

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการศึกษาในบทที่ 1-4 จะพบว่าในการที่โจทก์จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา 96 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 โจทก์ต้องประสบกับปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณา แม้ว่ามาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะกำหนดให้โจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม แต่โจทก์ก็ยังคงมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่ามลพิษนั้นรั่วไหลหรือแพร่กระจายมาจากโรงงานหรือสถานที่ของจำเลย และโดยที่ยังไม่มีกระบวนการพิจารณาความสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ การนำสืบและพิสูจน์ดังกล่าวของโจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการนำสืบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 นั่นเอง ซึ่งมาตราดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่นำสืบไว้ว่า ผู้ที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงมีหน้าที่ต้องนำสืบข้อเท็จจริงนั้นต่อศาล จึงเป็นผลให้โจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมต้องนำสืบแสดงข้อเท็จจริงถึงการกระทำอันเป็นความผิดของจำเลยต่อศาล และในการที่ศาลจะรับฟังว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริง โจทก์จะต้องนำสืบแสดงพยานหลักฐานทั้งพยานบุคคลและพยานเอกสารที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือต่อศาล แต่เนื่องจากในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น กว่าการแพร่กระจายหรือรั่วไหลของมลพิษจะปรากฏผลร้ายต่อโจทก์ก็เป็นระยะเวลาที่ล่วงเลยมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ทำให้พยานหลักฐานที่โจทก์จะต้องนำเสนอต่อศาลนั้นอาจจะสูญหาย หรือถูกทำลายไปไม่ว่าจะโดยความตั้งใจของผู้ประกอบการเองหรือโดยการเสื่อมสลายของมลพิษนั้นตามสภาพแวดล้อมนั่นเอง หรืออาจเป็นพยานหลักฐานที่เปลี่ยนสภาพแล้วทำให้โจทก์ขาดพยานหลักฐานที่มีน้ำหนัก ดังนั้น โจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นต้องอาศัยคำเบิกความของพยานบุคคลที่จะเบิกความให้ศาลเห็นถึงสภาพแวดล้อม ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพยานผู้เชี่ยวชาญ เช่น แพทย์ หรือนักวิทยาศาสตร์ จะเป็นพยานที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือ แต่พยานเหล่านั้น ก็จะเบิกความในเชิงวิชาการ เพราะไม่ใช่ประจักษ์พยานที่รู้เห็นเหตุการณ์การกระทำความผิดของจำเลย ดังนั้น คำเบิกความก็จะเป็นไปในเชิงของความเป็นไปได้ โดยจะไม่เบิกความยืนยันแน่ชัดว่าสารพิษหรือมลพิษที่เกิดขึ้นหรือที่ทำให้โจทก์ได้รับอันตรายเป็นสาร

พิษหรือมลพิษที่แพร่กระจายหรือรั่วไหลมาจากสถานทำการของจำเลย คำเบิกความดังกล่าวจึงรับฟังได้แต่ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะนำมาลงโทษจำเลย และโดยที่มาตรา 84 กำหนดหน้าที่นำสืบไว้ชัดเจนว่าใครกล่าวอ้าง ผู้นั้นมีหน้าที่นำสืบ หากฝ่ายที่มีหน้าที่นำสืบ (ซึ่งก็คือโจทก์นั่นเอง) ไม่สามารถนำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำผิด ศาลก็ต้องยกฟ้องโจทก์

ในการวินิจฉัยของศาลนั้น ศาลจะพิจารณาซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่าพยานหลักฐานฝ่ายใดมีน้ำหนักน่าเชื่อถือกว่ากัน แล้วจึงจะพิพากษาให้โจทก์หรือจำเลยชนะ แต่จากการที่กฎหมายกำหนดให้โจทก์เป็นฝ่ายมีหน้าที่นำสืบ ภาระหนักจึงตกอยู่แก่โจทก์ กระบวนพิจารณาความที่ใช้คดีสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันจึงยังไม่สามารถนำมาใช้ในการเรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การนำเอาหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาใช้ยังไม่เป็นการบรรเทาภาระการพิสูจน์ความผิดของผู้ก่อมลพิษได้อย่างแท้จริง

