



บทที่ 1

พื้นฐาน และ ความเป็นมาของกฎหมายสภาวะแวดล้อม

เคยมีคนเปรียบเทียบเอาไว้อย่างแยบคายว่า มนุษย์เราเคยคิดบ้างหรือไม่ว่า โลกของเราที่เห็นว่ากว้างใหญ่ไพศาลนั้น หากนำไปเปรียบเทียบกับปริมาณพื้นที่ของจักรวาลทั้งหมดที่เว้งว่างปราศจากขอบเขตที่สิ้นสุดโลกก็เป็นเพียงดาวเคราะห์ดวงเล็ก ๆ ที่ซึ่งวนอยู่ในสุริยจักรวาลโดยลำพังตราบนานนับพันปีถึงปัจจุบันนี้ แม้มนุษย์จะมีความสามารถขึ้นที่จะเดินทางไปสู่อวกาศได้บ้าง แต่ความคิดที่จะอพยพโยกย้ายคน เรือขนส่ง เรือลำนานไปตั้งหลักฐานที่ท่ามาหากินที่ดาวเคราะห์ดวงอื่น หรือ ขนย้ายทรัพยากรธรรมชาติจากดาวเคราะห์ดวงอื่นมาใช้ในโลกมนุษย์ ก็ยังคงเป็นแต่เพียงความฝันที่เลื่อนลอยเท่านั้น ถ้าคิดเสียอย่างนี้แล้ว ก็จะเป็นข้อชวนพิจารณาให้มนุษย์หวนกลับมาดูข้อจำกัดต่าง ๆ ของตัวเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความจำกัดในเรื่องของ "ทรัพยากร" ว่าแร่ธาตุก็ดี ป่าไม้ อาหาร อากาศ น้ำ และ นานาสารพัดสิ่งที่เราอุปโภคบริโภคอยู่ทุกวันนี้ ไม่ได้มีปริมาณมากจนถึงขนาดเหลือเฟือ ตรงกันข้าม ข้อเท็จจริงที่น่าวิตกก็คือ ทรัพยากรที่มีอยู่บนโลกนั้นเป็นที่แน่นอนแล้วว่าย่อมมีจำกัดอยู่ในปริมาณหนึ่ง ในขณะที่เดียวกับที่พลเมืองของโลกมีเพิ่มมากขึ้นทุกวินาที เด็กเกิดมาใหม่คนหนึ่ง กว่าที่จะสิ้นชีวิตลง ก็คงต้องบริโภคอุปโภคทรัพยากรที่มีอยู่น้อยนั้นให้มีปริมาณน้อยลงไปอีก การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด จึงเป็นเรื่องที่ทุกคนต้องช่วยกันคิดช่วยกันทำคนละไม้คนละมือ เราไม่อาจปล่อยปละละเลยให้ปัญหานี้เป็นไปตามยถากรรมได้อีกต่อไป

ด้วยเหตุนี้ในยุคปัจจุบัน เราจึงได้ยินคำว่า "นิเวศน์วิทยา" และ "สิ่งแวดล้อม" อยู่บ่อย ๆ เพราะถ้าจะว่ากันตามตรงแล้ว ภัยที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมผิดพลาดนั้น อาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อมนุษยชาติ ยิ่งกว่าภัยจากศึกสงครามหวาดกลัวหนักหนาอีกด้วย

ระบบนิเวศน์วิทยา

คำว่า "นิเวศน์วิทยา" ในภาษาอังกฤษเรียกว่า Ecology โดยมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกสองคำ คือคำว่า Oikos ซึ่งแปลว่า บ้านหรือที่อยู่อาศัยคำหนึ่ง และ Logos ซึ่งแปลว่า การศึกษาหาความรู้ อีกคำหนึ่ง รวมความแล้วคำว่า "นิเวศน์วิทยา" หรือ Ecology จึงหมายถึง การศึกษาถึงความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิต หรือกลุ่มของสิ่งมีชีวิตกับสภาพแวดล้อม ซึ่งคำว่าสภาพแวดล้อมในที่นี้ หมายความรวมทั้งสภาพแวดล้อมทั้งทางกายภาพ อันได้แก่ สิ่งแวดล้อมที่ไม่มีชีวิตทั้งหลาย ซึ่งมีอิทธิพลต่อสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในที่นั้น ๆ เช่น อุณหภูมิ ความชื้น อากาศ แสงสว่าง ฯลฯ และสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ อันได้แก่ สิ่งแวดล้อมที่เป็นสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ

การศึกษาระบบนิเวศน์วิทยาอย่างถ่องแท้ จะทำให้เราได้หยั่งทราบถึงความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิต การเปลี่ยนแปลงของสิ่งมีชีวิต การสร้างสังคมของสิ่งมีชีวิต การเกิดขึ้นแทนกันของสิ่งมีชีวิต ที่มีผลหรือเป็นผลกับเรื่องของสภาพแวดล้อมโดยตรง

จากการศึกษาระบบนิเวศน์วิทยา เราจะพบว่า ระบบนิเวศน์ของสิ่งมีชีวิตที่สมบูรณ์แบบ จะต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ

1. ผู้ผลิต (Producers) คือ สิ่งมีชีวิตที่สร้างอาหารได้เอง ได้แก่พวกพืชสีเขียว ซึ่งนำเอาแร่ธาตุต่าง ๆ เช่น ไนโตรเจน ออกซิเจน คาร์บอน ฯลฯ มาใช้ปรุงอาหาร เพื่อการเจริญเติบโต

2. ผู้บริโภค (Consumers) คือ สิ่งมีชีวิตที่มีขนาดใหญ่ อาจเป็นพวกที่กินพืชเป็นอาหาร หรือกินสัตว์เป็นอาหาร ซึ่งมีอยู่หลายระดับด้วยกัน ตัวอย่างเช่น วัว ควาย เสือ มนุษย์ ฯลฯ

สิ่งมีชีวิตที่เป็นผู้บริโภค อาจแบ่งย่อยออกเป็นอีก 3 สาขา คือ

2.1 ผู้บริโภคปฐมภูมิ (Primary Consumer) หมายถึง สิ่งมีชีวิตจำพวกสัตว์กินพืช (Herbivore)

2.2 ผู้บริโภคทุติยภูมิ (Secondary Consumer) หมายถึง สิ่งมีชีวิตจำพวกสัตว์ที่กินทั้งพืชและสัตว์ (Carnivore)

2.3 ผู้บริโภคตติยภูมิ (Tertiary Consumer) หมายถึง สิ่งมีชีวิตจำพวกสัตว์กินสัตว์¹

3. ผู้ย่อยสลาย (Decomposers) ได้แก่พวกแบคทีเรียและฟังไจ (Bacteria and Fungi) พวกนี้เป็นพวกที่มีความสามารถพิเศษในการย่อยสลายสารประกอบที่โมเลกุลใหญ่ให้เล็กลง ซึ่งจะ เป็นอาหารของพวกผู้ผลิต (Producers) ต่อไป

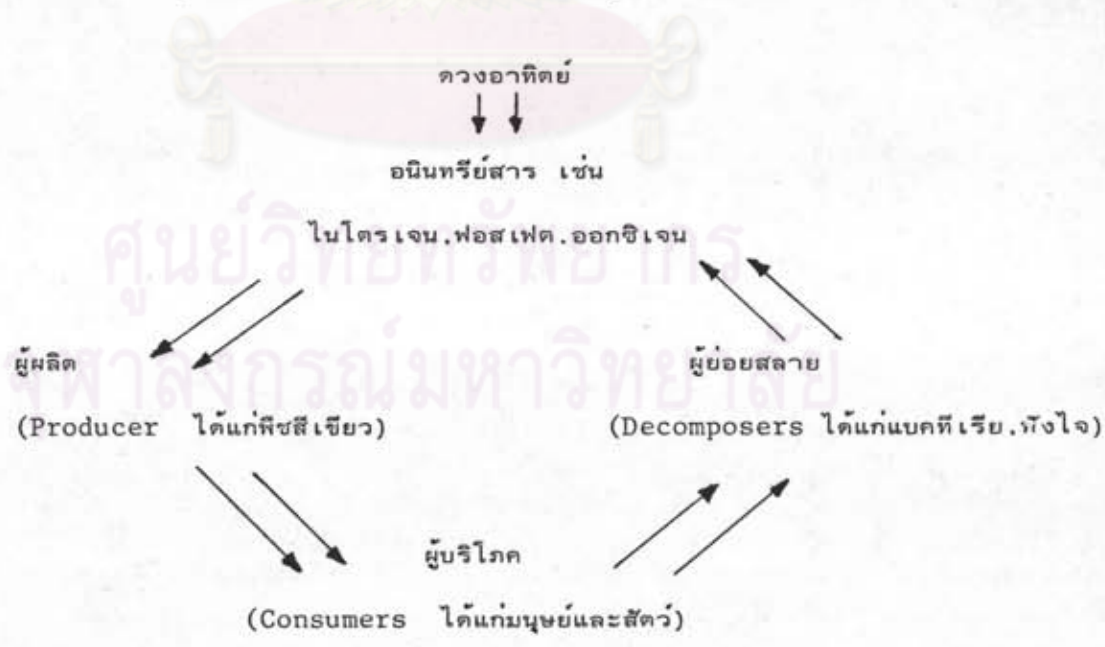
วัฏจักรของระบบนิเวศน์ และความสมดุลย์ของธรรมชาติ

สิ่งมีชีวิตทั้ง 3 ส่วนนี้ จะมีความสัมพันธ์กันด้านการกินอาหารในลักษณะที่เป็นวัฏจักร กล่าวคือ พวกผู้ผลิต (Producers) ซึ่งได้แก่พืชสีเขียว

¹ วราพร สุรวดี, "นิเวศน์วิทยา ทฤษฎีและปฏิบัติการ", (ภาควิชาชีววิทยา คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, [ม.ป.ป.]), หน้า 4.

จะรับพลังงานจากแสงอาทิตย์และใช้แร่ธาตุต่าง ๆ ซึ่งผ่านการย่อยสลายจาก
 ผู้ย่อยสลาย (Decomposers) ที่มีอยู่ในดินและอากาศมาปรุงอาหารเพื่อสร้าง
 ความเจริญเติบโต จากนั้นสิ่งมีชีวิตประเภทที่ 2 ซึ่งได้แก่พวกผู้บริโภค
 (Consumers) ก็จะนำเอาผู้ผลิต (Producers) ไปใช้เป็นอาหารเพื่อสร้าง
 ความเจริญเติบโตแก่ร่างกายเช่นกัน ในการย่อยอาหารของผู้บริโภค (Consumers)
 นี้เองนอกจากจะได้พลังงานแล้ว ยังเกิดของเสีย ซึ่งขับออกมาจากร่างกาย
 หรือจากการเลือกกินแล้วทิ้งส่วนที่ไม่ต้องการลงไปในดิน หรือจากซากของพวก
 ผู้บริโภคที่ตายลง กากอาหาร หรือของเสีย หรือซากของของผู้บริโภคนี้เมื่อ
 ลงไปอยู่ในดินก็就会被ย่อยสลายโดยพวกผู้ย่อยสลาย (Decomposers) ซึ่งได้
 แก่พวกแบคทีเรียและเห็ด ฝัอง การย่อยสลายนี้จะได้สารประกอบพวกอนินทรีย์สาร
 (inorganic matter) เช่น ไนโตรเจน ฟอสเฟต ฯลฯ ซึ่งจะเป็นประโยชน์
 แก่พวกผู้ผลิต (Producers) ต่อไป ¹

วัฏจักรดังกล่าว อาจเขียนแสดงแผนภูมิได้ดังต่อไปนี้



¹ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, มัทยา จารุพันธ์, "กฎหมายเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อม",
 (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, [ม.ป.ป.]), หน้า 2

วัฏจักรข้างต้นนี้เองที่ทำให้ระบบนิเวศน์วิทยาดำรงอยู่ได้ หากเกิดความผิดปกติขึ้น ในขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของวัฏจักร ก็จะก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อวงจรของสิ่งมีชีวิตทั้งหมด เช่น หากสภาวะแวดล้อมในที่แห่งหนึ่งผิดปกติไป เช่น ป่าไม้ถูกลักลอบตัดทำลายจนหมดสิ้น เหลือแต่สภาพ "เขาหัวโล้น" อุณหภูมิบริเวณนั้นก็สูงขึ้น ความชื้นก็จะลดน้อยลง เกิดความแห้งแล้งติดตามมาพืชที่เป็นผู้ผลิตก็ต้องตายไป ในที่สุดสัตว์หรือมนุษย์ที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น ก็จะพากันอดอยากล้มตาย เพราะขาดอาหาร ต้องหาหนทางอพยพโยกย้ายไปทำมาหากินในแหล่งอื่นที่อุดมสมบูรณ์มากกว่า รายงานข่าวความแห้งแล้งอดอยากของประเทศเอธิโอเปีย และซูดาน เมื่อราวช่วงปลายปีพุทธศักราช 2527 เป็นต้นมา ย่อมเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของวัฏจักรนิเวศน์วิทยาที่ล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ผู้คนนับเรือนหมื่นเรือนแสน ถ้าไม่นอนรอความตายอยู่ที่ถิ่นฐานบ้านเกิดก็ต้องอพยพไปทำมาหากินที่อื่น ราวควายสัตว์พาหนะหรือแม้แต่สัตว์อื่น ๆ ไม่ว่าเล็กใหญ่เพียงใด ต้องล้มตายด้วยความขาดแคลนทั้งน้ำและอาหารเป็นจำนวนมาก กลุ่มผู้ย่อยสลาย (Decomposer) เอง ในที่สุด ก็จะไม่มียะไรหลงเหลือให้ย่อยสลายอีกต่อไป

นอกจากความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศน์ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันในลักษณะกว้าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีความสัมพันธ์ที่แคบลงไปกว่านั้นคือ ความสัมพันธ์ในการกินอาหารของสิ่งมีชีวิตที่เรียกว่า โซ่อาหาร (Food Chain) ซึ่งอาจเป็นการกินอาหารโดยสัตว์กินพืช หรือสัตว์ชนิดหนึ่งอาจถูกกินโดยสัตว์อีกชนิดหนึ่งซึ่งมีลักษณะแข็งแรงกว่า ยกตัวอย่างเช่น แมลงกินพืช กบกินแมลง งูกินกบ นกกินงู เป็นต้น ความสัมพันธ์ในลักษณะที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดที่พอเหมาะพอดีกันย่อมทำให้เกิดการถ่ายเทพลังงานในระบบนิเวศน์ดำเนินไปด้วยดี และก่อให้เกิดสมดุลย์ธรรมชาติขึ้นในที่สุด

สิ่งแวดล้อม (Environment)

คำว่า "สิ่งแวดล้อม" นั้นตรงกับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Environment ซึ่งหมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่ล้อมรอบสิ่งมีชีวิต ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทางกายภาพ (Abiotic Environment) ได้แก่ อุณหภูมิ น้ำ ความร้อน ความชื้น ฯลฯ หรือ สภาพแวดล้อมทางชีวภาพ (Biotic Environment) คือ สิ่งมีชีวิตด้วยกันก็ตาม สภาพแวดล้อมย่อมมีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อสิ่งมีชีวิตในบริเวณหนึ่ง ๆ จึงมีผู้ให้คำนิยามว่า "สิ่งแวดล้อม" นั้นหมายถึง ปัจจัยและตัวแปรต่าง ๆ ที่ทำให้สภาพการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิตต้องแปร เปลี่ยนไป ¹

ด้วยเหตุนี้เองการศึกษาวิชานิเวศน์วิทยา และสิ่งแวดล้อมเขาจะพบว่าธรรมชาติได้สรรสร้างทุกสิ่งทุกอย่างในโลกนี้ให้เกิดความพอเหมาะพอดี นั่นก็คือให้เกิดมีความสมดุลในทางธรรมชาติ (Balance of Nature) เมื่อใดที่ความสมดุลธรรมชาติถูกทำลายลงโดยเกินกำลังที่ธรรมชาติจะปรับคืนสู่สภาพเดิมได้แล้วย่อมก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบกระเทือนต่อสิ่งมีชีวิต ยกตัวอย่าง ในบริเวณป่าแห่งหนึ่งสิ่งมีชีวิต ได้อาศัยอยู่โดยมีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่พอเหมาะพอดี กล่าวคือมีสมดุลทางธรรมชาติ เช่น บริเวณซึ่งมีต้นไม้ขึ้นหนาแน่น ย่อมต้องมีแมลงมากัดกินไม้ใบเหล่านั้น เพื่อควบคุมมิให้ไม้ต้นไม้อายุยืนมากเกินไปเกินควร อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิตที่ธรรมชาติอีกประการหนึ่ง นั่นก็คือ จะต้องมีการคอยกินแมลง เพื่อป้องกันมิให้ต้นไม้ถูกทำลายหมด แต่ถ้าหากมีการทำลายนกโดยมนุษย์ที่เข้าป่าล่านก การทำลายสมดุลธรรมชาติในกรณีนี้เป็นเหตุให้มีมีนกเหลืออยู่ในป่า ย่อมทำให้แมลงต่าง ๆ เพิ่มขึ้นจำนวนมากมาย ผลที่สุดป่าทั้งป่าก็จะถูกทำลายลง เมื่อแมลงไม่มีที่อยู่อาศัยและอาหาร ก็จะพากันอพยพจากป่าแห่งหนึ่งไปยังป่าอีกแห่งหนึ่ง หรืออาจอพยพเข้าไปในเรือนสวนไร่นา กัดกินต้นข้าวหรือพืชผลในไร่นา เมื่อเป็นเช่นนี้จะเห็นได้ว่าย่อม

¹ บรรยงค์ ไตจินดา, ธุรกิจและสิ่งแวดล้อม, (พระนคร : โปศาลศิลป์การพิมพ์, 2519), หน้า 3

