

อุทากรณ์แม่เมาะ : ความเสียหายต่อสุขภาพและชีวิต



คดีสารพิษจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ถือเป็นอุทากรณ์คดีสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจ ที่มาของเรื่องนี้สืบเนื่องจากชาวบ้านซึ่งอาศัยอยู่ในอำเภอแม่เมาะ จ.ลำปาง อันเป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิงผลิตกระแสไฟฟ้า ได้ประสบปัญหามลพิษจากฝุ่นละอองและก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์แพร่กระจายจนส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีทั้ง 19 ส่วนวน (131 คน) เจ็บป่วยเป็นโรคปอดอักเสบจากฝุ่นหิน และโรคพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์ จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ เพื่อขอให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าสูญเสียรายได้จากการประกอบอาชีพ และค่าเสียหายจากการเสื่อมสมรรถภาพและสุขภาพอนามัย พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีพอย่างปกติสุขและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย รวมทั้งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้มุ่งส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมคุ้มครองสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชน ควบคุมมาตรฐานมลพิษจากแหล่งกำเนิด เยียวยาทางแพ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษตลอดจนลงโทษผู้กระทำผิดตามกฎหมายดังกล่าว

ชาวบ้านแม่เมาะจึงได้รวมตัวกันยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในข้อหาละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่) ได้มีคำวินิจฉัยฟ้องกันว่า กรณีมลภาวะจากฝุ่นละอองตามฟ้องนั้น จากการเก็บตัวอย่างและตรวจวัดค่าเฉลี่ยของฝุ่นละอองในพื้นที่ดังกล่าวโดยอาจารย์ภาควิชาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมฯ มหาวิทยาลัยรังสิตพบว่า ฝุ่นละอองส่วนมากมีแหล่งที่มาจากการเผาไหม้มวลชีวภาพและรถยนต์ มิได้เกิดจากการปล่อยทิ้งอากาศเสียของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ และเมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยฝุ่นละอองกับพื้นที่อื่นๆ ทั่วประเทศแล้วไม่มีความต่างกัน ประกอบกับโรงไฟฟ้าฯ ได้มีการติดตั้งเครื่องกำจัดฝุ่นชนิดไฟฟ้าสถิตแรงสูง รวมทั้งมีมาตรการต่างๆ ในการควบคุมฝุ่นละอองภายในบริเวณโรงไฟฟ้าฯ รวมทั้งไม่พบว่ามีพนักงานเจ็บป่วยเป็นโรคปอดอักเสบจากฝุ่นหิน จึงยังถือไม่ได้ว่าโรงไฟฟ้าแม่เมาะได้ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของฝุ่นละอองที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

สำหรับประเด็นปัญหาสถานะที่เกิดจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ นั้น ศาลเห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรฐานคุณภาพอากาศโดยทั่วไปได้กำหนดค่าก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์เฉลี่ยไม่เกิน 780 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งเป็นระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานฉบับสมบูรณ์ แนวทางการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าของคณะอนุกรรมการศึกษา แนวทางการแก้ไขปัญหาการ

ดำเนินการของ กฟผ.แม่เมาะ ที่ได้รวบรวมข้อมูลผลการตรวจวัดปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ ในช่วงเวลา 70 เดือน พบว่าในช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2535 จนถึงเดือนสิงหาคม 2541 มีกรณีค่าเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งจังหวัดลำปางได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านการแพทย์จากกรณีปัญหาดังกล่าวและ กฟผ.ได้จ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนแก่ราษฎรที่ได้รับผลกระทบรายละ 3,000 บาท ซึ่งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่มีราษฎรฟ้อง กฟผ.เป็นคดีแพ่งต่อศาลจังหวัดลำปางและศาลวินิจฉัยว่ามลภาวะในอากาศเกิดจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จึงพิพากษาให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์

จากข้อเท็จจริงทั้งหมดจึงฟังได้ว่า โรงไฟฟ้าแม่เมาะได้ปล่อยทั้งก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ออกสู่บรรยากาศ โดยไม่ได้บำบัดหรือควบคุม จนทำให้มีปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่เป็นอันตรายต่อประชาชนคือมีค่าเฉลี่ยเกินกว่า 780 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และบางครั้งก็เกินกว่า 1,300 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ตามที่ประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2538)ฯ กำหนดไว้ อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แม้ว่าต่อมา กฟผ.จะได้ติดตั้งเครื่องกำจัดก๊าซ FGD ในโรงไฟฟ้าฯแล้ว แต่ก็มิได้ดูแลบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติ คือสามารถใช้งานได้เพียง 2 เครื่อง จาก 8 เครื่อง กรณีจึงมิใช่เหตุสุดวิสัยที่จะเป็นเหตุยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อไม่ต้องรับผิดชอบได้



ศาลปกครองสูงสุดจึงยืนตามศาลปกครองชั้นต้นตัดสินให้ กฟผ.ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนี้

1. กรณีขอให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล โดยข้อเท็จจริง กฟผ.ได้ออกไปทำการตรวจรักษาราษฎรเป็นประจำทุกสัปดาห์และเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลตลอดจนค่าพาหนะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกให้ กฟผ.ชดใช้ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ได้อีก
2. กรณีค่าขาดประโยชน์ในการประกอบอาชีพ และค่าทดแทนความสูญเสียโอกาสที่จะดำรงชีวิตอย่างปกติสุข เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้เสนอพยานหลักฐานให้เห็นว่าโรคดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพจนขาดประโยชน์จากการประกอบอาชีพอย่างไร หรือทำให้สูญเสียโอกาสที่จะดำรงชีวิตอย่างคนปกติสุขอย่างไร และผู้ฟ้องคดีแต่ละรายประกอบอาชีพหรือมีรายได้เท่าไร จึงทำให้ไม่อาจเรียกค่าเสียหายในส่วนนี้ได้
3. กรณีค่าทดแทนการเสื่อมสมรรถภาพ สุขภาพและอนามัย และความสูญเสียทางด้านจิตใจ ข้อเท็จจริงตามรายงานฉบับสมบูรณ์ของคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาจากการดำเนินการของโรงไฟฟ้าแม่เมาะฯ พบว่า จากการตรวจสอบในช่วงเวลา 70 เดือน พบว่ามี 67 เดือน ที่โรงไฟฟ้าฯ ปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ มีค่าเฉลี่ยฯ เกินกว่าที่มาตรฐานกำหนด โดยจำนวนไม่น้อยกว่า 278 ครั้ง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ ได้รับผลกระทบเจ็บป่วยจากสารพิษ มีอาการเวียนศีรษะ แน่นหน้าอก แสบคอ เยื่อบุตาและจมูกแดง อันกระทบต่อสุขภาพ อนามัย เสื่อมสมรรถภาพและกระทบต่อสภาพจิตใจของผู้ฟ้องคดี จึงเห็นสมควรกำหนดค่าเสียหายดังนี้

- กรณีปล่อยปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์มีค่าเฉลี่ยเกินกว่า 780 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร แต่ไม่เกิน 1,300 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร กำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีรายละ 300 บาทต่อครั้ง
- กรณีปล่อยปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์มีค่าเฉลี่ยเกินกว่า 1,300 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร กำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีรายละ 600 บาทต่อครั้ง
- สำหรับในกรณีปล่อยปริมาณก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์มีค่าเฉลี่ยเกินกว่า 1,300 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ในช่วงซึ่งมีประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2538)ฯ ใช้บังคับแล้ว แต่ กพผ.ก็ยังมีได้ดำเนินการบำบัดหรือควบคุมการปล่อยสารพิษดังกล่าว ถือว่าเป็น**พฤติการณ์ที่มีความร้ายแรงและเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย** อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ประกอบกับไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับโทษใดๆ จากการกระทำดังกล่าว ฉะนั้นเพื่อให้เกิดความระมัดระวังมิให้เกิดการแพร่กระจายของมลพิษเช่นนี้อีก จึงกำหนดค่าเสียหายกรณีนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีรายละ **1,200 บาทต่อครั้ง** ซึ่งผู้ฟ้องคดีรายใดจะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายในส่วนนี้เพียงใด ต้องพิจารณาจาก**ระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีรายนั้นอาศัยอยู่ในพื้นที่จริงเป็นสำคัญ** โดยผู้ฟ้องคดีรายใดอยู่ในพื้นที่ตลอดระยะเวลาช่วงเดือนพฤศจิกายน 2535 ถึงเดือนสิงหาคม 2541 ให้มีสิทธิรับค่าสินไหมทดแทนกรณีนี้เป็นเงินทั้งสิ้น 246,900 บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีรายอื่นให้มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนกรณีนี้ตามระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่จริง (อ.730-748/2557)

จะเห็นได้ว่า คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยเหมือนกันในส่วนเนื้อหาของคดี หากแต่ต่างกันตรงที่ศาลปกครองเชียงใหม่ได้วินิจฉัยในส่วนเงื่อนไขการฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีบางรายได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลชั้นระยะเวลาการฟ้องคดี คือเกิน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (คือถือเอาวันที่มีใบรับรองแพทย์ว่าเป็นโรกระบบทางเดินหายใจ) เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยความเสียหายตามคำตัดสินของศาลปกครองเชียงใหม่ ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งสุดท้ายแล้วศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีบางรายตามที่อุทธรณ์นี้ เป็นผู้ยื่นฟ้องคดีนี้ภายในเวลาที่กำหนด เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าแม้ตามใบรับรองแพทย์ที่ออกในปี 2545 จะระบุว่าป่วยเป็นโรคเกี่ยวกับทางเดินหายใจ แต่โรคเกี่ยวกับทางเดินหายใจนั้นมีหลายประเภท ซึ่งการที่แพทย์จะวินิจฉัยให้แน่ชัดว่าเป็นโรกระบบทางเดินหายใจที่เกิดจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์นั้น ย่อมต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้ง 19 ส่วนวน รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าในปี 2546 ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้ง 19 ส่วนวนยื่นฟ้องคดีนี้โดยมีลักษณะเฉพาะแห่งคดีอย่างเดียวกันคือการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากความเจ็บป่วยเนื่องจากได้รับสารพิษจากโรงไฟฟ้าฯ การที่ผู้ฟ้องคดีรายสุดท้ายนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ 29 สิงหาคม 2546 จึงยังถือว่าอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดี 1 ปี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ถือเป็นตัวอย่างของการลุกขึ้นมาต่อสู้ของชาวบ้านเพื่อปกป้องรักษาสีทิวทัศน์ของตัวเองในการที่จะดำรงชีพอย่างปกติสุขในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอันเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติรับรองไว้ และถือเป็นอนุทนายธรรมที่สำคัญสำหรับการประกอบกิจการต่างๆ ที่มีสารพิษมาเกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ดำเนินกิจการจะต้องควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐานและต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพราะความเสียหายที่เกิดแก่สุขภาพ อนามัย หรือกระทบต่อชีวิตของบุคคลนั้น เป็นเรื่องสำคัญที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง แม้ความเสียหายดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้สามารถชดเชยหรือชดใช้เป็นตัวเงินได้ ซึ่งก็คือ**ความเป็นธรรมตามกฎหมาย “หากแต่ความเป็นธรรมในความเป็นจริง”**นั้น เงินไม่อาจชดเชยความเสียหายต่อสุขภาพและชีวิตดังกล่าวได้เลย ฉะนั้น ผู้ดำเนินกิจการจึงพึงต้องระลึกรังใจเขาใจเรา และพึงตระหนักในสิทธิซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ !!!

ครองธรรม ธรรมรัฐ