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว การที่โจทก์ซึ่งเป็นเอกชนนำคดีมาฟ้องต่อศาล โจทก์ยังมีภาระในการจัดทำคำฟ้อง ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีจึงเป็นภาระหนักแก่โจทก์ การขอฟ้องคดีแบบคนอนาถาก็ไม่ใช่เรื่องที่กระทำได้ง่าย เพราะผู้ร้องขอต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนยากจนจริง และคดีมีมูล ซึ่งในการพิจารณาว่ายากจนจริงหรือไม่นั้น ศาลยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนที่จะนำมาเป็นบรรทัดฐานว่าอย่างไรจึงถือว่ายากจน อย่างไรถือว่าไม่ยากจน และแม้ศาลจะยกเว้นค่าธรรมเนียมให้ บางครั้งอาจจะยกเว้นค่าธรรมเนียมเพียงบางส่วน แต่โจทก์ยังมีภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายอื่นๆ อยู่อีก กรณีจึงเป็นปัญหาแก่โจทก์ผู้เริ่มคดี และการนำวิธีพิจารณาความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมก็ก่อให้เกิดภาระแก่โจทก์ผู้เริ่มคดี และในกรณีที่มีโจทก์เป็นจำนวนมาก โจทก์แต่ละคนต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลทำให้คดีมาสู่การพิจารณาของศาลมากขึ้น ทำให้กระบวนพิจารณาต้องล่าช้าออกไป

ในการแก้ปัญหาเรื่องผู้เสียหายนั้น เมื่อพิจารณาหลัก Class Action ซึ่งเป็นหลักการฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายแทนประชาชนในกรณีที่ประชาชนจำนวนมากเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำเดียวกัน มีประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ร่วมกันในกลุ่ม โดยมีข้อเรียกร้องหรือข้อต่อสู้ของคู่ความผู้แทนอย่างเดียวกันกับกลุ่ม ซึ่งคู่ความผู้แทนได้ปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มอย่าง

เพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งผลของการดำเนินกระบวนการพิจารณากลุ่มดังกล่าวจะผูกพันอันเป็นหลักการที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีในกรณีที่มีผู้เสียหายจำนวนมากก็ ปรากฏว่าหลักการดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้เรียกร้องในคดีสิ่งแวดล้อมได้เพราะจำนวนค่าเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับไม่เท่ากัน ทำให้เกิดปัญหาในการพิสูจน์ ทั้งการใช้หลักดังกล่าวก็มีข้อเสียคือผลของคำพิพากจะผูกพันสมาชิกกลุ่มทั้งหากผู้แทนกลุ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาไปในทางที่เสียหายแก่สมาชิกกลุ่มผลของคำพิพากษานั้นจะผูกพันกลุ่มด้วย ในขณะที่หากใช้หลักการขอรวมการพิจารณาคดีตามมาตรา 28 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะเป็นการบรรเทาปัญหาการที่คดีมาสู่การพิจารณาของศาล โดยโจทก์แต่ละคนไม่เสียสิทธิในการนำพยานหลักฐานของตนเข้าสืบต่อศาลได้ ดังนั้นกระบวนการเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหายเกี่ยวกับความรับผิดของผู้ก่อมลพิษในต่างประเทศในเรื่องของ Class Action จึงไม่สามารถนำมาใช้ในคดีสิ่งแวดล้อมได้