เกิดผลเสียต่อมนุษย์ กล่าวคือ พืชผลต่าง ๆ ถูกทำลายลง หรือการที่แมลง
เพิ่มจำนวนมากขึ้นจน เป็นเหตุให้ป่าต้องถูกทำลาย ดังนั้นการทำลายสมดุลย์
ธรรมชาติจึง เป็นการทำลายสภาพแวดล้อมของสิ่งมีชีวิต และเป็นเหตุให้สิ่ง
มีชีวิตต้องได้รับผลร้ายจากการทำลายสมดุลย์ธรรมชาติ ¹

อย่างไรก็ดี จากสถานการณ์ในปัจจุบัน เราต้องยอมรับความ
จริงอีกอย่างหนึ่งว่า ความไม่สมดุลย์กันทางธรรมชาติ นอกจากจะเกิดขึ้น
จากสาเหตุอื่น ๆ นานัปการแล้ว สาเหตุหลักข้อหนึ่งที่ทำลายสมดุลย์แห่ง
ธรรมชาติ ด้วยการทำลายสภาวะแวดล้อม ทั้งโดยจงใจเจตนาและโดยรู้
เท่าไม่ถึงการณ์ ก็คือการกระทำของมนุษย์นั่นเอง มนุษย์ยกย่องกันเองเสมอ
ว่า มนุษย์เป็นสัตว์ประเสริฐและมีระดับสติปัญญาสูงยิ่งกว่าสัตว์ชนิดอื่นใด
และแล้วมนุษย์ก็นำสติปัญญาความเฉลียวฉลาดได้เปรียบผู้อื่นนั้นเอง มาสร
สร้างสิ่งต่าง ๆ และเทคโนโลยีใหม่ขึ้น เพื่อสนองความต้องการของ
มนุษย์เอง โดยมนุษย์ไม่ทันได้ตระหนักว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มนุษย์คิดประดิษฐ์
สร้างขึ้น หรือ "เทคโนโลยี" ที่มนุษย์ชื่นชมใฝ่ฝันหนักหนานั้น จะเป็นดาบ
สองคม มีทั้งคุณและโทษคุณในขณะเดียวกัน เช่น เมื่อมนุษย์สร้างรถยนต์ขึ้น
สำหรับ เป็นยานพาหนะสำหรับโดยสารและขนส่งมนุษย์ไปไหนต่อไหนได้ โดย
สะดวกรวดเร็ว มนุษย์ก็ตื่นเต้นดีใจกันมาก ใครมีรถยนต์ ก็ถือเป็นของหรู
ของวิเศษที่ขึ้นหน้าขึ้นตา แต่แล้วทุกวันนี้ เมื่อรถยนต์มีปริมาณมากขึ้นนับสิบล
ล้านหรือร้อยล้านคันมนุษย์ก็ต้องมาปวดเศียรเวียนเกล้ากับปัญหาการติดและ
อากาศเป็นพิษ ซึ่งทำให้เกิดผลเสียแก่สุขภาพจิต และสุขภาพทางกายของ
มนุษย์อย่างมหาศาล โดยมีหัตถ์ต้องคำนึงถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุ
เหตุทางรถยนต์ที่ทำให้ผู้คนบาดเจ็บ พิการ และล้มตาย ปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวน
นับไม่ถ้วน

¹ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, มัทยา จารุพันธ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6

อีกตัวอย่างหนึ่งที่มนุษย์ทำลายระบบความสมดุลของสภาวะแวดล้อม ด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ อาทิ เช่น การที่มนุษย์ได้คิดค้นการทำยา ดี.ดี.ที. ขึ้นเพื่อทำลายยุงและแมลง แทนที่จะปล่อยให้ธรรมชาติควบคุมจำนวนยุงหรือแมลงเอง ยา ดี.ดี.ที. ที่ใช้ในระบะแรกทำให้ยุงและแมลงตายลง แต่ในขณะเดียวกัน ยุง หรือแมลงตัวที่แข็งแรงก็จะสร้างภูมิต้านทานขึ้นในร่างกาย เป็นเหตุให้มนุษย์ต้องพยายามคิดค้นยา ดี.ดี.ที. ซึ่งมีประสิทธิภาพในการทำลายมากขึ้นกว่าเดิม การคิดค้นยา ดี.ดี.ที. นี้เริ่มจากนักวิทยาศาสตร์ชาวเยอรมัน ชื่อ ออทมอร์ ไซดเลอร์ (Othmor Zeidler) เป็นผู้ค้นพบ ดี.ดี.ที. ในปี พ.ศ. 2417 และต่อมาในปี พ.ศ. 2442 พอล มุลเลอร์ (Paul Mueller) นักวิทยาศาสตร์ชาวสวิส ได้ศึกษาค้นคว้า ดี.ดี.ที. ให้มีประสิทธิภาพในการใช้ฆ่าแมลงจนได้รับรางวัลโนเบล ในปี พ.ศ. 2491 ซึ่งการพัฒนาฆ่าแมลง นี้ได้ทดลองใช้กับแมลงจำพวกเดียวกันถึง 900 กว่าชนิด และได้ใช้กันอย่างแพร่หลายในสหรัฐอเมริกาจนกระทั่งถึง ปี 2504 นักวิทยาศาสตร์ชาวอเมริกันชื่อ ราเชล คาร์สัน (Rachel Carson) ได้เขียนถึงอันตรายของยา ดี.ดี.ที. ไว้ในหนังสือชื่อ Silent of Spring โดยชี้ให้เห็นถึงอันตรายจากการใช้ยา ดี.ดี.ที. ซึ่งมีผลต่อคนและสัตว์อย่างร้ายแรง เช่น ในคนทำให้เกิดโรคมะเร็ง ตับอักเสบ ภาวะอาหารพิษ และโรคโลหิตออกในสมอง และยังพบว่า ดี.ดี.ที. ที่ใช้กันอยู่นั้นยังคือต่อการสลายตัวแม้เวลาจะล่วงไปนับสิบ ๆ ปีก็ตาม นอกจากนี้ ดี.ดี.ที. ยังปลิวไปตามอากาศ และกระแสน้ำและจะไปสะสมอยู่ในร่างกายของคนและสัตว์ สำหรับสัตว์นั้นนอกจากยา ดี.ดี.ที. จะทำอันตรายต่อชีวิตแล้วยังเป็นการทำลายโซ่อาหาร (Food Chain) ของสัตว์ตามธรรมชาติอีกด้วย จากการค้นคว้าของศาสตราจารย์พอล อาร์ เอริช (Paul R. Ehrlich) พบว่า ดี.ดี.ที. ซึ่งตกค้างอยู่ในดิน น้ำ และอากาศจะไปรวมกันที่ทะเล และมหาสมุทร เข้าไปตกค้างอยู่ในสัตว์และพืชเล็ก ๆ ที่เรียกว่า

เพลงต้นทำให้เพลงต้นตาย เป็นอันตรายค่อสิ่งมีชีวิตในทะเลและมหาสมุทร เพราะทำให้เกิดการขาดแคลนออกซิเจนในบรรยากาศ¹ เป็นต้น

การศึกษา การทำความเข้าใจ ในเรื่องสิ่งแวดล้อม จึงมีความ จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการครองชีพในยุคปัจจุบัน เพราะการขาดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องแท้ใน เรื่องนี้ ทำให้มนุษย์ต้อง เส่ร้าโศกเสียใจมากต่อมากแล้ว

สิ่งแวดล้อมของมนุษย์คือ สิ่งที่มีอยู่รอบ ๆ หรือสภาพที่เกิดขึ้นกับตัว มนุษย์ มนุษย์และสิ่งที่มีชีวิตทั้งหลายมีกำเนิดอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อม สิ่งแวดล้อมทำให้เกิดสิ่งมีชีวิต ซึ่งนับ เป็นผลโดยตรงของสิ่งแวดล้อม และในขณะเดียวกัน สิ่งแวดล้อมยังเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดลักษณะของการดำรงชีวิตและคุณภาพ ของชีวิตอีกด้วย สิ่งแวดล้อมที่ต่างกันทำให้ลักษณะของการดำรงชีวิตและคุณภาพ ชีวิตของมนุษย์ในส่วนต่าง ๆ ของโลกแตกต่างกันไป สิ่งแวดล้อมที่ดีคือสิ่งแวดล้อม ที่ทำให้สิ่งมีชีวิตมีสุขภาพทางกายภาพและสุขภาพจิตใจสมบูรณ์ สิ่งแวดล้อมที่ดีของ มนุษย์คือ สิ่งแวดล้อมที่ทำให้มนุษย์มีสุขภาพแข็งแรง มีร่างกายคล่องแคล่วว่องไว และในขณะเดียวกันยังมีผลทางด้านจิตใจ ทำให้มนุษย์มีจิตใจร่าเริง แจ่มใส มั่นคง ไม่มีความวิตกกังวล ทำให้คุณภาพชีวิตดีมีความหวัง สิ่งแวดล้อมที่ทำให้เกิด ผลตรงกันข้ามคือ ทำให้มนุษย์มีสุขภาพทางร่างกายเลวลง เกิดความเจ็บป่วย ไม่มีเรี่ยวแรง เกิดความไม่พึงพอใจ หมดหวัง จิตใจเส่ร้าหมอง เกิดความหวาด หวั่นวิตกกังวล หรือ ไม่มีความมั่นคงปลอดภัย เรียกว่า สิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือ มลภาวะ

สิ่งแวดล้อมของมนุษย์แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ (Natural environment) คือสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ

¹ ดร. เดลิมรัฐ ชัมพานนท์. "ปัญหาการอยู่รอดของมนุษยชาติ". สิ่งแวดล้อม 1 (ตุลาคม-ธันวาคม 2518) : 64-65

ก. สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ (Physical environment)

ได้แก่ ลักษณะภูมิประเทศ รวมทั้งทิศทางต่าง ๆ ลักษณะภูมิอากาศ และทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหมายถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และเป็นประโยชน์ต่อมนุษย์ เช่น ดิน น้ำ อากาศ และแร่ธาตุ เป็นต้น

ข. สิ่งแวดล้อมทางชีวภาคหรือชีวภูมิศาสตร์ (Bio-geographical environment) ได้แก่ ป่าไม้ สัตว์ป่า มนุษย์ด้วยกันเอง และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ที่อยู่รอบตัวเรา

ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ บางชนิดเป็นทรัพยากรหมดสภาพ คือใช้แล้วอาจหมดไป เช่น แร่ธาตุต่าง ๆ แต่ส่วนใหญ่เป็นทรัพยากรที่สภาพคือ เมื่อใช้แล้วจะไม่หมดไป เพราะมนุษย์ยังสามารถทำให้ปริมาณเพิ่มขึ้นได้อีก เช่น ป่าไม้ สัตว์บก สัตว์น้ำ และทรัพยากรบางชนิดจะมีให้มนุษย์ใช้ได้ตลอดไป ได้แก่ อากาศ น้ำ ดิน เพียงแต่ถ้ามนุษย์รู้จักรักษา รู้จักวิธีใช้ ไม่ทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพจนมนุษย์ไม่สามารถจะใช้ประโยชน์ได้

2. สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์เสริมสร้างหรือกำหนดขึ้น (Cultural environment)

ได้แก่สิ่งแวดล้อมทางสังคม สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม เช่น ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมประจำชาติและศิลปกรรม รวมทั้งสิ่งแวดล้อมทางการเมืองและความเจริญทางด้านวิทยาการต่าง ๆ ด้วย¹

สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์เสริมสร้าง หรือกำหนดขึ้นนี้ ถ้าเป็นสิ่งที่ดีก็จะช่วยให้คุณภาพชีวิตของมนุษย์ดีขึ้น ทำให้สังคมเกิดความสงบเรียบร้อย เกิดความผาสุกสบายและความปลอดภัยในการดำรงชีวิตสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมนอกจาก

¹ วิไลเจิด ทวีสิน, มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

จะมีความสำคัญต่อการดำรงชีพของมนุษย์เป็นอย่างมากแล้วยังมีผลทางด้านจิตใจ มนุษย์ไม่ใช่เครื่องจักร ซึ่งมีส่วนประกอบทางกายภาพเท่านั้น แต่มนุษย์ยังต้องการความสุขทางด้านจิตใจ ซึ่งต้องอาศัยความงามของศิลปกรรมและธรรมชาติประกอบกัน ดังนั้น การรักษาสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมวัฒนธรรมจึงมีความจำเป็นในการทำให้มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่สมบูรณ์ เมื่อใดก็ตามที่สภาวะแวดล้อม เปลี่ยนแปลงไปในทางลบ มนุษย์ก็ต้องถูกกระทบกระเทือนไปด้วยโดยตรง มากหรือน้อยแตกต่างกันตามสถานการณ์ ทุกวันนี้มนุษย์จึงถึงจุดที่จะต้องยั้งคิดแล้วว่า เราไม่อาจปล่อยปละละเลยได้ทุกอย่าง เป็นไปตามยถากรรม เราคงต้องทำอะไรสักอย่างหนึ่งที่จะรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีเอาไว้ให้จงได้ เราต้องเผชิญหน้าและแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษอย่างเอาจริงเอาจัง เพื่อประโยชน์สุขของเราเองและลูกหลานในอนาคต

สิ่งแวดล้อม เป็นพิษ หรือ มลพิษ (Pollution)

ก. ความหมาย

ปัญหาสภาวะแวดล้อมทั้งหลายที่เกิดขึ้นตรงกับคำว่า มลภาวะ ซึ่งภาษาอังกฤษใช้คำว่า Pollution นั้นแต่เดิมคำว่า Pollution ซึ่งศัพท์เดิมราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัติคำว่า มลพิษ แต่นักวิชาการหลายท่านไม่เห็นด้วย เพราะคำว่า มลพิษ นั้นจะต้องหมายถึงเฉพาะสิ่งที่ก่อให้เกิดพิษภัยต่อชีวิต ซึ่งไม่ตรงตามความหมายของคำว่า Pollution เนื่องจากในบางกรณีปัญหาสภาวะแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้นไม่รุนแรงถึงขั้นที่จะ เป็นพิษ เป็นภัยต่อมนุษย์ เป็นแต่เพียงทำความรบกวนหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเท่านั้น ดังนั้นนักวิชาการจึง เสนอให้ใช้คำว่า มลภาวะแทน ซึ่งคำนี้ได้ใช้กันจนเป็นที่

แพร่หลายในปัจจุบันนี้

คำว่า มลภาวะ หรือ Pollution นั้นมีความหมายกว้างมาก แต่เดิมมาคำนี้หมายถึงสิ่งต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดอันตราย และการแปดเปื้อน แต่ระยะหลัง ๆ ได้ใช้คำนี้กันอย่างแพร่หลายจนหาคำจำกัดความได้ยาก กล่าวคือ ความหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้หมายความถึงสิ่งที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่มนุษย์ไปจนถึงสิ่งที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพร่างกายของมนุษย์ด้วย เช่น สภาพของดินเสีย น้ำเสีย อากาศเสีย เสียงดังเกินควร ตลอดจนมลภาวะทางสายตา ซึ่งได้แก่สิ่งสกปรกไม่น่าดูต่าง ๆ อีกด้วย นอกจากนี้ยังหมายถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่นำความเสื่อมโทรมมาสู่วัฒนธรรมและทำลายความปกติสุขในสังคม เช่น การทำลายศิลปวัตถุของชาติ รวมทั้งพฤติกรรมในทางอาชญากรรม และสภาพความแตกร้างในครอบครัว เป็นต้น

เฉพาะกรณีของประเทศไทยเรา ได้มีนักวิชาการทำการวิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ หรือปัญหามลภาวะของเมืองไทยซึ่งเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาว่า อาจแบ่งออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ

1. ปัญหาในชนบท ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของคนส่วนใหญ่ของประเทศ ชาวชนบทอาชีพหลักคือ การเกษตรกรรม ดังนั้น ปัญหาสำหรับชนบทคือปัญหาเกี่ยวกับดิน ปัญหาเกี่ยวกับน้ำ ปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้ สัตว์ป่า และปัญหาที่เกิดจากการใช้ปุ๋ยและยาฆ่าแมลงมากเกินไป
2. ปัญหาเมือง เป็นปัญหาที่เกิดกับแหล่งชุมชนหนาแน่น มีปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยและขาดแคลนสาธารณูปโภคอื่น ๆ ปัญหาการจราจร อากาศเป็นพิษ น้ำเน่า น้ำประปามีสิ่งเจือปน ดินเน่าเพราะน้ำซัง ทัศนะจุจาด และกลิ่นที่เกิดจากขยะมูลฝอย และปัญหาอาหารเป็นพิษ นอกจากนี้ยังมีสิ่งแวดล้อมในลักษณะของพลังงานที่ทำให้คุณภาพชีวิตเสื่อมโทรม เช่น เสียงอึกทัก (noise) และความร้อน เป็นต้น

๓. ปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรม แหล่งแร่และพลังงาน ทำให้แหล่งทรัพยากรถูกใช้ไปอย่างฟุ่มเฟือย และผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้น้ำ ดิน อากาศ และอาหาร เป็นพิษ

4. ปัญหาสังคมจิตวิทยา เกิดจากการเปลี่ยนแปลงลักษณะอาชีพ ลักษณะที่อยู่อาศัย และลักษณะความเป็นอยู่อย่างรวดเร็ว ¹

ข. สาเหตุแห่งความเสื่อมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม หรือที่มาของปัญหา

สำหรับที่มาของปัญหาสภาวะแวดล้อมนั้น นักวิชาการแต่ละฝ่ายต่าง ก็มีความเห็นแตกต่างกันออกไป กล่าวคือนักวิชาการฝ่ายหนึ่งเห็นว่าที่มาของ ปัญหาสภาวะแวดล้อมนั้นมีอยู่ 4 ประการ ² กล่าวคือ

1. การเพิ่มจำนวนประชากรอย่างรวดเร็ว
2. การหลั่งไหลของประชากรจากชนบทสู่เมือง
3. ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี
4. เหตุธรรมค่าส่วนใหญ่ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพ และ

การกินที่อยู่ดีของประชาชน ส่วนใหญ่ เช่น ไรคร้ายแรงที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ

แต่นักวิชาการอีกฝ่ายเห็นว่าที่มาของปัญหาสภาวะแวดล้อม นั้นนอกจากจะเกิดจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และอุตสาหกรรมแล้วยังเกิดจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของมนุษย์ รวมทั้งความไม่รู้ ความโง่ และความเห็นแก่ได้อีกด้วย เช่นการทำลายป่าไม้หรือการสร้างเขื่อนกั้นน้ำ เป็นการทำลายพื้นผิวดินทำให้ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ เกิดอุทกภัย น้ำจืดกลายเป็นน้ำเค็ม ซึ่งการทำลายป่าไม้ของไทยนับแต่ปี พ.ศ. 2503 ถึง พ.ศ. 2513 นั้นป่าไม้ถูกทำลาย

¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 20.

² Marshall L. Goldman, Ecology and Economics : Controlling Pollution in the 70's, (Englewood Cliff, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1972). P. 5.

ลงไปถึง 75 ล้านไร่ ปัจจุบันป่าไม้เมืองไทยเหลือไม่ถึง 100 ล้านไร่
 ผลจากการทำลายป่าไม้นี้จะก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมาย เราจะ
 เห็นได้ว่าทุกวันนี้สถิติน้ำท่วมมีมากขึ้น ภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงไป และไม่
 แน่ใจว่าในอนาคตประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศเกษตรกรรม จะประกอบ
 การเกษตรกรรมได้ผลดัง เช่นในอดีตหรือ เช่นในปัจจุบันนี้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม อาจสรุปได้ว่าปัญหาสภาวะแวดล้อมนั้น นอก
 จากจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงธรรมชาติ ซึ่งธรรมชาติเป็นตัวกระทำให้
 เกิดการเปลี่ยนแปลงเองแล้ว ปัญหาสภาวะแวดล้อมยังเกิดจากการกระทำ
 ของมนุษย์ ซึ่งเป็นตัวการสำคัญอีกด้วยการทำลายสภาวะแวดล้อมนั้นมีอยู่
 2 ประการคือ การใช้ชีวิตประจำวันในรูปของการระบายของเสียจาก
 อาคารบ้านเรือนกับการทำลายสภาวะแวดล้อม โดยความเจริญและความ
 ก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ มนุษย์ได้นำความรู้ทางวิทยาการสมัยใหม่มาใช้
 เพื่อปรับระดับความ เป็นอยู่ของตัวเองให้ดีขึ้น เป็นเหตุให้ธรรมชาติและสภาวะ
 แวดล้อมต้องเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย
 ธรรมชาติย่อมปรับให้เกิดความสมดุลในทางธรรมชาติได้ เช่น การที่เรา
 ทิ้งขยะลงในแม่น้ำ ล่าคลอง ถ้าจำนวนขยะมีเพียงเล็กน้อย ออกซิเจนใน
 น้ำย่อมช่วยละลายไม่ให้น้ำเน่าได้ แต่ถ้าขยะที่ทิ้งมีปริมาณมากเกินกำลังที่
 ออกซิเจนจะปรับให้มีสภาพดังเดิมได้แล้ว น้ำนั้นย่อมแปรสภาพกลายเป็นน้ำ
 เน่า แต่เราจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันนี้ โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีมากมาย
 สภาพแวดล้อมถูกทำลายโดยความเจริญทางอุตสาหกรรมหลายประการ ทั้ง
 อากาศ น้ำ ดิน ตลอดจนเสียง และสิ่งไม่น่าดูต่าง ๆ สิ่งร้ายแรงประการ
 ที่สำคัญที่สุดก็คือ พลาสติก เคมีและวัตถุเป็นพิษที่ถูกระบายทิ้งมักมีอันตรายต่อ

สุขภาพและชีวิตของมนุษย์มาก ยกตัวอย่าง เช่น สารตะกั่วจะทำให้ผู้ที่ได้รับ
สารชนิดนี้มีอาการอ่อนเพลีย โลหิตจาง ปวดท้อง ถ้าได้รับเป็นจำนวนมาก
อาจถึงตายได้ หรือสารปรอทซึ่งเป็นต้นเหตุให้เกิดอาการ เท็จอกอักเสบ
ตกใจง่าย ฯลฯ¹ เป็นต้น

ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ จึงเป็นเรื่องใหญ่ที่ทุกฝ่ายทุกคนต้องร่วม
มือกันคิดอ่านหาหนทางแก้ไข เพราะมีเช่นนั้นแล้ว มนุษยชาติก็จะต้องเผชิญภัย
ใหญ่หลวงร่วมกัน และถ้าเราปล่อยให้ทุกอย่างล่องไปจนถึงขั้นนั้นแล้ว บางทีทุก
อย่างอาจจะสายเกินการก็เป็นได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, มัทยา จารุพันธ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑

ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับกฎหมาย

ดังที่กล่าวมาในข้างต้นแล้วว่า หากการดำรงชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตทั้งหลายยังคงสภาพอยู่เช่นเดิม ไม่มีวิวัฒนาการ สภาพสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ของโลกก็ยังคงอยู่ในสภาพเดิม และเป็นการแน่นอนที่ปัญหาภาวะต่าง ๆ จะไม่เกิดขึ้น แต่สภาพความเป็นจริงที่ปรากฏ และที่เราต้องประสบพบเห็นกันอยู่ทุกวันนี้ มิได้เป็นเหมือนดังที่นักนิคมไพร หรือ ผู้สนใจในการอนุรักษ์ธรรมชาติได้ตั้งความมุ่งหมายไว้ การเพิ่มจำนวนประชากรในอัตราที่สูงอย่างรวดเร็ว ความก้าวหน้าทางวิทยาการ ตลอดจนการขยายตัวในทางเทคโนโลยี อันเป็นผลนำมาสู่ความเจริญทางอุตสาหกรรมและความเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น กลับกลายเป็นสภาพความจริง และเป็นเป้าหมายสำคัญที่ทุกประเทศต่างพึงปรารถนา ดังนั้น ปัญหาภาวะหรือความเสื่อมทรามของคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงเป็นปรากฏการณ์ตามมาที่เราไม่สามารถจะปฏิเสธได้ สิ่งที่เป็นหน้าที่และเป็นความจำเป็นสำหรับมนุษยชาติในขณะนี้ และในอนาคตต่อไป คือการพยายามควบคุม และรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมไว้ให้อยู่ในสภาพที่ดีที่สุด ตลอดจนการวางแผนการใช้ทรัพยากรให้เป็ประโยชน์และได้นานที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้ ภาระหน้าที่เหล่านี้ไม่สามารถจะกระทำลงได้สำเร็จด้วยแต่เพียงคนเดียว หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรืออาชีพใดสาขาหนึ่งเท่านั้น การควบคุมและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และกำลังจากคนทุกคน และทุกสาขาวิชาชีพที่จะต้องร่วมกันรับภาระหน้าที่นี้ ซึ่งรวมทั้งนักกฎหมายที่จะต้องเข้ามามีบทบาท และอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นบทบาทที่มีความสำคัญมากไม่ด้อยไปกว่านักวิชาการในสาขาต่าง ๆ โดยเป็นที่ยอมรับกันว่ากฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของ

สังคม เพราะหากสังคมใดไร้กฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับแล้ว สังคมนั้นอยู่จะ
 ประสบกับความวุ่นวาย สมาชิกในสังคมก็จะทำการไปตามความพอใจ โดย
 ไม่คำนึงว่าจะเป็นการกระทบกระเทือน และทำความเดือดร้อนให้แก่ผู้อื่น
 หรือไม่ สังคมจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายขึ้น เพื่อควบคุมพฤติกรรมและความ
 ประพฤติของสมาชิกในสังคมให้อยู่ภายใต้เกณฑ์มาตรฐานอันเดียวกัน ในการ
 ควบคุมดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ กฎหมายจึงเข้ามาสร้างกฎเกณฑ์ให้
 เพื่อเป็นมาตรการที่จะให้คนในสังคมต่างเอาใจใส่ดูแลสิ่งแวดล้อม ซึ่ง
 เป็นสมบัติร่วมกันของทุกคนนี้ มีคุณภาพคืออยู่ต่อไป และหากผู้ใดก่อความเดือด
 ร้อนอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายแล้ว ผู้นั้นก็ย่อมจะได้รับการลงโทษตาม
 กฎหมาย อันเป็นผลร้ายที่สังคมได้กำหนดเกณฑ์เอาไว้

สาเหตุที่กฎหมายเข้ามามีบทบาทในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงขึ้นว่า สิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงคุณภาพ
 ไปในทางเสื่อม ก็ย่อมเป็นปัญหาประการหนึ่งของสังคม เพราะย่อมจะมีผล
 กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติสุขของคนในสังคมในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ

1. ปัญหาที่เกี่ยวกับลักษณะทางชีววิทยาของบุคคล ซึ่งได้แก่ปัญหา
 ที่เกิดขึ้นแก่สุขภาพและอนามัยของประชาชน การดำรงชีวิตอยู่โดยปราศจาก
 โรคภัยไข้เจ็บนั้นย่อมเป็นที่พึงปรารถนาของคนทุกคน ซึ่งวงการแพทย์ก็พยายาม
 ที่จะหาทางป้องกันและรักษาโรคภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอยู่ให้หมดสิ้นไป แต่ใน
 ขณะที่วงการแพทย์กำลังพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ ความเจ็บไข้ก็ได้ทวีมากตามขึ้นมา
 ซึ่งมีไข้แต่เพียงความเจ็บไข้ที่เกิดจากเชื้อโรคเท่านั้น แต่โรคภัยไข้เจ็บบาง
 อย่างที่มีในระยะหลังนี้กลับเป็น เพราะฝีมือ หรือการกระทำของมนุษย์เอง ซึ่ง

มีความรุนแรงและเป็นอันตรายอย่างมากด้วย ดังตัวอย่างเช่น ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตใกล้เคียงกับโรงงานอุตสาหกรรม มักจะปรากฏว่าร่างกายได้รับสารที่เป็นพิษเข้าไปว่าด้วยทางใดก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ความผิดปกติในร่างกาย เช่น เกิดอาการเจ็บป่วย ตลอดจนเกิดความบกพร่องและพิการของร่างกาย หรือ อาจจะร้ายแรงถึงแก่ความตายในที่สุด ก็อาจเป็นไปได้ ซึ่งทำให้เราเห็นได้อย่างชัดเจนว่าความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมนี้ ส่งผลต่อร่างกายเราได้โดยตรง

2. ปัญหาที่เกี่ยวกับสุขภาพจิตของบุคคล หากได้พิจารณาและสังเกตในเขตเมืองขนาดใหญ่ ที่มีประชากรหนาแน่น หรือ ในเขตเมืองอุตสาหกรรม จะเห็นได้ว่า เมื่อประชากรมาอยู่อาศัยรวมกันมาก ๆ และประกอบกิจการต่าง ๆ ขึ้น ก็ย่อมจะเป็นการทำลายธรรมชาติไปในตัว เพราะเมื่อขยายเขตเมืองนั้นก็หมายความว่าต้องทำลายป่า หรือหุงหญ้าออกไป ของเสียที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการและการดำรงชีวิตก็จะมีเพิ่มพูนขึ้น สภาพสิ่งแวดล้อมก็เสื่อมทรามคามมา เมื่อคนในเขตสังคมนั้นต้องประสบกับสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมทราม เช่นนี้ทุกวัน นอกจากสุขภาพกายและอนามัยจะไม่ปกติแล้ว สุขภาพจิตก็ยังถูกกระทบกระเทือนโดยตรงด้วยเช่นกัน เช่น คนเมืองหลวงพบกับปัญหารถติด สุดคมแต่ควันรถ และอากาศร้อน ก็จะมีผลถึงความเคร่งเครียดทางอารมณ์ คนเหล่านั้นจะรู้สึกหงุดหงิดง่าย และไม่สามารถควบคุมอารมณ์ได้ดี ซึ่งเมื่อได้เผชิญกับสมาชิกในครอบครัว หรือในที่ทำงาน ซึ่งทุกคนก็ประสบกับปัญหาเช่นเดียวกันนี้ ความรุนแรงที่จะต้องพบปะกันนั้นก็เกิดขึ้น และเป็นสาเหตุประการหนึ่งของความแตกแยกทั้งในทางครอบครัว และการงาน คนในสังคมก็เริ่มเกิดความรู้สึกขาดความอบอุ่น ซึ่งเป็นต้นเหตุแห่งปัญหาสังคม

ด้านอื่น ๆ อีกมากมาย นอกจากนี้สุขภาพจิตอาจถูกกระทบกระเทือนจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยทางอ้อมอีกด้วยทางหนึ่ง คือ เมื่อสุขภาพกายมีความผิดปกติ ก็ทำให้เกิดความกลัว ความวิตกกังวล ซึ่งก็ทำให้สุขภาพจิตเสื่อมเสียไปด้วยหรือในทางกลับกัน หากสุขภาพจิตของคนนั้น ถูกกระทบกระเทือนมาก ๆ เข้า ก็จะมีผลให้เกิดอาการผิดปกติทางร่างกาย เกิดขึ้นตามมาอันเนื่องมาจากปัญหาทางจิตก็ได้ (Psychosomatic Disorder) ดังเช่นที่พบกันเป็นประจำจากอาการเครียดต่อการทำงาน ก็คือ โรคกระเพาะ โรคทางเดินระบบอาหาร และโรคหัวใจ

3. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทางเศรษฐกิจ การที่สังคมและการอุตสาหกรรมได้พัฒนาขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว นั้น ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของชาติย่อมจะต้องเกิดขึ้น แต่การพัฒนาทางอุตสาหกรรม โดยมีได้คำนึงถึงการควบคุม และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วยนั้น มักจะปรากฏว่ามีได้เกิดความมั่นคงในทางเศรษฐกิจดังที่ได้คาดหมายไว้ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นมักจะเป็นความเสียหาย และความสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศญี่ปุ่นว่าในระยะแรกของการพัฒนาประเทศ ญี่ปุ่นมุ่งเพิ่มผลผลิตทางอุตสาหกรรมมากจนมิได้คิดถึงผลเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น กว่าจะรู้สึกและคิดถึงผลร้าย ก็นับว่าเป็นการสายเกินไปแล้ว เพราะความเดือดร้อนเสียหายได้เกิดขึ้นอย่างมากมาย เช่น กรณีเหมืองแร่ทองแดง Ashio Furukawa Mining ได้ทำความเสียหายแก่ทรัพยากรป่าไม้ และทำลายคุณภาพดิน ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติสุข ความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้ กระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เพราะเกษตรกรไม่สามารถจะทำการเกษตรกรรมได้

ตามปกติ เพราะดินเสื่อมคุณภาพ และน้ำท่วมทำความเสียหายเพราะป่าไม้ ถูกทำลาย นอกจากนี้เองทางเหมือง Ashio ก็ต้องเสียเงินจำนวนมากในการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้น การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อประชาชน ตลอดจนการแก้ไขวิธีการขุดแร่ ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นเหล่านี้ หากได้มีการหามาตรการป้องกันแต่แรกแล้ว การใช้จ่ายในการป้องกัน ก็จะมีน้อยกว่าความสูญเสียในภายหลังนี้เป็นหลายเท่าตัว¹ นอกจากนี้หากการที่สิ่งแวดล้อมได้ก่อให้เกิดความเจ็บป่วย แก่สุขภาพกาย และ สุขภาพจิตของประชาชนแล้ว นั่นยังเป็นความสูญเสียทาง เศรษฐกิจของชาติอย่างใหญ่หลวง เพราะประชาชนนั้นยอม เป็นทรัพยากรที่มีค่ามากที่สุดของสังคมต่อการพัฒนา หากประชาชนมีความเจ็บไข้ พิกการ สังคมนั้นก็ถือว่าขาดทรัพยากรหลัก ที่จะนำไป เสริมสร้างความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ และสังคม

4. ปัญหาที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม และความเป็นอยู่ หากเราพิจารณา และสังเกตดูแล้ว จะเห็นได้ว่า ชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมเมืองใหญ่ ที่สิ่งแวดล้อมเสื่อมคุณภาพนั้น มีความแตกต่างจากชีวิตของคนในสังคมที่คุณภาพของสิ่งแวดล้อมยังดีอยู่ เมื่อชีวิตของคนในสังคมเมืองใหญ่ต้องประสบกับ ปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น สุขภาพไม่ดี งานหายาก ความยากจน ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นตัวบีบคั้นให้ความเป็นอยู่ลำบากขึ้น การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของแต่ละบุคคล จึงทำให้คนในสังคมต่างคนต่างอยู่ เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง สภาพชีวิตความเป็นอยู่ และวัฒนธรรมอันดีงามของสังคม จึงถูกทอดทิ้งไป ปัญหาความแตกแยกในครอบครัว ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย มักจะเกิดขึ้นในสังคมเมืองใหญ่ได้มากกว่า ในสังคมเล็ก

¹ กาญจนา นิยมานเหมินท์, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายภาวะแวดล้อม, (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.) หน้า 27-31

เมื่อมอง เห็นว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีผลกระทบต่อสังคมในแง่ต่าง ๆ ดังที่กล่าวมามี การควบคุม แก๊ส และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงมีความ จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศ การป้องกันนั้นดีกว่าการแก้ไข หากจะรอให้เกิดกรณีความเสียหายขึ้น เสียก่อนแล้ว จึงค่อยมาคำนึงและพิจารณา ดังอุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นก็กลายเป็น เรื่องที่สายเกินไป ดังนั้นรัฐ จึงมีความจำเป็นต้อง เข้าพิจารณาและหามาตรการต่าง ๆ เข้าดำเนินการ การควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากวิธีการทางวิทยาศาสตร์แล้ว การวิเคราะห์ปัญหาและหามาตรการทางสังคมศาสตร์ก็มีความสำคัญและเป็น ความจำเป็นอย่างยิ่งด้วย เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ โดยเฉพาะทางนิติศาสตร์นั้น กฎหมายเป็น เสมือน เครื่องมือที่จะให้คนปฏิบัติตาม เพื่อ การรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ให้คงสภาพดีไว้ได้นานที่สุด ด้วยเหตุนี้ตัวบทกฎหมายจึง มีหน้าที่กำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการมีสภาพบังคับอัน เป็นโทษ หากมีผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมาย ขอบเขตของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องสิ่งแวดล้อม จึง เริ่มทวีความสำคัญมากขึ้นทุกที ควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศ

กฎหมายที่มีส่วนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

เมื่อรัฐได้ เล็ง เห็นถึงความสำคัญของการที่นำกฎหมาย เข้ามา มี บทบาทในการควบคุมสิ่งแวดล้อม กฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้จึงได้ เริ่มมีขึ้น หากจะพิจารณาจากตัวบทกฎหมายต่าง ๆ แล้วจะ เห็นได้ว่า กฎหมายนั้น เข้า มามีส่วนช่วยในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมา เป็นระยะเวลานานแล้ว มิได้ เพิ่งมาตื่นตัวและบัญญัติกฎหมายกันใน เวลาไม่กี่ปีมานี้ ไม่ว่าจะเป็น ประเทศ ใด ๆ ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วยนั้น ต่างก็มีตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับ เกี่ยวกับ

เรื่องการรักษาความสะอาดของบ้านเมือง ถนนหนทาง ทางน้ำ คลองคู ตลอดจน
 เคหสถาน และโรงงานต่าง ๆ กฎหมายเหล่านี้ได้กำหนดหน้าที่สำหรับประชาชน
 อย่างกว้าง ๆ ถึงการดูแลรักษาความสะอาด หากผู้ใดฝ่าฝืนก็ต้องถูกระวางโทษ
 ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

สำหรับกรณีในประเทศไทยนั้น ก็ได้มีกฎหมายลักษณะดังกล่าวนี้มาก
 มากหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 ดังปรากฏข้อความว่า

มาตรา 6 "ถ้าหากสามารถจะทำได้อย่างอื่นแล้ว ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใด
 เอาหยากเยื่อ ฝุ่นฝอย หรือสิ่งโสโครกเททิ้งในคลอง และห้ามมิให้เททิ้งสิ่งของ
 ดังกล่าวลงในทางน้ำลำคู ซึ่งเลื่อนไหลมาลงคลองได้ ถ้าผู้ใดกระทำความผิดต่อมาตรานี้
 ให้ปรับผู้นั้นไม่เกิน 20 บาท หรือจำคุกไม่เกินเดือนหนึ่ง หรือทั้งปรับและจำทั้งสอง
 สถาน"

นอกจากนี้ก็มีพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติ
 โรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2512 และพระราชบัญญัติอื่น ๆ รวมทั้งกฎหมายที่อยู่
 ในรูปแบบและศักดิ์ของกฎหมายที่ต่างกันออกไปอีกมาก แต่หากได้พิจารณาถึงเนื้อ
 หาสาระที่แท้จริงของกฎหมายเหล่านี้อย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมาย
 ที่ออกมาเหล่านี้เป็นแต่เพียงกฎหมายที่ทำหน้าที่เสริม หรือ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของ
 การควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เท่านั้น มิได้ เป็นกฎหมายที่จะ เป็นตัวกำหนด
 มาตรฐาน หรือ ควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง กฎหมายที่มีลักษณะในการดูแล
 รักษาความสะอาดแบบนี้ จึง เรียกกันแต่เพียงว่า กฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม
 หรือกฎหมายที่มีส่วนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเท่านั้น ยังมีอาจจะถือได้ว่ามีฐานะ เป็น
 กฎหมายสภาวะแวดล้อมที่แท้จริง เพราะกฎหมายสภาวะแวดล้อมนั้น ยังจะต้องมีการ

พัฒนาในด้านอื่น ๆ มากกว่านี้ เช่น การกำหนดมาตรฐานของคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในแต่ละ เรื่องไว้อย่างแน่นอนชัดเจน และมีการกำหนดถึงวิธีการ และขั้นตอนในการแก้ไข และควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้อย่างมีหลักเกณฑ์ ตามหลักวิชาการ ดังนั้นกฎหมายที่ได้เกิดมีขึ้นในระยะแรก ๆ จึงจัดอยู่ใน ประเภทของกฎหมายที่มีส่วนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เท่านั้น

แต่มีข้อที่น่าสังเกตว่า การที่กฎหมายเหล่านี้ได้บัญญัติขึ้นมาเพียง แต่ช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนั้น ก็เป็นการเหมาะสมไปตามยุคสมัย เพราะในช่วงระยะเวลาสมัยก่อนนั้น คุณภาพของสิ่งแวดล้อมยังจัดอยู่ใน เกณฑ์ที่ดีมาก เพราะสังคมยังมีขนาดไม่ใหญ่มาก การพัฒนาทางด้าน เทคโนโลยีและอุตสาหกรรมยังไม่ถึงขั้นที่จะรบกวนความเป็นปกติสุขในการดำรงชีวิตของคนในสังคมนั้น แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไป สังคมมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว การอุตสาหกรรมต้องพัฒนาและขยายตัวให้ทันกับความต้องการของสังคม สิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตัวเราก็ย่อมต้องถูกกระทบกระเทือนตามไปด้วย จึงถึงกาลอันสมควรแล้วที่กฎหมายจะต้องมีการพัฒนาตามไป จากจุด เริ่มต้นที่กฎหมายที่มีส่วนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมก็จะ เจริญเติบโตมา เป็นกฎหมายสภาวะแวดล้อมอย่างแท้จริง แต่การพัฒนาทางกฎหมายนี้ก็ต้องอาศัยระยะเวลาในการปรับปรุง เพื่อให้มีความเหมาะสมต่อสภาพสถานการณ์เช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าพัฒนาการทางกฎหมาย สิ่งแวดล้อมนั้นก็มีการแปรผันตามพัฒนาการทางสังคมและวิทยาการ เช่นกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กำเนิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม

นับแต่ภายหลังยุคแห่งการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมของโลกเป็นต้นมา การพิจารณาถึง เรื่องการป้องกัน และการควบคุมสิ่งแวดล้อม เป็นพิเศษ ก็ เริ่ม เป็น ประเด็นที่มีผู้ให้ความสนใจอย่างจริงจังมากขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุที่มีการขยายตัว ทางอุตสาหกรรมนั้น จะต้องมีการนำทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากมาใช้ และขั้นตอนในการผลิตทางอุตสาหกรรมก็ได้ก่อให้เกิดผลเสียต่อสภาวะแวดล้อม ด้วยดัง เช่น คาร์บอน และเขม่าที่เกิดจากปล่องของโรงงานต่าง ๆ ซึ่งอาจจะมีธาตุ ซึ่งเป็นโทษแก่ร่างกายมนุษย์ และความสมดุลทางธรรมชาติปนอยู่ด้วย เช่น มี ส่วนผสมของกำมะถัน (SO₂) หรือแม้แต่เป็นเพียงฝุ่นละอองของถ่านหินที่นำไปใช้ในการให้ความร้อนแก่เครื่องจักรนั้น ก็ถือว่าเป็นอันตรายต่อระบบหายใจ ของสิ่งมีชีวิต นอกจากนี้ น้ำที่ระบายออกจากโรงงานอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็น น้ำที่ใช้ระบายความร้อนจากเครื่องจักร หรือ น้ำที่เป็นของเสียจากการผลิตก็ตาม มักจะมีสารหรือธาตุที่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อมปนมาอยู่ด้วย เมื่อยี่งนานวันเข้า โรงงานก็มีปริมาณมากขึ้น ต่างก็ปล่อยเอาสิ่งที่เป็นพิษออกมาสู่บรรยากาศและ สิ่งแวดล้อมมากขึ้นทุกที จนในที่สุดก็ถึงจุดที่ทำให้ผู้นำของประเทศที่เป็นรัฐาธิปัตย์นั้น เห็นว่า ลำพังแต่เพียงกฎหมายที่มีส่วนช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เดิม เคยมีใช้บังคับอยู่ อันมีผลเป็นเพียงการช่วยเหลือในการรักษาสิ่งแวดล้อมโดย ทางอ้อมนั้น ไม่สามารถใช้ควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพได้เพียงพออีกต่อไปแล้ว และสมควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายที่จะมีผลใช้บังคับ เพื่อการควบคุม และสงวนรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง เพื่อให้กฎหมายที่ ออกมานั้นมีประสิทธิภาพได้ทันทั่วถึงต่อการพัฒนาทางการอุตสาหกรรม ด้วยเหตุนี้ กฎหมายสภาวะแวดล้อมจึงได้มีกำเนิดขึ้นอย่างจริงจัง แต่การกำเนิดของกฎหมาย

สภาวะแวดล้อม ในแต่ละประเทศนั้น ก็มีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ตามแต่ข้อเท็จจริง และองค์ประกอบด้านอื่น ๆ อีกมากในแต่ละประเทศ ดังนั้นหากจะสรุปเพื่อแยกประเภทของกฎหมายสภาวะแวดล้อมตาม เหตุที่มาและวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายสภาวะแวดล้อมมีอยู่ 2 ลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ

1. กฎหมายสภาวะแวดล้อมที่เกิดมีขึ้นก่อนที่จะมีปัญหาสภาวะร้ายแรง กฎหมายประเภทนี้แสดงให้เห็นถึงความสามารถของผู้บริหารประเทศว่า นอกจากที่ประเทศจะมุ่งพัฒนาและขยายความเจริญทางด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีแล้ว การควบคุมและหามาตรการที่จะรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็เป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะต้องคำนึงควบคู่ไปพร้อมกันด้วย ดังนั้นวัตถุประสงค์อันเป็นนโยบายของกฎหมายสภาวะแวดล้อมในลักษณะนี้ จึงมีขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาสภาวะและเป็นการวางแผนในอนาคตที่จะควบคุม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ให้อยู่ในสภาพที่ดีต่อไป การบังคับใช้กฎหมายสภาวะแวดล้อมในลักษณะนี้จึงมีประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายไว้วางหลักเกณฑ์ และกำหนดมาตรฐานไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว และบังคับให้กิจการต่าง ๆ นั้นต้องยอมปฏิบัติตาม กรณีที่จะเกิดเป็นปัญหาสภาวะอย่างร้ายแรงนั้นจึงเป็นการยากที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะได้มีการเตรียมการป้องกันล่วงหน้าด้วยมาตรการทางกฎหมายไว้แล้ว ประเทศที่มีประสบการณ์ทางกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา

2. กฎหมายสภาวะแวดล้อมที่เกิดมีขึ้นภายหลังที่ได้เกิดปัญหาสภาวะร้ายแรงแล้ว กฎหมายที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้มักจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ซึ่งในระยะแรกจะ เป็นการมุ่งเพื่อช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ผู้ได้รับ

ความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากผลของมลภาวะที่เกิดขึ้น กฎหมายที่เกิดขึ้นมิได้มุ่งที่จะป้องกันในภายหน้าและกลับ เป็นเรื่องที่ต้องแก้ไข เหตุการณ์เฉพาะหน้า จึงสังเกตได้ว่ากฎหมายในประเทศนี้ ในระยะแรก หรือระยะเริ่มต้นนั้น เนื้อหาสาระจะอยู่ที่การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งส่วนมากมักจะได้รับความเสียหายทางชีวิต และร่างกาย กฎหมายจึงยังมีขอบเขตที่ไม่กว้างขวาง และยังคงมีการพัฒนาเพื่อปรับปรุงนโยบายในทางการป้องกันควบคู่ไปกับการแก้ไข และควบคุมสภาพแวดล้อม คุณภาพของสิ่งแวดล้อม ลักษณะการเกิดขึ้นของกฎหมายสภาวะแวดล้อม ประเทศนี้เป็นประสบการณ์ของกฎหมายสภาวะแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ เพราะประเทศญี่ปุ่นมุ่งจะขยายการพัฒนาประเทศในทางอุตสาหกรรม เพื่อให้ได้ เป็นประเทศผู้นำทางอุตสาหกรรม และเป็นแกนหลักที่จะนำประเทศสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แต่ผู้นำของประเทศก็ขาดการคำนึงถึงเรื่องสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามากที่สุดของประเทศ จนกระทั่งเกิดปัญหาความเจ็บป่วยขึ้นในกรณี อิตา-อิตา (Itai-Itai) ซึ่งเป็นผลจากธาตุแคดเมียม (Cadmium) และกรณีมินามาตะ (Minamata) ซึ่งเป็นผลจากสารปรอท (Mercury) และกรณีอื่น ๆ อีกมากมาย รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้ความสนใจอย่างเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา มลภาวะ และใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ ¹

¹ Akio Morishima, " Japanese Environmental Policy and Law ", Environmental Law and Policy in the Pacific Basin Area, (Tokyo : University of Tokyo Press, 1981), PP. 78-79 .

สาระสำคัญของกฎหมายสภาวะแวดล้อม

เมื่อกฎหมายสภาวะแวดล้อมมีเกิดขึ้นไม่ว่าในประเทศใด และไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อน หรือ เกิดภายหลังที่ปัญหาสภาวะได้ปรากฏขึ้นแล้วนั้น กฎหมายสภาวะแวดล้อมก็ถือกันได้ว่าจัดอยู่ในประเภทของกฎหมายมหาชน¹ เพราะเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองถึงผลประโยชน์ของประเทศ และชนในชาติ เป็นการส่วนรวม ทั้งนี้เพราะถือว่าประชาชนทุกคนต่างก็มีสิทธิและผลประโยชน์ร่วมกัน ในอันที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้น หากมีการกระทำใดที่ทำให้สิ่งแวดล้อมทรามลง นั่นย่อม เป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนทุกคน และนั่นย่อมหมายความว่ารัฐในฐานะผู้แทนของประชาชนจะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้นด้วยมาตรการในด้านต่าง ๆ รวมทั้งในด้านกฎหมายด้วย

ดังที่ได้เห็นปรากฏในกฎหมายที่มีส่วนอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแล้วว่า ไม่เป็นการเพียงพอที่จะนำมาใช้ควบคุม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ เพราะกฎหมายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมุ่งที่การปราบปราม และการลงโทษผู้ทำความสกปรกแก่สิ่งแวดล้อม แต่มิได้มีหลักการในการใช้มาตรการเพื่อควบคุมคุณภาพ การแก้ไขคุณภาพที่เสียไป ตลอดจนการคุ้มครองผู้เสียหาย เนื้อหาสาระสำคัญของหลักการเหล่านี้มีวิธีการ และขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน ประกอบกับต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถจากสาขาต่าง ๆ เข้ามาช่วยในการดำเนินงาน ดังนั้น กฎหมายสภาวะแวดล้อมที่สมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องประกอบด้วยกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญ 3 ส่วนด้วยกัน คือ

- ส่วนที่ 1. เป็นกฎหมายที่จัดตั้ง องค์กร หรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบใน งานที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ
- ส่วนที่ 2. เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- ส่วนที่ 3. เป็นกฎหมายที่ช่วยให้มีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

¹ กฎหมายมหาชน คือ กฎหมายที่ใช้บังคับ เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ เอกชน หรือในระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ทั้งนี้โดยมุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม เป็นหลักการสำคัญ

กฎหมายสภาวะแวดล้อมที่สมบูรณ์นั้น จะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญทั้ง 3 ส่วนนี้ จะขาดไปประการหนึ่งประการใดไม่ได้ เพราะเมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นหน้าที่ของกฎหมายในแต่ละส่วนมีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่งนั้น เป็นการกำหนดตัว และจัดตั้งหน่วยงาน และบุคคลผู้ที่จะทำงาน โดยกฎหมายในส่วนนี้จะต้องมีการให้อำนาจ และกำหนดหน้าที่ให้แก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะดำเนินงานเพื่อให้การควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายในส่วนที่สองคือ ส่วนที่ว่าด้วยมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม กฎหมายในส่วนนี้กำหนด เกณฑ์ของคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ว่า คุณภาพจะต่ำไปกว่านี้ไม่ได้ กฎหมายในส่วนที่สามก็จะเป็นตัวที่ช่วยเสริม และสนับสนุนการใช้กฎหมายในสองส่วนแรก คือ ถ้าหากว่ามีผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหมายในส่วนนี้ก็ให้อำนาจที่จะเข้าดำเนินการฟ้องร้อง เพื่อให้แก้ไขปัญหามลภาวะที่เกิดขึ้นนั้น ตลอดจนการคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายที่จะได้รับการชดใช้ทดแทนกลับคืนมา

กฎหมายทั้งสามส่วนนี้ มิได้จำกัด หรือ เป็นข้อผูกมัดว่าจะต้องรวมอยู่เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน ในทางปฏิบัติอาจปรากฏว่า กฎหมายแต่ละส่วนต่างมีความสมบูรณ์แยก เป็น เอกเทศต่างหากจากกัน แต่ประการสำคัญกฎหมายในแต่ละส่วนนั้น จะต้องมีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหาร ตลอดจนผู้ทำงาน สามารถจะนำกฎหมายมาใช้บังคับได้จริง ก็จะเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่กฎหมายที่จะนำไปใช้ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ก. กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรและหน่วยงาน

กฎหมายในส่วนนี้นับว่า เป็นส่วน เริ่มต้นของกฎหมายสภาวะแวดล้อม เพราะ เท่ากับว่า เป็นการแนะนำว่าใครบ้างจะ เป็นผู้รับผิดชอบที่ต้องทำงาน เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และงานที่ต้อง เข้า เกี่ยวข้องนั้น จะมีขอบ เขตขนาด โทณ เพียงใด ดังนั้น ตามปกติกฎหมายสภาวะแวดล้อมในส่วน ที่ว่าด้วยการจัดตั้งองค์กร และหน่วยงานนี้จึงจะต้องมีขอบ เขตที่ครอบคลุมไปถึง สาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การประกาศนโยบายหลักของรัฐที่จะ เข้าดำเนินการ เพื่อควบคุมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ตลอดจนนโยบายในเรื่องการควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้มีใช้ได้ในระยะเวลาอันที่สุด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ มักจะเป็นการกล่าวอย่างกว้าง ๆ เพื่อครอบคลุมได้ถึงทุกเรื่อง และทุกยุคสมัย ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างไรก็ตาม ผู้นำของประเทศก็สามารถรับนโยบายของกฎหมายที่วางไว้แล้วนั้น นำมาสานต่อ และมีการดำเนินงานต่อไปได้

2. มีการจัดตั้งองค์กร หรือ หน่วยงานขึ้นโดยเฉพาะเพื่อรับภาระหน้าที่ ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมโดยตรง หน่วยงานดังกล่าวนี้ก็จะ มีอิสระในการทำงาน เพราะรับผิดชอบต่องานนี้ได้โดยไม่ต้องมีอุปสรรคในเรื่อง ขั้นตอนการบริหาร ฉะนั้นหากเกิดกรณีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้นองค์กร หรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้นนี้ก็ จะ เข้ารับผิดชอบโดยตรง มิใช่เป็น เรื่องที่กระทรวง ทบวง กรมไหนจะรับผิดชอบไปจัดการเอง ในหลายประเทศได้กำหนดให้องค์กร หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ มีฐานะ เทียบ เท่ากับกระทรวง ซึ่งมี

ฐานะความสำคัญในระดับเดียวกันกับการบริหารประเทศในด้านอื่น ๆ

สำหรับเรื่องโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร หรือหน่วยงานที่จะมีการจัดแบ่งกันอย่างไรนั้น เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ซึ่งโครงสร้างนั้นนอกจากเป็นไปตามภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ยังขึ้นอยู่กับลักษณะรูปแบบการปกครองของประเทศนั้น ๆ ด้วย

3. มีการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นว่าจะมีขอบเขตในการทำงานเพียงใด ตลอดจนกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าพนักงาน ซึ่งปฏิบัติการตามขอบเขตนโยบายที่ได้แถลงไว้ในกฎหมายนี้ ซึ่งตามปกติแล้ว หน้าที่หลักที่มีการระบุกำหนดไว้ในกฎหมายได้แก่ การค้นคว้า วิจัย ถึงสภาพของสิ่งแวดล้อม และผลกระทบที่จะมีถึงสิ่งต่าง ๆ ตลอดจนการทำรายงานเสนอต่อผู้บริหารประเทศ หรือ ทำรายงานเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้มีการร่างกฎหมายที่จะใช้บังคับในเรื่องสิ่งแวดล้อมในรายละเอียดต่อไป

4. กำหนดถึงอำนาจตามกฎหมายโดยเฉพาะของเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติงานภายในขอบอำนาจที่เกี่ยวกับกรณีสิ่งแวดล้อม อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นี้ในกฎหมายของแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันออกไป ในบางประเทศเจ้าพนักงานมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่กว้างขวางนัก เช่น มีแต่อำนาจเพียงการตรวจสอบ และค้นคว้าวิจัย เพื่อทำรายงานเสนอต่อผู้บริหารประเทศเท่านั้น แต่ในบางประเทศเจ้าพนักงานมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้างขวาง ไม่เพียงแต่ค้นคว้าวิจัยเท่านั้น ยังมีอำนาจที่จะสั่งการ หรือ กระทำการใด ๆ อันเป็นการระงับต้นเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้นเพื่อรอการพิจารณาในขั้นต่อไป และยังมีอำนาจที่จะติดตาม และดำเนินการตามกฎหมายในขั้นต่อไปได้อีกด้วย

ข. กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กฎหมายในส่วนนี้นับว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญมาก อาจเปรียบได้
 เสมือนกับ เป็นหัวใจของกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพราะจะเป็นส่วนที่อาจส่งผล
 กระทบกระเทือนต่อชีวิตความเป็นอยู่ของสิ่งมีชีวิต ตลอดจนความมั่นคงทาง
 เศรษฐกิจและสังคมได้ ที่กฎหมายในส่วนนี้มีความสำคัญมากถึงขั้นนี้ เพราะ
 กฎหมายนี้จะทำหน้าที่ประกาศถึงระดับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ
 ไว้ว่า เกณฑ์มาตรฐานที่ได้กำหนดขึ้นนี้เป็น เกณฑ์คุณภาพที่ต่ำที่สุดของสิ่งแวด
 ล้อมที่จะอนุญาตให้มีการปล่อยให้ทำได้ ถ้าหากปรากฏว่าบรรดากิจการต่าง ๆ
 ได้ทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดแล้ว นั้นย่อม
 หมายความว่าอันตรายที่สมาชิกในสังคมย่อมต้องได้รับความเดือดร้อนแล้ว

ตามวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่ง
 แวดล้อมนี้ ก็มุ่งที่จะ เป็นการควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม (Environmental
 Quality Control) เพื่อเป็นการรักษาระดับของสภาพสิ่งแวดล้อมที่ยัง
 จะไม่เป็นพิษภัยต่อร่างกาย และสิ่งมีชีวิตทั้งหลายยังสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้
 นั้นไม่ได้หมายความว่า คุณภาพของสิ่งแวดล้อมจะไม่มี การถูกลดคุณภาพลงเลย
 และย่อมเป็นไปไม่ได้ เมื่อมีการขยายตัวของสังคม และการพัฒนาทางด้าน
 เทคโนโลยีและอุตสาหกรรม ระดับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมย่อมต้องเสื่อมลง
 อย่างแน่นอน เราไม่อาจปฏิเสธภาวะที่เกิดขึ้นนี้ได้ เพราะเราเลือกเอา
 ความเจริญและการพัฒนาการของสังคมมาแทนสภาพของป่าเขาและธรรมชาติที่
 ยังไม่พัฒนา แต่ถึงกระนั้นการทำลายก็ต้องมีระดับที่ต้องยุติ กฎหมายในส่วนนี้
 จึง เข้ามามีบทบาทที่จะควบคุมและรักษามาตรฐานคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่สิ่ง
 มีชีวิตยังสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามปกติ

กฎหมายที่กำหนดมาตรฐานนี้ โดยหลักการแล้วจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานสองประเภท เป็นเกณฑ์ในการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม คือ

1. มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ (Ambient Standard) หมายความว่า เกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดถึงคุณภาพโดยทั่วไปของสิ่งแวดล้อมว่าสถานที่ที่เป็นอยู่ในเวลาขณะใดขณะหนึ่งนั้น จะต้องไม่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ ฉะนั้น มาตรฐานอันนี้ จึงเป็นเกณฑ์ระดับคุณภาพที่ต่ำที่สุดที่จะเป็นไปได้ หากว่าคุณภาพต่ำกว่านี้ ก็จะเริ่มเป็นอันตรายต่อสุขภาพของสิ่งมีชีวิตแล้ว และจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้คุณภาพอยู่ในระดับที่ดีกว่านั้น หลักการนี้จึงเป็นหลักที่นำไปใช้ในการกำหนดถึงมาตรฐานของสิ่งแวดล้อมในแต่ละเรื่อง เช่น อากาศ น้ำ เสียง และอื่น ๆ เป็นต้น

2. มาตรฐานปริมาณความเสื่อมคุณภาพที่อนุญาตให้ปล่อยสู่สิ่งแวดล้อม (Emission Standard) มาตรฐานตัวนี้จะเป็นเกณฑ์ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อดีงระดับของบรรดาของเสียต่าง ๆ ที่จะได้รับอนุญาตให้ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยถูกต้องตามกฎหมาย ฉะนั้น มาตรฐานตัวนี้ จึงวัดกันที่จุดที่มีการปล่อยของเสียออกมาว่าจะต้องมีปริมาณของสิ่งที่เป็นพิษเกินกว่าที่ได้กำหนดไว้ ยกตัวอย่างเช่น เรื่องของน้ำที่จะถูกปล่อยออกจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น จะต้องมึปริมาณของความเป็นกรดเป็นด่างไม่เกินกว่าเท่าใด หรือมีปริมาณของสารปรอท และแร่ธาตุอื่น ๆ ไม่เกินเท่าใด สิ่งเหล่านี้จะถูกกำหนดไว้เป็นตัวเลขแน่นอน เพื่อให้เจ้าของกิจการ และเจ้าพนักงานได้คอยตรวจสอบและติดตามวัดผลได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตามปริมาณของเสียที่ได้อนุญาตให้ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อมตาม เกณฑ์มาตรฐานในประเภทนี้ เมื่อพิจารณาโดยผลรวมแล้วจะต้องมีคุณภาพไม่ต่ำไปกว่า เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ (Ambient Standard) ซึ่งได้กำหนดไว้แล้ว เพราะหากว่าผลรวมของมาตรฐานที่ปล่อยนี้ มีปริมาณสูงเกินไป ผลเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินก็ย่อมเกิดขึ้นตามมาอย่างแน่นอน

ในการกำหนดมาตรฐานทั้งสองประเภทนี้ อาจจะมีการกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันแต่แยกหมวดหมู่ไว้ หรือ อาจจะมีการแยกการกำหนดไว้ในกฎหมายต่างฉบับกัน แต่ประการสำคัญในกฎหมายนั้นจะต้องวางหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการปฏิบัติงาน เพื่อติดตามตรวจสอบและวัดผลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ตั้งไว้ด้วย เพราะมิฉะนั้น มาตรฐานต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยต้องสูญเสียเวลา และทรัพยากรจำนวนมากกว่าที่จะหาเกณฑ์ขึ้นมาได้นั้น ก็จะกลายเป็นเพียงตัวเลขที่ไม่ได้เกิดความหมายในทางความเป็นจริงแต่ประการใด

ค. กฎหมายที่ช่วยให้มีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

กฎหมายในส่วนที่สามนี้ ก็ถือว่ามีคามสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากฎหมายในสองส่วนแรก แม้ว่ากฎหมายในส่วนนี้จะทำหน้าที่เพียง เสริมหรือทำการสนับสนุนกฎหมายที่จัดตั้งองค์กร และกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมก็ตาม แต่หากได้พิจารณาให้ถ่องแท้แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความจำเป็น เป็นอย่างมาก เพราะหากขาดในส่วนนี้ไปแล้ว การที่จะนำกฎหมายทั้งสองส่วนแรกนั้นก็จะขาดประสิทธิภาพ ไม่อาจจะนำกฎหมายมาใช้บังคับได้อย่างจริงจัง กฎหมายที่เขียนไว้ก็จะกลายเป็นเพียงสิ่งที่เรียกกันว่า เสือกระดาษไปเท่านั้น หากแต่เมื่อกฎหมายในส่วนที่สามนี้ เข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริงแล้ว ก็เท่ากับว่า เสือกระดาษนั้น จะมีชีวิตจริงขึ้นมา และผลที่น่าพึงปรารถนาในการควบคุมและรักษาสิ่งแวดล้อม ก็จะเกิดตามขึ้นมา

กฎหมายในส่วนที่ช่วยให้มีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ หากจะพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายแล้ว อาจกล่าวได้ว่า มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการด้วยกัน คือ

1.) เพื่อเป็นการติดตามและบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาวะแวดล้อมที่ได้บัญญัติไว้ (Enforcement) หลักการอันนี้เป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายในส่วนนี้ เพราะเท่ากับว่าจะทำให้กฎหมายสภาวะแวดล้อมในทุก ๆ ส่วนนั้น สามารถจะนำมาบังคับใช้ได้จริงอย่างพร้อมเพรียงกัน ซึ่งจะทำให้การควบคุมและรักษาสิ่งแวดล้อมด้วยมาตรการทางกฎหมายมีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้นในเนื้อหาของกฎหมายในส่วนนี้ จึงเกี่ยวข้องกับมาตรการที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่จะดำเนินขั้นตอนตามกฎหมาย อำนาจที่จะมอบให้ ตลอดจนกระบวนการที่เจ้าพนักงานต้องกระทำนั้น ในบางกรณีอาจจะมีความแตกต่างไปจากอำนาจและกระบวนการขั้นตอนวิธีการที่เจ้าพนักงานของรัฐมีอยู่และใช้อยู่ตามปกติ อาทิ เช่น อำนาจในการพิจารณาและตัดสินใจโดยใช้ดุลยพินิจเป็นการเฉพาะหน้า เพื่อระงับการก่อปัญหามลภาวะ นอกจากนี้ยังรวมถึงอำนาจที่เจ้าพนักงานจะติดตามเรื่องราว และดำเนินการฟ้องร้องคดีในศาล เพื่อให้มีการลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมายสภาวะแวดล้อมนี้ด้วย ดังนั้น การกำหนดอำนาจและกระบวนการ วิธีการ จึงจำเป็นต้องมีบัญญัติให้ชัด และแน่นอนเป็นพิเศษโดยเฉพาะ เพราะหากไม่บัญญัติไว้โดยแจ่มชัดแล้ว อาจเกิดผลในทางลบได้หลายประการ เช่น เจ้าพนักงานเมื่อไม่เห็นว่าคุณมีอำนาจโดยเฉพาะ จึงไม่กล้าตัดสินใจในการสั่งการ หรือ ในการปฏิบัติหน้าที่ หรืออีกประการหนึ่งอาจเป็นไปในทางตรงข้าม คือเมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้แจ่มชัด เจ้าพนักงานกลับใช้อำนาจในการสั่งการไปอย่างกว้างขวาง โดยถือหลักที่ว่าเป็น "ดุลยพินิจ" ซึ่งหากเป็นไปในลักษณะนี้แล้ว อาจเกิดปัญหาติดตามมาอีกได้ว่า การสั่งการนั้นทำโดยการพิจารณาที่ไม่รอบคอบ เพราะมีข้อมูลไม่เพียงพอ หรือที่ร้ายที่สุดกลายเป็นการสั่งการโดยทุจริต เพื่อผลประโยชน์ในทางทรัพย์สินแก่ตัวเจ้าพนักงานเอง ซึ่งผลในทางลบที่กล่าวมานี้ย่อม เป็นสิ่งที่ทุกคนไม่พึงปรารถนาในการใช้กฎหมายอย่างแน่นอน

เมื่อกฎหมายในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับอำนาจของเจ้านักงานในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงมักจะปรากฏว่า กฎหมายที่กำหนดอำนาจของเจ้านักงานที่จะติดตามและบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น จะถูกบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรและหน่วยงาน เพราะกฎหมายในส่วนที่จัดตั้งองค์กรนั้น เมื่อกล่าวถึงว่าองค์กรใดทำงานเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมบ้าง และใครถือว่าเป็นเจ้านักงานตามกฎหมายและ ก็มักจะมีการระบุถึงอำนาจหน้าที่ไว้ตามมาด้วย แต่ในบางกรณีก็ปรากฏเหมือนกันว่า อำนาจของเจ้านักงานนั้นถูกบัญญัติขึ้นในกฎหมายฉบับอื่น ซึ่งอาจจะออกเป็นกฎหมายโดยเฉพาะ เรื่อง หรือ เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่ออกมาก่อนหน้านี้แล้วก็ได้ ฉะนั้น ในเรื่องรูปแบบของตัวกฎหมายนั้นมิใช่เรื่องที่จะมาตัดสิน แต่สาระสำคัญนั้นต้องพิจารณาจาก เนื้อหาสาระที่ต้องระบุ เป็นการให้อำนาจแก่หน่วยงานและเจ้านักงาน ก็จัดได้ว่าเป็นกฎหมายในส่วนที่สาม หรือ เป็นกฎหมายมีส่วนช่วยให้มีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนี้

๒.) เพื่อเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์แก่ผู้ได้รับผลร้ายจากปัญหามลภาวะที่เกิดขึ้น (Remedies) หลักการตามวัตถุประสงค์ในข้อนี้ถือว่าเป็นหลักการรอง ซึ่งต้องการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ผู้ที่ต้องเสียหายอันเกิดจากการกระทำของผู้ทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในทางกฎหมายสภาวะแวดล้อมนั้น เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เดือดร้อนนั้น บางกรณีมีความแตกต่างไปจากความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำในกรณีอื่น ๆ เช่น ความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินนั้น บางครั้งมิได้เกิดขึ้นในทันทีที่มีการกระทำเกิดขึ้น หรือมิได้เกิดผลขึ้นในระยะเวลาดังนั้น หลังจากการกระทำได้เริ่มไปแล้ว แต่หลายครั้งก็มักปรากฏว่า กว่าความเสียหายจะเกิดปรากฏขึ้นชัดเจนนั้น ก็กินระยะเวลาเป็นปี ๆ ซึ่งถึงเวลานั้นก็ยาก

เกินกว่าจะแก้ไข หรือจะพิสูจน์เพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบ เพราะขาดพยานหลักฐาน และขาดความรู้ในทางวิชาการโดยเฉพาะ ดังนั้นในการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้เสียหายในกรณีของสิ่งแวดล้อมนี้ กฎหมายจึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดความรับผิดชอบ และประเภทของค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนกระบวนการวิธีการเรียกร้องสิทธินั้น ไว้เป็นการแตกต่างจากกฎหมายทั่วไปเป็นกรณีพิเศษโดยเฉพาะ เพราะหากจะให้นำหลักกฎหมายที่มีอยู่แล้วมาใช้แก่กรณีสิ่งแวดล้อมแล้ว ผู้เสียหายก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามที่สมควรจะได้รับ ดังนั้น ยิ่งเมื่อผู้กระทำผิดกฎหมายสภาวะแวดล้อมจะต้องมีการรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นเท่าใด นั่นก็เป็นการตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในส่วนนี้ เพราะหากผู้ประกอบการต้องการจะลดภาระความรับผิดชอบต่อสังคม นั่นก็หมายความว่า การประกอบกิจการของเขา ต้องพยายามเคร่งครัดให้เป็นไปตามข้อบังคับในกฎหมายสภาวะแวดล้อมยิ่งขึ้น

จากแนววัตถุประสงค์ของกฎหมายทั้งสองประการนี้ จึงเป็นส่วนที่เสริมให้กฎหมายสภาวะแวดล้อมในส่วนที่จัดตั้งองค์กร และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น มีบทบาทที่เด่นชัดขึ้น และสามารถนำกฎหมายมาใช้เป็นมาตรการในการทำงานได้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ยังจะเห็นได้อีกว่าตัวกฎหมายสภาวะแวดล้อมนี้ เมื่อผนวกเอากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้เดือดร้อนเข้าด้วยแล้ว กฎหมายสภาวะแวดล้อมจึงได้ชื่อว่าเป็นกฎหมายมหาชนส่วนหนึ่ง ด้วยอีกประการหนึ่ง เพราะเป็นส่วนที่มีการนำหลักการเรื่องค่าเสียหาย และค่าสินไหมทดแทน ดังเช่นหลักการของกฎหมายแพ่งมา เป็นทฤษฎีในการคุ้มครองผู้เดือดร้อนจากกรณีสิ่งแวดล้อมนี้ ซึ่งเป็นเพียง

การนำหลักกฎหมายแห่งมา เสริมกฎหมายมหาชนให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น
กฎหมายสภาวะแวดล้อม จึง เป็นกฎหมายมหาชน ที่มีขอบเขตกว้างขวาง
กว่ากฎหมายมหาชนทั่วไป การมีหลัก เกณฑ์กฎหมายแห่ง เข้ามานั้น เป็น
เพียงส่วน เสริม ดังนั้น ในการพิจารณาต่อกฎหมายจึงต้องยึดหลักการ
พิจารณาและตีความตามหลัก เรื่องกฎหมายมหาชน เป็น เกณฑ์

แนวทฤษฎีที่ใช้พิจารณา เพื่อกำหนดตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย

หากได้มีการหยิบยกนำปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีสิ่ง
แวดล้อม เป็นพิษขึ้นมาพิจารณาให้ละเอียดถี่ถ้วน เช่น ปัญหาน้ำเสียอันเป็น
ผลมาจากโรงงานอุตสาหกรรม จะเห็นได้ว่า การที่โรงงานต่างปล่อย
สารพิษอัน เป็นผลจากการดำเนินการของโรงงานลงสู่แม่น้ำ ลำคลองนั้น
ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวม และส่วนบุคคล
เป็นอันมากในความเสียหายที่ร้ายแรงที่เกิดขึ้นจน เป็นอุทธารณ์ที่สร้างความ
สลดใจให้แก่ผู้ประสบพบเห็นมาแล้ว มักได้แก่ เรื่องของโรคภัย ไข้เจ็บ
และความพิกลพิการที่เกิดขึ้นกับมนุษย์ และสิ่งมีชีวิตทั้งหลายที่อาศัยอยู่ใน
บริเวณที่สิ่งแวดล้อมในละแวกนั้น เสื่อมคุณภาพ เมื่อเกิดความเสียหายถึง
ขนาดเช่นนี้แล้ว ย่อม เป็นการแน่นอนที่กฎหมายต้องยื่นมือ เข้าไปช่วยเหลือ
ผู้เดือดร้อน โดยการสร้างความรับผิดชอบให้แก่บรรดาเจ้าของกิจการต่าง ๆ
ผู้เป็นต้นเหตุแห่งปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ เหล่านั้น แต่ในทางปฏิบัติมักจะ
ปรากฏข้อเท็จจริงอัน เป็นอุปสรรคต่อการพิสูจน์ให้บุคคล เหล่านั้นต้องรับผิดชอบว่า
การดำเนินการของโรงงานต่าง ๆ นั้นมิได้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย
ที่เกิดขึ้นโดยตรงแต่เพียงประการเดียว การดำเนินการของโรงงานนั้น

เป็นแต่เพียงเหตุหนึ่งในหลาย ๆ เหตุที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายนั้นได้นอกจากนี้แล้ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ก็ได้เกิดขึ้นทันทีในขณะที่มีการกระทำของกิจการดังกล่าว แต่ทว่าต้องกินระยะเวลาอันยาวนานกว่าความเสียหายจะปรากฏขึ้นชัด ซึ่งก็ทำให้เป็นข้อที่บรรดาเจ้าของกิจการต่าง ๆ อ้างเป็นข้อขัดความรับผิด เพราะเหตุว่าการดำเนินงานของกิจการมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรง และความเสียหายอาจจะเกิด เพราะการกระทำของบุคคลอื่นก็ได้ ดังนั้น จึงเกิดปัญหาในการพิจารณาเพื่อกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบขึ้น เป็นอย่างมากว่าจะนำหลักเกณฑ์ใดที่จะเป็นตัวกำหนดความรับผิดชอบได้ นักนิติศาสตร์ที่ศึกษาในทางกฎหมายสภาวะแวดล้อม จึงสรุปทฤษฎีที่อาจนำมาใช้ในการหาตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดในผลความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะสิ่งแวดล้อม เป็นพิษว่าอาจมีด้วยกัน ๒ ทฤษฎี กล่าวคือ

ก. ทฤษฎีความรับผิดตามกฎหมายแห่งลักษณะละเมิด

ข. ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด (Theory of Strict Liability)

ในแต่ละแนวทฤษฎีก็ได้ศึกษากันในรายละเอียดถึงวิธีการที่จะกำหนดหาตัวผู้ต้องรับผิด โดยพิจารณาจากผลความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น แล้วสืบขึ้นไปหาต้นเหตุ ในแต่ละทฤษฎี ก็มีเหตุผลที่สนับสนุนต่างกัน ซึ่ง การเลือกใช้ทฤษฎีใดที่จะนำมาปรับ เข้ากับกฎหมายของแต่ละประเทศนั้น ก็ต้องพิจารณากันไปตามความเหมาะสมของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น ๆ ส่วนรายละเอียดในทฤษฎีจะได้กล่าวในรายละเอียดดังนี้

ก. ทฤษฎีความรับผิดตามกฎหมายแห่งลักษณะละเมิด

กฎหมายลักษณะละเมิดนั้น เป็นกฎหมายที่ทุกประเทศยอมรับให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแห่ง เพราะกฎหมายละเมิด เป็นการวางหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ถึงความรับผิดชอบของบุคคลที่เกิดขึ้น เนื่องจากการกระทำของเขา หรือในขอบเขตที่เขาควรต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้เพราะได้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้อื่น อันเป็นผลเนื่องมาจากการกระทำนั้น ๆ ในหลักการดังกล่าวนี้ เมื่อนำมาพิจารณาเกี่ยวกับกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากสิ่งแฉล้ม เป็นพิษแล้ว ก็อาจจะนำเอาหลักกฎหมายละเมิดมา เป็นส่วนที่จะช่วยให้มีการหาตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนคนอื่นได้ แต่อาจมีข้อที่น่าสงสัย เกิดอยู่ประการหนึ่งว่า เฉพาะหลักกฎหมายละเมิดโดยทั่วไปนั้นจะสามารถครอบคลุมได้ทั้งถึงกับกรณีของความเสียหายที่เกิดจากสิ่งแฉล้ม เป็นพิษได้ทุกกรณี หรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณากันในรายละเอียดต่อไป

หลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาความรับผิด เพื่อการกระทำละเมิดโดยทั่วไปนั้น อาจสรุปได้ดังนี้คือ ¹

1. มีการกระทำโดยผิดกฎหมาย
2. เป็นการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ
3. มีความเสียหายแก่บุคคลอื่น
4. ความเสียหายนั้น เป็นผล เกิดจากการกระทำของผู้ทำละเมิด

หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับในสากลว่าเป็นหลักที่ใช้กำหนดความรับผิดตั้งที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย มาตรา 420 ซึ่งบัญญัติว่า

ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหาย ถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี หรือทรัพย์สิน

¹ จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง 452 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้, พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 172

หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำอะไรละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน
เพื่อการนั้น "

ในการบัญญัติกฎหมายแห่งของไทยใน ส่วนนี้ ก็ได้ยึดถือหลักเกณฑ์
ของกฎหมายเยอรมัน¹ เป็นหลัก ซึ่งมีการยอมรับกันเป็นสากลว่า เป็นกฎหมาย
ต้นแบบที่ดี ซึ่งนอกจากประเทศไทยแล้ว ประเทศญี่ปุ่น² เองก็ได้ยึดถือหลักเกณฑ์
เรื่องละเมิดนี้ เช่น เดียวกัน

ในการพิจารณาตามหลัก เกณฑ์เรื่องละเมิดที่ได้กล่าวมานั้น การกระทำ
ในที่นี้ นอกจากจะหมายความถึงการเคลื่อนไหวอิริยาบถโดยต้องมีความรู้
สำนึกแล้ว ยังหมายความรวมถึงการงดเว้นการกระทำ ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำ
ทำในทางลบด้วย แต่ขอบเขตของการงดเว้นกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำ
ตามความหมายในที่นี้นั้น ต้องเป็นการงดเว้น หรือละเว้นไม่กระทำการที่มี
หน้าที่ต้องทำ หน้าที่นี้อาจเกิดจากกฎหมายก็ได้ หรือ เกิดจากสัญญา หรือ
เกิดจากความสัมพันธ์ทางข้อเท็จจริงที่มีอยู่ระหว่างผู้งดเว้น กับผู้เสียหาย

¹ ในประมวลกฎหมายแห่งเยอรมัน มาตรา 823 วรรคแรก ได้บัญญัติหลักไว้มี
คำแปลเป็นภาษาอังกฤษว่า " A person who wilfully or negligently
injures the life, body, health, freedom, property, or other
right of another Contrary to law is bound to compensate him
for any damage arising therefrom.

² ในประมวลกฎหมายแห่งญี่ปุ่น มาตรา 709 บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้มีคำแปลเป็นภาษา
อังกฤษว่า " A person who violates intentional or negligently
the right of another is bound to make compensation for
damages arising therefrom...

ก็ได้ หรือ เป็นผลมาจากฐานะทางข้อเท็จจริง ซึ่งจำเลยได้ก่อกำขึ้น¹ ถ้าหากเป็นการละเว้น หรืองดเว้น สิ่งที่ไม่มีความจำเป็นต้องทำก็ไม่ถือว่าเป็นละเมิดนอกจากนี้การกระทำดังกล่าวนี้จะต้องมีลักษณะที่ผิดกฎหมาย คำว่าผิดกฎหมายในที่นี้ มีความหมายที่แท้จริงแต่เพียงว่า "มิชอบด้วยกฎหมาย" (Unlawful) เท่านั้น² การกระทำนั้นมิต้องถึงขนาดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือขัดต่อกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยชัดแจ้ง ฉะนั้น เพียงแต่ทำไปโดยไม่มีสิทธิ หรือปราศจากข้อแก้ตัวตามกฎหมายที่จะมีอำนาจทำได้แล้ว นั่นก็ถือว่ามีชอบด้วยกฎหมายแล้ว ด้วยเหตุนี้จึงมีนักนิติศาสตร์บางท่านได้ให้คำจำกัดความคำว่าละเมิด ไว้อย่างง่าย ๆ ว่า เป็นการล่วงละเมิดสิทธิหน้าที่ นั่นก็คือทำไปโดยมิชอบด้วยหน้าที่ของตนและเป็นการก้าวก่าให้ผู้อื่นเดือดร้อนในสิทธิของเขา

เมื่อกล่าวถึง "สิทธิ" จึงจะขอกกล่าวถึงความหมายของคำว่า "สิทธิ" ที่ปรากฏในหลักกฎหมายละเมิด เสียก่อนว่า มีความหมายครอบคลุมได้กว้างเพียงใด ความผลของคำพิพากษาฎีกาที่ 124/2487 ได้วางหลักไว้ว่าพอสรุปได้ว่า สิทธิได้แก่ประโยชน์ อันบุคคลมีอยู่ แต่ประโยชน์จะเป็นสิทธิหรือไม่ก็ต้องแล้วแต่ว่าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพหรือไม่ ถ้าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพ ประโยชน์นั้นก็เป็นสิทธิ กล่าวคือได้รับการรับรองและคุ้มครองของกฎหมาย ดังนั้นการกระทำที่จะเป็นการละเมิดเขานั้น จึงมิชอบเขตถึงว่าเป็นการทำให้เสื่อมประโยชน์ของผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

¹ ไพจิตร บุญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 9-10

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 12

³ จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง 452 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้, หน้า 203

พอมายังจุดนี้เมื่อพิจารณาถึงกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เพราะการปล่อยสารพิษ (Pollutants) ออกมาจากแหล่งเช่น โรงงานอุตสาหกรรมนั้น แม้ความเสียหายจะเกิดขึ้นแก่ประชาชน เพราะเหตุที่ประชาชนเสื่อมเสียประโยชน์ไปแล้ว แต่บางครั้งก็มีอาจจะถือว่าโรงงานเหล่านั้น ต้องมีความรับผิดชอบตามลักษณะละเมิด เพราะหากดูถึงการดำเนินการของโรงงานแล้ว เขาปล่อยมลพิษออกมาตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด และถือว่า เป็นการปล่อยมลพิษ โดยได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ดังนั้นแล้วก็ถือว่า เขาถึงแม้จะล่วงสิทธิของผู้อื่น แต่ก็ทำโดยมีข้ออ้างตามกฎหมาย ความรับผิดชอบจึงติดขัดขึ้น เพราะมิเข้าหลักเกณฑ์เรื่องมิชอบด้วยกฎหมายเสียแล้ว (Unlawful) ดังนั้นจุดนี้จึงเป็นอุปสรรคประการแรกที่เกิดขึ้นในการกำหนดความรับผิดชอบตามกฎหมายลักษณะละเมิด

การดำเนินการของโรงงานที่ปล่อยมลพิษตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น ก็ถือว่าเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายของทางฝ่ายเจ้าของกิจการ ซึ่งการใช้สิทธิตามกฎหมายนี้ ก็อาจจะต้องมีความรับผิดชอบในความเสียหายเหมือนกัน หากกรณีเป็นไปตามหลักกฎหมายในเรื่องการใช้สิทธิเกินส่วน ดังที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ในมาตรา 421 ว่า

การใช้สิทธิ ซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่า เป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

การใช้สิทธิซึ่งมี แต่จะให้เกิดความเสียหาย อันจะเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการใช้สิทธิเกินส่วนในที่นี้ จะต้องปรากฏว่า เป็นการกระทำที่มุ่งต่อผลคือความเสียหายแก่ผู้อื่นด้วยเสีย เป็นการทำโดยเจตนาให้ผู้อื่นเสียหาย¹ ถ้าหากว่ามีได้เป็นการเจตนาโดยตรงที่ต้องการให้เขา

¹ ไทจิตร ปุณฺณพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด.

เสียหาย หากเป็นแต่ว่าตั้งใจดำเนินการเพื่อประโยชน์ของตน แต่อาจเกิดผลเสียหายแก่บุคคลอื่นไปด้วยนั้นก็ไม่ได้ถือว่าเป็นละเมิด ตามหลักเกณฑ์ในเรื่องการใช้สิทธิดังกล่าวนี้ ฉะนั้น การที่โรงงานอุตสาหกรรมจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายด้านมลพิษ เพราะเป็นผลจากการดำเนินการตามกฎหมายของโรงงานก็คือ เมื่อเป็นการที่จะตั้งใจทำให้เกิดมลพิษและก่อความเสียหายโดยตรง มิใช่เป็นการประกอบกิจการธรรมดา แล้วเกิดมลพิษ หากเป็นผลความเสียหายที่ตามมาเพราะการมุ่งดำเนินการปกติของโรงงานแล้ว ดังนี้จะถือว่าเขาจงใจให้เกิดความเสียหายอันจะเป็นละเมิดนั้นไม่ได้ ซึ่งหลักการเรื่องการใช้สิทธิเกินส่วนนี้ ก็ยากแก่การที่จะปรับเพื่อใช้บังคับกับกรณีสิ่งแวดล้อม

เมื่อพิจารณากันในเรื่องตั้งใจให้เสียหายแล้ว หลักเกณฑ์ของละเมิดที่ต้องพิจารณาประกอบกันอีกเรื่องหนึ่งก็คือ การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำโดย "จงใจ" ในที่นี้หมายถึง "...จงใจ...ทำให้เขาเสียหาย" ซึ่งหมายความว่า กระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน ถ้ารู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดผลเสียแก่เขาแล้วก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ ส่วนผลเสียหายจะเกิดขึ้นมากหรือน้อยเพียงใดไม่สำคัญ¹ ประการสำคัญอยู่ที่ความรู้ว่าจะเกิดผลเสียหายเท่านั้นก็เพียงพอแล้วที่จะเป็นการจงใจ ซึ่งแตกต่างไปจากการ "เจตนา" ในทางกฎหมายอาญา เพราะเจตนาที่มีความมุ่งหมายอันประสงค์หรือเล็งเห็นผลที่จะเกิดขึ้นโดยเฉพาะ ส่วนจงใจนั้นไม่ต้องมุ่งหมายต่อผลอันใดโดยเฉพาะ เพียงแต่รู้ว่า จะเกิดผลเสียหายก็พอ²

¹ จิตติ ดิงศรัทธี, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง 452 ว่าด้วยมูลแห่งหนี้, หน้า 178

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 179

ส่วนการกระทำโดย "ประมาทเลินเล่อ" หมายความว่า การกระทำโดยไม่ตั้งใจ แต่ไม่ใช่ความระมัดระวังอันสมควรที่จะใช้ รวมถึงการกระทำในลักษณะที่บุคคลผู้มีความระมัดระวังจะไม่กระทำด้วย การพิจารณาว่าผู้กระทำนั้นสมควรจะมีความระมัดระวังแค่ไหนที่จะมาพิจารณาเป็นเกณฑ์นั้น ในทางละเมิดให้น้ำระดับความระมัดระวังที่สมมติขึ้นโดยเปรียบเทียบกับบุคคลที่มีความระมัดระวังตามพฤติการณ์ และตามฐานะในสังคม เช่นเดียวกับผู้กระทำความเสียหาย¹ ซึ่งเป็นการสมมติขึ้นว่าหากบุคคลธรรมดาทั่วไป และต้องตกอยู่ในสภาพและพฤติการณ์เช่นเดียวกันแล้ว ระดับความระมัดระวังของคนอื่นจะอยู่ในระดับใด ถ้าผู้กระทำความเสียหายมีระดับความระมัดระวังต่ำกว่านั้น ก็ถือว่าเขาประมาทเลินเล่อ และต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

การที่กฎหมายลักษณะละเมิดต้องจำกัดขอบเขตเรื่องการกระทำโดย "จงใจ" หรือ "ประมาทเลินเล่อ" ไว้ด้วยนั้น ก็เพื่อให้ได้เป็นการชี้แจง แสดงให้เห็นถึงความถูกผิดได้ชัดเจนขึ้น เพราะถ้าหากบุคคลใดมิได้มีความมุ่งหมายร้ายและเขาก็ระมัดระวังติดตามปกติของคนทั่วไปแล้ว แต่ก็ยังเกิดความเสียหายขึ้นอีก บุคคลนั้นก็ควรจะได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมาย ที่จะไม่ต้องรับผิดชอบเช่นกัน แต่ถ้าใครจงใจมุ่งหมายร้าย หรือ ประมาทก็ตาม ก็ควรต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำของเขา

หลักเกณฑ์สำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องพิจารณาในการทำละเมิดคือ ผลความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ต้องเป็นผลอันเกิดจากการกระทำของผู้ทำละเมิดนั้นหมายความว่าระหว่างผลที่เกิดขึ้นกับเหตุที่เป็นการกระทำนั้น จะต้องมีความ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 180

เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ถ้าหากระหว่างผลกับเหตุนี้ไม่มีความเชื่อมโยงกันเลย ก็จะต้องว่าผู้กระทำนั้น เป็นผู้ละเมิดไม่ได้ ในเรื่องนี้การหาเกณฑ์มาตรฐานที่จะอธิบายถึงความรับผิดชอบนี้ ยังไม่เป็นที่ยุติว่าจะถือเกณฑ์ใด เป็นที่แน่นอน แต่ละประเทศก็อาจถือแนวทางทฤษฎีที่ต่างกันออกไปในการพิจารณา นอกจากนี้ยังปรากฏขึ้นด้วยว่าในประเทศเดียวกัน ก็ยังอาจถือแนวทางทฤษฎีที่ต่างออกไปในการพิจารณาแต่ละครั้ง ในทางทฤษฎีนั้นนักนิติศาสตร์ชาวเยอรมันได้สรุปเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลไว้ 2 ทฤษฎีด้วยกัน¹ คือ

1. ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ หรือทฤษฎีเงื่อนไข (l'equivalence des conditions, les conditions sine qua non) ทฤษฎีนี้ถือว่า หากปรากฏว่าไม่มีการกระทำดังที่ถูกล่าวทาแล้ว ผลจะไม่เกิดขึ้นเช่นนั้น ต้องถือว่าผลที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลอันเกิดจากการกระทำที่ถูกล่าวทา ผลอันหนึ่งอาจเกิดขึ้นได้ จากเหตุหลาย ๆ ประการ ถ้าการกระทำของผู้ถูกล่าวทาเป็นเหตุอันหนึ่งในหลาย ๆ เหตุนั้นด้วยแล้ว ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่ายังมีเหตุอื่นอีก ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วยเหมือนกัน เพราะถือว่าทุก ๆ เหตุมีน้ำหนักเท่ากัน จะถือว่าเป็นแต่เหตุบางประการเท่านั้นที่ก่อให้เกิดผลนั้นขึ้นหาได้ไม่ เพราะถ้าไม่มีเหตุทุก ๆ ประการเหล่านั้นรวมเข้าด้วยกันแล้ว ผลก็ย่อมไม่เกิดขึ้นเช่นนั้น

2. ทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม (causalite adequate) ทฤษฎีนี้ถือว่าในบรรดาเหตุทั้งหลายที่ก่อให้เกิดผลขึ้นนั้นในแง่ความรับผิดชอบของผู้กระทำการใด ๆ แล้ว เฉพาะแต่เหตุที่ตามปกติ ย่อมก่อให้เกิดผล เช่นว่านั้นเท่านั้น

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 212

ที่ผู้กระทำการนั้นต้องรับผิดชอบ ถ้าหากเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยไม่อาจคาดคิดได้ว่าจะเกิด ด้วยเหตุเป็นความบังเอิญ หรือความไม่ปกติของเหตุการณ์แล้ว ผู้กระทำก็ไม่ต้องรับผิดชอบในผลความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เพราะผลนั้นไกลเกินกว่าเหตุ

ในทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ หรือ ทฤษฎีเงื่อนไขนั้น จะมีผลทำให้เป็นการขยายความรับผิดชอบของคนมากยิ่งขึ้น เพราะเพียงการมีส่วนกระทำที่ก่อให้เกิดผลนั้นขึ้นก็ต้องรับผิดชอบแล้ว ทั้ง ๆ ที่จริงยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีกนานัปการที่เข้ามาก่อผลเสียหายนั้นขึ้น นอกจากนี้ยังอาจเป็นไปได้ว่ามีเหตุอื่นมาแทรกซ้อนตัดความเชื่อมโยงระหว่าง การกระทำของผู้ถูกกล่าวหา กับผลก็ได้ เช่น อาจเป็นเพราะการกระทำของคนที่สาม หรือของผู้เสียหายเอง แต่กลับกลายเป็นว่าผู้ถูกกล่าวหา กลับต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลเสียหายนั้นทั้งหมด ซึ่งไม่ได้อยู่ในความคืดหมาย อาจเรียกได้ว่าเป็นการรับผิดชอบไกลกว่าเหตุ แต่ก็ เป็นผลดีในแง่ของการคุ้มครองผู้เสียหาย ส่วนทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสมนั้น จำกัดขอบเขตความรับผิดชอบไว้เพียงผลธรรมดา ซึ่งเกิดขึ้นตามปกติของการกระทำนั้น ๆ จึงเป็นการลดขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำลงได้ แต่ในขณะที่ผู้เสียหายก็ จะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เพราะต้องรับผิดชอบในความเสียหายเอง

เกี่ยวกับกรณีสิ่งแวดลอม เป็นพิษ แล้วเกิดความเสียหายแก่ประชาชน นั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในกาณห้องเจ้าของกิจการ หรือผู้ประกอบการนั้น มิใช่เรื่องที่ว่าศาลจะดำเนินการตามทฤษฎีไหน เพราะตามความเป็นจริง ศาลก็พยายามหาทางให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายเท่าที่กฎหมายจะอำนวยให้อยู่แล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ๆ นั้น คือ ปัญหาในกระบวนการวิธี

พิจารณาความ โดยเฉพาะในเรื่องการพิสูจน์ว่า ความเสียหายนั้นเป็นผลมาจาก การดำเนินกิจการของโรงงานนั้น หรือผู้ประกอบการคนนั้น ตามหลักในการ พิสูจน์ถึงความผิดตามข้อกล่าวหา นั้น ฝ่ายผู้กล่าวหาจะต้อง เป็นผู้พิสูจน์เสมอ ซึ่งเป็นหลักสากลที่ทุกประเทศยึดถือหลักนี้ ข้อเท็จจริงในคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้น บ่อยครั้งที่ เป็นกรณีที่โรงงานมีการปล่อยของเสียออกมา แต่ไม่ได้ทำให้เกิด ความเสียหายในทันที แต่ของเสียเหล่านั้นค่อย ๆ สะสมและก่อความเสียหายขึ้นในภายหลัง ซึ่งใช้ระยะเวลา ในการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้จริง เพราะระยะเวลาในการก่อความเสียหายนั้นนานมาก จึงเป็นอุปสรรคต่อการพิสูจน์ ตลอดจนจะต้องใช้ความรู้ในทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี เข้าช่วย ซึ่งประชาชน ไม่มีความรู้ และทุนทรัพย์พอ ประกอบกับวิธีการดำเนินการของกิจการนั้น เขาสามารถจะไม่เปิดเผยได้ เพราะถือว่าเป็นความลับในการผลิต ด้วยเหตุนี้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องสิ่งแวดล้อมนี้ การนำกฎหมายละเมิดมาใช้จะสามารถที่จะคุ้มครองผู้เสียหายได้ในบางกรณีเท่านั้น เพราะเหตุที่เนื้อหาของกฎหมายละเมิด โดยทั่วไปนั้นได้วางหลักเกณฑ์ไว้ แต่ยังไม่อาจจะขยายให้ขอบเขตกว้างขวางพอที่จะใช้ครอบคลุมได้ถึงกรณีความเสียหายจากสิ่งแวดล้อม เป็นพิษได้ทั้งหมด

ข. ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด (Theory of Strict Liability)

จากการพิจารณาความรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากกรณีสิ่งแวดล้อมตามแนวทฤษฎีความรับผิดตามกฎหมายแห่งลักษณะละเมิดแล้ว จะเห็นปรากฏได้ว่าขอบเขตกฎหมายละเมิดนั้นยังไม่กว้างขวางพอที่จะครอบคลุมถึงความรับผิดในกรณีสิ่งแวดล้อมนี้ได้ทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ในบางประเทศ จึงได้พยายามหาทางที่

จะขยายขอบเขตทฤษฎีความรับผิดนี้ให้กว้างขวางขึ้น ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability หรือ Absolute Liability) จึงถูกหยิบยกนำขึ้นมาพิจารณา เพราะโดยเนื้อหาแล้ว ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด สามารถครอบคลุมขอบเขตความรับผิดของผู้ทำเสียหายได้กว้างกว่าความรับผิดตามละเมิดโดยทั่วไป

ตามหลักเกณฑ์ดั้งเดิมในการกำหนดความรับผิดของบุคคลนั้น จะต้องปรากฏว่าผู้กระทำนั้นจะต้องมีความผิด (Fault) ด้วย เพราะหลักความผิดนี้จะเป็นตัวชี้ว่า ผู้นั้นได้กระทำผิดต่อศีลธรรม และสังคม ซึ่งจะก่อให้เกิดความรับผิดในผลการกระทำของเขา ดังนั้นลักษณะความรับผิดของผู้กระทำนั้นจึงถูกจำกัดอยู่เพียงลักษณะการกระทำแค่ 2 ลักษณะ เท่านั้น คือ

1. การกระทำที่กระทำโดยจงใจเพื่อล่วงล้ำถึงผลประโยชน์ของผู้อื่น
2. การกระทำที่อาจสังเกตเห็นได้ หรือทำไปโดยการเสี่ยงอย่างไร้เหตุผล ซึ่งจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้อื่น¹

แต่กรณีตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้น บางทีมิได้เกิดขึ้นภายใน 2 ลักษณะ ดังที่กล่าวแล้วนี้เท่านั้น มักจะปรากฏว่าความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้อื่นโดยที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้จงใจทำ หรือไม่อาจสังเกตเห็นถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเลย แต่เกิดขึ้นเพราะเนื่องจากสิ่งประกอบโดยปกตินั้นอาจเกิดความบกพร่อง ผิดปกติขึ้น ดังนี้หากพิจารณาตามหลักความรับผิดแบบดั้งเดิมแล้ว ก็มีผลว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด (fault) และไม่ต้องมีความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

เมื่อสังคมมีการพิจารณาและความก้าวหน้าในทางวิทยาการมีมากขึ้น นักนิติศาสตร์จึงคิดว่า หากยังมุ่งพิจารณาความรับผิด เอาจากหลักความผิดอยู่แล้ว

¹ Fowler V. Harper, Fleming James, jr., The Law of Torts, Volume 2, (Boston, Toronto : Little, Brown and Company, 1974), P. 786.

ก็จะมีผู้บริสุทธิ์อีกจำนวนมากที่จะต้องได้รับความเดือดร้อน โดยที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงสมควรที่จะมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดความรับผิดใหม่ที่กว้างขวางยิ่งขึ้น จนกระทั่งเกิดคดีหนึ่งขึ้นในประเทศอังกฤษ คือคดี *Rylands V. Fletcher 1868*¹ ซึ่งเป็นคดีสำคัญที่ได้เริ่มวางหลักเกณฑ์ความรับผิดของผู้กระทำโดยไม่จำเป็นต้องมีความผิดของผู้กระทำประกอบอยู่ คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า จำเลยเป็นเจ้าของโรงสี และทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้รับเหมาทำอ่างเก็บน้ำ โดยบริเวณที่ทำที่เก็บน้ำนั้น เป็นบริเวณเหมืองร้าง ซึ่งอยู่ติดกับบริเวณที่เป็นเหมืองของโจทก์ เมื่อที่เก็บน้ำเสร็จและเก็บน้ำจนได้ระดับ ปรากฏว่าน้ำนั้นได้ไหลท่วมบริเวณเหมืองร้าง ซึ่งมีการขุดทางเดินได้ติดต่อกับเหมืองโจทก์ ทำให้น้ำท่วมเหมืองโจทก์ได้รับความเสียหาย ศาลสูงสุดได้ตัดสินโดยวางหลักเกณฑ์ความรับผิดใหม่ไว้ว่า ผู้เป็นเจ้าของสิ่งของใด มีหน้าที่ต้องเก็บรักษาไว้ให้ดี ถ้าหากได้ปล่อยให้หลุดพ้นออกมาแล้ว หากความเสียหายได้เกิดขึ้น ก็เป็นการชัดเจนในตัวว่าเป็นความเสียหายที่เกิดมาเพราะการหลุดออกมาของสิ่งของนั้น และเจ้าของต้องรับผิด² ซึ่งในคดีนี้หมายถึงน้ำที่ได้ไหลเข้ามาท่วมพื้นที่ในบริเวณเหมืองของโจทก์ (" We think that the true rule of law is that the person who for his own purposes brings on his land and collects and keeps there anything likely to do mischief if it escapes, must keep it at his peril, and if he does not do so is prima facie answerable for all the damage which is the natural consequence of its escape ")

¹ Ibid., PP. 788-791.

² William L. Prosser, Law of Torts, 4th Ed., rev. and enl. (Minnesota : West Publishing Co., 1971), P. 505.

ด้วยผลที่ได้จากคำพิพากษาดังกล่าวนี้ จึงทำให้เกิดหลักเกณฑ์
 ในความรับผิดใหม่ที่เรียกว่า ความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability) ขึ้น
 ซึ่งได้พิจารณาความรับผิดให้กว้างขวางขึ้น ทั้งนี้โดยไม่ต้องพิจารณาเรื่องความ
 ผิดของผู้กระทำเป็นสาระสำคัญดังเช่น หลักเกณฑ์เดิมแล้ว จึงอาจเรียกกันได้ว่า
 เป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Liability without fault)
 เพียงแต่เมื่อความเสียหายนั้นเกิดขึ้น เพราะการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว
 ความรับผิดของผู้ถูกกล่าวหาที่มีต่อผู้เสียหายจะเกิดขึ้นทันที ทั้งนี้โดยไม่ต้องพิจารณา
 เลยว่า ความเสียหายนั้นจะเกิดจากความจงใจ หรือจากความผิดของผู้กระทำ
 หรือไม่ แม้ว่าจะเป็นการกระทำที่ทำความสุจริต และเป็นปกติแห่งการ
 ดำเนินการระงับของเขาก็ตาม ถ้าหากว่าภาระกิจนั้นโดยสภาพอาจเป็นอันตราย
 ผิดปกติธรรมดา หรืออาจจะเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดต่อผู้อื่นได้แล้ว ก็ต้องถือ
 ว่าเป็นความรับผิดชอบของเจ้าของกิจการนั้น ในทันทีที่เขาเริ่มดำเนินการแล้ว
 เพราะเขานั้นยอม เข้ารับความเสี่ยงต่อความรับผิดในทันทีที่เขาดำเนินการ
 นั้นแล้ว ความรับผิดจึงเกิดควบคู่ไปกับการดำเนินการ แต่จะต้องรับผิดชอบต่อ
 ใครคนใดนั้น จะถูกกำหนดขึ้น เมื่อปรากฏตัวผู้เสียหาย ¹

ในการกำหนดขอบเขตว่าจะนำทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด มาใช้
 กำหนดความรับผิด เมื่อใดนั้น ได้พิจารณาเอาจากประเภทของการกระทำเป็น
 เกณฑ์ว่า หากถ้าการกระทำนั้นเป็นการเสี่ยงภัยต่อสมาชิกในสังคมเกินควร
 (Undue risk of harm) หรือเป็นการที่อันตรายเกินกว่าปกติ (Abnor-
 mally dangerous) แล้ว ² ก็ถือว่ากิจการนั้นต้องตกอยู่ภายใต้ความรับ
 ผิดเด็ดขาดที่จะมีต่อผู้เสียหาย

¹ Ibid., pp. 494-495.

² Ibid.

* ด้วยเหตุนี้ในการพิจารณาความรับผิดต่อความเสียหายในกรณีที่เกิด เพราะสิ่งแฉล้ม เป็นพิษนั้น หากพิจารณากำหนดตัวผู้ต้องรับผิดด้วย ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาดนี้แล้ว ก็จะเป็นการคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนได้เป็นอย่างดี และสามารถครอบคลุมถึงขอบเขตของกรณีต่าง ๆ ได้กว้างขวางกว่าการใช้ทฤษฎีความรับผิดตามกฎหมายลักษณะละเมิดโดยทั่วไป เพราะการกำหนดความรับผิดตามทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาดนั้น เมื่อไม่ต้องคำนึงถึงหลักความผิดว่าผู้กระทำได้ทำผิดจริง หรือการอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะฉะนั้น แม้จะดำเนินกิจการตามปกติ และถือว่าชอบด้วยกฎหมาย เพราะทำอยู่ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบก็ตาม ก็ถือว่าต้องตกอยู่ในความรับผิดทั้งสิ้น นอกจากนี้ความรับผิดต่อความเสียหายนั้นก็ยังเกิดขึ้น โดยไม่จำกัดว่าการกระทำนั้นเกิดขึ้นโดยจงใจ หรือประมาท เลินเล่อหรือไม่ เพียงแต่เมื่อความเสียหายเกิดขึ้น เพราะเป็นผลจากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ก็เป็นอันเพียงพอที่จะต้องรับผิด สาเหตุสำคัญที่ต้องแสดงให้เห็นคือ ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นเพียงประการเดียวที่จะนำมาสู่ความรับผิด

หากได้พิจารณาถึงกฎหมายสภาวะแฉล้มในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม และเทคโนโลยีมาก ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าเขาได้ให้ความคุ้มครองป้องกันประชาชนที่อาจจะได้รับความเสียหาย เพราะผลจากสิ่งแฉล้มเป็นพิษเป็นอย่างมาก โดยการนำทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด เป็นหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดความรับผิดของผู้ประกอบกิจการอัน เป็นต้น เหตุแห่งมลพิษนั้น

การพิจารณาหลักทาง เศรษฐศาสตร์ในกฎหมายสภาวะแวดล้อม

ดังที่เคยกล่าวมาแล้วว่าในขอบเขตของปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น การแก้ไขปัญหามีอาจทำได้แต่เพียงใครคนใดคนหนึ่ง หรือเพียงสาขาอาชีพใดโดยเฉพาะเท่านั้น แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันจากบุคคลหลาย ๆ ฝ่ายที่จะนำความรู้ความสามารถ เข้าช่วยในการตัดสินใจ และหาทางป้องกันแก้ไขในปัญหาที่จะเกิดขึ้น ในประสบการณ์ทางสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมาไม่เคยมีปรากฏเลยว่า การมีสิ่งแวดล้อมนี้จะสามารถหาทางแก้ไขด้วยแต่เพียงนักวิทยาศาสตร์หรือนักปกครอง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยลำพัง ทั้งนี้เพราะลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมีความซับซ้อน และมีผลกระทบต่อสิ่งต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง การนำผู้เชี่ยวชาญหลายสาขา (Interdisciplinary Experts) ซึ่งกลายเป็นความจำเป็นดังตัวอย่าง เช่น การพิจารณาปัญหาเรื่อง อากาศเป็นพิษนั้น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านโรคระบาด หรือระบาดวิทยา (Epidemiologist), นักพฤกษศาสตร์ (Botanist), ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเคมีในบรรยากาศ (Atmospheric Chemist), นักอุตุนิยมศาสตร์ (Meteorologist), นักเศรษฐศาสตร์ (Economist) และ นักวิศวกรเคมี (Chemical Engineer) เป็นต้น ที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องและช่วยกันทำงานในการพิจารณาปัญหาดังกล่าว¹ ในการพิจารณาปัญหาแต่ละเรื่องนั้น ในบางครั้งก็ต้องการนำผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากมายุ่เข้าร่วมคิด และให้ความเห็น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วมีอาจกำหนดได้แน่นอนถึงจำนวนได้ ดังเช่นตัวอย่าง กรณีที่มีชื่อเสียงมากที่เหมืองแร่ปล่อยสาร Taconite และ asbestos ลงในทะเลสาบซูพีเรีย (Lake Superior) ซึ่งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญกว่า 200 คนเข้ามาเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญในคดี²

¹ William H. Rodgers, Jr., Environmental Law, (Minnesota : West Publishing Co., 1977), P. 5.

² Ibid., P. 6.

คดีนี้จึง เป็น เครื่องชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น มีความเกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกสาขาอย่างจริงจัง

นักเศรษฐศาสตร์ ก็เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เพราะหากจะพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างถ่องแท้แล้ว ก็จะได้เห็นว่า สาเหตุแห่งปัญหาที่แท้จริง คือ ความขยายตัวของเศรษฐกิจและสังคม เมื่อสังคมขยายขึ้น ก็ยังมีความต้องการในการบริโภค อุปโภคมากขึ้น (Demand) นั่นก็หมายความว่า หน่วยของการผลิตที่จะเข้ามาเสริมตามความต้องการ (Supply) ก็จะต้องมีปริมาณสูงตามขึ้นมา การขยายตัวทางอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี จึงกลายเป็นสิ่งจำเป็นทางสังคม ซึ่งเป็นที่มาแห่งปัญหาความเสื่อมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมทั้งหลายที่เราต้องประสบ และเราไม่อาจจะปฏิเสธได้

ในการหามาตรการควบคุมสิ่งแวดล้อมนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาหลักทางเศรษฐศาสตร์ประกอบควบคู่ไปด้วย เพราะเมื่อทั้งสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจต่างก็มีความสำคัญทัดเทียมกัน เราจึงไม่อาจจะเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่จำเป็นต้องเอาทั้งสองอย่าง แต่ในปริมาณ หรือขอบเขตที่เราจะสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติ นั้นย่อมหมายความว่า เราไม่อาจจะมีสิ่งแวดล้อมที่ดี 100% ปัญหาที่ตามมาในการพิจารณาจึงไม่ใช่ เรื่องจะอนุญาตให้ทำสิ่งแวดล้อมเสียหรือไม่ แต่จะเป็นการพิจารณาว่าจะอนุญาตให้สิ่งแวดล้อมเสียได้มากน้อยแค่ไหนต่างหาก¹ ซึ่งผลที่ได้จากการวิเคราะห์ในทางวิทยาศาสตร์ และ เศรษฐศาสตร์ ก็จะนำมาเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะใช้ในการกำหนดมาตรฐาน เพื่อควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในขั้นต่อไป

¹ D.N. Dewees, C.K. Everson, and W.A. Sins, Economic Analysis of Environmental Policies, (Toronto: University of Toronto press, 1975), P. 3.

หลักการร่วมของผู้เชี่ยวชาญทุกสาขายอมรับกันนั้น คือ ทำอย่างไร จึงจะควบคุมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมไว้ให้ดีที่สุด ในขณะที่เดียวกันนัก เศรษฐศาสตร์ ก็จะต้องคำนึงถึงหลักความจริงด้วย ว่าการควบคุมสิ่งแวดล้อมจะต้องไม่ถึงขนาดเป็นการทำลายเศรษฐกิจด้วย แต่จะต้องให้การควบคุมสิ่งแวดล้อมนั้นมีประสิทธิภาพเพียงพอควบคู่ไปกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ การควบคุมรักษาสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะด้วยมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใด จึงจำเป็นต้องการชั่งน้ำหนัก ระหว่างผลดีที่จะได้รับ กับผลเสียที่จะต้องสูญเสียไป เสมอว่า หากจะได้รับคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ดีในระดับนี้ จำเป็นจะต้องมีการสูญเสียไป ในทางเศรษฐกิจปริมาณเท่าใด ถ้าคิดแล้วเห็นว่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจ จะมีมากเกินไป และไม่คุ้มกับสภาวะแวดล้อมที่ได้แล้ว ก็อาจจะจำเป็นที่จะต้องลดคุณภาพของสิ่งแวดล้อมให้ระดับต่ำลงบ้าง แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ต่ำไปกว่าระดับที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และการดำรงชีวิตของมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้หลักทฤษฎีทาง เศรษฐศาสตร์ที่นิยมนำมาใช้พิจารณาในทางสิ่งแวดล้อม เสมอนั้นได้แก่ Cost-Benefit Analysis ¹

การนำหลัก Cost-Benefit Analysis ใช้ในการควบคุมสิ่งแวดล้อม

ตามพื้นฐานความคิดและความเข้าใจของเรานั้น ทุกคนต่างก็เป็นเจ้าของสิ่งแวดล้อม มีสิทธิที่จะได้อยู่ และได้ใช้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดี นอกจากนี้แต่ละคนก็ไม่ต้องเสียเงินเพื่อซื้อหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าว เช่น การซื้อขายสินค้า ด้วยเหตุนี้สิ่งแวดล้อมจึงถูกพิจารณาว่าเป็น สาธารณประโยชน์ (Public good) เพราะทุกคนมีสิทธิ และ เสรีภาพที่จะหาความสุขได้จากสิ่งแวดล้อมนี้ แต่เมื่อสิ่งแวดล้อมมีการถูกทำลาย หรือถูกทำให้ลดคุณภาพลง ก็ย่อมถือว่าเป็นการกระทบ

¹ Ibid., P. 4.

ถึงสาธารณประโยชน์ด้วย ซึ่งจำเป็นที่รัฐจะต้อง เข้าดำเนินการจัดการควบคุม และรักษาคุณภาพให้ดีขึ้น ภาระหน้าที่ของรัฐนี้ถือว่าเป็นสวัสดิการแก่สังคม (Social welfare) อย่างหนึ่งที่รัฐจำเป็นต้องทำและบำรุงให้มีอยู่เสมอ

เมื่อสวัสดิการสังคมในทางสิ่งแวดล้อม เป็นเป้าหมายหนึ่งของรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะทำให้สวัสดิการสังคมนี้มีเพิ่มมากขึ้น (Maximizing social welfare) เพื่อคุ้มครองประโยชน์แก่สาธารณชนให้มากที่สุด หลักการที่จะ เสริมสร้างสวัสดิการสังคมนี้ได้ถูกเรียกกันว่า เป็น Social efficiency โดยมุ่งหมายที่จะทำให้บรรดาผู้ทำลายสิ่งแวดล้อมนั้น (Polluters) มีหน้าที่ ที่จะต้องใช้ทรัพย์สิน เพื่อการป้องกันมากกว่าที่จะ เป็นการนำทรัพย์สินมาใช้ในการ ทดแทนความเสียหายให้แก่ประชาชนผู้เดือดร้อน¹ ด้วยวิธีนี้จึงเป็นการ เพิ่มภาระทาง เศรษฐกิจให้กับบรรดาเจ้าของกิจการมากขึ้น บทบาทของรัฐที่ จะทำให้สวัสดิการสังคมมีสูงขึ้นเพียงใดนั้น เป็นประเด็นที่สำคัญมาก เพราะรัฐ จะทำอย่างไรที่จะให้สวัสดิการสิ่งแวดล้อมที่ดีแก่ประชาชน โดยไม่เป็นการทำลาย หรือหยุดยั้งความ เจริญทาง เศรษฐกิจของชาติ จุดนี้เป็นปัญหาที่ทุกประเทศโดย เฉพาะประเทศที่มีความ เจริญทางด้านอุตสาหกรรมมาก ๆ กำลังประสบอยู่

หลัก Cost-benefit analysis ที่นำมาใช้ในการหามาตรการ ควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมนี้ เป็นวิธีการที่ใช้พื้นฐานจากการชั่งน้ำหนักระหว่าง ต้นทุน หรือค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการป้องกันมลภาวะเปรียบเทียบกับผล ประโยชน์ ทั้งหมดที่จะได้จากการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี (Balancing costs and benefits) ทั้งค่าใช้จ่ายอันเป็นต้นทุน และผลประโยชน์ที่จะได้รับนี้ให้พิจารณาเอาจากความ เป็นจริงที่แท้ (Real costs and benefits) มิใช่เป็นเพียงการชั่งน้ำหนัก เอาจากต้นทุน หรือผลประโยชน์ที่คิดได้เป็นตัวเลขเท่านั้น (Pecuniary costs and benefits) เพราะในทางข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้น

¹ Ibid., P. 16.

มีหลายเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ แต่ไม่สามารถจะคิดเป็นจำนวนเงินได้ แต่ในการชั่งน้ำหนักนั้น ก็ให้น้ำผลประโยชน์และต้นทุน ที่คิดเป็นเงินไม่ได้นี้เข้ารวมคำนวณด้วย ตัวอย่างเช่นในเรื่อง วนอุทยาน ที่มีผู้คนไปใช้เพื่อสันทนาการ และการพักผ่อน หากว่าวนอุทยานนั้นถูกทำให้เสื่อมเสียไป เช่นมีการตัดไม้ทำลายป่า หรือ แหล่งน้ำในวนอุทยาน เช่น ทะเลสาบ หรือน้ำตก มีสารพิษเจือปนจนแลเห็นหรือรับรู้อันได้ เช่น มีกลิ่นเหม็น หรือมีฟองอันไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการสันทนาการได้อีกต่อไป กรณีนี้ก็ถือว่าเป็นการเสียประโยชน์ที่แท้จริงแล้ว แม้ว่าผลประโยชน์หรือความรู้สึกที่ได้จากการใช้วนอุทยานนี้จะมีลักษณะเป็นประโยชน์ที่ไม่มีตัวตนก็ตาม (Intangible benefits) แต่ตามหลักการแล้ว ก็ต้องเข้านำพิจารณาในการชั่งน้ำหนักด้วย¹ ทั้งนี้ให้ถือเอาว่า สิ่งแวดล้อมที่เสื่อมเสียไปนั้น ให้คิดรวมเป็นต้นทุนด้วย (adverse factors are costs) เพราะในด้านต้นทุน (costs) นั้น นอกจากจะหมายความถึง ค่าใช้จ่ายในการป้องกันความเน่าเสีย (pollution prevention costs) แล้ว ยังหมายความรวมถึงต้นทุนที่เกิดจากการเน่าเสีย (Pollution Costs) อีกด้วย ซึ่งความเสื่อมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏนี้ก็ถือว่าเป็นต้นทุนประการที่สองนี้²

มาตรการในการควบคุมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้วยวิธีการชั่งน้ำหนักระหว่างค่าใช้จ่าย และผลประโยชน์นี้ ได้กำหนดวิธีการทางทฤษฎีไว้ว่า ระดับที่จะอนุญาตให้มีการทำให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมนั้น เรียกได้ว่าเป็นจุดที่สร้างความพอใจให้แก่ทุกฝ่าย (Optimal) โดยจุด Optimal นี้จะได้มาจากการเปรียบเทียบระหว่างค่าสูงสุดของค่าใช้จ่าย (Marginal Cost)

¹ Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, (New York : The Foundation Press, Inc., 1982), P. 28 .

² สมบูรณ์ ศุกศิลป์, เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 12

กับค่าสูงสุดของผลประโยชน์ (Marginal benefit) โดยการเปรียบเทียบนั้น
 ให้ดูว่า ในสถานการณ์ที่มีการควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อกิจการต่าง ๆ ที่ก่อ
 มลภาวะมีจำนวนมากขึ้น ค่าใช้จ่ายในการควบคุมสิ่งแวดล้อมก็จะมีจำนวนมาก
 ตามมา แต่ค่าใช้จ่ายเสียไปนี้ให้ดูด้วยว่า จะเกิดผลประโยชน์คือ การลดปริมาณ
 ความเสื่อมของสิ่งแวดล้อมลงได้เพียงใด ในทางข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า
 การเสียค่าใช้จ่ายในช่วงแรกของการควบคุมสิ่งแวดล้อม ผลประโยชน์ที่จะได้
 รับจะอยู่ในสัดส่วนที่สูงตามด้วย เพราะสามารถป้องกันหรือลดมลภาวะได้มาก
 แต่พอถึงระยะต่อมา ค่าใช้จ่ายก็ยังคงสูงอยู่ เพราะมีการลงทุนในตอนแรกไป
 มาก ประกอบกับยังมีการดูแลเพิ่มอีกเรื่อย ๆ ผลที่ปรากฏคือ การลดปริมาณ
 ความเสื่อมของสิ่งแวดล้อมมีสัดส่วนที่ลดน้อยลง เมื่อเทียบกับสัดส่วนของการลงทุน
 และผลประโยชน์ที่ได้รับในระยะแรก การลงทุนจึงเริ่มไม่คุ้มค่ากับผลประโยชน์
 ดังนั้น จุดที่น่าพอใจที่จะเป็นเกณฑ์ (optimal) จึงให้ถือเอาตรงที่ว่าเมื่อต้อง
 เสียค่าใช้จ่ายไปแล้ว การลงทุนนั้นก็ให้หยุดเอาไว้ตรงที่ จะได้รับผลประโยชน์
 ตอบแทนมาในสัดส่วนที่สูงที่สุด (Marginal benefit) และค่าใช้จ่ายที่เสียไป
 นั้นก็ถือว่าอยู่ในเกณฑ์สูง ที่ได้ผลดีที่สุดแล้ว (Marginal cost) ซึ่งเป็นไป
 ตามหลักการ The maximum benefit at the least cost. ด้วยเหตุนี้
 จุด optimal จึงเป็นจุดที่ชี้ถึงเกณฑ์คุณภาพของสิ่งแวดล้อมที่สามารถสอดคล้อง
 ไปได้กับระบบเศรษฐกิจของสังคมนั้น ๆ ¹ เพราะถือว่าระดับความสามารถทาง
 เศรษฐกิจ (Economic feasibility) ที่จะอำนวยความสะดวกการควบคุมและรักษา
 คุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นได้ถูกจำกัด โดยหลักการไว้เพียงแค่นี้ ดังนั้นการพิจารณา

¹ Thomas J. Schoenbaum, Environmental Policy Law, P. 41.

ถึงระดับมาตรฐานคุณภาพของสิ่งแวดล้อมในแต่ละประเทศนั้น จึงมักจะแตกต่างกันออกไป ซึ่ง เศรษฐกิจของชาติก็ถือว่าเป็นปัจจัยตัวหนึ่ง เหมือนกันที่จะส่งผลถึง การกำหนดมาตรฐาน นอกเหนือไปจากปัจจัยทางด้านอื่น ๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย