อมากรณีที่เกษตรกรตกลงผลิตหรือจำหน่ายผลผลิตภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา แม้ทำให้เกษตรกรเสียเปรียบ แต่ก็ไม่ได้ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงใช้บังคับได้ตาม มาตรา 151 และไม่ต้องห้ามในเรื่องแบบ เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำตามแบบในมาตรา 152 และไม่มีข้อบกพร่องในเรื่องความสามารถของคนที่ทำสัญญาตามมาตรา 153

3) นิติกรรมต้องเป็นการกระทำโดยมุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หมายความว่า เป็นการกระทำที่ไม่มีเจตนาซ่อนเร้น เจตนาลวงหรือเจตนาอำพรางนิติกรรมอีกอันหนึ่ง

การทำเกษตรพันธะสัญญาเป็นการตกลงที่เกษตรกรทำการผลิตผลผลิตทางการเกษตรตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ และบริษัทตกลงจะชำระค่าตอบแทนให้ ไม่ได้มีเจตนาซ่อนเร้นตามมาตรา 154 เจตนาหลอกลวงตามมาตรา 155 วรรคหนึ่ง หรือเจตนาอำพรางนิติกรรมอีกอันหนึ่งตามมาตรา 155 วรรคสอง

4) นิติกรรมต้องเป็นการกระทำโดยสมัครใจ ไม่ใช่เรื่องที่เกิดจากความสำคัญผิด กลฉ้อฉล หรือข่มขู่

การทำเกษตรพันธะสัญญาระหว่างเกษตรกรและบริษัทเป็นเรื่องที่ทั้งเกษตรกรและบริษัทเข้าใจวัตถุประสงค์ของการทำเกษตรพันธะสัญญาและสมัครใจเข้าทำความตกลงกันเอง ไม่ได้เกิดจากความสำคัญผิดตามมาตรา 156 ,มาตรา 157 กลฉ้อฉลตามมาตรา 159 หรือข่มขู่ตามมาตรา 154

5) นิติกรรมต้องมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ คือ เป็นการกระทำที่มีความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งใน 5 อย่างที่กล่าวมา

การทำเกษตรพันธะสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจะก่อให้เกิดสิทธิแก่คู่กรณี คือ ก่อให้เกิดสิทธิแก่เกษตรกรให้เรียกค่าตอบแทนจากบริษัทและก่อให้เกิดสิทธิแก่บริษัทในการเรียกร้องให้เกษตรกรทำการผลิตผลผลิตทางการเกษตรตามที่ตกลงกันได้

จากการพิจารณาองค์ประกอบของนิติกรรม เกษตรพันธะสัญญาจึงเป็นนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(1) คำเสนอ คำสนอง ต้องตรงกันของบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป

สัญญาเป็นนิติกรรมหลายฝ่ายซึ่งเกิดขึ้น โดยการแสดงเจตนาของบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยฝ่ายหนึ่งแสดงเจตนาเป็นคำเสนอ และอีกฝ่ายหนึ่งแสดงเจตนาเป็นคำสนอง ดังต่อไปนี้

1) คำเสนอ คือ การแสดงเจตนาแสดงความประสงค์ของตนต่อบุคคลใด บุคคลหนึ่งหรือหลายบุคคลเพื่อขอให้ทำสัญญาด้วย จะแสดงต่อบุคคลโดยเจาะจงหรือต่อสาธารณะก็ได้ แต่จะต้องมีข้อความชัดเจนแน่นอน ซึ่งเมื่อมีคำสนองตอบรับตามคำเสนอ

2) คำสนอง คือการแสดงเจตนาของผู้สนองรับต่อผู้เสนอ ตกลงรับทำสัญญาตามคำเสนอ คำสนองเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวซึ่งมีผลผูกพันผู้สนอง แต่จะต้องแสดงเจตนาต่อผู้เสนอเท่านั้น และการแสดงเจตนาทำคำสนองนั้นจะต้องไม่มีการแก้ไขอันไม่ตรงตามคำเสนอของผู้เสนอ เพราะมิฉะนั้นสัญญาจะไม่เกิด

3) เมื่อคำเสนอ สอนองถูกต้องตรงกัน สัญญาจะเกิดขึ้น¹⁷ การทำเกษตรพันธะสัญญามีทั้งที่เกษตรกรไปติดต่อบริษัท และที่บริษัทเข้าไปติดต่อกับเกษตรกร แต่ในการทำข้อตกลงพบว่าข้อตกลงนั้นได้ถูกจัดเตรียมไว้โดยบริษัทเป็นฝ่ายกำหนดข้อตกลงแต่เพียงฝ่ายเดียว เกษตรกรไม่มีอำนาจต่อรองได้ ดังนั้นบริษัทจึงเป็นฝ่ายทำคำเสนอ ส่วนเกษตรกรเป็นผู้แสดงเจตนาสนองต่อข้อตกลงของบริษัทซึ่งเป็นคำเสนอโดยไม่มีการแก้ไขคำเสนอของบริษัท เมื่อคำเสนอสนองถูกต้องตรงกัน เกษตรพันธะสัญญาจึงเกิดขึ้น

(2) มุ่งหวังจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือระงับนิติสัมพันธ์ การทำเกษตรพันธะสัญญามีวัตถุประสงค์เพื่อจะก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้กรณีคือก่อให้เกิดสิทธิแก่เกษตรกรให้เรียกค่าตอบแทนจากบริษัทและก่อให้เกิดสิทธิแต่บริษัทในการเรียกร้องให้เกษตรกรทำการผลิตผลผลิตทางการเกษตรตามที่ตกลงกันได้

ดังนั้นเกษตรพันธะสัญญาจึงเป็นสัญญาอย่างหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2. ชื่อขาย¹⁸

เป็นเอกเทศสัญญา เป็นสัญญาต่างตอบแทน และมีวัตถุประสงค์ในการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน¹⁹

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 453 “อันว่าชื่อขายนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลฝ่ายหนึ่งเรียกว่าผู้ขาย โอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่าผู้ซื้อ และผู้ซื้อตกลงว่าจะใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ขาย”

¹⁷ศักดิ์ สอนองชาติ. (2551). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นิติกรรม สัญญา (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 344-363.

¹⁸ชลลดา ปิ่นเพชร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 60-61.

¹⁹ประพนธ์ ศาตะมาน. (2545). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะชื่อขาย. (พิมพ์ครั้งที่ 13) กรุงเทพฯ:นิติบรรณการ. หน้า 11.

ลักษณะของสัญญาซื้อขาย จากนิยามสัญญาซื้อขายตามมาตรา 453 สัญญาซื้อขายมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

1. สัญญาซื้อขายเป็นสัญญาต่างตอบแทนซึ่งมีคู่กรณีเกี่ยวข้องสองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเรียกว่า “ผู้ขาย” อีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่า “ผู้ซื้อ” มาตกลงทำสัญญากัน ต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่ชำระหนี้ตอบแทนซึ่งกันและกัน กล่าวคือผู้ขายมีหน้าที่ในการส่งมอบทรัพย์สินที่ซื้อขาย ส่วนผู้ซื้อมีหน้าที่ในการชำระราคา ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็มีหน้าที่จะต้องชำระต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน

2. สัญญาซื้อขายเป็นสัญญาที่ฝ่ายผู้ขายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ซื้อขายกันให้แก่ผู้ซื้อ ในสัญญาซื้อขายนั้นผู้ขายมีหน้าที่ผูกพันตนที่จะโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ตกลงซื้อขายให้อยู่ในเงื้อมมือของผู้ซื้อ

3. สัญญาซื้อขายเป็นสัญญาที่ฝ่ายผู้ซื้อตกลงจะใช้ราคาทรัพย์สินให้แก่ผู้ขาย คำว่า “ราคา” หมายถึง เงินตราที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน อาจเป็นเงินของไทยหรือเงินสกุลอื่นก็ได้ เพราะสามารถแลกเปลี่ยนตามอัตราที่กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นรายวัน หรืออาจจะชำระโดยวิธีการอื่น ซึ่งอาจทำให้ผู้ขายได้รับเงินตามราคาที่ตกลงกัน²⁰

การทำเกษตรพันธะสัญญาประกอบด้วยบุคคล 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริษัทฝ่ายหนึ่ง และเกษตรกรอีกฝ่ายหนึ่งแยกพิจารณาตามรูปแบบการเกษตรพันธะสัญญาทั้ง 3 รูปแบบดังนี้

เกษตรพันธะสัญญาแบบจ้างผลิต บริษัทตกลงให้เกษตรกรเป็นผู้เพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ให้ได้จำนวนและขนาดตามที่บริษัทต้องการ ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่ได้โอนจากบริษัทมาเป็นของเกษตรกร แต่ยังคงเป็นของบริษัทเช่นเดิม มิได้มีวัตถุประสงค์ในการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เกษตรพันธะสัญญารูปแบบนี้จึงมิใช่สัญญาซื้อขาย

เกษตรพันธะสัญญาอีก 2 รูปแบบ คือ รูปแบบประกันราคาและประกันตลาด มีสัญญาซื้อขายเข้ามาเกี่ยวข้อง 2 ช่วง คือ 1) การซื้อขายปัจจัยการผลิต คือ บริษัทขายพันธุ์พืชหรือสัตว์ และปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เช่น อาหารสัตว์ ยา วัคซีน ปุ๋ย ที่ใช้ในการทำเกษตรพันธะสัญญาให้กับเกษตรกรมีการโอนกรรมสิทธิ์พันธุ์และปัจจัยการผลิตจากบริษัทไปสู่เกษตรกร และเกษตรกรต้องชำระราคาให้แก่บริษัทซึ่งเป็นผู้ขาย 2) บริษัทเป็นผู้รับซื้อผลผลิตที่ได้ขนาดและคุณภาพตามเกณฑ์ที่บริษัทกำหนดจากเกษตรกร มีการโอนกรรมสิทธิ์ในผลผลิตที่ซื้อขายจากเกษตรกรมาเป็นของบริษัทและบริษัทต้องชำระราคาให้กับเกษตรกร แต่การทำเกษตรพันธะสัญญาทั้ง 2 รูปแบบนี้ นอกจากการซื้อขาย 2 ช่วงที่กล่าวไปแล้ว ยังมีข้อสัญญาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ข้อตกลงที่ให้เกษตรกรต้องทำการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ตามขั้นตอนและคำแนะนำของบริษัท เช่น การเตรียม

²⁰ศรียาชา เจริญพาณิชย์. (2551). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน. (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

ที่ดินและโรงเรือน จำนวนสัตว์ที่เลี้ยงหรือปริมาณการเพาะปลูก การดูแลหรือเลี้ยงดูต้องทำตาม ขั้นตอนและใช้ปัจจัยการผลิตตามที่บริษัทกำหนดอีกด้วย ดังนี้เป็นการที่บริษัทเข้ามาควบคุมดูแล การผลิตของเกษตรกรด้วย ซึ่งในสัญญาซื้อขายผู้ซื้อไม่มีอำนาจเข้ามาควบคุม ดูแลการผลิตของผู้ขายได้ แม้การทำเกษตรพันธะสัญญามีการซื้อขายเข้ามาเกี่ยวข้องถึง 2 ช่วง แต่ก็ไม่ครอบคลุม ลักษณะการทำเกษตรพันธะสัญญาได้ทั้งหมด จึงไม่อาจสรุปได้ว่าการทำเกษตรพันธะสัญญาแบบ ประกันราคาและประกันตลาดเป็นสัญญาซื้อขาย

3. จ้างแรงงาน²¹

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 “อันว่าจ้างแรงงานนั้นคือสัญญาซึ่งบุคคล หนึ่งเรียกว่า ลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า นายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้ สิ้นจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้”

ลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน

1. สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาต่างตอบแทนซึ่งมีคู่กรณีเกี่ยวข้องสองฝ่าย คือ ลูกจ้างและ นายจ้างต่างมีหน้าที่จะต้องชำระตอบแทนต่อกัน

2. ลูกจ้างตกลงทำงานให้แก่ นายจ้าง การตกลงทำงานให้แก่ นายจ้างโดยมีเจตนาผูกพันตน เป็นลูกจ้างเพื่อรับสินจ้าง ต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายจ้างกล่าวคือลูกจ้างต้องปฏิบัติ ตามคำสั่ง ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของนายจ้าง หากลูกจ้างขัดคำสั่งอันชอบด้วย กฎหมายของนายจ้าง หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบังคับ นายจ้างย่อมมีอำนาจลงโทษลูกจ้าง ได้ แสดงให้เห็นว่าลูกจ้างทำงานภายใต้บังคับบัญชาของนายจ้าง ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของสัญญา จ้างแรงงาน และลูกจ้างไม่ต้องรับผิดชอบในผลสำเร็จของงานคือลูกจ้างมีหน้าที่ต้องทำงานให้ดี ที่สุดตามระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของนายจ้าง แต่ไม่ต้องรับผิดชอบหากไม่สามารถทำงานได้สำเร็จ ตามนั้น นายจ้างจะต้องจ่ายสินจ้างหรือค่าจ้างแก่ลูกจ้างตามที่ได้ตกลงกันไว้ สัญญาจ้างแรงงานจึง ไม่ถือเอาผลสำเร็จของงานเป็นสำคัญ

3. นายจ้างตกลงจะให้สินจ้างแก่ลูกจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้ แม้นายจ้างจะไม่มีการให้ ลูกจ้างทำก็ตาม²²

จากลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานที่กล่าวข้างต้น การเข้าทำเกษตรพันธะสัญญาของ เกษตรกรทั้ง 3 รูปแบบ ได้แก่ เกษตรพันธะสัญญาแบบจ้างผลิต เกษตรพันธะสัญญาแบบประกัน

²¹ ยลลดา ปิ่นเพชร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 62-63.

²² กิตติพงศ์ หังสพฤกษ์. (2551). การร่วมเจรจาต่อรองในประมวลสาระชุดวิชากฎหมายแรงงานและการ อุตสาหกรรมชั้นสูง หน่วยที่ 10 เล่มที่ 2, บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 161-182.

ราคา และเกษตรพันธะสัญญาแบบประกันตลาด เกษตรกรมิได้ตกลงทำสัญญาในฐานะลูกจ้างของบริษัท เช่นเดียวกับบริษัทที่มีได้ตกลงทำสัญญารับเกษตรกรเข้ามาเป็นลูกจ้างของบริษัทซึ่งจะทำให้บริษัทมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเกษตรกร การที่บริษัทกำหนดให้เกษตรกรต้องทำตามขั้นตอนคำแนะนำของบริษัทก็เป็นเพียงเงื่อนไขในการรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร โดยหากเกษตรกรไม่ปฏิบัติตามบริษัทก็จะไม่รับผลผลิตและไม่จ่ายค่าจ้างผลิต (เกษตรพันธะสัญญาแบบจ้างผลิต) หรือไม่ซื้อผลผลิต (เกษตรพันธะสัญญาแบบประกันราคาและเกษตรพันธะสัญญาแบบประกันตลาด) แล้วแต่กรณี ไม่สามารถลงโทษเกษตรกรได้เหมือนลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ประกอบกับการจ่ายค่าตอบแทนของเกษตรพันธะสัญญาทั้ง 3 รูปแบบ บริษัทไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนให้กับเกษตรกรตลอดระยะเวลาที่ทำเกษตรพันธะสัญญา การจ่ายค่าตอบแทนก็คิดตามจำนวนผลผลิตที่ได้มาตรฐานตามที่บริษัทกำหนด เป็นกรณีที่เกษตรกรต้องรับผิดชอบในผลสำเร็จของงานอีกด้วย ดังนั้นเกษตรพันธะสัญญาทั้ง 3 รูปแบบ จึงมิใช่สัญญาจ้างแรงงาน

4. จ้างทำของ²³

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 587 “อันว่าจ้างทำของนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าผู้รับจ้าง ตกลงรับจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้างและผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น”

ลักษณะของสัญญาจ้างทำของ

1. เป็นสัญญาต่างตอบแทน ซึ่งคู่กรณีต่างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตอบแทนกัน กล่าวคือ ผู้ว่าจ้างต้องให้สินจ้างตอบแทนและผู้รับจ้างต้องทำการงานให้เป็นผลสำเร็จ
2. เป็นสัญญาที่มุ่งถึงความสำเร็จของการงานที่ว่าจ้าง มิใช่มุ่งหมายถึงวิธีปฏิบัติงานหรือการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน
3. เป็นสัญญาไม่มีแบบ กล่าวคือเป็นสัญญาซึ่งเพียงคู่กรณีตกลงกันก็บังคับได้แล้ว
4. ผู้ว่าจ้างไม่มีอำนาจบังคับบัญชาผู้รับจ้าง แต่มีสิทธิตรวจตราการงานที่ว่าจ้างตลอดเวลาที่ผู้รับจ้างดำเนินการอยู่²⁴

จากลักษณะของสัญญาจ้างทำของที่กล่าวข้างต้น แม้การทำเกษตรพันธะสัญญาทั้ง 3 รูปแบบ จะมุ่งให้เกษตรกรต้องทำการผลิตผลผลิตทางการเกษตรให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งมีลักษณะมุ่งถึงความสำเร็จของการงาน แต่การที่บริษัทกำหนดให้เกษตรกรต้องทำตามขั้นตอนคำแนะนำของบริษัทเป็นการที่บริษัทเข้ามาควบคุมดูแลการผลิตของเกษตรกรตลอด

²³ ฆลลดา ปิ่นเพชร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 63-64.

²⁴ สุธีร์ ศุภนิคย์. (2551). กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ: มุมมองด้านผู้บริโภค. วารสารกฎหมาย, 19(2). หน้า 227-233.

กระบวนการผลิต ซึ่งขัดกับหลักการของสัญญาจ้างทำของที่ผู้ว่าจ้าง ไม่มีอำนาจเข้ามาควบคุมดูแลการผลิตของผู้รับจ้าง ดังนั้นเกษตรพันธะสัญญาทั้ง 3 รูปแบบจึงมิใช่สัญญาจ้างทำของ

จากการพิจารณาสัญญาซื้อขาย สัญญาจ้างแรงงานและสัญญาจ้างทำของ พบว่าเกษตรพันธะสัญญา มิได้เป็นสัญญาซื้อขาย สัญญาจ้างแรงงานและสัญญาจ้างทำของอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้นจึงเกิดปัญหาว่าเกษตรพันธะสัญญาเป็นสัญญาอะไร เมื่อลักษณะของการทำเกษตรพันธะสัญญาทั้ง 3 รูปแบบเกิดจากการแสดงเจตนาของกลุ่มทั้งสองฝ่ายได้แก่ เกษตรกรและบริษัทซึ่งมีเงื่อนไขข้อสัญญาตามที่ตกลงกันดังที่สรุปได้ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งมีลักษณะของสัญญาซื้อขาย สัญญาจ้างแรงงานและสัญญาจ้างทำของ รวมกันในสัญญาฉบับเดียว จึงมีลักษณะของการบูรณาการ จากลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าแท้จริงแล้วสัญญาจะเป็นรูปแบบอะไร ขึ้นอยู่กับการแสดงเจตนาของกลุ่มที่จะตกลงให้มันเป็นอย่างไรก็ได้²⁵

การตกลงทำเกษตรพันธะสัญญาซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติของกฎหมายจะใช้บังคับได้หรือไม่ จึงต้องทำการพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 151 “การใดเป็นการอันแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้ามิใช่กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นไม่เป็นโมฆะ” แม้การตกลงทำเกษตรพันธะสัญญาจะเป็นตกลงที่แตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องสัญญาซื้อขาย สัญญาจ้างแรงงานและสัญญาจ้างทำของแต่มิใช่กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนจึงไม่เป็นโมฆะ ตามมาตรา 151 เกษตรพันธะสัญญาจึงเป็นสัญญาที่มีลักษณะที่มีลักษณะพิเศษที่เกิดจากการแสดงเจตนาของกลุ่มสัญญาที่ผูกพันให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตาม

เนื่องจากเกษตรพันธะสัญญาเป็นสัญญาที่เกิดจากการแสดงเจตนาของกลุ่มสัญญา ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ รวมถึงเรื่องแบบของการทำเกษตรพันธะสัญญาที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 152 บัญญัติว่า “การใดมิได้ทำให้ถูกต้องตามแบบที่กฎหมายบังคับไว้ การนั้นเป็นโมฆะ” ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบังคับไว้ให้ต้องทำตามแบบ เมื่อไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องทำตามแบบการทำเกษตรพันธะสัญญาก็ไม่ต้องทำตามแบบ กล่าวคือ การตกลงทำเกษตรพันธะสัญญาด้วยวาจาที่สมบูรณ์ผูกพันคู่สัญญาเกี่ยวข้อง ไม่ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร

²⁵ลาวัญย์ ฉนัคศิลป์กุล. (2550). กระบวนการทำสนธิสัญญา. กรุงเทพฯ : เครือข่ายงานวิจัยองค์การการค้าโลก แห่งเอเชีย (ประเทศไทย) : สถาบันการศึกษากฎหมายเศรษฐกิจและธุรกิจระหว่างประเทศ, สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เกษตรพันธะสัญญาเป็นสัญญาซึ่งฝ่ายเกษตรกรและบริษัทต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่ปฏิบัติต่อกัน และได้รับผลตอบแทนจากอีกฝ่ายหนึ่ง เกษตรกรก็มีหน้าที่ต้องทำการปลูกพืชหรือเลี้ยงสัตว์ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาและมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนจากบริษัท ส่วนบริษัทก็มีหน้าที่ปฏิบัติตามสัญญา เช่นชำระค่าตอบแทน สนับสนุนปัจจัยการผลิต รับซื้อผลผลิตและมีสิทธิได้รับพืชหรือสัตว์เลี้ยงที่เกษตรกรผลิตขึ้นมา ดังนั้นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะไม่ยอมชำระหนี้จนกว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะชำระหนี้ หรือขอปฏิบัติการชำระหนี้ก็ได้ เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 369 บัญญัติว่า “ในสัญญาต่างตอบแทนนั้น คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะไม่ยอมชำระหนี้จนกว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะชำระหนี้ หรือขอปฏิบัติการชำระหนี้ก็ได้....” เกษตรพันธะสัญญาจึงเป็นสัญญาต่างตอบแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อฝ่ายหนึ่งปฏิบัติการชำระหนี้แล้ว ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งชำระหนี้ตอบแทนได้

แม้การแสดงเจตนาของเกษตรกรเข้าทำสัญญากับบริษัทนั้นจะเป็นเพราะเกษตรกรขาดการรับรู้รายละเอียดของสัญญาและขาดอำนาจต่อรอง ทำให้เกษตรกรถูกเอาเปรียบไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ไม่ทำให้สัญญานั้นเป็นโมฆะหรือ โมฆียะ สัญญานั้นสมบูรณ์ผูกพันให้เกษตรกรต้องปฏิบัติตามสัญญา หากไม่ปฏิบัติตามก็ก่อให้เกิดสิทธิแก่บริษัทฟ้องบังคับให้ปฏิบัติตามสัญญาหรือหากไม่สามารถบังคับให้เป็นตามสัญญาที่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากเกษตรกรได้ ดังนั้นบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงไม่สามารถคุ้มครองเกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรมได้

3.2.2. พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540²⁶

จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 คือเนื่องจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติกรรมหรือสัญญาที่ใช้บังคับต้องมีพื้นฐานมาจากเสรีภาพของบุคคลตามหลักของความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา รัฐจะเข้ามาแทรกแซง แม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่จะเป็นการต้องห้ามชัดเจนโดยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ในปัจจุบันสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ผู้ซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจเหนือกว่า ถือเป็นโอกาสอาศัยหลักดังกล่าวเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจด้อยกว่าอย่างมาก ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สงบสุขในสังคม สมควรที่รัฐจะกำหนดกรอบของการใช้หลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาและเสรีภาพของบุคคลเพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมและความไม่สงบสุขในสังคมดังกล่าว โดยกำหนดแนวทางให้แก่ศาลเพื่อใช้ในการพิจารณาว่าข้อสัญญาหรือข้อตกลงใดที่ไม่เป็นธรรมและให้อำนาจแก่ศาลที่จะสั่งให้ข้อสัญญาหรือข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมนั้นมิผลใช้บังคับเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี

²⁶พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540.

การทำเกษตรพันธะสัญญาก็เกิดจากการแสดงเจตนาซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักอิสระในทางแพ่งและหลักเสรีภาพในการทำสัญญา แต่สถานะของกลุ่มสัญญามีได้เกิดจากความยินยอมของกลุ่มสัญญาที่มีฐานะเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ ความเชี่ยวชาญในรายละเอียดที่เท่าเทียมกัน ที่มีเสรีภาพในการตัดสินใจที่เท่าเทียมกัน เพราะคู่สัญญาฝ่ายที่เป็นบริษัทมีอำนาจเศรษฐกิจที่เหนือกว่าได้ใช้เสรีภาพของตนในการกำหนดเนื้อหาของสัญญาฝ่ายเดียว เอาเปรียบเกษตรกรที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่า สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาจำยอม คือ เกษตรกรต้องจำยอมเข้าทำสัญญาโดยไม่มีทางเลือกหรือไม่มีเสรีภาพเช่นที่เคยมีมาแต่ก่อน ทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อเกษตรกรผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า จึงต้องพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 จะใช้ควบคุมการทำเกษตรพันธะสัญญาให้เกิดความเป็นธรรมได้อย่างไร

พระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจศาลเข้าไปตรวจสอบหรือปรับแก้นิติกรรมสัญญาได้เป็นการทั่วไป เฉพาะนิติกรรมสัญญาบางประเภทบางลักษณะเท่านั้นที่อยู่ในขอบอำนาจตรวจสอบของศาลตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่นิติกรรมสัญญาที่ระบุไว้ในมาตรา 4 ถึงมาตรา 9 รวม 8 ประเภทด้วยกัน²⁷

ลักษณะของสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 มี 8 ประเภทได้แก่²⁸

- 1) สัญญาระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ ตามมาตรา 4
- 2) สัญญาสำเร็จรูป ตามมาตรา 4
- 3) สัญญาขายฝาก ตามมาตรา 4
- 4) ข้อตกลงจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพการงานและข้อตกลงจำกัดเสรีภาพในการทำนิติกรรมที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ ตามมาตรา 5
- 5) ข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพเพื่อความชำรุดบกพร่องหรือเพื่อการรอนสิทธิในทรัพย์สินที่ส่งมอบให้แก่ผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพ ตามมาตรา 6
- 6) ข้อสัญญาที่ให้สิ่งใดไว้เป็นมัดจำ ตามมาตรา 7
- 7) ข้อตกลง ประกาศ หรือคำแจ้งความที่ได้ทำไว้ล่วงหน้าเพื่อยกเว้นหรือจัดความรับผิดชอบเพื่อละเมิดหรือผิดสัญญา ตามมาตรา 8
- 8) ความตกลงหรือความยินยอมของผู้เสียหายในคดีละเมิด ตามมาตรา 9

²⁷ จริฎ ภัคดีธนากุล. (2541). พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540. คณะกรรมการวิชาการศาลอุทธรณ์. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร. หน้า 4.

²⁸ ศนันท์ภรณ์ (จำปี) โสคติพันธ์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 15. หน้า 468-469.

การทำเกษตรพันธะสัญญาส่วนที่เกี่ยวข้องของพระราชบัญญัตินี้ ต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ในข้อ 1) ว่าเกษตรกรอยู่ในฐานะผู้บริ โภค บริษัทอยู่ในฐานะผู้ประกอบการค้าหรือไม่ และหลักเกณฑ์ในข้อ 2) ข้อตกลงระหว่างเกษตรกรและบริษัทเป็นสัญญาสำเร็จรูปหรือไม่ ดังต่อไปนี้

- 1) สัญญาระหว่างผู้บริ โภคกับผู้ประกอบการค้าหรือวิชาชีพ ตามมาตรา 4
- 2) สัญญาสำเร็จรูป ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540

องค์ประกอบของสัญญาสำเร็จรูปตามนิยามศัพท์ในพระราชบัญญัตินี้ องค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1) ต้องเป็นสัญญาที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษร (Written contract) สัญญาที่ทำด้วยวาจา (Verbal contract) จึงเป็นสัญญาสำเร็จรูป

2) ข้อสัญญาส่วนที่เป็นสาระสำคัญของสัญญาที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นจะต้องถูกกำหนดขึ้นล่วงหน้าก่อนการทำสัญญา หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ข้อสัญญาส่วนที่เป็นสาระสำคัญนั้นมิได้เกิดจากการเจรจาต่อรองของคู่สัญญาจนตกลงกันได้เช่นนั้น หากแต่เป็นข้อที่คู่สัญญาฝ่ายที่นำข้อสัญญาดังกล่าวมาใช้ยืนยันว่าจะต้องมีข้อสัญญาเป็นเช่นนั้น มิฉะนั้นก็จะไม่มี การทำสัญญาด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการทำให้คู่สัญญาฝ่ายตรงกันข้ามตกอยู่ในภาวะที่จะเลือกได้เพียงว่าจะเข้าทำสัญญาดังกล่าวหรือไม่เท่านั้น ส่วนการเจรจาต่อรองในเนื้อหาของข้อสัญญาส่วนที่เป็น สาระสำคัญนั้นจะไม่สามารถทำได้เลย อนึ่งสัญญาที่กำหนดไว้ล่วงหน้าไม่จำเป็นต้องบันทึกไว้ใน กระดาษเสมอไป จะบันทึกไว้ในคอมพิวเตอร์หรือสิ่งใดก็ได้ จุดสำคัญอยู่ที่จะต้องไม่มีการเจรจา ต่อรองในสาระสำคัญของข้อสัญญานั้น

3) ข้อสัญญาที่กำหนดไว้ล่วงหน้านั้น จะต้องถูกนำมาใช้ในการประกอบกิจการของ คู่สัญญาฝ่ายที่ยืนยันให้มีข้อสัญญาดังกล่าว²⁹

จากองค์ประกอบของสัญญาสำเร็จรูปข้างต้นที่ว่าต้องเป็นสัญญาที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษร การทำเกษตรพันธะสัญญาจะมีทั้งที่ทำด้วยวาจาและที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นการทำเกษตร พันธะสัญญาด้วยวาจານี้ย่อมไม่เป็นสัญญาสำเร็จรูป

เกษตรพันธะสัญญาส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นสัญญาที่ฝ่ายบริษัทซึ่งเป็นฝ่ายที่มี อำนาจต่อรองเหนือกว่าเป็นผู้จัดทำขึ้น รายละเอียด เนื้อหา เงื่อนไขต่าง ๆ ในสัญญา ถูกกำหนดไว้ ล่วงหน้าโดยบริษัททั้งสิ้น เมื่อบริษัทเป็นผู้กำหนดรายละเอียดในสัญญาย่อมเอื้อประโยชน์ให้บริษัท เกษตรกรไม่สามารถต่อรองใด ๆ ได้ เกษตรกรมีอำนาจตัดสินใจแต่เพียงว่าจะทำหรือไม่ทำสัญญาที่ บริษัทจัดเตรียมมาแล้วเท่านั้น และบริษัทได้นำสัญญาที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้านั้นนำมาใช้ในการ ประกอบกิจการของตน เกษตรพันธะสัญญาทั้ง 3 รูปแบบจึงเป็นสัญญาสำเร็จรูปตามมาตรา 4

²⁹ จรัญ ภักดีธนากุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 27. หน้า 14-16.

พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 และดังเช่นการที่เกษตรกรกรเข้าทำเกษตรพันธสัญญากับบริษัท เนื่องจากบริษัทได้สร้างข้อมูลหรืองานวิจัย การโฆษณา การร่วมมือกับหน่วยงานรัฐในการส่งเสริมเกษตรเชิงพาณิชย์ โดยจงใจเกษตรกรกรให้ทำเกษตรพันธสัญญา เพราะดี มันคง ตอนเข้ามาทำสัญญาเกษตรกรกรไม่มีทุน บริษัทก็จะออกให้ไม่ว่าจะเป็นตัวอ่อน เมล็ดพันธุ์ อาหาร สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดหนี้สินขึ้นระหว่างเกษตรกรกรกับบริษัทที่นำเอาปัจจัยการผลิตมาให้ แล้วก็สร้างสัญญาโดยการบอกว่า เมื่อเกษตรกรกรรับของไปแล้ว ต่อไปต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของบริษัท ทำอะไรก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของบริษัท เวลาจะขายก็บังคับขายให้กับบริษัทนั้น ซึ่งตรงนี้มีลักษณะของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม เพราะมันเป็นสัญญาสำเร็จรูปที่เกษตรกรกรไม่สามารถต่อรองได้³⁰ และสัญญาการเลี้ยงไก่เนื้อ เป็นสัญญาสำเร็จรูปอย่างหนึ่งที่คู่สัญญาฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองเหนือกว่า เป็นฝ่ายกำหนดข้อสัญญาต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า เพื่อนำไปใช้กับเกษตรกรกรคู่สัญญาจำนวนมาก เกษตรกรกรที่เข้ามาภายหลังไม่มีสิทธิขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาหากแต่จะต้องยอมรับข้อสัญญาที่กำหนดไว้แล้วหรือปฏิเสธไม่ทำสัญญาด้วยเท่านั้น³¹

แม้เกษตรพันธสัญญาจะเป็นสัญญาสำเร็จรูปตามมาตรา 14 ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อพิจารณาลักษณะของการทำเกษตรพันธสัญญามาประกอบ ทำให้เห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 ยังไม่สามารถคุ้มครองเกษตรกรกรให้ได้รับความเป็นธรรมจากการทำเกษตรพันธสัญญาได้อย่างยุติธรรมดังเหตุผล ต่อไปนี้

1. ดังนี้ได้กล่าวไปแล้วว่าการทำเกษตรพันธสัญญามีทั้งที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรและทำด้วยวาจา แต่สัญญาสำเร็จรูปตามพระราชบัญญัตินี้คุ้มครองเฉพาะสัญญาที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ไม่คุ้มครองเกษตรกรกรที่ทำสัญญาด้วยวาจา

2. การฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 เกษตรกรกรต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลเอง เกษตรกรกรที่ทำเกษตรพันธสัญญาส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย ความรู้้อยและคิดว่าตนอยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าบริษัทจึงไม่กล้านำคดีมาฟ้องศาล และถึงแม้จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลสัญญานั้นก็ยังสมบูรณ์ก็ต้องพิจารณาตามสัญญาที่บริษัทเป็นผู้กำหนดรายละเอียดในสัญญา ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ให้บังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี ซึ่งไม่แน่ใจว่าจะคุ้มครอง

³⁰ทศพล ทรรศนกุลพันธ์. (2554). เกษตรพันธสัญญา กับการหลุดพ้นจากความยากจน (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.tcijthai.com/column-article/500> [2554].

³¹ศรีภูพาน สุพรรณไชยมาตย์. (2552). สัญญาที่ไม่เป็นธรรมในคอนแทรกฟาร์มมิ่ง: ศึกษากรณีการเลี้ยงไก่เนื้อ. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กับค่าใช้จ่ายทนายความและเสียเวลา ประกอบกับหากนำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้วยอมทำให้บริษัทไม่พอใจ ย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อเกษตรกรซึ่งอาจถูกกดดันแก่ง หรือ เลิกสัญญาจากบริษัท

3. การให้ศาลมีดุลพินิจในการที่จะกำหนดว่าแค่ไหนจึงจะเป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี นั้นอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมก็ได้ เพราะในข้อเท็จจริงเดียวกัน ผู้พิพากษาแต่ละท่านหรือแต่ละศาลอาจตัดสินหรืออาจกำหนดแตกต่างกันไปในลักษณะอัตวิสัย (Subjective) ของผู้พิพากษาแต่ละท่าน ทำให้การอำนวยความสะดวกเฉพาะคดี อาจกลายเป็นการสร้างความไม่ยุติธรรมแก่ประชาชนโดยรวมไป³²

4. ภาระการพิสูจน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะจึงต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 84/1 มาใช้บังคับ ซึ่งมีหลักกฎหมายว่าคู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตนให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น นั่นคือเมื่อเกษตรกรอ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม เกษตรกรจึงมีภาระการพิสูจน์ว่าสัญญานั้นไม่เป็นธรรมอย่างไร และแค่ไหนจึงเป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี ซึ่งเป็นการพิสูจน์ได้ยาก เป็นการอ้างเอกสารหลักฐานที่บริษัทเป็นผู้ทำขึ้นและเก็บรักษาไว้ ทำให้เกิดความลำบากแก่เกษตรกรในการนำเอกสารมาพิสูจน์ สัญญาประเภทนี้เป็นสัญญาซึ่งไม่จำเป็นต้องทำตามแบบ และไม่จำเป็นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร เช่นนั้นสัญญาซึ่งส่วนใหญ่เกษตรกรไม่ได้รับรู้รายละเอียดและเข้าใจยากอยู่แล้ว ยิ่งเมื่อมีการทำสัญญาโดยปากเปล่าหรือถึงปากเปล่า มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรแต่เมื่อลงนามเสร็จแล้ว บริษัทจะเก็บสัญญาดังกล่าวกลับคืน โดยเกษตรกรไม่มีคู่สัญญาเป็นหลักฐาน³³ในกรณีที่มีปัญหาเรื่องคุณภาพของปัจจัยการผลิตที่บริษัทนำมาให้เกษตรกร ไม่มีคุณภาพการพิสูจน์กระบวนการผลิตปัจจัยการผลิตเหล่านั้นอยู่ในความรู้เห็นของบริษัท ทำให้ยากที่เกษตรกรจะพิสูจน์ได้

5. การที่เกษตรกรต้องนำคดีมาฟ้องจึงจะได้รับการพิจารณาจากศาลเป็นการอำนวยความสะดวกเป็นรายคดี ซึ่งเกษตรกรส่วนใหญ่ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่นำคดีมาฟ้อง ทั้งที่ปัญหาความไม่เป็นธรรมจากการทำเกษตรพันธะสัญญามีมานาน แต่แทบจะไม่มีคดีมาสู่ศาล ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การที่จะช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้รับความเป็นธรรมจากการทำเกษตรพันธะสัญญานั้น ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายที่ป้องกันไม่ให้บริษัททำเกษตรพันธะสัญญาที่ไม่เป็นธรรมได้ จะดีกว่าให้เกษตรกรมาฟ้องคดีเอง

³² ศนันท์กรณ (เจ้าปี) โสคติพันธ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15. หน้า 485-486.

³³ พอพันธ์ อุทยานนท์ และคณะ. (2552). เกษตรพันธะสัญญา: กลไกสร้างความเหลื่อมล้ำและเป็นธรรม. รายงานวิจัย, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 75.

3.2.3. พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542³⁴

พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยกฎหมายดังกล่าวอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจในประเทศไทยได้ ยกเว้นธุรกิจที่อยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจหรือต้องดำเนินการตามเงื่อนไขก่อน จึงจะประกอบธุรกิจได้

คำนิยามของคนต่างด้าว มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 กำหนดไว้ว่า “คนต่างด้าว” หมายความว่า

- (1) บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย
- (2) บุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย
- (3) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมี “คนต่างด้าว” ตาม (1) หรือ (2) ถือหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน หรือลงทุนเกินกึ่งหนึ่ง หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จะทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นคนต่างด้าว และ
- (4) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมี “คนต่างด้าว” ตาม (1) หรือ (2) หรือ (3) ถือหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน หรือลงทุนเกินกึ่งหนึ่ง

ในส่วนของการกำหนดประเภทธุรกิจที่ห้ามคนต่างด้าวประกอบกิจการ บัญชีท้ายพระราชบัญญัติแบ่งเป็น 3 บัญชีย่อย ดังนี้

บัญชีหนึ่ง ธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษ

บัญชีสอง ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเภท ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ทัศนกรรมพื้นบ้าน หรือธุรกิจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บัญชีสาม ธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว

ทั้งนี้ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 กำหนดห้ามคนต่างด้าวประกอบกิจการที่กำหนดไว้ในบัญชีหนึ่ง ขณะที่การประกอบกิจการที่กำหนดไว้ในบัญชีสองและบัญชีสามคนต่างด้าวที่ต้องการประกอบกิจการต้องได้รับอนุญาตจึงจะประกอบกิจการได้

จากสาระสำคัญทั้งสองส่วนของพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 มีข้อสังเกตว่า การนิยามคนต่างด้าวตาม “หุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน” โดยไม่ได้พิจารณาทุนของคนต่างด้าวในนิติบุคคลอื่นที่ร่วมลงทุนในบริษัทนั้น ๆ ไม่ได้สะท้อนสภาพ “ความเป็นเจ้าของ” ที่

³⁴พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 มาตรา 8.

แท้จริง เนื่องจากมิได้พิจารณาถึงที่มาของทุน หรืออำนาจในการบริหารจัดการนิติบุคคลนั้น ๆ ส่งผลให้ในทางปฏิบัติ นักลงทุนต่างชาติจึงสามารถมีอำนาจในการบริหารจัดการนิติบุคคลหนึ่ง ๆ ได้ เช่น ใช้วิธีการถือหุ้นโดยตรงในสัดส่วนร้อยละ 49 และถือหุ้นโดยอ้อมผ่านนิติบุคคลไทยอีกชั้นหนึ่ง จากสาเหตุดังกล่าว นักลงทุนต่างชาติจึงสามารถประกอบธุรกิจในประเทศไทยได้อย่างเต็มที่ เช่น ใน “ภาคการผลิต” ซึ่งไม่ต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจ และไม่มีข้อกำหนดเรื่องสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีได้อยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ต่างจาก “ภาคบริการ” อันเป็นธุรกิจตาม (21) ของบัญชีสาม ซึ่งห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจ “บริการอื่น ๆ ยกเว้นธุรกิจบริการที่กำหนดในกฎกระทรวง” ทว่าจนถึงปัจจุบัน มีการออกกฎกระทรวงเพียงฉบับเดียวในปี 2556 ซึ่งธุรกิจบริการที่คนต่างด้าวประกอบกิจการได้ มีเพียงแค่ (1) ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจอื่นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (2) ธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า และ (3) การประกอบธุรกิจเป็นทรีสต์ตามกฎหมายว่าด้วยทรีสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน

แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยต้องการการลงทุนจากต่างประเทศในภาคบริการ ทั้งนี้เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของภาคบริการผ่านเงินลงทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศและเพื่อเพิ่มสมรรถภาพการแข่งขันในสาขาของภาคบริการที่มีการผูกขาดหรือมีลักษณะกึ่งผูกขาด แต่พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 กลับเป็นอุปสรรคสำคัญที่กีดขวางการลงทุนในภาคบริการของไทย

แนวทางแก้ไขปัญหา คือ จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนและรัดกุม เพื่อไม่ให้คนต่างด้าวใช้คนไทยถือหุ้นส่วนใหญ่แทนแต่สามารถควบคุมอำนาจการบริหารจัดการไว้ ทั้ง ๆ ที่ถือหุ้นไม่ถึงร้อยละ 50 ซึ่งสามารถทำได้ โดยกำหนดนิยามคำว่าบุคคลสัญชาติไทยใหม่ให้รัดกุมขึ้นกว่าการกำหนดจากสัดส่วนการถือหุ้นเท่านั้น³⁵

การออกใบอนุญาตของคณะกรรมการการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนั้นจำกัดขอบเขตอยู่แค่การพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบธุรกิจที่สงวนไว้สำหรับคนไทยด้วยเหตุผลพิเศษด้านความมั่นคง การปกป้องศิลปวัฒนธรรมของชาติ และการคุ้มครองให้คนไทยสามารถประกอบธุรกิจที่ยังไม่พร้อมจะแข่งขันกับนักลงทุนต่างชาติเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการพิจารณาส่งเสริมการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งเป็นพันธกิจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือ BOI

กฎหมายที่จำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจบางประเภทของคนต่างด้าวนั้น ได้แก่พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ซึ่งออกมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการ

³⁵มนธิดา วีระพันธุ์. (2557). ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองและการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี, 6(1) [2557 มกราคม-เมษายน].

ควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว โดยอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจในประเทศไทย ได้เหมือนคนไทย ยกเว้นธุรกิจที่อยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งมี 3 ประเภทด้วยกัน คือ บัญชีที่หนึ่ง กำหนดประเภทของธุรกิจที่กฎหมายห้ามเด็ดขาดไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบธุรกิจ เช่น ทำนา ทำไร่ บัญชีที่สอง ประกอบด้วยธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และหัตถกรรมพื้นบ้าน มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งถ้าคนต่างด้าวมีความประสงค์จะเข้ามาประกอบธุรกิจ ก็จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยมติของคณะรัฐมนตรีก่อน ส่วนบัญชีที่สาม คือธุรกิจที่คนไทยยังไม่พร้อมที่จะแข่งขันกับคนต่างด้าว ซึ่งคนต่างด้าวที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจในบัญชียี่จะ ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเสียก่อน การออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบธุรกิจของคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว จึงมิใช่เครื่องมือที่ควรใช้เพื่อส่งเสริมการลงทุนเหมือนการออกบัตรส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือ BOI แต่ควรออกใบอนุญาตให้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลสมควรจริง ๆ ที่จะอนุญาตเท่านั้น เพราะถ้ายกเว้นธุรกิจในบัญชีทั้งธุรกิจที่บัญชีทั้ง 3 แล้ว คนต่างด้าวสามารถเข้ามาประกอบอาชีพอะไรก็ได้ในประเทศไทยเยี่ยงคนไทยอยู่แล้ว³⁶

การออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทยลดลง จึงอาจหมายความว่าคนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันกับนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งควรรีบแก้ไขปรับปรุงพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจไทย แทนที่จะใช้กฎหมายคุ้มครองความ “ไม่พร้อม” ที่จะแข่งขันต่อไปโดยไม่มีกำหนด ไม่ได้หมายความว่า การลงทุนต่างชาติ “วูบ” ลงเหมือนที่สื่อมวลชนระบุ ซึ่งควรวัดจากตัวเลขการส่งเสริมของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน แต่สาเหตุที่มีการนำพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 มาผูกกับการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติในประเทศไทยนั้น เพราะมีนักลงทุนต่างชาติที่ไม่สุจริต ร่วมมือกับคนไทยบางคนจัดตั้งนิติบุคคลสัญชาติไทย โดยให้คนไทยที่เป็นนอมินีถือหุ้นเกินร้อยละ 50 แทนคนต่างด้าวเพื่อเข้ามาประกอบธุรกิจที่สงวนไว้สำหรับคนไทยโดยเฉพาะ ธุรกิจที่หนึ่ง ที่สามารถขออนุญาตได้ เพราะเป็นการสงวนด้วยเหตุผลพิเศษไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบธุรกิจ เช่น การทำนา ทำไร่ หรือการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เป็นต้น อย่างที่เคยมีข่าวว่าจะให้คนต่างด้าวเข้ามาทำนาขนาดใหญ่ในประเทศไทย เพื่อความมั่นคงด้านอาหารของประเทศของเขา เป็นต้น ซึ่งแนวทาง

³⁶ณภัทร นุ่มสอาด. (2556). ปัญหาในการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย: ศึกษากรณีตาม มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 82.

การแก้ไขปัญหานอมนี คือ จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนและรัดกุม เพื่อไม่ให้คนต่างด้าวใช้คนไทยถือหุ้นส่วนใหญ่แทนแต่สามารถควบคุมอำนาจการบริหารจัดการไว้ ทั้ง ๆ ที่ถือหุ้นไม่ถึงร้อยละ 50 ซึ่งสามารถจะทำได้โดยกำหนดนิยามคำว่าบุคคลสัญชาติไทยใหม่ให้รัดกุมขึ้นกว่าการกำหนดจากสัดส่วนการถือหุ้นเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ความพยายามแก้ไขปัญหานอมนีไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะเกี่ยวพันกับผลประโยชน์จำนวนมหาศาลที่นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในธุรกิจสงวนผ่านระบบนอมนี จนเป็นที่ทราบกันว่านักลงทุนต่างชาติเป็นเจ้าของโรงแรม อาคารสูงในกรุงเทพฯ และเมืองท่องเที่ยวใหญ่ ๆ มากมายหลายแห่ง ซึ่งวิธีการที่ถูกนำมาอ้างเมื่อจะมีการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้คือ การโยกว่าการแก้ไขกฎหมายจะกระทบต่อการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ ซึ่งอย่างไรก็ได้ระบุไว้แล้วว่าพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ฉบับนี้ ไม่ใช่ พระราชบัญญัติการลงทุน แต่เป็นพระราชบัญญัติที่ออกมาเพื่อจำกัดสิทธิของนักลงทุนต่างชาติที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจที่สงวนไว้สำหรับคนไทย ถ้ามีจุดอ่อนให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมายสำหรับการเข้ามาประกอบธุรกิจที่กฎหมายสงวนดังกล่าว ก็ควรดำเนินการปิดจุดอ่อนนั้นเสีย³⁷

3.2.4. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521³⁸

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ตามมาตรา 5 ให้คำนิยาม “คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย ดังนั้นกฎหมายที่ใช้บังคับให้คนต่างด้าวทำงานในประเทศไทยในงานที่สงวนไว้ให้คนไทยเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ในกรณีบุคคลต่างด้าวที่เป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ไม่ใช่บังคับที่จะต้องขอใบอนุญาตทำงาน

ตามมาตรา 33 คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มีพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 กำหนดงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำมีจำนวน 39 ประเภท ได้แก่

- (1) งานกรรมกร ยกเว้นงานกรรมกรในเรือประมงตาม (2)
- (2) งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญงานเฉพาะสาขา งานควบคุมดูแลฟาร์ม หรืองานกรรมกรในเรือประมงเฉพาะการประมงทะเล

³⁷ นราฤทธิ์ กาแก้ว. (2554). การศึกษาปัญหาของข้อกฎหมายบางประการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 112.

³⁸ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 มาตรา 5.

- (3) งานก่ออิฐ งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น
- (4) งานแกะสลักไม้
- (5) งานขี้ยานยนต์ หรืองานขี้ยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักร หรือเครื่องกล ยกเว้นงานขี้เครื่องบินระหว่างประเทศ
- (6) งานขายของหน้าร้าน
- (7) งานขายทอดตลาด
- (8) งานควบคุม ตรวจสอบ หรือให้บริการทางบัญชี ยกเว้นงานตรวจสอบภายในเป็นครั้งคราว
- (9) งานเจียรระไน หรือขัดเพชรหรือพลอย
- (10) งานตัดผม งานตัดผม หรืองานเสริมสวย
- (11) งานทอผ้าด้วยมือ
- (12) งานทอเสื่อ หรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟาง หรือเยื่อไม้ไผ่
- (13) งานทำกระดาษสาด้วยมือ
- (14) งานทำเครื่องเงิน
- (15) งานทำเครื่องดนตรีไทย
- (16) งานทำเครื่องถม
- (17) งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาก
- (18) งานทำเครื่องลงหิน
- (19) งานทำตุ๊กตาไทย
- (20) งานทำที่นอน หรืองานทำฟ้านวม
- (21) งานทำบาตร
- (22) งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ
- (23) งานทำพระพุทธรูป
- (24) งานทำมีด
- (25) งานทำร่มกระดาษหรือผ้า
- (26) งานทำรองเท้า
- (27) งานทำหมวก
- (28) งานนายหน้าหรืองานตัวแทน ยกเว้นงานนายหน้าหรืองานตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ

- (29) งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธาที่เกี่ยวกับการออกแบบและคำนวณ
จัดระบบ วิจัย วางโครงการทดสอบควบคุมการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ไม่
รวมงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ
- (30) งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบ เขียนแบบประมาณราคา
อำนวยความสะดวกก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ
- (31) งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย
- (32) งานปั้นหรือทำเครื่องปั้นดินเผา
- (33) งานมวนบุหรี่ด้วยมือ
- (34) งานมัลติเทคนส์ หรืองานจัดนำเที่ยว
- (35) งานเร่ขายสินค้า
- (36) งานเรียงพิมพ์ตัวอักษรไทยด้วยมือ
- (37) งานสาวและบิดเกลียวไหมด้วยมือ
- (38) งานเสมียนพนักงาน หรืองานเลขานุการ
- (39) งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี

การอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงาน

ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 คนต่างด้าวอาจรับอนุญาตให้
ทำงานในประเทศไทยด้วยตามกรณี ดังนี้

- (ก)กรณีทั่วไป
- (ข)กรณีตามกฎหมายพิเศษ และ
- (ค)กรณีพิเศษ

การอนุญาตกรณีทั่วไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานกรณีทั่วไปเป็นกรณีที่อธิบดีหรือเจ้า
พนักงานที่อธิบดีมอบหมายได้อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานได้ในงานที่ไม่ต้องห้ามตามมาตรา 6
โดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 ได้กำหนด
หลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

มาตรา 7 ภายใต้บังคับมาตรา 10 งานใดที่มีได้ห้ามไว้ในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตาม
มาตรา 6 คนต่างด้าวจะทำได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี หรือเจ้าพนักงานที่อธิบดีมอบหมาย

มาตรา 8 ภายใต้บังคับกฎหมายคนเข้าเมือง บุคคลใดประสงค์จะให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงาน
ในกิจการของคนในราชอาณาจักรจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าวนั้นต่ออธิบดีหรือเจ้า
พนักงานที่อธิบดีมอบหมาย

อธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่อธิบดีมอบหมายจะออกใบอนุญาตให้แก่คนต่างด้าวตามวรรคหนึ่งได้ต่อเมื่อคนต่างด้าวนั้นเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว

มาตรา 9 ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานตามมาตรา 7 และมาตรา 8 อธิบดีหรือเจ้าพนักงานที่อธิบดีมอบหมายจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดเพื่อให้คนต่างด้าวปฏิบัติก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นต้องให้คนต่างด้าวให้คำรับรองก่อนว่าจะสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้

มาตรา 13 ใบอนุญาตทำงานที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีอายุหนึ่งปีนับแต่วันออก
บทลงโทษสำหรับการทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตและการจ้างคนต่างด้าวซึ่งไม่มีใบอนุญาตทำงานพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521

การที่คนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบตามกฎหมายคือ คนต่างด้าวนั้นและนายจ้างของเขา

มาตรา 22 ห้ามมิให้ผู้ใดรับคนต่างด้าวซึ่งไม่มีใบอนุญาตเข้าทำงาน.....

มาตรา 34 คนต่างด้าวผู้ใด..... ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต.....ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 39 ผู้ใดรับคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่คนต่างด้าวทำงานที่สงวนไว้สำหรับคนไทย บทลงโทษจะสูงกว่าการทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต เพราะกฎหมายระบุว่า

มาตรา 6 ภายใต้บังคับมาตรา 12 งานใดที่ห้ามคนต่างด้าวทำในท้องที่ใด เมื่อใดโดยห้ามเด็ดขาดหรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใด เพียงใดให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 33 คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522³⁹

มาตรา 11 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด้านตรวจคนเข้าเมือง เขตสถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 64 บัญญัติว่า ผู้ใดรู้ว่าคนต่างด้าวคนใดเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ให้เข้าพักอาศัย ซ่อนเร้น หรือช่วยด้วยประการใด ๆ เพื่อให้คนต่างด้าวนั้นพ้นจากการถูกจับกุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

³⁹พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 11, มาตรา 64.

ผู้ใดให้คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้เข้าพักอาศัย ให้ สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นรู้ว่าคนต่างด้าวดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ นี้ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า คนไม่รู้โดยใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำเพื่อช่วย บิดา มารดา บุตร สามี หรือ ภริยาของผู้กระทำ ศาลจะไม่ลงโทษก็ได้

บทลงโทษตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁴⁰

ตามมาตรา 62 วรรคแรก บัญญัติว่า ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 11 หรือ มาตรา 18 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

ตามมาตรา 81 บัญญัติว่า คนต่างด้าวผู้ใดอยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการ อนุญาตสิ้นสุดลงหรือถูกเพิกถอน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3.3 หลักกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกับการทำเกษตรแบบพันธะ สัญญาในประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยก็มีปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา จาก การที่นักธุรกิจจีนเข้ามาลงทุน โดยการเช่าที่ดินจากเกษตรกรไทย ที่อำเภอพญาเม็งราย จังหวัดเชียงราย รวมมีพื้นที่ปลูกกล้วยหอมของนักธุรกิจจีนแล้วกว่า 2,700 ไร่ อันเป็นสวนกล้วยหอมแห่งแรกที่นัก ลงทุนจีนเข้ามาลงทุนปลูกกล้วยหอมแบบพันธะสัญญาในประเทศไทย โดยวิธีการปลูกกล้วยหอม ของนักธุรกิจจีนจะใช้วิธีการที่สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย คือ เริ่มจากการ เตรียมที่ดินเพื่อปลูกกล้วยส่วนใหญ่ นักธุรกิจจีนจะจ้างคนงานต่างถิ่นมาทำงาน และจะเปลี่ยน คนงานบ่อยครั้ง เพื่อหลีกเลี่ยงการร้องเรียนเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพที่เกิดจากการใช้สารเคมี เข้มข้นเป็นจำนวนมากมายมหาศาลในการใช้ปราบวัชพืชเพื่อเตรียมพื้นที่เพาะปลูก อีกทั้งเมื่อผล กล้วยหอมกำลังเจริญเติบโตก็ใช้สารเคมีในการปราบศัตรูพืชเพื่อฆ่าทำลาย ยับยั้งการเจริญเติบโต ของวัชพืช โดยใช้ป้องกัน ทำลาย ไล่ และลดปัญหาของศัตรูพืช เช่น เพลี้ย หนอนผีเสื้อ ตั๊กแตน จิ้งหรีด เป็นต้นและยังมีการใช้สารเคมีเพื่อใช้เร่งการเจริญเติบโตของต้นกล้วยหอม เพิ่มขนาดผล กล้วยหอม เพื่อเพิ่มสีส้มของผลกล้วยหอมให้นำรับประทานภายหลังการตัดหัวกล้วยอีกด้วย ล้วน แต่เป็นการใช้สารเคมีเป็นจำนวนมากมายมหาศาลโดยไม่มีการควบคุม ปัจจุบันจึงกำลังเผชิญการ

⁴⁰พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 62, มาตรา 81.

ปนเปื้อนของสารเคมีในสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพของชาวบ้านในบริเวณพื้นที่เพาะปลูกเป็นอย่างมาก⁴¹

เมื่อมีการสำรวจไปในพื้นที่ที่เพาะปลูกกล้วยหอมก็พบว่ากล้วยหอมที่ได้ขนาดตามต้องการจะถูกตัดออกไป แล้วกล้วยบางส่วนที่ไม่ได้ขนาดถูกปล่อยทิ้งไว้จนเน่าเหม็นกลายเป็นมลภาวะทางกลิ่น และไคล้ ๆ กันยังพบขวดสารเคมีใช้แล้วส่งกลิ่นเหม็นคล้ายแก๊สบ่มกล้วย อีกทั้งสวนกล้วยบางแปลงยังมีร่องรอยการใช้ปุ๋ยเคมีที่โคนต้น และกำลังปล่อยน้ำลงสวน ซึ่งสารเคมีเหล่านี้เองมันไม่สามารถสลายได้ในตัวของมันเอง คือ เมื่อฝนตกลงมามันก็จะละลายสารพิษลงไปในพื้นที่ดิน อันทำให้น้ำใต้ดินผสมปนเปื้อนกับสารเคมีที่เป็นพิษจากยาปราบวัชพืชเหล่านั้น ทำให้คนใช้บริโภคไม่ได้ ซึ่งการใช้สารเคมีเข้มข้นอย่างต่อเนื่องในสวนกล้วยหอมดังกล่าว นับวันยิ่งส่งผลกระทบเป็นบริเวณกว้างออกไปมากขึ้นจนอาจจะยากแก่การควบคุม⁴²

ทั้งนี้ ปัญหาเกี่ยวกับการเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย โดยเฉพาะปัญหาการเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่งในกรณีที่ได้รับความสะดวกจากการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) แล้วเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ไปฟ้องเป็นคดีสิ่งแวดล้อมแล้วเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งได้ยากหรืออาจเรียกร้องไม่ได้เลย ซึ่งกระบวนการความยุติธรรมด้านคดีสิ่งแวดล้อมในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการเยียวยาความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน แต่ปรากฏให้เห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและการเยียวยาความเสียหายด้านคดีสิ่งแวดล้อมปัจจุบันยังเกิดความไม่เป็นธรรมอย่างเห็นได้ชัดเจน เช่น ในเรื่องอำนาจฟ้องร้องของประชาชนในหลายลักษณะซึ่งผู้เสียหายที่มีอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมได้ จะต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงที่ต้องพิสูจน์การมีส่วนร่วมได้เสียอย่างจริงจังเท่านั้น หรือในเรื่องของภาระการพิสูจน์ความเสียหายของผู้เสียหายจากพระราชบัญญัติส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 นี้ หรือในเรื่องบทบัญญัติว่าด้วยพยานหลักฐานว่าจะค้นหาพยานหลักฐานอย่างไร และจะรับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้เพียงใดสำหรับ ค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ต้องเสียหายจากการกระทำละเมิด ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเกิดแก่ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินของผู้เสียหาย ผู้เสียหายย่อมสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายจากผู้กระทำละเมิดได้ โดยปัจจุบันกฎหมายไทยยึดหลักการชดเชยค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหาย

⁴¹MGR Online. (2559). “ปูดกลุ่มทุนจีน “หงต้า” โผล่เช่าปลูกกล้วย พลปิดกิจการในไทยปีก่อน-“พาณิชย์” ชันอาชีพเกษตรกรสงวนคนไทย ปล่อยเช่าที่ดินเพาะปลูกผิดกฎหมาย” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.manager.co.th/Politics/Viewnews \[2559, 29 มีนาคม\].](http://www.manager.co.th/Politics/Viewnews [2559, 29 มีนาคม].)

⁴²ศนันท์ภรณ์ (จำปี) โสทธิพันธ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 15. หน้า 511.

ตามความเป็นจริง เพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมได้มากที่สุด การคำนวณค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น มักจะมีคำถามว่า ใช้หลักเกณฑ์อะไร เพราะตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 นั้น มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายอันเกิดแก่สิ่งแวดล้อมไว้ว่าให้ใช้หลักเกณฑ์ใดเป็นพิเศษ จึงต้องนำหลักการตามหลักกฎหมายเรื่องละเมิดตามที่ปรากฏในมาตรา 438 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากความเสียหายที่เกิดกับสิ่งแวดล้อมนั้น ความเสียหายบางประเภทไม่สามารถที่จะคำนวณออกมาเป็นราคาได้ จึงเป็นการยากยิ่งในการที่จะกำหนดจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง เมื่อไม่สามารถกำหนดขนาดความเสียหายที่เกิดขึ้นได้แน่นอน ประกอบกับบางกรณีมีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้เสียหายแต่ละคนก็ได้รับความเสียหายที่ไม่เท่ากัน อันมีความหนักเบาของผลกระทบจากความเสียหายแตกต่างกันไป เช่นกรณี “เรื่อน้ำตาลล่ม” ที่น้ำตาลจำนวนมากนับพันตันจมน้ำจึงทำให้ปริมาณออกซิเจนลดลงและน้ำเน่าเสีย และเกิดมวลน้ำเสียมหาศาลไหลตามสายน้ำ ส่งผลต่อปลาตามธรรมชาติและปลาเลี้ยงในกระชังที่อยู่ได้จุดเกิดเหตุขาดออกซิเจนและตายในที่สุดและอีกหลาย ๆ กรณีมักจะเป็นกรณีที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน โดยจะสร้างความเดือดร้อน ความเสียหายอย่างกว้างขวาง บางครั้งยืดเยื้อยาวนานและเรื้อรัง ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบต้องรักษาเนื้อ รักษาตัว จนหมดเงินหมดทอง บางรายต้องทุพพลภาพ สูญเสียศักยภาพและความสามารถไปตลอดชีวิต อันจะเห็นได้ว่าชาวบ้านหรือประชาชนแต่ละครัวเรือนจะได้รับผลกระทบอันเป็นความเสียหายที่หนักเบาแตกต่างกันไป ทั้งตามสภาพภูมิศาสตร์ความใกล้ไกลต่อจุดที่เกิดเหตุเรื่อน้ำตาลล่มหรือตามแนวกระแสน้ำที่น้ำตาลลอยไปถึงแล้วก่อความเสียหาย หรือตามสภาพอาชีพ ความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวัน เช่น หากเป็นผู้ที่มีอาชีพเลี้ยงปลาในกระชัง ก็ทำให้ปลาที่เลี้ยงไว้ตายจนหมด ทำให้ขาดทุนหมดเนื้อหมดตัว ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่มือน้ำตาลปนเปื้อนในน้ำปริมาณมาก ๆ ซึ่งแตกต่างกับผู้ใช้เบ็ด อวนขนาดเล็ก หาปลาในแม่น้ำเพื่อมาประกอบอาหารในครัวเรือน โดยเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นส่วนใหญ่ก็มักปฏิเสธความรับผิดชอบ และมักอ้างว่าบริษัทหรือหน่วยงานตนมิใช่เป็นต้นเหตุหรือแหล่งของปัญหาที่เกิด เว้นแต่จะจับได้คาน้ำคาเขาหรือมีประจักษ์พยานที่ชัดเจน มีอาชีพปฏิเสธได้ ผู้ประกอบการหรือหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการก็มักจะใช้เทคนิคการเจรจาเพื่อชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้ในมูลค่า “แบบให้ทาน” เท่านั้น⁴³

คดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษประการหนึ่งที่ใช้แยกความแตกต่างกับคดีละเมิดหรือคดีแพ่งทั่วไป คือ คดีสิ่งแวดล้อมต้องใช้เวลาในการแสดงผลความเสียหายและจะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญใน

⁴³เรื่องปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ ฟันฟูแม่น้ำเจ้าพระยา หลังเรื่อน้ำตาลล่ม(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.mcot.net/cfcustom/cache_page/218470.html.

การพิสูจน์ความเสียหาย เนื่องจากลักษณะของความเสียหายที่ประชาชนได้รับนั้นอาจจะไม่ปรากฏผลในทันทีที่ได้รับสารพิษแปลกปลอมเข้าสู่ร่างกายแต่อาจจะต้องใช้ระยะเวลายาวนานจนร่างกายไม่สามารถต้านทานต่อสารพิษเหล่านั้นได้และแสดงอาการต่าง ๆ ออกมา อันขึ้นอยู่กับประเภทของสารพิษที่ได้รับการพิสูจน์ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจึงเป็นภาระอย่างยิ่งสำหรับผู้ได้รับความเสียหาย เนื่องจากต้องการเทคนิคและวิธีการทางวิทยาศาสตร์ทางการแพทย์ในการพิสูจน์ความเสียหายที่ได้รับว่า มีสาเหตุมาจากสารพิษที่รั่วไหลจากแหล่งกำเนิดของผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ ตัวอย่างกรณีที่ต้องใช้เทคนิคทางวิทยาศาสตร์ เช่น การตรวจหาสารโลหะหนักที่ปนเปื้อนอยู่ในเมล็ดข้าว กรณีสารแคดเมียมที่รั่วไหลจากการทำเหมืองแร่โดยไม่ได้ทำบ่อกรองและบ่อกักตะกอน ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้ตะกอนดินที่มีสารแคดเมียมปนเปื้อน หลุดออกไปสู่สิ่งแวดล้อมที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ส่วนกรณีที่ต้องใช้เทคนิคทางการแพทย์ เช่น การตรวจหาสาเหตุความเจ็บป่วยที่ผู้เสียหายได้รับ ว่าเกิดจากการได้รับสารพิษใดเข้าสู่ร่างกายและเป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพร่างกายเพียงใด ซึ่งกรณีที่ต้องพิสูจน์ดังกล่าวถือเป็นภาระอย่างยิ่งสำหรับผู้ได้รับความเสียหาย

นอกจากจะต้องอาศัยเทคนิคทางการแพทย์และวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่ซับซ้อนดังกล่าวแล้ว ความยุ่งยากอีกประการหนึ่ง คือ การแสวงหาพยานหลักฐานของฝ่ายโจทก์ผู้เสียหาย เนื่องจากพยานหลักฐานต่าง ๆ จะอยู่ในความปกครองของผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นส่วนมาก หากผู้ก่อให้เกิดมลพิษไม่ให้ความร่วมมือในการแสวงหาพยานหลักฐานแล้ว หรือถึงขนาดทำลายพยานหลักฐานเสีย ก็จะก่อให้เกิดภาระอย่างมากแก่ฝ่ายโจทก์ผู้เสียหายที่จะนำสืบความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำของฝ่ายจำเลยนั้น เนื่องจากในการดำเนินคดีในประเทศไทยใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งโจทก์มีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความผิดของฝ่ายจำเลย โดยในคดีแพ่งศาลจะทำหน้าที่ในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่าฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายจำเลยมีความน่าเชื่อถือยิ่งกว่ากัน กรณีจะเป็นการยากลำบากมากในการพิสูจน์ความเสียหายที่จะต้องอาศัยเทคนิควิธีการทางวิทยาศาสตร์หรือทางการแพทย์ที่มีความซับซ้อนในการที่จะต้องเข้าถึงพยานหลักฐานให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อป้องกันการสูญเสียของพยานหลักฐานเหล่านั้น

ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นชาวบ้านซึ่งอาศัยอยู่ในเขตชนบทและไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ตีพอเกี่ยวกับการดำเนินคดีหรือการแสวงหาพยานหลักฐานหรือการพิสูจน์ความเสียหาย ก็จะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะสามารถชนะคดีได้

ในคดีสิ่งแวดล้อมที่มีผู้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากนี้ การพิสูจน์ความเสียหายนอกจากจะมีความสำคัญในการพิสูจน์ความรับผิดชอบของฝ่ายผู้ก่อให้เกิดมลพิษแล้ว ยังมีผลต่อจำนวนค่าเสียหายที่ผู้เสียหายจะได้รับอีกด้วย ซึ่งมีหลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดการ

คดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมากให้ได้รับการพิจารณาเสร็จสิ้นไปอย่างรวดเร็วในเวลาเดียวกัน ป้องกันไม่ให้เกิดผลคำพิพากษาในคดีที่มีสาเหตุมาจากการกระทำเดียวกันแต่มีผลคำพิพากษาแตกต่างกัน โดยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าเสียหายอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม แต่เมื่อมีการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อม วัตถุประสงค์ในการดำเนินคดีแบบกลุ่มจะต้องมีปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของคดีสิ่งแวดล้อม

ในกรณีที่มีผู้ได้รับสารพิษตกค้างอยู่ในร่างกายแต่ยังไม่แสดงอาการในขณะที่ฟ้องคดี จะสามารถกำหนดจำนวนค่าเสียหายอย่างไรเพื่อรองรับให้ผู้ที่จะเสียหายในอนาคตเป็นผู้เสียหายที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ มีคดีที่ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยในประเด็นค่าเสียหายในอนาคตไว้ในคดีกัมมันตรังสีโคบอลต์ 60 ว่าเป็นภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายที่จะต้องมีพยานหลักฐานมาแสดงความเสียหายที่จะได้รับในอนาคต หากไม่มีพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างในเรื่องความเสียหายในอนาคตหรือเป็นเพียงการคาดการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน จึงรับฟังไม่ได้ ซึ่งในประเด็นนี้อาจแก้ไขเยียวยาได้โดยศาลสามารถพิพากษาโดยกำหนดเงื่อนไขการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนค่าเสียหายในคำพิพากษาได้ในระยะเวลาที่กำหนด โดยพิจารณาจากหลักฐานทางการแพทย์ที่ยืนยันในระยะเวลาในการแสดงอาการอันเนื่องมาจากการได้รับสารพิษนั้นหรือหลักฐานยืนยันแสดงระยะเวลาที่จะต้องมีการรักษา ประกอบการทำคำพิพากษาเพื่อประโยชน์ความยุติธรรม⁴⁴ จึงเห็นได้ว่ายังมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอยู่มากในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรนำหลักค่าเสียหายในเชิงลงโทษ (Punitive damages) มาปรับใช้ ส่งผลให้การชดเชยค่าเสียหายไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อการเยียวยาผู้เสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิมเท่านั้น แต่เป็นไปเพื่อการลงโทษผู้ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมด้วย คือ ซึ่งในคำพิพากษาของศาลไทยในอดีต มักมิได้คำนึงผลของความเสียหายในอนาคตที่เกิดขึ้นที่มีอาจคำนวณนับเป็นมูลค่าหรือตัวเลขได้ โดยเฉพาะคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือประโยชน์สาธารณะที่มีผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางละเมิดของผู้ประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนมาก ในประเทศที่เขาเจริญกันแล้ว ระบบกฎหมายและการตัดสินในคำพิพากษาของศาลนอกจากจะใช้ค่าเสียหายเป็นการเยียวยาความเสียหาย (Compensatory Damages) แล้ว เขายังกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษไว้ด้วย เพื่อให้เกิดความหลาบจำ และไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างที่ไม่ถูกต้องต่อผู้ประกอบการอื่นต่อไป

⁴⁴น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2550). **Class Action การดำเนินคดีแบบกลุ่มและการนำรูปแบบการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม. หน้า 110 – 115.

“ค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages)⁴⁵” นั้นเป็นการลงโทษผู้กระทำการใด ๆ บริษัท ผู้ประกอบการใด ๆ ที่กระทำการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้เสียหายหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพหรือธุรกิจอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน เช่น สถาปนิก โยธา นายแพทย์ ฯลฯ แต่มิได้ใช้วิชาชีพของตนตามความสามารถอย่างเต็มที่ เลินเล่อทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายทั้งทางร่างกาย จิตใจ ทรัพย์สิน เป็นต้น ค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) นั้น จึงเป็นค่าเสียหายที่เพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือค่าสินไหมทดแทนความเสียหายในการเยียวยาธรรมคาที่ศาลกำหนดให้ผู้ละเมิดต้องชดใช้แก่ผู้เสียหายเพื่อตอบแทนความรุนแรงแห่งพฤติการณ์ของการกระทำในทางละเมิดต่อผู้ถูกละเมิดเพิ่มมากขึ้นนั่นเอง ค่าเสียหายเชิงลงโทษมีลักษณะสำคัญ คือ

1. เป็นค่าเสียหายที่กำหนดขึ้นเพื่อลงโทษผู้กระทำละเมิด และเพื่อป้องปรามมิให้กระทำมิชอบด้วยกฎหมายเช่นนั้นอีก และขณะเดียวกันยังมุ่งเพื่อให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่นมิให้กระทำตามเช่นนั้นด้วย

2. เป็นค่าเสียหายที่ฝ่ายโจทก์ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงจำนวนค่าเสียหายในส่วนนี้ เพราะศาลจะพิจารณากำหนดให้เองตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงลักษณะความร้ายแรงแห่งละเมิด ฐานะทางเศรษฐกิจของจำเลย ตลอดจนสภาพและปริมาณของความเสียหายที่โจทก์ได้รับจากการถูกระทำละเมิดนั้น

3. เป็นค่าเสียหายที่กำหนดเพิ่มให้มากขึ้นนอกเหนือจากค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง (Actual Damages) แต่ในบางคดีซึ่งอาจไม่ปรากฏความเสียหายจริงที่จะชดใช้ทดแทนได้ ศาลก็จะกำหนดแต่เฉพาะค่าเสียหายในเชิงลงโทษนี้เพียงอย่างเดียว และ

4. ศาลจะกำหนดให้เฉพาะในกรณีของการกระทำละเมิดที่มีพฤติการณ์รุนแรงมีลักษณะของการกระทำเช่นเดียวกับในคดีอาญา เช่น มีการใช้กำลังทำร้าย ข่มขู่ หลอกลวง น้อฉล ซึ่งผู้กระทำละเมิดมุ่งหมายให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อจิตใจของผู้เสียหาย ให้ผู้เสียหายอับอาย หรือถูกเหยียดหยาม

สำหรับกฎหมายไทยในปัจจุบันได้เริ่มยอมรับและให้มีการนำหลักกฎหมายเรื่องค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษ (Punitive Damages) มาบัญญัติในกฎหมายเป็นพิเศษแล้ว อาทิ ในพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ.2545 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 13(3) ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าการละเมิดสิทธิในความลับทางการค้า เป็นการกระทำโดยจงใจหรือมีเจตนาถั่น

⁴⁵ชวิต กันดิพัธ. (2556). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ศึกษากรณีการให้ความคุ้มครองแก่ผู้เสียหายในเรื่องค่าเสียหาย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 31-32.

แก่งเป็นเหตุให้ความล้มเหลวทางการค้าดังกล่าวสิ้นสภาพการเป็นความล้มเหลวการค้า ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ละเมิดจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่ศาลกำหนดได้ แต่ต้องไม่เกิน 2 เท่าของค่าสินไหมทดแทนจริง

3.4 หลักกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกับการทำเกษตรแบบพันธะสัญญาในต่างประเทศ

3.4.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการทำเกษตรแบบพันธะสัญญาในต่างประเทศ

การทำเกษตรพันธะสัญญาเกิดขึ้นยุคแรก ๆ ในประเทศกรีซและจีน โดยมีการทำสัญญาระหว่างกันของผู้เช่าที่ดินกับเจ้าของที่ดินเพื่อแบ่งปันผลผลิตที่เกิดจากการลงทุนร่วมกัน สำหรับการเกษตรพันธะสัญญาระหว่างบริษัทผู้รับซื้อผลผลิตกับเกษตรกรนั้นเริ่มขึ้นเมื่อศตวรรษที่ผ่านมา เช่น การเข้าไปทำเกษตรพันธะสัญญาของประเทศญี่ปุ่นในไต้หวันและการทำเกษตรพันธะสัญญาของประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศในแถบอเมริกากลาง เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าในระยะแรกของการทำเกษตรพันธะสัญญานั้นเป็นพวกพืชผลทางการเกษตรก่อน อาทิ บริษัทจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พืชของยุโรปเข้าไปทำเกษตรพันธะสัญญาในประเทศสหรัฐอเมริกา ในระยะต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การทำเกษตรพันธะสัญญาจึงได้ขยายขอบเขตออกไปในปศุสัตว์ เช่น การทำฟาร์มสุกรในสหรัฐอเมริกา หลังจากนั้นเกษตรกรพันธะสัญญาได้แพร่กระจายเข้าไปในประเทศต่าง ๆ ทั่วทุกภูมิภาคของโลก ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นอเมริกา ยุโรป ลาตินอเมริกา เอเชีย และแอฟริกา จากการศึกษาของ Rehber 2007 ระบุว่าประมาณร้อยละ 15 ของผลผลิตทางการเกษตรในประเทศพัฒนาแล้วอยู่ภายใต้เกษตรพันธะสัญญา เช่น ฟาร์มโคนม สัตว์ปีก และน้ำตาล ในเยอรมันนี้ ผลผลิตหลักที่ไถ่เนื้อในญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ นอกจากนี้ Prowse (2012) กล่าวถึงเหตุผลที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งประเทศที่เจริญแล้วและประเทศกำลังพัฒนาหันมาทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา มีทั้งปัจจัยทางด้านอุปสงค์และอุปทานที่ส่งเสริมให้มีการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา การที่มีความต้องการอาหารเพิ่มขึ้น เนื่องจากประชากรโลกเพิ่มขึ้นทำให้อุปสงค์สินค้าเกษตรเพิ่มขึ้นในขณะที่มีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีมากขึ้น ทำให้โครงสร้างการผลิตทางการเกษตรเปลี่ยนไป ต้องใช้เทคโนโลยีและเงินทุนมากขึ้นเพื่อสามารถเพิ่มปริมาณการผลิตและคุณภาพ ทำให้มีความแน่นอนทางด้านราคาและปริมาณผลผลิต ดังนั้นจึงนำการทำเกษตรพันธะสัญญามาใช้เพื่อช่วยทำให้ปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การทำเกษตรแบบพันธะสัญญาเป็นการทำการเกษตรที่มีจุดประสงค์เพื่อส่งป้อนวัตถุดิบแก่โรงงานหรือบริษัทผู้ผลิตที่ต้องใช้ผลผลิตทางการเกษตรในปริมาณที่มีจำนวนมาก อันส่งผลให้เกษตรกรหาช่องทางเพื่อทำให้

ผลผลิตในแปลงเกษตรของตนเกิดผลผลิตในปริมาณมาก อันเป็นปริมาณที่เพียงพอแก่การส่งขาย วัตถุประสงค์แก่โรงงานหรือบริษัทผู้ผลิต เกษตรกรจึงต้องหาวิธีการเพาะปลูกโดยใช้ทางลัดในการ จัดเตรียมพื้นที่เพื่อให้ใช้ระยะเวลาเร็วที่สุดและหาวิธีการทางลัดในการทำให้ผลผลิตทางการผลิตผล ออกมาเร็วที่สุดและมีจำนวนเป็นปริมาณมากที่สุด โดยวิธีการใช้สารเคมีปราบวัชพืชเพื่อ จัดเตรียมพื้นที่เพาะปลูกและใช้สารเคมีเร่งผลผลิตทางการเกษตร รวมทั้งใช้สารเคมีปราบศัตรูพืช ซึ่งวิธีการดังกล่าวเหล่านี้ของเกษตรกรล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่เพาะปลูกและสิ่งแวดล้อม บริเวณโดยรอบ ประเทศต่าง ๆ ในโลกต่างก็ตระหนักถึงพิษภัยดังกล่าวและพยายามร่วมมือกันที่จะ แก้ปัญหาในหลาย ๆ ด้าน ทั้งในระดับสากลในรูปของกฎหมายระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค หรือแม้ในแต่ละประเทศก็มีอนุสัญญาต่าง ๆ เป็นจำนวนมากมายกมั่งที่จะแก้ปัญหาในมลภาวะ ระดับโลก ซึ่งการทำเกษตรแบบพันธะสัญญาดังกล่าวในต่างประเทศมีลักษณะที่แตกต่างกันไป แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาในรูปแบบต่าง ๆ ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของหลาย ๆ ประเทศ ดังต่อไปนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

1.มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธะสัญญา ของประเทศสหรัฐอเมริกา⁴⁶

ในอดีตการทำสัญญาภายใต้ระบบเกษตรพันธะสัญญาของสหรัฐอเมริกามักจะประสบ ปัญหาเรื่องเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรมของสัญญา เช่น บริษัทมีอำนาจในการจัดการปัจจัยการผลิตเพียง ฝ่ายเดียว บริษัทบอกเลิกสัญญาเกษตรกรเร็วเกินไป เกษตรกรต้องใช้จ่ายเงินส่วนตัวในการปรับปรุง พื้นที่หรือโรงเรือน หรือเกษตรกรต้องรับภาระความเสี่ยงภัยเพียงฝ่ายเดียว และยังมีปัญหาเรื่อง ความไม่เป็นธรรมในการทำสัญญา เช่น สัญญาไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร บริษัทไม่มอบ คู่สัญญาให้แก่เกษตรกรเก็บไว้เป็นหลักฐาน เกษตรกรไม่ได้อ่านหรือทำความเข้าใจสัญญา หรือ สัญญาไม่ได้ระบุวิธีการคิดคำนวณผลตอบแทน รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับการเกษตร โดยเฉพาะทั้งกฎหมายในระดับสหพันธรัฐ (Federal Law) และกฎหมายในระดับมลรัฐ (State Laws) ขึ้น เพื่อแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมของสัญญาและคุ้มครองคู่สัญญาที่อ่อนแอกว่า

ปี ค.ศ.1921 ประธานาธิบดีทีกอดอร์ รูสเวลต์ ได้ออก Packers and Stockyards Act (P&S Act) ขึ้น เพื่อต้องการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและการกระทำทางการค้าที่เป็นธรรมใน

⁴⁶ พันตำรวจตรีวิทยากร สุวรรณเรืองศรี. (2556). ปัญหากฎหมายในการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract Farming) ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 70-71.

อุตสาหกรรมปศุสัตว์และค้ำสัตว์ปีก (Livestock and Poultry) และคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเงินของเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์กับบริษัทแบบมีสัญญา โดยเฉพาะกรณีที่อาจไม่ได้รับชำระจากผู้ค้าสัตว์ปีก จะได้รับชำระราคาโดยเร็วตามน้ำหนักสัตว์ที่เที่ยงตรง อีกทั้งเพื่อปกป้องผลประโยชน์ให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคโดยการห้ามกระทำการอันเป็นการผูกขาด และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐสภาจึงให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร (Secretary of Agriculture) อย่างเต็มที่ในการสืบสวนสอบสวน กำกับดูแล การกระทำของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้บรรจุกีบห่อหรือผู้ดูแลฟาร์มด้วย ว่าการกระทำนั้นเข้าข่ายเป็นการผูกขาด การกระทำอันไม่เป็นธรรม นื้อโกง หรือการเลือกปฏิบัติหรือไม่⁴⁷ ต่อมาในปี ค.ศ.1987 ก็ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวเพิ่มเติม โดยกำหนดให้สัญญาต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร บริษัทต้องให้คู่ฉบับของสัญญาแก่เกษตรกร และในสัญญาต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับอายุของสัญญา เงื่อนไขที่คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะสามารถบอกเลิกสัญญาได้ รวมทั้งมีเงื่อนไขเรื่องการจ่ายเงินไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในกรณีการชำระเงินตามสัญญานั้น กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เกษตรกรมีสิทธิที่จะได้รับการชำระเงิน โดยบริษัทจะต้องชำระเงินให้แก่เกษตรกรภายใน 15 วัน นับจากวันที่บริษัทมารับซื้อผลผลิต นอกจากนั้นเกษตรกรยังมีสิทธิที่จะได้รับใบรายงานการรับซื้อและการกำหนดราคา แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่สามารถคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรได้อย่างแท้จริง เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ.2008 จึงมีการแก้ไขส่วนของสัญญาการผลิต (Production Contract) โดยการเพิ่มสิทธิของเกษตรกรให้มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ด้วยการส่งคำบอกกล่าวให้แก่บริษัทภายใน 3 วันทำการนับจากวันที่สัญญามีผลบังคับใช้ หรือในกรณีที่มีการกำหนดวันบอกเลิกสัญญานับจากวันสุดท้ายของวันที่กำหนด อีกทั้ง สิทธิการบอกเลิกสัญญา วิธีการบอกเลิกสัญญา และกำหนดเวลาการบอกเลิกสัญญาต้องเปิดเผยให้เกษตรกรได้รับรู้อย่างชัดเจน นอกจากนี้บริษัทยังต้องระบุข้อมูลการลงทุนเพิ่มเติม (Additional Capital Investments) ไว้ในสัญญาโดยชัดเจน เพื่อให้เกษตรกรรับทราบในขณะทำสัญญาด้วย⁴⁸

เมื่อรัฐบาลกลางได้ออกกฎหมายภายในของตนที่ไม่ได้มุ่งเน้นถึงปัญหาดังกล่าวเลย ในปี ค.ศ. 2000 จึงมีการออกประกาศให้มีการร่างกฎหมายควบคุมสัญญาการผลิตหรือ Model Producer Protection Act (MPPA) ขึ้น ซึ่งนำโดยนายทอม มิลเลอร์ (Tom Miller) อัยการสูงสุดของมลรัฐไอโอวาและอัยการสูงสุดของมลรัฐอื่นๆอีก 16 มลรัฐ เช่น อิลลินอยส์ มินนิโซตา จอร์เจีย อาร์คันซอ เป็นต้น เพื่อมุ่งสร้างอำนาจต่อรองของกลุ่มสัญญาให้เหมือนกัน และมลรัฐไอโอวา (Iowa) ก็

⁴⁷ ศรีภูพาน สุพรรณไชยมาตย์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 53-54.

⁴⁸ กัลปพฤกษ์ ศิวทองงามและคณะ. (2552). เกษตรพันธะสัญญา ผลตอบแทน ความเสี่ยงและความเป็นธรรม. กรุงเทพฯ: ซีเวลด์กราฟฟิค. หน้า 91.

ได้ออกรัฐบัญญัติที่ชื่อ Producer Protection Act 2000: PPA ขึ้นเช่นเดียวกัน เพื่อกำหนดแนวทางในการทำสัญญาทางเกษตรและให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกร ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ เช่น มีการกำหนดค่านายสมทรัพย์ที่ใช้ในสัญญามีการกำหนดให้นำหลักสุจริตมาใช้ในการบังคับใช้สัญญา มีการกำหนดให้สัญญาต้องเขียนในภาษาที่เข้าใจง่ายและต้องเปิดเผยความเสี่ยงต่างๆที่เกษตรกรอาจได้รับ มีการกำหนดให้เกษตรกรมีสิทธิในการทบทวนสัญญา เป็นต้น

2. การเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา

สหรัฐอเมริกามีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่หลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA) หรือเรียกชื่อสั้นๆว่า “Superfund” กฎหมายว่าด้วยภาวะมลพิษจากน้ำมัน (The Oil Pollution Act : OPA) กฎหมายว่าด้วยน้ำสะอาด (The Clean Water Act) กฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาด (The Clean Air Act) กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร (The Resource Conservation and Recovery Act : RCRA) และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมวัตถุมีพิษ (Toxic Substances Control Act) และกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act) เป็นต้น แต่จะขอก้าวถึงกฎหมายฉบับที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งก็คือ กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA) เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม อันเป็นเรื่องใหม่ประเทศไทยที่อยู่ในความสนใจของผู้เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อมในขณะนี้

เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1980 รัฐสภาสหรัฐประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม “The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA” หรือ “Superfund Law” เพื่อต้องการแก้ไขปัญหามลภาวะจากวัตถุมีพิษ สารอันตรายหรือของเสียอันตรายซึ่งสะสมค้างค้ำอยู่ในพื้นที่แหล่งอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั่วสหรัฐอเมริกา อันเป็นผลพวงมาจากการปฏิบัติอุตสาหกรรมของประเทศในอดีตที่ผ่านมาประกอบกับเกิดเหตุการณ์โศกนาฏกรรมทางสิ่งแวดล้อมขึ้นที่บริเวณชุมชน Love Canal ใกล้น้ำตกไนแอการา มลรัฐนิวยอร์ก ซึ่งเคยใช้เป็นพื้นที่หลุมฝังกลบขยะชุมชนและสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรมมากกว่า ๒ ทศวรรษ ที่ดินผืนนี้ได้มีการซื้อขายเปลี่ยนมือเรื่อยมา ในปี ค.ศ. ๑๙๕๓ บริษัท Hooker Chemical ซื้อที่ดินเพื่อตั้งโรงงานแล้วขายให้แก่ทางการและได้พัฒนาจนกลายเป็นที่ตั้งหมู่บ้าน ต่อมาสารพิษที่ถมและฝังไว้รั่วไหลสู่

แหล่งชุมชน ชาวบ้านเจ็บป่วยโดยมีอาการผิดปกติอย่างไม่ทราบสาเหตุ เช่น แห้งลูกและเกิดอาการของโรคมะเร็งมากขึ้น จนกระทั่งเดือนสิงหาคม 1978 รัฐบาลกลางสหรัฐได้ประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่อันตรายและมีคำสั่งให้อพยพชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านดังกล่าวจำนวนกว่า 1,000 ครอบครัว รวมทั้งโรงเรียนออกไปและได้ทุ่มเทเงินงบประมาณจำนวนมหาศาลทำการชำระล้างเพื่อทำความสะอาดและฟื้นฟูบริเวณดังกล่าว จนเป็นที่มาของการจัดตั้งกองทุนทางสิ่งแวดล้อม Superfund ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชย และความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA) ขึ้นในปี ค.ศ. 1980 กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลกลางและมลรัฐต่างๆ ในการดำเนินการขจัด บำบัด และฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนสารพิษหรือวัตถุพิษที่หลงเหลืออยู่ทุกแห่งในอดีตของสหรัฐอเมริกา นับแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบัน

ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ค่อนข้างจะกว้างขวางกว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับของสหรัฐอเมริกา กลไกทางกฎหมายได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐบาลสามารถเข้าจัดการกับปัญหาภาวะการปนเปื้อนสารอันตราย สารพิษหรือของเสียใดๆ ที่ก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ อาทิ เช่น บทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามข้อบังคับเกี่ยวกับการปิดหรือทิ้งล้างพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนของเสียอันตราย การกำหนดความรับผิดชอบของผู้ที่มีปล่อยของเสียอันตรายหรือก่อให้เกิดการรั่วไหลและการจัดตั้งกองทุนทางสิ่งแวดล้อม Superfund เพื่อระดมเงินทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการขจัดหรือชำระล้างทำความสะอาดพื้นที่ที่ปนเปื้อนสารพิษหรือสารอันตรายต่าง ๆ โดยมุ่งไปในพื้นที่หรือสถานที่ที่เกิดการปนเปื้อนหรือเป็นแหล่งสะสมสารพิษที่เกิดขึ้นในอดีต กฎหมายแบ่งขั้นตอนการดำเนินการเพื่อรับมือกับปัญหาทั้งระยะสั้นในกรณีสถานการณ์เร่งด่วนและระยะยาวในกรณีไม่เร่งด่วน ซึ่งจะมีการดำเนินการไปตามลำดับความรุนแรงของพื้นที่ที่กำหนดไว้ใน National Priorities List ครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด 50 มลรัฐ รวมทั้งเขตการปกครองต่างๆ ด้วย

ตามกฎหมายฉบับนี้หน่วยพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของสหรัฐ (U.S. Environmental Protection Agency : EPA) นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจตรวจสอบเฝ้าระวัง และทำการชำระล้างทำความสะอาดและฟื้นฟูเสียเองแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการหาผู้รับผิดชอบในการชำระล้าง ขจัดสารพิษที่ปนเปื้อนและฟื้นฟูพื้นที่ให้กลับคืนสู่สภาพเดิม รวมถึงฟ้องและเรียกร้องค่าชดเชยจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายในภายหลังอีกด้วย สำหรับความรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่า มีบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากความรับผิดชอบตามกฎหมายทั่วไป กล่าวคือสามารถเรียกร้องเอาผิดกับบุคคลใดๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและย้อนหลังไป

ในอดีต อันเป็นการบัญญัติกฎหมายยกเว้นหลักความรับผิดชอบทั่วไป โดยมาตรา 107 (เอ)⁴⁹ บัญญัติโดยสรุปว่า “บุคคลที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าใช้จ่ายในการชำระล้างและฟื้นฟู ได้แก่ (1) เจ้าของหรือผู้ประกอบการในพื้นที่ปนเปื้อน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน (2) ผู้ขนส่งของเสียอันตรายไปในพื้นที่ปนเปื้อนและ (3) ผู้ซึ่งเป็นผู้ผลิตของเสียอันตราย”

เรื่องลักษณะความรับผิดชอบพิเศษของผู้ที่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบ (the Potentially Responsible Parties : PRPs) ตามกฎหมายฉบับนี้ มีหลักการ 3 ประการ คือ 1. ย้อนหลัง (Restorative) 2. เคร่งครัด (Strict) และ 3. อย่างลูกหนี้ร่วม (Joint and Several) หมายความว่า ผู้ที่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบอาจต้องถูกเรียกร้องให้รับผิดชอบแม้จะเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับและนับเป็นเรื่องที่น่าสนใจและพึงระมัดระวังสำหรับนักลงทุนต่าง ๆ ที่จะเข้าไปลงทุนในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากการซื้อหรือเข้าถือครองที่ดินอาจมีผลทำให้ตกเป็นผู้ที่อยู่ในข่ายต้องรับผิดชอบตามกฎหมายดังกล่าวก็ได้ แม้จะไม่ได้มีส่วนรู้เห็นหรือส่วนเกี่ยวข้องกับการปนเปื้อนในที่ดินซึ่งเกิดขึ้นมาก่อนก็ตาม จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึงและควรระมัดระวังตรวจสอบให้ดีเสียก่อน ทั้งผู้ที่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบไม่อาจยกข้อต่อสู้ในเรื่องขาดเจตนาหรือความประมาทเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบได้เลย นอกจากนี้หลังจากการพิสูจน์ได้ว่าผู้ที่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบในฐานะผู้รับผิดชอบ (the Responsible Parties : RPs) ในการชำระล้าง ขจัดสารพิษที่ปนเปื้อนและฟื้นฟูพื้นที่ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมตามกฎหมายแล้ว หน่วยงานดังกล่าวสามารถฟ้องหรือเรียกร้องให้ผู้ที่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบคนใดคนหนึ่งชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้เต็มจำนวนอีกด้วย

ในปี ค.ศ. 1986 มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชำระล้างทำความสะอาดการปนเปื้อนอย่างต่อเนื่อง การกำหนดขอบเขตพื้นที่แต่ละแห่งให้ชัดเจนขึ้นและการเพิ่มเติมเทคนิคหรือวิธีการต่างๆ ในการบังคับใช้กฎหมาย

เรื่องผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติแทนประชาชน (Natural Resource Trustees) ตามทฤษฎีทรัสต์เพื่อมหาชน ในฐานะหน่วยงานหลักตามกฎหมายฉบับนี้ โดยในมาตรา 107 (เอฟ) (2) (เอ) และ (บี) บัญญัติให้ประธานาธิบดีหรือผู้ปกครองรัฐแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของทางการ ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและมลรัฐ ในบางกรณียังรวมถึงชนเผ่า

⁴⁹ The types of parties who may be liable for site remedial costs are specified in CERCLA Section 107

(1) present and past “owners or operators” of the site;

(2) parties who transported wastes to the site (“transporters”); And

(3) parties (usually referred to as “generators”) who arranged for wastes to be disposed or treated, either directly with an owner/operator or indirectly with a transporter.

อินเดียแดงและรัฐบาลต่างประเทศด้วย โดยให้หน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายในการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำให้เสียหาย ถูกทำลายหรือสูญหายไป หน่วยงานหลักในระดับรัฐบาลกลางก็คือ กระทรวงมหาดไทย (Department of Interior : DOI) และในมาตรา 301 (ซี) ให้อำนาจประธานาธิบดีในการออกกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการประเมินมูลค่าความเสียหายดังกล่าว ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิตามกฎหมายโต้แย้งคัดค้านกฎหรือระเบียบดังกล่าวผ่านทางศาลยุติธรรมได้ (ส่วนหน่วยงานหลักในระดับรัฐบาลกลางตามกฎหมายว่าด้วยภาวะมลพิษจากน้ำมัน (The Oil Pollution Act : OPA) ก็คือ(National Oceanic and Atmospheric Administration : NOAA) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับ DOI ตามกฎหมาย Superfund)⁵⁰

ตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนของสหรัฐอเมริกา ถือเป็นคดีแพ่งไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีระหว่างเอกชนด้วยกันหรือเป็นการฟ้องต่อหน่วยงานของรัฐ สามารถแบ่งประเภทของคดีต่าง ๆ ได้ดังนี้

ฟ้องคดีเพื่อให้เยียวยาความเสียหาย

เป้าหมายของการฟ้องคดีตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน คือ การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดของจำเลยที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม แต่การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ประชาชนที่ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นเองก็สามารถฟ้องคดีเช่นนี้ได้ นอกจากนี้ประชาชนผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเพียงอย่างเดียวแต่ยังเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แทนส่วนรวมอีกด้วย ค่าเสียหายที่ผู้กระทำความผิดต้องชดใช้ตามกฎหมายจึงกำหนดให้ชำระแก่รัฐเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำค่าเสียหายนั้น ไปฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิม โดยค่าเสียหายที่ได้รับจะถูกส่งให้แก่กระทรวงการคลังของสหรัฐทั้งหมดเนื่องจากการฟ้องคดีแพ่งโดยประชาชนมีจุดประสงค์ในการยับยั้งการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายโดยไม่ต้องการที่จะให้รางวัลแก่ผู้เป็นโจทก์ในคดี ในเรื่องนี้ผู้พิพากษา Antonin Scalia ได้ให้ข้อสังเกตว่าการลงโทษทางแพ่งนั้นเป็นการชดใช้ต่อกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา ไม่ใช่ประชาชนผู้เป็นโจทก์ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีโดยการลงโทษนี้ใช้เพื่อ “อำนวยความสะดวกอันเป็นการชดใช้” (serve to reimburse) ต่อโจทก์ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำใด ๆ ของจำเลย ยิ่งไปกว่านั้น โจทก์เป็นเพียงผู้ทำหน้าที่

⁵⁰ กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ปัญหาทางสิ่งแวดล้อมทางทะเล รัฐสภาสหรัฐประกาศใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๙๐ อันเป็นผลเนื่องมาจากอุบัติเหตุคราบน้ำมันรั่วไหลจากเรือบรรทุกน้ำมันของบริษัท Exxon Valdez ต้องสูญเสียชีวิตประมาทมากกว่า ๒ พันล้านเหรียญสหรัฐในการขจัดคราบและชำระล้างทำความสะอาดอ่าว Prince William Sound มลรัฐอลาสกา โดยใช้เวลาหลายปี ซึ่งมีโครงสร้างและมาตรการทางกฎหมายคล้ายคลึงกับกฎหมาย Superfund.

แสดงให้เห็นถึง “หลักนิติธรรม” (Rule of law) ซึ่งโจทก์ไม่ใช่ผู้ได้รับความเสียหายที่แตกต่างจาก
สาธารณะ

ฟ้องคดีเพื่อขอให้ลงโทษผู้กระทำความผิดเสียค่าปรับทางแพ่ง

สำหรับการฟ้องคดีประเภทนี้ถูกสร้างขึ้นเพื่อลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายและทั้ง
ต้องการยับยั้งการกระทำที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเนื่องจากในช่วงแรกของการใช้หลักการฟ้องคดีโดย
ประชาชน สภานิติบัญญัติได้กำหนดให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับ
สิ่งแวดล้อมได้เท่านั้น แต่เมื่อศาลได้มีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้กระทำ
ความผิดไม่ชดใช้ค่าเสียหายแต่ยังคงกระทำความผิดเรื่อยมา ส่งผลให้ไม่มีความเคารพยำเกรงใน
กฎหมาย สภานิติบัญญัติจึงได้กำหนดให้มีค่าปรับทางแพ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการฟ้องคดีโดย
ประชาชน โดยค่าปรับกำหนดให้ปรับเป็นรายวันและจะคำนวณจากรายได้ของผู้กระทำความผิด
จนกว่าผู้กระทำความผิดนั้นจะชดใช้ค่าเสียหายให้กับรัฐหรือหยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งการ
ชำระค่าปรับนั้นจะชำระแก่ภาครัฐและจะนำไปใช้ในการดูแลรักษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสียหาย
แต่อย่างไรก็ตามมีความเห็นว่าผู้กระทำความผิดจะต้องชำระค่าปรับแก่ภาครัฐที่ไม่ใช่บุคคลที่ได้รับความ
เสียหาย จึงมีผู้กล่าวว่า การลงโทษโดยค่าปรับทางแพ่งเป็นการลงโทษโดยกระทรวงการคลังของ
สหรัฐ โดยการให้ค่าปรับทางแพ่งนั้นไม่ใช่การลงโทษทางอาญาที่จะกระทบต่อสถานภาพของ
บุคคล

ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งหยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

การฟ้องคดีโดยประชาชน ผู้ฟ้องคดีอาจมีคำขอเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้กระทำการฝ่าฝืน
หยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับนั้น ๆ ได้ ซึ่งกล่าวได้ว่าการขอให้ศาลมีคำสั่ง
หยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นมีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม

ฟ้องเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย

โดยปกติ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็น
ประโยชน์ต่อสาธารณะนั้นเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนได้อยู่อาศัยใน
สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้
การฟ้องคดีโดยประชาชนจึงเข้ามาเป็นมาตรการส่งเสริมให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด
ซึ่งนอกจากประชาชนจะฟ้องคดีและขอให้ศาลบังคับต่อบุคคลผู้ทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย
สิ่งแวดล้อมแล้ว ประชาชนยังสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตาม
กฎหมายที่ให้อำนาจได้อีกด้วย ซึ่งนับว่าเป็นบทบัญญัติที่มีความพิเศษอย่างที่ทำให้อำนาจแก่
ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ แม้แต่ในกฎหมายวิธี
ปฏิบัติราชการปกครองของสหรัฐอเมริกา (The Administrative Procedure) ประชาชนมีสิทธิทำได้ก็

เพียงสิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้นแต่ไม่ยินยอมให้ประชาชนสามารถดำเนินคดีต่อรัฐตามหลักการฟ้องคดีโดยประชาชนได้

เรื่องกระบวนการประเมินความเสียหายทางทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource Damage Assessment : NRDA) ตามกฎหมายจะเริ่มตั้งแต่การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประเมินในเบื้องต้นถึงระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นและวางแนวทางในการฟื้นฟูสภาพความเสียหายที่เกิดขึ้น ในทางปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยสหรัฐ (DOI) แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นตอนก่อนการประเมิน เป็นการเก็บข้อมูลและประเมินความเสียหายในเบื้องต้น 2) ขั้นตอนการประเมิน เป็นการประเมินเพื่อกำหนดจำนวนมูลค่าความเสียหายด้วยการเลือกใช้เครื่องมือหรือวิธีการที่เหมาะสมที่สุด และวางแผนงานเพื่อทำการฟื้นฟูสภาพความเสียหายต่อไป ขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญที่สุดเพราะเป็นการดำเนินเพื่อให้สอดคล้องกันตามหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle) และถือว่าเป็นส่วนที่มีความยุ่งยากและสร้างปัญหาอย่างมาก เพราะต้องตอบโจทย์ที่สำคัญ คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นควรมีมูลค่าเท่าใด? 3) ขั้นตอนภายหลังการประเมิน หน่วยงานหลักหรือ Trustee ต้องรายงานผลการดำเนินงานให้สาธารณะชนได้รับทราบและดำเนินการฟื้นฟูตามแผนงานที่กำหนดไว้

สำหรับเครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้ในการประเมินมูลค่าความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ มีความหลากหลายวิธีด้วยกัน ตั้งแต่วิธีที่ง่ายที่สุดซึ่งประหยัดทั้งเวลา เครื่องมือ อุปกรณ์ กำลังคน และงบประมาณ ไปจนถึงวิธีที่ซับซ้อน ยุ่งยาก และสิ้นเปลืองทั้งเวลา กำลังคนและใช้งบประมาณค่อนข้างสูง โดยผลลัพธ์จากการประเมินจะมีความถูกต้องแม่นยำแตกต่างกันตามประเภทเครื่องมือที่ใช้และขึ้นอยู่กับสถานการณ์ สภาพพื้นที่หรือสภาพความเสียหายอีกด้วย ในบางกรณีอาจใช้เครื่องมือหลายประเภทร่วมกันก็ได้ เครื่องมือในการประเมินที่ทางการสหรัฐใช้อยู่ได้แก่แบบจำลองโปรแกรมคอมพิวเตอร์ของกระทรวงมหาดไทยสหรัฐ DOI, สูตรการประเมินค่าชดเชย เป็นต้น

การเรียกร้องค่าเสียหายและการกำหนดค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรก ๆ ที่ได้นำแนวความคิดการเยียวยาความเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมและนำแนวความคิดการประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการกำหนดค่าเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อม ต่อมาสหภาพยุโรปได้นำแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้ในกลุ่มประเทศสมาชิกโดยในร่างกฎหมาย EU Directive นั้น ได้อ้างอิงประสบการณ์ที่สำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกา 3 ด้าน คือ ความแม่นยำของการประเมินและค่าใช้จ่ายในการประเมิน ความสอดคล้องระหว่างหลักการประเมินและกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ก่อมลพิษต่อ

สิ่งแวดล้อม และสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทั้งในส่วนมูลค่าการใช้ (use value) และมูลค่าการไม่ใช้ (non-use value)⁵¹ ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศหนึ่งที่มีการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างมาก โดยในเรื่องการเยียวยาความเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ประเทศออสเตรเลียได้กำหนดไว้ในกฎหมายอาญา โดยนอกจากจะมีมาตรการลงโทษทางอาญาเหมือนกับคดีอาญาทั่วไปแล้ว ก็ยังมีมาตรการอื่นเพื่อเป็นทางเลือกแก่ศาลในการเลือกใช้เพื่อให้เหมาะสมกับแต่ละกรณีด้วย เช่น ให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำผิด กระทำการป้องกันและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสียหาย ให้ชดเชยค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานของรัฐต้องจ่ายไปเพื่อป้องกันการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่กระทำผิด ให้ชำระค่าเสียหายแก่ผู้ต้องเสียหายจากการกระทำผิด ให้ดำเนินการฟื้นฟูหรือปรับปรุงสภาพแวดล้อมในสาธารณะ หรือเพื่อสาธารณะประโยชน์ตามที่กำหนด เป็นต้น ส่วนในประเทศญี่ปุ่น เน้นการเรียกให้ผู้กระทำผิดชดเชยค่าเสียหายเพื่อเยียวยาความเสียหายต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษเป็นหลัก ส่วนความเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมนั้น เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงาน environmental restoration and conservation agency (ERCA) เพื่อชดเชยและป้องกันผลกระทบทางด้านสุขภาพจากมลพิษ

1. การกำหนดค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ มีการปกครองแบบสหพันธรัฐโดยมีรัฐบาลกลาง (federal government) กับมลรัฐ (state) ที่ต่างก็มีการออกกฎหมายของตนเอง ตามอำนาจที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้อนุมัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่สำคัญเกือบทุกฉบับ แต่จะมอบอำนาจให้มลรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายสิ่งแวดล้อมในประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับการคุ้มครองภายใต้หลักกฎหมายทรัสต์เพื่อมหาชน (public trust doctrine) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายโรมันโบราณที่ว่า ทรัพยากรบางอย่างที่เป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน อาทิ อากาศ พื้นน้ำ ป่าไม้ และธรรมชาติเป็นสิ่งที่รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลรักษาเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยรัฐบาลมลรัฐ หรือชนเผ่า มีหน้าที่จัดการดูแลสิ่งแวดล้อม มีการแยกตามประเภทความเสียหายของสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีสิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหายจากภาวะมลพิษ ขยะอันตราย มีการกำหนดวิธีการเยียวยาแก้ไขฟื้นฟูและเรียกค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ การชดเชยและความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม the comprehensive environmental response, compensation and liability act (CERCLA) หรือ เรียกว่ากฎหมายซูเปอร์ฟันด์ (Superfund Law) ซึ่งจะมีสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหพันธรัฐ (the U.S. environmental protection agency หรือ EPA) มีหน้าที่จัดหาทรัสต์ในระดับรัฐบาลกลางและมลรัฐที่เหมาะสมในการดำเนินการขจัดมลพิษในระยะสั้น ระยะยาวฟื้นฟูและประเมินความเสียหายของสิ่งแวดล้อมอัน

⁵¹ศนันท์กรณ์ (จำปี) โสคติพันธ์. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 15. หน้า 209.

เกิดจากการปล่อยของเสียอันตรายนั้น ประสานความร่วมมือในการประเมินความเสียหาย การสืบสวนสอบสวนและการดำเนินการและให้อำนาจประธานาธิบดีมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการออกระเบียบการประเมินความเสียหายสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการฟื้นฟูและประเมินความเสียหาย กรณีสิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหายจากน้ำมันรั่วไหล จะมีการกำหนดวิธีการเยียวยาความเสียหายตามกฎหมายมลพิษจากน้ำมัน (the oil pollution act of 1990 (OPA) และมีหน่วยงาน the national oceanic and atmospheric administration (NOAA) มีหน้าที่ออกระเบียบในการประเมินมูลค่าความเสียหายของสิ่งแวดล้อม กรณีเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมในระบบอุทยานจะมีการเยียวยาแก้ไขตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมระบบอุทยานแห่งชาติ (national park system resource protection act) กรมบริการอุทยานดำเนินการตามความจำเป็นและความเหมาะสมทั้งปวงเพื่อเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการประเมินสิ่งแวดล้อมและขอบเขตความเสียหายและการกำหนดค่าเสียหาย นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐยังมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการฟื้นฟูและประเมินความเสียหายของสิ่งแวดล้อมได้ตามกฎหมายคอมมอนลอว์กฎหมายอื่น ๆ ของรัฐบาลกลาง และกฎหมายของแต่ละมลรัฐ ภาพรวมของการประเมินและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมมีดังนี้

1) วัตถุประสงค์ในการประเมินและฟื้นฟูความเสียหายของสิ่งแวดล้อม

วัตถุประสงค์ในการประเมินและฟื้นฟูความเสียหายของสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ การให้อำนาจรัฐบาลกลาง มลรัฐ และชนเผ่าอินเดียนแดง ซึ่งมีหน้าที่จัดการดูแลประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะทรัสต์ดี ในการประเมินความเสียหายและฟื้นฟูความเสียหายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้รับความเสียหายจากการปล่อยของเสียอันตราย น้ำมันรั่วไหลหรือการกระทำใด ๆ ต่อสิ่งแวดล้อม มีหลักการพื้นฐาน 3 ประการ คือ

(1) สิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของสาธารณชน รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และชนเผ่ามีหน้าที่จัดการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในฐานะทรัสต์ดีของสิ่งแวดล้อมในนามของสาธารณชน

(2) ผู้ที่ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายของสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนได้รับความเสียหาย โดยแบ่งเป็นค่าเสียหาย 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูหรือทดแทนความเสียหายของทรัพยากร (restoring cost) สำหรับค่าขาดประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของสาธารณะในระหว่างการฟื้นฟูทรัพยากรที่ได้รับความเสียหาย (interim loss cost) และค่าใช้จ่ายในการประเมิน (assessment costs)

(3) ถ้าพึงค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดพื้นที่และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมยังไม่สามารถเยียวยาให้สิ่งแวดล้อมที่เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมได้ จึงมีการเรียกค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าเสียหายอย่างอื่นซึ่งไม่ใช่ตัวเงินหรือเรียกว่า มูลค่าทดแทนการสูญเสียประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

ในระหว่างเวลานับแต่สิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหายจนกระทั่งสิ่งแวดล้อมดังกล่าวได้รับการฟื้นฟูให้กลับมาเหมือนเดิม กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ วัตถุประสงค์ของการเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม คือ การที่สาธารณะชนและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายได้รับการชดเชยค่าเสียหายเต็มจำนวน ดังนั้นการเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม จึงมิใช่ค่าเสียหายเชิงลงโทษ แต่เป็นค่าเสียหายเพื่อการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม โดยมีการนำค่าเสียหายที่เรียกได้ไปดำเนินการเพื่อการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหายตามแผนงานที่กำหนดไว้ โดยทรัสต์มีอำนาจเรียกค่าเสียหายผ่านกระบวนการประเมินและฟื้นฟูความเสียหายได้เฉพาะเพื่อการฟื้นฟูทดแทนทรัพยากรธรรมชาติหรือวิธีการอื่นทำนองเดียวกันตามหลักการทรัสต์เพื่อมหาชนเท่านั้น

3.4.2) ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินมูลค่าความเสียหายของสิ่งแวดล้อม (National Resources Trustees)

ปัจจัยสำคัญในการประเมินมูลค่าทรัพยากรธรรมชาติ คือ การแต่งตั้งทรัสต์เพื่อมาทำหน้าที่เพื่อสาธารณะประโยชน์ในการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งกฎหมาย EPA และกฎหมายซูเปอร์ฟันด์ต่างให้อำนาจประธานาธิบดี หรือผู้แทนของรัฐบาลกลาง มลรัฐ ชนเผ่า หรือรัฐบาลต่างประเทศ ทำหน้าที่ในฐานะทรัสต์ของทรัพยากรธรรมชาติ ประธานาธิบดีมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย (the Secretaries of Defense, Interior) กระทรวงเกษตร (Agriculture) กระทรวงพาณิชย์และพลังงาน (Commerce and Energy) ทำหน้าที่ในฐานะทรัสต์ของรัฐบาลกลาง ส่วนมลรัฐได้รับมอบหมายให้เป็นทรัสต์ตามคำบอกกล่าวของสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (the Environmental Protection Agency: EPA) ภายใต้หลักกฎหมายว่าด้วยทรัสต์ ทรัสต์มีหน้าที่กระทำการเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาสิทธิของเจ้าของทรัพย์สิน

เอกชนไม่สามารถเป็นทรัสต์เรียกร้องค่าเสียหายได้ ยกเว้นสิทธิในการเรียกค่าเสียหายตามกฎหมาย OPA สำหรับการสูญเสียประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหมายรวมถึงใครก็ตามที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินั้น โดยไม่คำนึงถึงความเป็นเจ้าของและอำนาจในการจัดการดูแล ภายใต้แผนตามกฎหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องประเมินความเสียหายของสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการปล่อยของเสียอันตรายเป็นอันดับแรกจากนั้นจึงนำคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ก่อความเสียหายต่อศาล ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยมีความรับผิดชอบต่อการปล่อยของเสียอันตรายนั้นศาลต้องกำหนดให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายของสิ่งแวดล้อมตามระดับความเสียหาย

หน่วยงานทรัสต์สามารถเรียกร้องค่าเสียหายสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจจัดการดูแล ควบคุมของตนเท่านั้น ในคดี Bunker Hill ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้รับความเสียหายในรัฐโอไฮโอ ศาลรัฐบาลกลางประจำมลรัฐโอไฮโอ (a federal district court) ตัดสินว่า ทรัสต์ของรัฐบาลกลาง

และรัฐบาลท้องถิ่น (ชนเผ่า) ไม่สามารถเรียกค่าเสียหายของสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจดูแลของรัฐบาลมลรัฐโอไฮโอได้

อย่างไรก็ตาม สองปีต่อมาศาลวินิจฉัยว่า กรณีอำนาจในการจัดการทรัพยากรของรัฐทับซ้อนกัน หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายได้เต็มจำนวน ส่วนเรื่องอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมต้องไปว่ากล่าวกันเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (the Environmental Protection Agency: EPA) ไม่ใช่หน่วยงานทรัสต์ที่มีหน้าที่ดูแลสิ่งแวดล้อมและไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงในกระบวนการประเมินมูลค่าและฟื้นฟูความเสียหายของสิ่งแวดล้อมหรือเป็นคู่ความในการเรียกร้องในการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำผิด ไม่อาจกล่าวได้ว่า EPA ไม่มีบทบาทในกระบวนการประเมินความเสียหายสิ่งแวดล้อม กฎหมายซูเปอร์ฟันด์ให้อำนาจ EPA ในการหาตัวทรัสต์ที่เหมาะสมในการประเมินความเสียหายและประสานความร่วมมือในการประเมินความเสียหายสืบสวนหาผู้กระทำผิด หาแผนฟื้นฟูที่เหมาะสมร่วมกับหน่วยงานทรัสต์ ระเบียบการประเมินความเสียหายของสิ่งแวดล้อมที่ออกตามกฎหมายซูเปอร์ฟันด์กำหนดให้ EPA มีหน้าที่ให้คำปรึกษา ประสานงาน ในหลายขั้นตอนตลอดทั้งกระบวนการและ EPA อาจมีบทบาทในฐานะเป็นตัวกลางในการเจรจาให้คู่กรณียินยอมตามข้อบังคับทั้งหมด

3.4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินและฟื้นฟูความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

1. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบการชดเชยและความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อมอย่างครอบคลุม (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)) หรือ เรียกว่ากฎหมายซูเปอร์ฟันด์ (Superfund Law) กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภท มีอำนาจหน้าที่เข้าทำความสะอาดพื้นที่ปนเปื้อนสารพิษจากขยะอันตรายและเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายของสิ่งแวดล้อม อันเกิดจากการปล่อยของเสียอันตรายที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย ทำลาย หรือสูญหายของสิ่งแวดล้อมต่อสภาพแวดล้อม

ค่าสินไหมทดแทนที่สามารถเรียกจากผู้กระทำผิดได้ แบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ

(1) ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู ทำให้กลับสู่สภาพเดิม ทดแทน หรือวิธีการอื่นที่เทียบเท่ากันของสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเสียหาย (primary restoration)

(2) มูลค่าที่ลดลงของสิ่งแวดล้อมนับแต่เวลาที่เกิดความเสียหายจนถึงเวลาที่ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้กลับคืนสู่ฐานะเดิม (interim loss cost)

(3) ค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผลในการประเมินมูลค่าความเสียหายของสิ่งแวดล้อม (the cost of reasonable assessment) โดยศาลของประเทศอเมริกาตีความว่า ค่าสินไหมทดแทนที่เรียกได้

หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการทำความสะอาดวัตถุที่ได้ใช้จ่ายไปจริง ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบที่มาของปัญหาในการรักษาความปลอดภัย ได้แก่ การล้อมรั้วในพื้นที่ปนเปื้อนสารพิษ และในบางกรณี ค่าใช้จ่ายดังกล่าวรวมถึงค่าใช้จ่ายในการจัดหาไม้ค้ำด้วย นอกจากนี้ค่าเสียหายยังรวมไปถึง ค่าใช้จ่ายในขั้นตอนการตรวจสอบซึ่งเกิดขึ้นขณะบังคับกลุ่มผู้รับผิดชอบและค่าใช้จ่ายโดยอ้อม เช่น เงินเดือนพนักงาน เป็นต้น ส่วนความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงความเสียหายของปลาและสัตว์ป่าตลอดจนถึงสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความควบคุมดูแลโดยรัฐบาลกลาง มลรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่น ผู้ดูแลสิ่งแวดล้อมจะต้องแสดงให้เห็นว่าความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว เป็นผลมาจากการปล่อยสารพิษ

อย่างไรก็ตาม มาตรา 107(b) ก็ได้บัญญัติยกเว้นให้บุคคลตามมาตรา 107(a) ไม่ต้องรับผิดชอบได้บางกรณี เช่น ในกรณีมีเหตุสุดวิสัยหรือกรณีที่มีสงครามเกิดขึ้นหรือในกรณีที่เป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยบุคคลที่สามซึ่งมิใช่ลูกจ้างหรือตัวแทนของบุคคลนั้น เป็นต้น โดยกฎหมายฉบับนี้ ได้ให้อำนาจ EPA หรือ หน่วยงานของสหพันธรัฐบางแห่งในการออกคำสั่งป้องกันหรือลดการปล่อยหรือจัดของเสีย บุคคลที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว หากเห็นว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบ คำสั่งดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์สิ่งแวดล้อม แต่บุคคลดังกล่าวจะต้องทำการขจัดมลพิษก่อน และจะไม่สามารถขอยกเลิกเงินที่ออกไปก่อนได้ หากมิได้ขจัดมลพิษให้เรียบร้อยเสียก่อน นอกจากนี้ คณะกรรมการอุทธรณ์สิ่งแวดล้อมยังมีอำนาจตรวจสอบคำสั่งในเรื่อง ค่าเสียหายทางปกครอง (administrative penalty) ที่ EPA กำหนดให้บุคคลต้องชดใช้ เนื่องจากการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายฉบับนี้ด้วย

กฎหมายฉบับนี้ บัญญัติให้สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหพันธรัฐ (the U.S. Environmental Protection Agency หรือ EPA) มีหน้าที่จัดหาทรัพย์สินในระดับรัฐบาลกลางและมลรัฐที่เหมาะสมในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการปล่อยของเสียอันตรายนั้น ประสานความร่วมมือในการประเมินความเสียหาย การสืบสวน สอบสวนและการดำเนินการ และให้อำนาจประธานาธิบดีมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบออกระเบียบการประเมินความเสียหายทรัพยากรธรรมชาติ

กระทรวงมหาดไทย The Department of the Interior (DOI) ออกระเบียบเกี่ยวกับการประเมินค่าเสียหายทรัพยากรธรรมชาติ กรณีความเสียหายเกิดจากการปล่อยของเสียอันตรายเพื่อเป็นแนวทางให้ทรัพย์สินประเมินความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ

นอกจากนี้ขั้นตอนที่กล่าวข้างต้นแล้ว ระเบียบ DOI กำหนดให้บรรดาทรัพย์สินของทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดต้องร่วมมือกัน ในการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งขั้นตอนก่อนการประเมินด้วย ทรัพย์สินในส่วนรัฐบาลกลางและมลรัฐต้อง

ปฏิบัติตามระเบียบของ DOI ในการประเมินมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อที่จะมีสิทธิโต้แย้งคัดค้าน ข้อเสนอพื้นฐานของการประเมินความเสียหาย ระเบียบนี้กระทรวงมหาดไทย สหรัฐอเมริกามีอำนาจทบทวน แก้ไข เปลี่ยนแปลงได้ทุกสองปี

บทสรุป แม้การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อมหรือความเสียหายของทรัพยากรธรรมชาติจะเป็นประเด็นข้อต่อสู้ในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเวลานานแล้ว วงการนักกฎหมายและศาลยุติธรรมของสหรัฐยังคงต้องศึกษาและพัฒนาต่อไปเพื่อหาหนทางที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาสำคัญในคดีสิ่งแวดล้อมที่ว่า ความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติที่แท้จริงมีมูลค่าเท่าใด ทั้งนี้เพื่อให้การทำหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ในฐานะที่เป็น Trustee หรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติแทนประชาชน บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง ตามทฤษฎีทรัสต์เพื่อมหาชน (Public Trust Doctrine) สำหรับประเทศไทยปัญหาในเรื่องนี้ถือเป็นเรื่องใหม่ การศึกษาจากประสบการณ์ของศาลยุติธรรมสหรัฐดังกล่าว เชื่อว่าจะมีส่วนช่วยให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยได้รับประโยชน์ เพื่อจะได้ร่วมกันปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้ยั่งยืนถาวรตลอดต่อไป⁵²

2. ประเทศญี่ปุ่น⁵³

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้อง

2.1 หลักกฎหมายในการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น

2.2.1 การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก แต่ก็เป็นการพัฒนาที่มีวิวัฒนาการของสังคมมาอย่างยาวนาน มิใช่พัฒนาเพราะรัฐตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพียงอย่างเดียวและการกฎหมายสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นแลออกมาด้วยชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยของชาวญี่ปุ่น โดยในช่วงแรกผู้ที่ได้รับความเสียหายและผู้ที่เกี่ยวข้องยังไม่นิยมฟ้องคดีต่อศาลมากนักเพราะฝ่ายบริหารมีอิทธิพลสูงมากยังไม่มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามฝ่ายอย่างชัดเจน ความเป็นอิสระของผู้พิพากษายังมีไม่มากนัก สาเหตุที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีการพัฒนาการด้านสิ่งแวดล้อมมาก อาจกล่าวได้ว่ามาจากสาเหตุใหญ่ 4 คดีที่มีการฟ้องร้องกัน คือ หลัง

⁵² นายวินัย เรื่องศรี. (2556). การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม: ประสบการณ์จากศาลยุติธรรมสหรัฐอเมริกา. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องแนวทางใหม่ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยและพัฒนาศึกษาศาสตร์ และสถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 14-15.

⁵³ พันตำรวจตรีวิทยากร สุวรรณเรื่องศรี. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 46. หน้า 68-69.

สงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1960 ญี่ปุ่นเผชิญกับมลภาวะค่อนข้างมาก เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อจะได้เก็บภาษีเข้ารัฐให้ได้มากที่สุด การพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดมลภาวะและเป็นต้นเหตุให้เกิดคดีใหญ่ขึ้น 4 คดี คือ คดีมินามาตะ คดีจากโรงงานปิโตรเคมีที่โยโกชิ คดีโตยามา คดีนิคาตะ มินามารุ ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นพยายามแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในเชิงรุก ใช้วิธีจัดการบ่อเกิดและที่มาของปัญหาเสียแต่เริ่มต้นเพื่อลดระดับปัญหาสิ่งแวดล้อมลง ทั้งนี้เนื่องจากกลไกในกระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่นที่มีอยู่ยังไม่อาจแก้ปัญหาเหล่านี้ที่เกิดขึ้นจนเป็นคดีพิพาทแล้วได้อย่างรวดเร็ว เพราะประเทศญี่ปุ่นไม่มีองค์กรหรือศาลสิ่งแวดล้อมที่มีกระบวนการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่รวดเร็ว และประหยัด อันจะทำให้ความขัดแย้งต่างๆเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมถูกจัดการได้อย่างเป็นระเบียบ แม้ประเทศญี่ปุ่นไม่มีศาลสิ่งแวดล้อม แต่ศาลญี่ปุ่นก็สามารถแก้ไขปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อมได้ระดับหนึ่ง โดยใช้ระบบศาลและกฎหมายที่มีอยู่ นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังมีการบัญญัติกฎหมายใหม่ออกมาเป็นพิเศษ ทั้งกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสารบัญญัติ เพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นนั้นแบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ คดีปกครอง คดีแพ่ง และคดีอาญา

การฟ้องกฎหมายสิ่งแวดล้อมหรือคดีมลพิษทางแพ่ง แบ่งได้เป็นคดีที่ฟ้องเพื่อขอให้ศาลสั่งห้ามกระทำการ กับการฟ้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ชดเชยค่าเสียหาย

โดยการฟ้องให้ศาลสั่งให้ชดเชยค่าเสียหายนั้น จะเป็นการเรียกเงินชดเชยค่าเสียหายภายหลังที่เกิดผลกระทบจากเหตุการณ์ใดๆแล้ว ส่วนการฟ้องเพื่อขอให้ศาลสั่งห้ามกระทำการนั้น เป็นการฟ้องเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายหรือเกิดความเสียหายขึ้นในระหว่างเหตุการณ์นั้นดำเนินอยู่ (เช่น ห้ามกระทำการขณะก่อสร้าง หรือให้หยุดดำเนินกิจการชั่วคราว เป็นต้น) สำหรับคดีปกครองนั้นมีอยู่หลายประเภทด้วยกัน แต่คดีสิ่งแวดล้อมที่จะถือว่าเป็นคดีปกครองนั้น จะเป็นลักษณะของการขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องต่างๆ (เช่น การอนุมัติโครงการพัฒนาของภาครัฐหรือการอนุญาตให้ถมที่ดิน เป็นต้น)

การฟ้องคดีในทางแพ่งนั้นจะต้องดำเนินกระบวนการไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ในส่วนที่เป็นคดีปกครองจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง

1. การฟ้องคดีแพ่งของญี่ปุ่น

1) การฟ้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ชดเชยค่าเสียหาย

บทกฎหมายที่เป็นแกนหลักของการฟ้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ชดเชยค่าเสียหายนี้มาจากหลักกฎหมายว่าด้วย “ละเมิด” ซึ่งมีองค์ประกอบความผิด 3 ประการ คือ

1. การละเมิดเกิดจากเจตนาหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ก่อความเสียหาย
2. สภาพการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เช่น การปล่อยควันพิษจากโรงงาน)
3. ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำละเมิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเหตุเป็นผลกัน
อย่างไร(ไม่ว่าความเสียหายทางร่างกายหรือทรัพย์สิน)

ซึ่งการพิจารณาพิสูจน์การกระทำละเมิดหรือพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นหน้าที่ของ โจทก์ ทั้งนี้ พบว่าผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ยังขาดความรู้เฉพาะด้าน หรือความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ ประกอบกับผู้ประกอบการต่างๆ เป็นผู้ถือข้อมูลสำคัญในคดีได้ ส่งผลให้การฟ้องร้องคดีเป็นไปโดยยากลำบาก ทำให้มีความจำเป็นในการแก้ไขทฤษฎีความรับผิดในคดีสิ่งแวดล้อมเสียใหม่

(1) การละเมิดเกิดจากเจตนาหรือความประมาทเลินเล่อของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย

ในช่วงที่ 1 เมื่อ 90 ปีก่อน ศาลฎีกาสมัยรัฐธรรมนูญเมจิได้เคยตัดสินคดีเกี่ยวกับมลพิษในประเด็นความผิดพลาดโดยประมาทเลินเล่อ ซึ่งศาลเห็นว่ากรณีของผู้ประกอบการได้ดำเนินการป้องกันความเสียหายตามความคาดหมายด้วยมาตรการที่เหมาะสมตามลักษณะของกิจการแล้ว ก็ถือว่าผู้ประกอบการไม่ได้ประมาทเลินเล่อ (คดีโอซาก้าอัลคาไลน์ ศาลตัดสินว่าเมื่อได้ติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันตามลักษณะกิจการระดับหนึ่งแล้วก็ถือว่าไม่ประมาท คำพิพากษาศาลฎีกาลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ.1916) ช่วงนั้นแนวการตัดสินของศาลจะถือว่าผู้ประกอบการประมาทเลินเล่อก็ต่อเมื่อสามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดความเสียหายและสามารถหลีกเลี่ยงได้ แต่ไม่ทำการป้องกันหรือแก้ไขเพื่อหลีกเลี่ยงจึงจะถือว่าประมาทเลินเล่อ

แต่ภายหลังจากที่เกิดมลพิษสำคัญ 4 คดีแล้วศาลจะยังยึดหลักความเป็นไปได้ในการหลีกเลี่ยงความเสียหายอย่างเข้มงวดมากขึ้น เช่น เมื่อมีความเสี่ยงที่จะได้รับความเสียหายต่อชีวิตและสุขภาพของบุคคล บริษัทอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษ ควรต้องนำเอามาตรการต่างๆเท่าที่เป็นไปได้มาใช้หลีกเลี่ยงต่อผลที่เกิดขึ้นจากมลพิษ โดยไม่คำนึงว่าจะมีผลต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจหรือต้นทุนในการใช้มาตรการดังกล่าวแต่อย่างใด หากมีกรณีที่ต้องสงสัยถึงความปลอดภัยในการดำเนินการต่าง ๆ บริษัทดังกล่าวต้องยุติการดำเนินการ (คดีที่ 1 คумаโมโตะ มินามาตะ ศาลจังหวัดคумаโมโตะ วันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 1973)

ต่อมา จึงเริ่มมีการนำหลักกฎหมายความรับผิดโดยเด็ดขาดต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับชีวิต และสุขภาพของบุคคลมาใช้กำหนดไว้ในกฎหมายป้องกันมลพิษทางอากาศและทางน้ำ (ความรับผิดโดยเด็ดขาด คือ ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่) ทำให้ลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายที่เป็นผู้ฟ้องคดีลงได้

(2) การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในช่วงที่ 2 กรณีเกี่ยวกับการกระทำของผู้ประกอบการว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีหลายคดี และหลายทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการพิจารณาว่ากระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่จะคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ อันได้แก่ลักษณะและเนื้อหาของการละเมิดสิทธิการบริการสาธารณะหรือการใช้ประโยชน์ ทางอุตสาหกรรมและกิจกรรมอื่นที่ก่อให้เกิดมลพิษ ความเคารพต่อกฎหมายและระเบียบทางสิ่งแวดล้อมของผู้ถูกฟ้องคดี มีการสร้างระบบป้องกันหรือควบคุมมลพิษมาใช้หรือไม่ เงื่อนไขทางภูมิศาสตร์และเงื่อนไขอื่นในบริเวณที่จะได้รับผลกระทบ เป็นที่มาของแนวคิด “จูนิน เก็น โดะ(JUNIN GENDO)” ที่หมายถึง การที่ผู้เสียหายจากมลพิษสามารถยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหาย อันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยถือว่าความเสียหายมาเกิดจากขีดจำกัดที่สังคมหรือชุมชนจะรับได้ ก็จะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำว่า “เกินขีดจำกัด” จึงเป็นเกณฑ์สำคัญ

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำละเมิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

ในช่วงที่ 3 การฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับมลพิษพบว่า การพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์อย่างเป็นทางการเพื่อจะหาสาเหตุของมลพิษหรือทราบถึงแหล่งกำเนิดมลพิษของผู้เสียหายนั้นกระทำได้โดยยาก ประกอบกับผู้ทำให้เกิดมลพิษส่วนใหญ่อยู่ในรูปของบริษัทธุรกิจผูกขาดและไม่เปิดเผยข้อมูลที่เป็นต่อการพิสูจน์ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี(ผู้เสียหาย) จึงต้องรับภาระอย่างมากในการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ของสาเหตุและผลที่เกิดขึ้น ดังนั้น จากเนื้อหาคำพิพากษาในช่วงนี้ศาลได้วางแนวบรรทัดฐานในการพิสูจน์ไว้ดังนี้

ก. การพิสูจน์การแพร่กระจายของโรค

อาจถือได้ว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุผลและผลที่เกิดขึ้นทันที หากผลของการศึกษาทางระบาดวิทยาถึงการแพร่กระจายของโรคแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญมากขึ้นระหว่างสาเหตุของโรคและอาการที่เกิดขึ้นของผู้ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้โดยนำมาเปรียบเทียบกับกลุ่มอ้างอิง ถึงแม้ว่าการพิสูจน์ด้วยมุมมองทางด้านคลินิกและพยาธิวิทยาถึงสาเหตุและผลกระทบที่ยังไม่เพียงพอก็ตาม แนวคำตัดสินเช่นนี้ได้แก่คำตัดสินโรค อีไต-อีไต (ศาลอุทธรณ์เมืองนาโงยา สำนักงานศาลคานาซาวา วันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ.1972)

ข. การแบ่งภาระการพิสูจน์ออกเป็น 3 องค์ประกอบ

1. ลักษณะพิเศษต่างๆของโรคที่เป็นปัญหา และวัตถุ หรือสิ่งที่เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดโรคดังกล่าว

2. ช่องทางที่วัตถุที่เป็นสาเหตุของโรคไปสู่ผู้ได้รับผลกระทบ

3. การกระทำของบริษัทผู้ถูกฟ้องคดีอันทำให้เกิดสาเหตุดังกล่าว

ตราใบที่ผู้ฟ้องคดีสามารถอธิบายองค์ประกอบข้อ 1 และ ข้อ 2 ได้อย่างสมเหตุสมผล และบริษัทผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่สามารถพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยได้ว่า การปล่อยมลพิษของโรงงานของตนไม่น่าจะเป็นสาเหตุของการเกิดมลพิษแล้ว กรณีที่อาจสันนิษฐานได้ว่ามีการกระทำที่เป็นมูลเหตุแห่งคดีเกิดขึ้น ได้แก่ โรคมินามาตะ ณ ที่ศาลนี้กาคะ

2) การฟ้องขอให้ศาลสั่งห้ามการกระทำ

ในกรณีการชดเชยค่าเสียหาย หากมองในอีกมุมหนึ่งแล้ว การจ่ายค่าเสียหายให้ผู้เสียหายจะสามารถเยียวยาผู้เสียหายได้ แต่สาเหตุที่แท้จริงยังไม่สามารถขจัดให้หมดสิ้นไปได้ รวมทั้งการพิจารณาของศาล ใช้ระยะเวลาานาน หากในระหว่างนั้นผู้เสียหายไม่ดำเนินการใดๆ ความเสียหายอาจรุนแรงขึ้นได้

ดังนั้น หากมีการสั่งห้ามกระทำการหรือหยุดดำเนินการชั่วคราวแล้ว จะเป็นผลดีกับผู้เสียหายในการยื่นขอความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม การสั่งห้ามกระทำการนี้อาจทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างดำเนินกิจการของเอกชนกับการทำงานของฝ่ายปกครอง ดังนั้น สิ่งที่เป็นหลักการพื้นฐานของกรณีดังกล่าว หรือกรณีใดควรจะถูกสั่งห้ามกระทำการนั้นยังคงเป็นปัญหาเรื่อยมา ทั้งนี้พบว่าหลักการพื้นฐานของการสั่งห้ามกระทำการยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน

แต่เมื่อไม่นานมานี้พบว่า การสั่งห้ามกระทำการในคดีสิ่งแวดล้อมหรือคดีมลพิษ ศาลจะพิจารณาบนพื้นฐานของสิทธิส่วนบุคคลเป็นหลักซึ่งสิทธิส่วนบุคคลจะหมายถึงสิทธิของแต่ละบุคคลทางด้านจิตใจ และสิทธิในการไม่ถูกรุกราน หรือถูกข่มขู่ทั้งทางชีวิต และร่างกาย

สำหรับสิทธิทางร่างกายนั้น ถือว่าเป็นสิทธิเด็ดขาดที่ทุกคนมี หากมีการละเมิดต่อผู้เสียหายจะสามารถฟ้องขอสั่งห้ามกระทำการต่อไปได้ โดยไม่ต้องดูถึงความรุนแรงของความเสียหายหรือลักษณะการละเมิด

แต่ในกรณีที่เป็นการละเมิดทางจิตใจนั้น จะจำกัดอยู่ในลักษณะของการฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหายโดยพิจารณาจากการกระทำของผู้ละเมิดและสภาพของผู้เสียหายประกอบกัน แต่หากพิจารณาจากความรุนแรงของความเสียหายและลักษณะการละเมิดเป็นองค์ประกอบพิจารณาแล้วเกินกว่าขีดจำกัดที่จะรับได้ จึงจะพิพากษาห้ามกระทำการในกรณีดังกล่าวได้

ทั้งนี้ มีความเห็นยอมรับกันว่า การฟ้องขอให้สั่งห้ามกระทำการนี้อาจมีผลกระทบต่อกิจกรรมอย่างใหญ่หลวง ดังนั้นจะต้องเป็นลักษณะที่ผิดกฎหมายอย่างร้ายแรง และเป็นการผิดกฎหมายที่มีระดับมากกว่ากรณีฟ้องเรียกค่าเสียหาย

2. การฟ้องคดีโดยผู้อยู่อาศัย

ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 สังคมญี่ปุ่นได้เผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในลักษณะใหม่ เช่น การทำลายทรัพยากรป่าไม้และชายหาด รวมถึงการก่อสร้างเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การสร้างเขื่อน

ถนนและการถมทะเล ประชาชนเริ่มให้ความสนใจประเด็นปัญหาดังกล่าว จนกระทั่งในปี ค.ศ.1971 ญี่ปุ่นได้มีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ ยกเว้นกฎหมายอุทยานแห่งชาติ ค.ศ. 1957 ในปี ค.ศ.1972 จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ(NATURE CONSERVATION LAW) เพื่อกำหนดหลักการทางทฤษฎีและนโยบายพื้นฐานในการอนุรักษ์ธรรมชาติ

ประชาชนในท้องถิ่นทั่วประเทศและกลุ่มเอ็นจีโอด้านสิ่งแวดล้อมได้ยื่นฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมหลายคดี โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองเพื่อเรียกร้องให้เพิกถอนการอนุญาตการดำเนินการและการขอให้ศาลสั่งห้ามกระทำ อย่างไรก็ตาม ในที่สุดคดีปกครองเหล่านั้นศาลได้พิพากษายกฟ้องเนื่องจากขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี มาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองได้กำหนดว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้นั้น ต้องเป็นผู้ “มีสิทธิประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง” จึงจะฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองใดๆ ได้ ซึ่งการอ้างสิทธิการฟ้องคดีดังกล่าวต้องยกขึ้นอ้างให้ชัดเจนเป็นกรณีๆ ไป ในหลายคดีได้ใช้บทบัญญัติในกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” แต่บทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองมิได้มีจัดมุ่งหมายเพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์สิ่งแวดล้อมของปัจเจกบุคคลที่เป็นผู้อยู่อาศัยหรือกลุ่มเอ็นจีโอด้านสิ่งแวดล้อมเฉพาะ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิทางกฎหมาย

จากปัญหาการฟ้องคดีข้างต้น ประชาชนผู้อยู่อาศัยและกลุ่มเอ็นจีโอด้านสิ่งแวดล้อมหันมาเริ่มฟ้องคดีในลักษณะ “การฟ้องคดีโดยประชาชนผู้อยู่อาศัย (SUITE BY RESIDENT)” โดยอาศัยกฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น (LOCAL AUTONOMY LAW) ซึ่งมีที่มาจากคดีผู้เสียหายในสหรัฐอเมริกา

ซึ่งถือว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่ง มาตรา 242-(2) แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ได้บัญญัติให้บุคคลผู้อยู่อาศัยในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอาจโต้แย้งการดำเนินการใด ๆ โดยจัดทำคำร้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล ในกรณี que เห็นว่ามีการไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเว้นการกระทำขององค์การบริหารปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ว่าเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ การได้มาของที่ดิน การบริหารจัดการ การจัดการทรัพย์สิน รวมถึงการพิจารณาการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วย ผู้ฟ้องคดี (ผู้อยู่อาศัย) จะฟ้องการกระทำของรัฐที่เป็นการทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้หากประชาชนเห็นว่าการใช้งบประมาณท้องถิ่นสำหรับการดำเนินการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระบวนการในการอนุญาตให้ดำเนินการบริการสาธารณะนั้นเป็นกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีตัวอย่างของการฟ้องคดีโดยผู้อยู่อาศัย คือ คดีปายันรุในจังหวัดโอกินาวา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นวางแผนตัดถนนผ่านพื้นที่ป่านี้ ผู้ฟ้องคดีชาวโอกินาวาจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาล

จังหวัดโอกินาวาให้หยุดการก่อสร้างถนนผ่านป่าเพื่อให้พื้นที่ป่ายังคงสภาพความหลากหลายทางชีวภาพ การฟ้องคดีเช่นนี้เรียกว่า “การฟ้องคดีโดยผู้อยู่อาศัย” ป่าร้อนชื้นแห่งนี้ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของเกาะโอกินาวา มีสภาพสมบูรณ์เต็มไปดด้วยพืชพันธุ์ไม้และสัตว์ป่าหายาก เช่น นกชนิดหนึ่ง สายพันธุ์ยันบาร์ (Yanbaru Kurina bird) ที่ชื่อว่า *Lalus Okinawae* ค้นพบครั้งแรกในป่ายันบาร์นี้เมื่อปี ค.ศ.1981 และพบเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ต่อมาวันที่ 6 มิถุนายน 2003 ศาลจังหวัดนาฮาได้พิพากษาว่าการใช้งบประมาณก่อสร้างถนนเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ต่อมาในวันที่ 14 ตุลาคม 2004 ศาลอุทธรณ์ฟูกูโอกะสาขาเมืองนาฮาได้กลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ซึ่งศาลเห็นว่าแม้จะพบความผิดพลาดในการสร้างถนน ถนนดังกล่าวยังสามารถใช้งานได้ดี จึงไม่เกิดความเสียหายแก่ทางกายภาพแต่อย่างใด คำขอดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงตกไป จากกรณีดังกล่าวทำให้เห็นว่า การฟ้องคดีปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้ยังมีข้อจำกัด โดยไม่สามารถให้ความคุ้มครองต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง

ภาระการพิสูจน์ในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก เพราะกระบวนการผลิตทั้งหมดของโรงงานนั้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่อาจทราบได้ แต่ศาลญี่ปุ่นได้วางหลักกฎหมายในการพิสูจน์ไว้เพื่อประโยชน์แก่ราษฎรผู้ฟ้องคดีให้พิสูจน์ได้ง่ายขึ้น คือ

1. การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล มีคดีที่วางความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล คือ คดียกกะอิชิจังสกุคิจอง และคดีนิกาตะ มินามาตะ

คดียกกะอิชิจังสกุคิจอง เป็นโรงงานปิโตรเคมีปล่อยควันพิษออกมา ทำให้ชาวบ้านที่อยู่รอบโรงงานไอไม่หยุดเนื่องจากได้รับสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ศาลวางหลักว่ามีโรงงานและโรงงานปล่อยสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์และสารนั้นทำให้ประชาชนป่วย ไอไม่หยุด ดังนั้นก็เพียงพอแล้วที่จะให้โรงงานรับผิดชอบ

ข้อถกเถียงคือ ควันพิษที่ปล่อยจากโรงงานก่อให้เกิดการป่วยไอไม่หยุดจริงหรือไม่

มหาวิทยาลัยทงฉินวิจัยเกี่ยวกับอาการไอของชาวบ้านพบว่า ชาวบ้านที่อยู่รอบๆ โรงงานมีเปอร์เซ็นต์ที่จะมีอาการไอสูงกว่าชาวญี่ปุ่นที่อื่น 10% ถือว่ามีความสัมพันธ์ของเหตุและผลเพียงพอแล้ว เมื่อพิจารณาโดยรวมทั้งหมดแต่ถ้าจะพิจารณารายบุคคลอาจมีปัญหา ผู้พิพากษาเห็นว่าถ้านำเหตุผลอื่นมาพิจารณาประกอบก็ถือว่ามีความสัมพันธ์ของเหตุและผลแล้ว แม้จะพิจารณาเป็นรายบุคคล

หลังจากคำพิพากษาออกมาแล้ว จุดประกายให้รัฐออกกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อสุขภาพจากปัญหาหมอกพิษ หลังจากนั้นก็มีกรยอมรับว่าสารพิษก่อให้เกิดความเสียหายต่อร่างกายมากขึ้น

คดีนี้คาดะ มินามาตะ เหตุเกิดขึ้นเมื่อชาวบ้านชายฝั่งจับปลา มากิน ได้รับสารพิษลงทะเลไม่ยอมรับว่าสารพิษนี้เกิดจากการปล่อยลงทะเลของตน แต่อ้างว่าเกิดจากปูและสารเคมีไหลลงทะเลเมื่อเกิดแผ่นดินไหว คดีนี้ศาลชั้นต้นตั้งหลักการพิสูจน์ก่อนถึงกลอนประตูขึ้นมา โดยให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายพิสูจน์เพียง

- สารที่เป็นเหตุ
- กระบวนการที่ได้รับสารพิษ

โดยไม่ต้องพิสูจน์ถึงกระบวนการของโรงงานที่ก่อให้เกิดสารพิษว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องของโรงงาน ทฤษฎีนี้เริ่มใช้เมื่อปี ค.ศ.1971 โดยศาลชั้นต้นเป็นผู้สร้างทฤษฎีนี้ขึ้นมา

2.การพิสูจน์การกระทำโดยประมาท

ศาลประเทศญี่ปุ่นได้วางหลักเกี่ยวกับความประมาทไว้ดังนี้

(1) คดีโอซากาอะรุคาริจิเคง ในปี ค.ศ. 1916 ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 โรงงานปล่อยสารพิษส่งผลกระทบต่อเกษตรกร ศาลกล่าวไว้ว่าความประมาทคืออะไร โดยศาลได้วินิจฉัยยอมรับว่ามีความประมาทเกิดขึ้นหรือไม่ โดยดูว่าโรงงานได้ตั้งมาตรการหรือเครื่องมือมาควบคุมผลลัพท์ที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าประมาทหรือไม่

(2) คดีซิงเก็งโคสะตะ คะเมมัสซิจิเคง คดีนี้เป็นเรื่องต้นสนที่อยู่ข้างทางรถไฟ รถไฟวิ่งด้วยไอน้ำ ควันรถไฟทำให้ต้นสนตายไป รถไฟบริหารโดยรัฐบาล เมื่อถูกฟ้องศาลก็ยอมรับว่ารัฐบาลหรือประเทศถูกฟ้องได้ การรถไฟเป็นกิจการสำคัญแต่การรถไฟไม่ได้ตั้งมาตรการใด ๆ มาป้องกันผลลัพท์ที่เกิดขึ้น จึงเป็นการประมาท

ในกรณีที่การกระทำนั้นไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาท เช่น คดีมินามาตะ ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า สารปรอทที่อยู่ในปลาจะทำให้คนเป็นโรคมินามาตะได้ เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ประมาท ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะต้องพิสูจน์โดยการนำหลักทฤษฎีจูนีเก็งโคระงมาใช้ (หลักแค่ไหนเพียงใด ที่ประชาชนธรรมดาจะรับได้) เพื่อลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายเพราะผู้เสียหายพิสูจน์ยาก จึงทำให้ภาระการพิสูจน์ตกแก่ฝ่ายผู้กระทำ

3.การพิสูจน์ความเสียหายที่ร่วมกันก่อขึ้น

กฎหมายแพ่งญี่ปุ่นมีประมาทร่วมกันได้ โดยหลาย ๆ โรงงานเช่น สามโรงงานผลิตสินค้าและปล่อยสารพิษออกมา แต่ละโรงงานไม่เท่ากันมากนัก้อยตามแต่มาตรฐานของแต่ละโรงงานตามกฎหมายแพ่งจะให้ทั้งสามโรงงานรับผิดชอบร่วมกัน 100 ล้านเยน อาจฟ้องทั้งสามโรงงานให้รับผิดชอบร่วมกัน 100 ล้านเยน หรืออาจฟ้องให้โรงงานเดียวรับผิดชอบ 100 ล้านเยนเลยก็ได้ การร่วมกันกระทำ เช่น A ผลิตสินค้าโดยซื้อวัตถุดิบจาก B และส่งไปให้ C ขาย ดังนี้ ถือว่าร่วมกันกระทำ ต้องรับผิดชอบ

ร่วมกัน เพียงแต่มาตั้งโรงงานใกล้กัน ไม่ได้เกี่ยวพันกัน สมควรที่จะให้รับผิดชอบร่วมกันหรือไม่ นักวิชาการเห็นว่าไม่ควรให้ร่วมกันรับผิดชอบ นักกฎหมายทั่วไปเห็นว่าควรแบ่งให้แต่ละบริษัท รับผิดชอบตามสารพิษที่แต่ละบริษัทปล่อยออกมา เพราะมีฉะนั้นแล้วผู้เสียหายก็ต้องฟ้องบริษัทที่มีผลกำไรมาก ซึ่งบริษัทนั้นอาจปล่อยสารพิษน้อยก็ได้ ซึ่งศาลตีความหมายร่วมกันกว้างเกินไป

ในปี ค.ศ.1991 นิชิโยะ โคะกาวา ไทคิ โอะเซ็งจิเคง โดยมีโรงงานมาตั้งใกล้ๆกัน โดยไม่มีเจตนาจะรวมตัวกันให้มาตั้งใกล้ๆกันดังเช่นโรงงานปิโตรเคมีในคดี ยกกิจเซ็งสกุจิเคง

คดีนี้เรียกว่าคดีมลพิษทางอากาศแบบในเมือง(โทะชิกะตะ)

คดีปิโตรเคมีที่รวมตัวกันตั้งนิคมโดยตั้งโรงงานใกล้ ๆ กันนี้เรียกว่ามลพิษทางอากาศแบบคอมบิเนต

คดีแบบในเมืองไทย มีโรงงานหลายโรงงานตั้งอยู่ในเมืองอยู่แล้วและมาตั้งโรงงานใกล้กัน คดีนี้จะยอมรับการรวมกันในระดับมากได้ยาก ไม่เหมือนในกรณีที่เป็นนิคม ดังเช่น ปิโตรเคมี คดีนี้จะยอมรับค่าเสียหายในสัดส่วนที่แต่ละบริษัทได้กระทำ มิใช่ให้ร่วมรับผิดชอบด้วยกันทั้งหมด แต่ในกรณีนี้ A ปล่อยควันพิษส่วนหนึ่ง หรือ 30% B ปล่อยอีกส่วนหนึ่ง แต่ A คาดการณ์หรือยอมรับได้ว่า ถ้าควันพิษของ A ไปรวมกับ B ซึ่งปล่อยอยู่ 70% จะก่อให้เกิดโรคแก่ชาวบ้าน ได้ ดังนี้ ศาลจึงตัดสินว่าเป็นการร่วมมือกระทำแบบมาก คือ ต้องร่วมกันรับผิดชอบ มิใช่ให้รับผิดชอบตามสัดส่วน

สรุปได้ว่าถ้าเป็นแบบนิคมไม่ต้องพิจารณาเลยว่าแต่ละบริษัทคาดการณ์ว่าจะมีมลพิษที่ตนเองก่อรวมตัวกับมลพิษของบริษัทอื่นก่อนแล้ว เกิดความเสียหายต่อประชาชน ก็จะทำให้รับผิดชอบร่วมกัน แต่ถ้ามิใช่แบบนิคมแต่เป็นแบบในเมือง ต้องดูว่าแต่ละบริษัทคาดการณ์หรือสามารถรู้ได้หรือตระหนักได้ว่าจะเกิดความเสียหาย ถ้าคาดการณ์ได้ก็ต้องร่วมรับผิดชอบเป็นแบบร่วมกันอย่างมาก

คำวินิจฉัยมหิตแทน

หลักกฎหมายที่ใช้อ้างอิงในการฟ้องคดีก็คือหลักว่าด้วยการละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 709 นอกจากนี้ทนายความยังอ้างหลักกฎหมายในการฟ้องคดีอีก 2 อย่าง คือ

- 1.อ้างหลักกรรมสิทธิ์ในการฟ้องคดี คือ เจ้าของกรรมสิทธิ์มีแดนกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินและใต้ดิน หลักนี้มีให้แก่เฉพาะแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ ผู้เช่าไม่มีสิทธิ์นี้
- 2.หลักสิทธิในร่างกาย ชีวิตและจิตใจ หลักสิทธิในร่างกายและจิตใจเป็นสิทธิเด็ดขาดกว่าหลักกรรมสิทธิ์

หลักในกรรมสิทธิ์และหลักสิทธิในร่างกาย ชีวิตและจิตใจ แม้ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายดังเช่นประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 709 แต่หลักสิทธิในร่างกายนั้นได้มีการยอมรับว่าใช้อ้างอิงได้ และสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ดังเช่นคดีละเมิด

ส่วนการฟ้องให้ระงับการกระทำ จะใช้หลักทฤษฎีว่าแค่ไหน เพียงใดที่ประชาชนธรรมดาสามารถรับได้ โดยเปรียบเทียบความเสียหายของผู้ได้รับความเสียหายกับประโยชน์ของผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น เครื่องบินบินผ่านทำให้เกิดเสียงดัง จะฟ้องให้ระงับได้หรือไม่ ต้องดูว่าคนทั่วไปทนเสียงดังนี้ได้หรือไม่ และต้องดูด้วยว่าเครื่องบินเป็นประโยชน์แก่สาธารณะที่ทุกคนสามารถโดยสารไปต่างประเทศได้

การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมหรือคดีทั่วไป ผู้ฟ้องคดีประสงค์อย่างไรก็ตามต้องมี 2 กรณีคือ

1) คำขอบังคับค่าเสียหาย

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของญี่ปุ่น สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว และค่าเสียหายในอนาคตได้ แต่จะแบ่งแยกอย่างไรว่าความเสียหายส่วนไหนเป็นอดีตและส่วนไหนเป็นค่าเสียหายในอนาคต ศาลญี่ปุ่นจะถือเอาวันที่พิจารณาวันสุดท้าย (ไม่ใช่วันตัดสิน) เป็นจุดแบ่งความเสียหายในอดีตและความเสียหายในอนาคต เนื่องจากในวันพิจารณาวันสุดท้าย คู่ความยังสามารถแสดงความเสียหายที่เกิดขึ้นมาแล้วทั้งหมดได้ และในศาลสูงก็มีการแบ่งแยกค่าเสียหายในอดีตและในอนาคตด้วย โดยค่าเสียหายในอนาคตของศาลชั้นต้นก็จะกลายเป็นค่าเสียหายในอดีต จนถึงวันที่ศาลสูงพิจารณาแล้วเสร็จ เพราะศาลสูงยังสามารถพิจารณาข้อเท็จจริงได้ ศาลสูงสุดก็จะถือการแบ่งแยกตามศาลสูง

2) คำขอให้ระงับการกระทำ

คดีที่ฟ้องขอให้ระงับการกระทำมีผลลัพธ์ 2 อย่างด้วยกัน คือ

1.ผลลัพธ์ที่ส่งผลกระทบต่อปัจเจกบุคคลอื่นและท้องถิ่น

2.ผลลัพธ์ที่มีผลกระทบต่อด้านเวลา คือ มีผลไปยังอนาคตด้วย เพื่อให้ลูกหลานในอนาคตรับสิ่งดีๆของสิ่งแวดล้อม

การฟ้องขอให้ระงับการกระทำจะต้องมีการจำกัดคำขอ คำฟ้องที่ไม่มีข้อจำกัดคำขอ คำร้องหรือประเด็นข้อพิพาทจะเป็นคำฟ้องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำฟ้องจึงต้องอยู่ในข้อจำกัด มิฉะนั้นศาลจะยกฟ้อง กล่าวโดยสรุปก็คือ คำขอบังคับจะต้องชัดเจน มิฉะนั้นศาลจะยกฟ้อง เงื่อนไขนี้ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่เป็นเงื่อนไขที่ศาลเข้ามาเอง⁵⁴

3. กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย⁵⁵

1. การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศออสเตรเลีย

⁵⁴ ศรีภูพาน สุพรรณไชยมาตย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 31-39.

⁵⁵ พันตำรวจตรีวิทยากร สุวรรณเรืองศรี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 46. หน้า 82-83.

ประเทศออสเตรเลียมีการปกครองแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วย 6 รัฐและ 2 เขตการปกครองอิสระโดยมีระบบกฎหมายที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ ระบบศาลมีทั้งของระดับสหพันธรัฐและมลรัฐ ศาลสูงสุดของประเทศ คือ High Court of Australia ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญด้วย เช่นเดียวกันกับศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกา การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศออสเตรเลียหลายรัฐมีการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษขึ้นพิจารณาพิพากษาคดีเหล่านี้ โดยเฉพาะ ยกตัวอย่างเช่น ในสองรัฐ คือ รัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐออสเตรเลียใต้

ก.ศาลสิ่งแวดล้อมในรัฐนิวเซาท์เวลส์

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสิ่งแวดล้อมและที่ดินในเมืองซิดนีย์ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย สืบเนื่องมาจากในช่วงทศวรรษที่ 1970 อัตราการเพิ่มขึ้นจำนวนประชากรพร้อมทั้งความเจริญเติบโตและพัฒนาของเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลแห่งรัฐประสบปัญหาในการวางแผนเมืองและปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลแห่งรัฐจึงได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้นมาบังคับใช้หลายฉบับ แต่เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับอยู่ในเขตอำนาจที่ซับซ้อน การเรียกร้องให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา รวมถึงการพัฒนา การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงมีขึ้น และในที่สุดจึงนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งการยกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน (Land and Environment Court Act 1979) ในเวลาต่อมา

ข.กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีในศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดิน ได้มีการบัญญัติขึ้นมาเป็นพิเศษให้เอื้อต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ กระบวนการพิจารณาคดีจึงแตกต่างจากศาลทั่วไปในหลายด้าน

ค่าขึ้นศาลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เพื่อเป็นการลดอุปสรรคในการนำคดีขึ้นสู่ศาล การพิจารณาค่าขึ้นศาลหรือค่าใช้จ่ายของกลุ่มความนั้นจะมีได้กำหนดอย่างคืดละเม็ดทั่วไป โดยในคดีสิ่งแวดล้อม ศาลจะต้องพิจารณาว่าคดีนั้นเป็นคดีที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไปหรือไม่ หากเป็นคดีประเภทดังกล่าว ศาลก็จะใช้ดุลพินิจกำหนดค่าขึ้นศาลให้ตามความเหมาะสมต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับคำพิพากษานั้น ผลของคำพิพากษาและคำสั่งของศาลต่อบุคคลภายนอก คำสั่งของศาลเกี่ยวกับคดีอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการก่อสร้างหรือคำสั่งใดๆที่ศาลได้มีคำสั่งเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินมีเพียงแต่ผลผูกพันคู่ความในคดีเท่านั้นแต่ยังผูกพันไปยังบุคคลภายนอกอีกด้วย

ก.อำนาจฟ้อง

ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ตั้งแต่ปี 1979 เป็นต้นมา บทบัญญัติเกี่ยวกับการไม่จำกัดอำนาจฟ้อง หรือ Open Standing นี้ได้รวมอยู่ในกฎหมายสิ่งแวดล้อมทุกฉบับที่ประกาศใช้ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งมีผลให้บุคคลใดๆสามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ โดยไม่จำกัดเฉพาะบุคคลที่ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำของจำเลยอย่างเช่นอำนาจฟ้องในคดีแพ่งเท่านั้น หลักเรื่องการไม่จำกัดอำนาจฟ้องนี้มีผลเป็นการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและที่ดินให้เป็นศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ

บทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับหลักการที่ไม่จำกัดอำนาจฟ้องนี้ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนใน มาตรา 253 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการเพื่อการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 1997 ซึ่งได้บัญญัติว่า “บุคคลใดๆอาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อที่จะยับยั้งการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน บทบัญญัติของกฎหมายใดๆ หากการฝ่าฝืนนั้นเป็นผลให้เกิดหรือน่าจะเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม” ดังนั้นการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายเหมืองแร่ กฎหมายแหล่งน้ำ และกฎหมายการประมง เป็นต้น

สำหรับคดีเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลที่ศาลจำต้องพิจารณาเข้าไปในเนื้อหา (Merit) ของคดีนั้น จะอนุญาตให้บุคคลภายนอกอุทธรณ์ได้เฉพาะเรื่องกฎหมายบัญญัติให้จัดทำรายงานผลกระทบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (EIA) เท่านั้น

ง.ศาลสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรและการพัฒนาในรัฐออสเตรเลียใต้

ในปี ค.ศ. 1993 ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการตั้งศาลสิ่งแวดล้อมทรัพยากรและการพัฒนา และในปี ค.ศ. 1994 ได้มีการตั้งศาลขึ้นมา

จ.กระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในรัฐออสเตรเลียใต้ ในการเริ่มคดีจะมีการประชุมเริ่มต้นคดี (Conferencing) การประชุมเริ่มต้นคดีเป็นกระบวนการที่ให้คู่ความสามารถพบปะกันโดยตรงในครั้งแรกเพื่อทำความเข้าใจกันเกี่ยวกับเรื่องการฟ้องคดีและกระบวนการพิจารณา และเนื่องจากศาล ERD มีหลักการที่สำคัญ คือ การพยายามที่จะทำให้ข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมจบลงได้ด้วยดี โดยการตกลงไกล่เกลี่ยสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้น การประชุมเริ่มต้นคดีจึงเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญยิ่งในการพยายามให้คู่ความตกลงกันโดยไม่ต้องสู้คดีกันต่อไป ซึ่งในการประชุมนี้ ศาล ERD จะเน้นกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในคดีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งเพื่อให้ศาลวินิจฉัยในเนื้อหา (Merit Appeal)

กระบวนการประชุมเริ่มต้นคดี จะกระทำโดยเร็วหลังจากที่มีการยื่นฟ้องประมาณ 3-5 สัปดาห์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประสานความเข้าใจกันในเรื่องกระบวนการพิจารณา รวมถึงการหาทาง

เลือกที่จะไม่ต้องต่อสู้คดีกันต่อไป หรือหาวิธีแก้ไขปัญหาร่วมกัน เช่น การแก้ไขแบบการเพิ่มอุปกรณ์ทางเทคนิค กระบวนการประชุมจะเป็นความลับ และประธานผู้พิจารณาเรื่องจะต้องวางตัวเป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง กล่าวคือ โดยปกติจะมีเพียงคู่ความหรือตัวแทนเท่านั้น ซึ่งการประชุมเน้นวิธีการที่ไม่เป็นทางการ ในการประชุมนี้หากคู่ความสามารถตกลงกันได้ คดีเป็นอันจบลง แต่ต่อมาหากต้องมีการสู้คดีกันจริงๆ สิ่งที่ได้จากการประชุมจะไม่สามารถนำไปอ้างในศาลได้ตามปกติ Commissioner จะเป็นประธานในการประชุม (Conference) ในการไกล่เกลี่ย (Mediation) ศาลก็อาจจะแต่งตั้งบุคคลภายนอกเป็นประธานในการประชุมก็ได้

ข้อดีอย่างหนึ่งของการประชุมปรึกษาหารือคือ การที่คู่ความสามารถที่จะสื่อสารกันได้โดยตรงต่อหน้าคนกลาง ซึ่งในทางสถิติมีคดีที่สามารถตกลงกันได้ ในชั้นนี้เป็นจำนวนมาก แม้ว่าบางครั้งก็อาจตกลงกันไม่ได้ แต่คู่ความก็อาจจำกัดประเด็นข้อพิพาทให้แคบลงมาจากเดิมได้

ข้อจำกัดการประชุมปรึกษาหารืออาจมีบ้าง กล่าวคือ ในบางกรณีคู่ความอาจจะไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งฝ่ายที่ต่อสู้เพื่อประโยชน์สาธารณะอาจจะไม่สามารถตกลงยินยอมเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญที่ประธานการประชุมจะต้องให้ความสำคัญและจะไม่สามารถให้คู่ความตกลงกันได้ หากขัดต่อประโยชน์สาธารณะ

ส่วนคำพิพากษานั้น ในคำพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมบางเรื่องบางประเภทอาจมีผลผูกพันบุคคลเป็นการทั่วไป (Judgement in rim) เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้จริง

จ.อำนาจฟ้อง

อำนาจฟ้องคดีตามกฎหมายแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันไป สำหรับอำนาจในการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่นั้น โดยหลักผู้ขอจะต้องได้รับความเห็นชอบ(Consent) เป็นกรณีๆไป ตามปกติผู้มีอำนาจฟ้องต้องเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดี เช่น เจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของฝ่ายตรงข้ามในทางใดทางหนึ่งหรือบุคคลที่ศาลอนุญาตเป็นรายๆไปตามที่ศาลเห็นสมควร อย่างไรก็ตามการเปิดให้บุคคลทั่วไปมีสิทธิฟ้องคดีก็สามารถทำได้ตามกฎหมายบางฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยการพัฒนา หรือในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะให้ทุกคนฟ้องได้ในกรณีคดีบางประเภท Civil Enforcement โดยมีบททดสอบ 3 ประการได้แก่

- 1) การมาศาลด้วยเจตนาสุจริต(Bona Fide)
- 2) คดีมีโอกาสชนะ(Successful)
- 3) เพื่อประโยชน์สาธารณะ(Public Interest)

ซึ่งกระบวนการสั่งคำร้องขออนุญาตเข้าเป็นคู่ความร่วมก็จะมีการทดสอบดังกล่าวเช่นกัน โดยจะมีการทดสอบในการประชุม

2. คำสินไหมทดแทน

ในเรื่องของค่าเสียหายนั้น ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ก่อให้เกิดมลภาวะชดใช้ค่าเสียหายหรือมีคำสั่งเพื่อการกระทำใดๆ เพื่อควบคุมความเสียหายมิให้ลุกลามมากขึ้น ซึ่งบางคดีศาลถึงแควดล้อมมีคำสั่งให้ผู้ก่อให้เกิดมลภาวะชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนกว่าล้านเหรียญเพื่อเป็นการส่งสัญญาณไปยังผู้ประกอบการอุตสาหกรรมให้ตระหนักถึงผลที่ได้รับ หากมีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

1) ค่าเสียหายเชิงลงโทษ

วัตถุประสงค์ของค่าเสียหายเชิงลงโทษ ในประเทศออสเตรเลียโดยหลักการแล้วศาลออสเตรเลียจะกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษและป้องปราม แต่จะไม่กำหนดในคดีที่ค่าเสียหายเชิงลงโทษไม่สามารถนำไปใช้เพื่อลงโทษและป้องปรามผู้กระทำละเมิดได้ เช่น ศาลจะไม่กำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษเพื่อตัดสินจำเลยผู้เป็นเจ้าของความประพฤติที่ได้รับการลงโทษตามกฎหมายอาญาแล้ว อย่างไรก็ตาม ศาลได้มีทฤษฎีที่กว้างขวางเกี่ยวกับหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้เช่นกัน ดังจะเห็นได้ในกรณีที่มีความรับผิดชอบของจำเลยได้รับความคุ้มครองภายใต้กรรมธรรม์ประกันภัย ศาลก็ไม่ควรกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษขึ้น เพราะจำเลยจะรู้สึกสะทกสะท้านกับคำตัดสิน อีกทั้งค่าเสียหายเชิงลงโทษจะไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างบรรลู่ วัตถุประสงค์ในการดำเนินการลงโทษและการป้องปราม เนื่องผู้รับผิดชอบในการชดใช้ค่าเสียหายเชิงลงโทษจะกลับกลายเป็นผู้รับประกันภัยมิใช่จำเลยแต่อย่างใด

ก. คดีที่มีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศออสเตรเลีย

ก่อนมีการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดี Rookes นี้ การเรียกร้องค่าเสียหายของประเทศออสเตรเลียจะถูกเยียวยาในจำนวนที่น้อยมาก หรือเป็นค่าเสียหายแต่เพียงในนาม (Nominal Damages) เท่านั้น และจะถูกจำกัดไว้ที่การกระทำละเมิดโดยจงใจ ต่อมาหลังจากที่สภานิติบัญญัติของอังกฤษได้วางหลักไว้ในคดี Rookes และศาลสูงของประเทศออสเตรเลียได้ปฏิเสธที่จะเดินตามคำตัดสินในคดีนั้นแล้ว ค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศออสเตรเลียจึงถูกพบในการกระทำที่หลากหลาย และเหมาะสมเพียงในคดีที่มีความประพฤติกของจำเลยมีความชั่วร้ายผิดธรรมดาเท่านั้น โดยคดีที่อาจถูกตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศออสเตรเลีย ได้แก่ การล่วงละเมิดในสังหาริมทรัพย์ (Trespass to chattel) การบุกรุกในที่ดิน (Trespass to land) การล่วงละเมิดต่อบุคคล (Trespass to the person) การฉ้อโกง (Deceit) และความผิดฐานหมิ่นประมาท (Defamation) เป็นต้น

อย่างไรก็ดีคดีประมาทเลินเล่อ (Negligence) อาจมีการตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษขึ้นได้ในประเทศออสเตรเลีย แต่ต้องเป็นกรณีที่จำเลยกระทำละเมิดโดยมีเจตนาร้าย หรือประมาทเลินเล่อไม่แยแสใส่ใจสิทธิของโจทก์เท่านั้น โดยการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการประมาทเลินเล่อของ

จำเลย จะพบได้ไม่บ่อยนัก เช่น คดี Midalco Pty.Ltd v. Rabenalt โดยคดีนี้เกิดจากความประมาท เลินเล่อของนายจ้างที่มอบหมายให้โจทก์ซึ่งเป็นลูกจ้างปิดฝุ่นใยหินมาเป็นเวลาหลายปี และจำเลย ควรจะรู้ว่าจะทำให้โจทก์ได้รับความเสี่ยง แต่จำเลยกลับมิได้ແແสกับอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่โจทก์ แต่อย่างใด เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับเชื้อโรคที่เกิดจากฝุ่นใยหินจนทำให้ตาบอด อีกทั้งค่าเสียหายเชิง ลงโทษจะไม่ถูกกำหนดขึ้นในคดีผิดสัญญาด้วย

ข. การกำหนดจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศออสเตรเลีย

1) การตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศออสเตรเลีย

ในประเทศออสเตรเลียนั้นมีการจำกัดความเหมาะสมในการตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้ 2 กรณี ได้แก่ กรณีแรก แม้ว่าประเทศออสเตรเลียจะปฏิเสธการเดินตามหลักในคดี Rooks แต่ก็ได้ ยอมรับหลัก ถ้าเพียงแต่ว่า ของ Lord Devlin เข้ามาใช้ โดยค่าเสียหายเชิงลงโทษอาจถูกตัดสินเพียง แค่ค่าเสียหายที่พิสูจน์ได้ในคดีนั้นเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อการลงโทษ และป้องปรามจำเลยจากการ กระทำพฤติกรรมนั้นซ้ำอีก ส่วนกรณีที่สองคือ ค่าเสียหายเชิงลงโทษอาจไม่ถูกตัดสินขึ้นถ้าหาก จำเลยได้รับการลงโทษในการดำเนินคดีทางอาญาแล้ว โดยในคดี Gray V. Motor Accident Commission เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงกรณีนี้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นคดีที่จำเลยทุบตีโจทก์ และรถ ของโจทก์โดยไต่รถตรงไว้ก่อน จำเลยถูกดำเนินคดีในข้อหาเจตนาทำให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส ถูกพิพากษาลงโทษจำคุก 7 ปี ต่อมา โจทก์ได้ฟ้องคดีแพ่งเข้ามา และศาลสูงตัดสินว่า การพิพากษา ให้จำคุก 7 ปี เป็นการลงโทษในความประพฤติดียวกับการดำเนินคดีทางแพ่งจึงมีผลให้ไปขัดขวาง การประเมินค่าเสียหายทางแพ่ง โดยศาลให้เหตุผลว่าเนื่องจากวัตถุประสงค์ในเรื่องค่าเสียหายใน เชิงลงโทษของประเทศออสเตรเลีย คือ การลงโทษและการป้องปราม ดังนั้นวัตถุประสงค์เหล่านี้ จึงทำให้การดำเนินคดีอาญามีความสมบูรณ์มากขึ้น มากไปกว่านั้นการกำหนดค่าเสียหายเชิง ลงโทษหลังจากมีการดำเนินคดีอาญาไปแล้วจะถือว่าเป็นการลงโทษจำเลยซ้ำสองครั้งในความ ประพฤติเดียวกันด้วย

อย่างไรก็ตามในบางรัฐของประเทศออสเตรเลียได้มีการวางข้อจำกัดในการตัดสิน ค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้ในบางคดี ยกตัวอย่างเช่น รัฐนิวเซาท์เวลส์จะไม่มีการอนุญาตให้มีการ ตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษในกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดจากอุบัติเหตุทางรถยนต์และการบาดเจ็บ อันเนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งแตกต่างไปจากเขตอำนาจศาลอื่นๆ ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ อีกทั้งรัฐนี้ยังห้ามการตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีหมิ่นประมาทด้วย ส่วนรัฐวิกตอเรียก็ได้ ห้ามการตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีที่ทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายโดยมิชอบ

2) การประเมินจำนวนเงินและปัจจัยที่นำมาใช้ในการประเมินจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษ ในประเทศออสเตรเลีย

การประเมินค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศออสเตรเลียจะนำข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาใช้ แต่อย่างไรก็ตาม การประเมินจำนวนค่าเสียหายชนิดนี้จะมุ่งความสนใจไปที่ผู้กระทำละเมิด หรือคู่กรณีที่มีได้เป็นฝ่ายผิดและพฤติกรรมในการกระทำละเมิดเป็นสำคัญ ส่วนปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาใช้พิจารณาจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษ มีดังต่อไปนี้

- (1) ธรรมชาติของความประพฤติดำเลย
- (2) ความเสียหายที่จำเลยเป็นต้นเหตุ ซึ่งแสดงให้เห็นพฤติกรรมอันชั่วร้ายของจำเลย
- (3) การป้องปรามจะมีประสิทธิผลต่อจำเลยหรือต่อผู้อื่นหรือไม่
- (4) ผลประโยชน์ที่จำเลยได้รับจากการกระทำละเมิด
- (5) โจทก์เป็นต้นเหตุจากการกระทำละเมิดของจำเลยหรือไม่
- (6) ความสามารถต่อความรับผิดชอบในค่าเสียหายเชิงลงโทษ หรือถ้าจำเลยต้องรับภาระหนักจากความรับผิดชอบนั้น จะสามารถลดจำนวนลงหรือตัดค่าเสียหายเชิงลงโทษออกไปได้หรือไม่
- (7) จำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษที่จะตกเป็นของโจทก์

อย่างไรก็ตาม ในประเทศออสเตรเลียจะตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษโดยไม่จำเป็นต้องให้จำนวนค่าเสียหายชนิดนี้มีสัดส่วนที่เหมาะสมกับจำนวนค่าเสียหายที่พิสูจน์ได้

3) การควบคุมจำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศออสเตรเลีย

ขณะที่จำนวนค่าเสียหายเชิงลงโทษในประเทศอื่น ๆ เป็นจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ แต่สำหรับประเทศออสเตรเลียกลับไม่ได้เป็นเช่นนั้น แม้ว่าคดีที่เรียกร้องในค่าเสียหายเชิงลงโทษจะเพิ่มมากขึ้นในทุกๆปี แต่ปรากฏว่าค่าตัดสินที่กำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ ส่วนใหญ่จะต่ำกว่า 10,000 ดอลลาร์ (ออสเตรเลีย) และจำนวนที่สูงสุดจะอยู่ที่ 100,000 ดอลลาร์ (ออสเตรเลีย) ซึ่งจะสังเกตได้ว่าในประเทศออสเตรเลียจะไม่มีกรรายงานข่าวถึงค่าตัดสินค่าเสียหายเชิงลงโทษที่เป็นจำนวนหลายล้านดอลลาร์อย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา⁵⁶

ปัญหาในประเทศไทยที่เกิดจากสารกำจัดศัตรูพืช สารกำจัดวัชพืช และสารเร่งผลผลิต อันเป็นปัญหาหมอกควันสิ่งแวดล้อมจากการทำเกษตร ทั้งในเรื่องกรณีของพืชและของปศุสัตว์แล้วเกิดเป็นพิษ แต่ปัญหาเหล่านี้มันกว้างและมีรูปแบบความหลากหลายของปัญหาที่ขึ้นกับประเภทของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรและผลกระทบต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งไม่อาจนำมาวิเคราะห์ทั้งหมดในที่นี้ได้ จึงขอจำกัดขอบเขตปัญหาเฉพาะกรณีของธัญพืชเท่านั้น ทั้งนี้ โดยจะจำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องการเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract farming) สำหรับกรณีที่นักธุรกิจเงินเข้ามาทำการเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract farming) กรณีกล้วยหอม กับเกษตรกรไทยในประเทศไทยเท่านั้น เพราะเป็นกรณีที่กำลังเกิดขึ้นเป็นปัญหาปัจจุบันในประเทศไทย

⁵⁶ชวิต กันดิพัธ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 45. หน้า 104-105.

ในบทที่ 4 ผู้ศึกษาจะนำเสนอเนื้อหาเรื่องการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย
สิ่งแวดล้อมกรณีนักธุรกิจจีนเข้ามาจ้างเกษตรกรไทยปลูกกล้วยหอมเพื่อส่งออกไปยังประเทศจีน
โดยจะนำเสนอรายละเอียดเรื่องปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ปัญหาการพิสูจน์
ค่าเสียหายและการกำหนดค่าเสียหาย รวมทั้งปัญหาการพิสูจน์ถึงความเสียหายทางมลภาวะ
สิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการทำเกษตรแบบพันธะสัญญา (Contract framing)