สำหรับมาตรา 97 นั้น เนื่องจากมาตราดังกล่าวบัญญัติให้รัฐเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้ดำเนินคดีเอากับผู้ทำลายสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือคำว่า "รัฐ" ไม่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าหมายถึงหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาหรือมีอำนาจในการกำกับดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพยากรธรรมชาติ ใครจะทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินคดีของแต่ละหน่วยงานได้มีการศึกษาหลัก Citizen Suit ว่าควรจะนำมาใช้เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีสิทธิคดีแทนรัฐ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าหลักดังกล่าวในต่างประเทศใช้สำหรับการฟ้องรัฐหรือหน่วยงานของให้มีการบังคับการตามกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ที่บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมทั้งรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน แม้มาตรา 97 จะบัญญัติว่าเฉพาะรัฐเท่านั้นที่เป็นเจ้าของสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพยากรธรรมชาติ แต่รัฐในที่นี้ก็ถือว่าถือไว้เพื่อประชาชนและทำหน้าที่ในการปกป้องสิทธิแทนประชาชนจึงไม่ถือว่าเป็นการไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว หลักดังกล่าวจึงไม่สามารถนำมาแก้ไขปัญหาได้ สำหรับมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติปัจจุบันยังไม่มีใครสามารถตีมูลค่าออกมาเป็นตัวเงินได้

สำหรับการทฤษฎีความน่าจะเป็นมาใช้นั้น จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น แม้มตรา 96 จะนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาใช้เพื่อบรรเทาภาระการพิสูจน์ของโจทก์ที่ไม่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ตาม แต่โจทก์ก็ยังภาระในการที่ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เกิดขึ้นจากการกระทำของจำเลยหรือเกิดจากแหล่งมลพิษที่จำเลยครอบครองอยู่จริง ซึ่งการพิสูจน์ดังกล่าวนี้ทำได้ยากลำบากดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ทั้งการพิสูจน์จำนวนความเสียหายก็ทำได้ยากเช่นกัน ดังนั้น ในประเทศญี่ปุ่นจึงนำเอาทฤษฎีความน่าจะเป็นมาใช้เพื่อแก้ปัญหาการพิสูจน์ดังกล่าว โดยทฤษฎีความน่าจะเป็นนั้นเป็นทฤษฎีหนึ่งที่ขยายผลมาจากทฤษฎีว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล โดยโจทก์เพียงพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า ความเสียหายน่าจะเกิดจากโรงงานของจำเลยหรือการกระทำของจำเลยเพียงเท่านี้ ภาระการพิสูจน์จะถูกโอนไปยังจำเลยทันที ซึ่งจำเลยมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าตนไม่ได้เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น การนำทฤษฎีนี้มาใช้ จะทำให้โจทก์ผู้เริ่มคดีหมดปัญหาเรื่องที่ไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ว่าจำเลยเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย

นอกจากนี้ในการพิสูจน์เกี่ยวกับค่าเสียหาย หากนำทฤษฎีความน่าจะเป็นมาใช้กับการพิสูจน์จำนวนความเสียหาย โจทก์เพียงพิสูจน์ว่าการที่มลพิษแพร่กระจายไปดังกล่าว น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายในเรื่องใด และค่าเสียหายที่เกิดขึ้นน่าจะเป็นจำนวนเท่าใด เพียงเท่านี้ภาระการพิสูจน์ก็จะโอนไปยังจำเลยในการที่จะต้องพิสูจน์หักล้างในเรื่องดังกล่าว

ดังนั้นการนำทฤษฎีความน่าจะเป็นมาใช้เป็นแนวทางปรับปรุงทางกฎหมาย สบัญญัติและวิธีสบัญญัติจะเป็นประโยชน์แก่โจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมได้

ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปที่ได้กล่าวมาแล้ว มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้คือ

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมาตรา 96 เพื่อให้รัฐสามารถเข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองผู้เสียหายตามมาตรา 96 ได้ และแก้ไขมาตรา 97 โดยกำหนดผู้มีอำนาจใช้สิทธิเรียกร้องแทนรัฐให้ชัดเจนขึ้น

มาตรา 96

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96

ในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่เอกชนหรือเอกชนและรัฐพร้อมกันนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 เพื่อให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนผู้เสียหายที่เป็นเอกชนในคดีมลพิษได้ ก็เพื่อที่จะให้พนักงานอัยการได้มีอำนาจดำเนินคดีแทนเอกชนได้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 โดยควรกำหนดเงื่อนไขที่พนักงานอัยการจะสามารถเข้าใช้สิทธิดำเนินคดีแทนเอกชนที่เสียหายได้เฉพาะกรณีที่การดำเนินคดีดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมเท่านั้น

อย่างไรก็ดี การที่พนักงานอัยการจะเข้าใช้สิทธิดำเนินคดีแทนเอกชน ผู้เสียหายได้นั้น เอกชนหรือผู้เสียหายนั้นจะต้องร้องขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้แก่ตนโดยการร้องขอผ่านกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งกรมควบคุมมลพิษเมื่อได้รับคำร้องขอดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องพิจารณาว่ากรณีจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือไม่ แล้วจึงส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ หรือในกรณีที่กรมควบคุมมลพิษเห็นควรให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้แก่ผู้เสียหายด้วย ก็ให้ทำได้ ซึ่งคดีที่พนักงานอัยการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเอกชนดังกล่าว ควรได้รับการยกเว้นค่า ฤชาธรรมเนียมทั้งปวงด้วย

(2) ในกรณีที่ประชาชนเห็นว่าตนจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่จะมีการแพร่ของมลพิษ ประชาชนควรมีสติธิรณาคติมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามการกระทำนั้นได้ โดยที่ไม่ต้องรอให้ตนได้รับความเสียหายจากการแพร่กระจายของมลพิษนั้นเสียก่อน

มาตรา 97

(1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 97 โดยบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการดูแลรักษาหรือควบคุมกำกับดูแลทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีอำนาจดำเนินคดีได้

(2) ในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่หลายหน่วยงาน ควรจะให้หน่วยงานกลางที่มีหน้าควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อม เช่น กรมควบคุมมลพิษใช้สิทธิเรียกร้องแทนรัฐได้

2. แม้บทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 จะเป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงภาระหน้าที่นำสืบของโจทก์และจำเลยไว้อย่างสมดุล คือเท่าเทียมกันทั้งสองฝ่าย แต่โดยหลักการเช่นว่านี้ เมื่อนำมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อม จะทำให้ผู้เสียหายหรือโจทก์ตกอยู่ในสภาพที่เสียเปรียบ เพราะโจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมไม่สามารถหาพยานหลักฐานในขณะที่เกิดการกระทำความผิดขึ้น พยานหลักฐานที่โจทก์ได้มา เป็นพยานหลักฐานที่ได้มาหลังจากเกิดปัญหาขึ้นเป็นระยะเวลา นาน ทำให้พยานหลักฐานของโจทก์เป็นพยานหลักฐานที่ขาดน้ำหนัก ดังนั้นรัฐจึงควรที่จะได้มีการพิจารณาปรับแก้หรือจัดให้มีมาตรการรองรับความไม่สมบูรณ์ของมาตรการในการเรียกร้องค่าเสียหายของผู้เสียหาย เพื่อแก้ไขปัญหากับหน้าที่นำสืบและภาระการพิสูจน์ของโจทก์ที่จะต้องพิสูจน์ถึงความล้มพันธ์ระหว่างการกระทำและผล จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 96 โดยให้นำเอาทฤษฎีความน่าจะเป็นมาใช้ในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยและจำนวนความเสียหาย ภายใต้หลักหน้าที่นำสืบและภาระการพิสูจน์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 84

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการที่โจทก์ตามมาตรา 96 ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี จึงควรบัญญัติละกำหนดให้คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่ได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายทั้งปวง

เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นไปโดยเอื้อประโยชน์แก่โจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อม จึงเห็นควรจะมีกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมแยกต่างหากจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง