

การศึกษาโอกาสและความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือ
ผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม :
วิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง



นายณัฐพร โตประยูร

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2550

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

TO STUDY ON OPPORTUNITY AND NECESSITY OF
LEGAL AID FUND FOR INDUSTRIAL VICTIMS
: POLITICAL ECONOMY ANALYSIS



Mr. Nataporn Toprayoon

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2007

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การศึกษาโอกาสและความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับ
ความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม :วิเคราะห์ทาง
เศรษฐศาสตร์การเมือง

โดย

นายณัฐพร โตประยูร

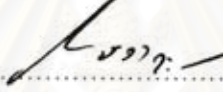
สาขาวิชา

เศรษฐศาสตร์การเมือง

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ

คณะกรรมการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับเป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ



..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.โสทธิธร มัลลิกะมาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ)


..... กรรมการ
(ดร.ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์)

ณัฐพร โดประยูร : การศึกษาโอกาสและความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม : วิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง.
TO STUDY ON OPPORTUNITY AND NECESSITY OF LEGAL AID FUND FOR INDUSTRIAL VICTIMS : POLITICAL ECONOMY ANALYSIS อ. ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ, 204 หน้า.

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหามลพิษจากภาคอุตสาหกรรมและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับคนงานและประชาชน ปัญหาในการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายในกระบวนการยุติธรรม ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในเรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมถึงศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้ง "กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม" มีระเบียบวิธีวิจัย 2 วิธี คือ การวิจัยเอกสาร และการศึกษาข้อมูลภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

จากกรณีศึกษาปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม คือ โรงผลิตไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ และโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด พบว่า ประชาชนในบริเวณใกล้เคียงรอบ ๆ โรงไฟฟ้าเจ็บป่วยด้วยโรคระบบทางเดินหายใจ ปอดอักเสบเรื้อรัง อันมีผลมาจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ คนงานโรงงานทอผ้าฯ ได้รับเอาฝุ่นฝ้ายเข้าไปในปอดและป่วยเป็นโรค "บิสซิโนซิส" (Byssinosis) เป็นโรคระบบทางเดินหายใจ มีการหายใจติดขัด เหนื่อยหอบ ไอเรื้อรัง ประชาชนจากกรณีศึกษาทั้งสองกรณีที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษอุตสาหกรรมได้เรียกร้องค่าเสียหายทั้งจากหน่วยงานของรัฐและเรียกร้องผ่านศาลยุติธรรม แต่มาตรการที่มีอยู่ก็ไม่สามารถเยียวยาบรรดาผู้ได้รับความเสียหายและผลกระทบได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องข้อจำกัดของกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่มีได้มีวัตถุประสงค์ครอบคลุมถึงประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องหามาตรการมาแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ โดยใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่กับมาตรการทางกฎหมายโดยการจัดตั้งกองทุนทดแทนเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม โดยมีต้นแบบมาจากกองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น ที่ประสบผลสำเร็จอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหามลพิษรวมถึงการเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบและความเสียหาย

สาขาวิชา.....เศรษฐศาสตร์การเมือง..... ลายมือชื่อนิสิต.....
ปีการศึกษา.....2550..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

468 59939 29 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEY WORD: TO STUDY / NECESSITY / LEGAL AID FUND / INDUSTRIAL VICTIMS
/ POLITICAL ECONOMY

NATAPORN TOPRAYOON : TO STUDY ON OPPORTUNITY AND NECESSITY
OF LEGAL AID FUND FOR INDUSTRIAL VICTIMS : POLITICAL
ECONOMY ANALYSIS. THESIS ADVISOR : ASST. PROF. Voravids Charoenloet
Ph.D., 204 pp.

This research aims to investigate pollution problem from industry and the impacts on workers and people, compensation problem for damage in judicial system, the limitation of the Environmental Promotion and Conservation Act : 1992, and the proper establishment of "The fund for the industrial pollution sufferers". The study was conducted by documentary analysis and in-depth interview.

The case study of industrial pollution, Mae moh electrical generating factory and Khungthep textile factory, found people living nearby electrical generating factory have got chronic lungs diseases caused by sulfur dioxide. The workers in textile factory who inhale cotton dusts get "Byssinosis" disease causing wheezing, shortness of breathing, tightness of the chest, and coughing. The victims of two cases study have sued for compensation from both government sector and through court, but the existing measure can not alleviate their problems. Moreover there is the problem of limitation on environmental fund which does not cover the industrial polluted sufferers. So the government should use the economic and legal measures to recover those sufferers by establishing the remuneration fund. This remuneration fund should resemble the successful environmental fund in Japan.

Field of study.....Political Economy..... Student's signature.....
Academic year 2007..... Advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนกราบขอบพระคุณท่านผู้มีอุปการคุณทุกท่านที่มีส่วนให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านอาจารย์ รองศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ ผู้มีส่วนสำคัญในการทำวิทยานิพนธ์นี้ ท่านได้ให้ความเมตตากรุณาแก่ผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง นับตั้งแต่ปูพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์การเมือง จนสามารถเสนอเป็นหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้ และท่านยังได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาควบคุมการเขียนวิทยานิพนธ์ โดยตลอดเวลาที่ท่านได้ให้ความรู้ คำแนะนำ แนวทางการเขียน และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้เขียน และพาไปสัมภาษณ์ผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งเป็นความกรุณาอย่างสูงที่ผู้เขียนมีโอกาสสัมภาษณ์ได้และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ที่กรุณาได้รับประธานสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร. ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์ และ รองศาสตราจารย์ ดร. กนกศักดิ์ แก้วเทพ ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาส เป็นอย่างสูงที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์แก่ผู้เขียน ทั้งด้านข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับ “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหา มลพิษทางอุตสาหกรรม” อนึ่งหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบความดีเหล่านี้แด่บิดา มารดา ผู้มีพระคุณต่อผู้เขียนตลอดชีวิต ที่ได้ให้การอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาแก่ผู้เขียนตั้งแต่เด็กจนโต ตลอดจนคณาจารย์ ญาติพี่น้อง และผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน ที่ได้ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	7
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย.....	6
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
2.1 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวทางสถาบันนิยม.....	8
2.1.1 แนวการศึกษาเชิงสถาบัน.....	8
2.2 แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยสวัสดิการและความยากจน.....	10
2.2.1 มิติของความยากจนและความด้อยโอกาสของคนยากจนกลุ่มต่างๆ..	10
2.3 แนวคิดด้านสวัสดิการสังคม.....	11
2.4 แนวคิดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย.....	12
2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	13
บทที่ 3 ผลกระทบจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม.....	21
3.1 โครงการ โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าถ่านหิน อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง.....	23
3.1.1 ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ.....	23
3.1.2 ความเรียงรังของปัญหาและกระบวนการแก้ไขปัญหาตามแนวทาง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน.....	28

3.1.3 ปัญหาและความต้องการการเข้าถึงการรับดูแล พื้นที่ เยียวยา ของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลภาวะสิ่งแวดล้อม.....	31
3.2 บริษัท โรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด.....	32
3.2.1 ความเป็นมา.....	32
3.2.2 ผลกระทบของการดำเนินกิจการต่อพนักงานในโรงงาน.....	32
3.2.3 ผลเสียหายจากการได้รับฝุ่นฝ้ายเป็นโรคบิสซิโนซิส.....	33
3.3 สรุปปัญหาและอุปสรรคของบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลภาวะ จาก กรณีศึกษา.....	43
บทที่ 4 ข้อจำกัดทางกฎหมายและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม.....	44
4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518.....	44
4.1.1 ข้อจำกัดของ พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม ปี 2518.....	47
4.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.....	47
4.2.1 โครงสร้างของพระราชบัญญัติ ฯ.....	48
4.2.2 มาตรการการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม.....	49
4.2.3 สิทธิของประชาชน.....	54
4.2.4 กรณีได้รับผลกระทบจากปัญหาสภาวะแวดล้อม.....	55
4.3 กองทุนสิ่งแวดล้อม.....	67
4.3.1 การตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม.....	67
4.3.2 รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม.....	70
4.3.3 คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม.....	71
4.3.4 การจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม.....	72
4.3.5 ผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม.....	78
4.4 ข้อจำกัดของกฎหมายในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม.....	84

บทที่ 5 กองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Compensation Fund) ของ	
ประเทศไทย.....	86
5.1 แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุน.....	87
5.2 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน.....	88
5.3 แหล่งที่มาของทุน.....	88
5.4 รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน.....	89
5.5 การบริหารกองทุน.....	89
5.6 ผู้เสียหายที่ได้รับการคุ้มครอง.....	90
5.7 การรวบรวมค่าทดแทน.....	95
บทที่ 6 และความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหา	
มลพิษทางอุตสาหกรรม.....	97
6.1 ปัญหาและความเป็นไปในการจัดตั้งกองทุนทดแทน.....	97
6.2 ความเป็นไปได้ในการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม	
พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.....	111
6.2.1 แนวความคิดในการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุน	
สิ่งแวดล้อมให้คุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษใน	
สิ่งแวดล้อม.....	111
6.2.2 วัตถุประสงค์ของกองทุน.....	112
6.2.3 รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน.....	113
6.2.3.1 แหล่งที่มาของทุน.....	113
6.2.3.2 การบริหารกองทุน.....	116
6.2.4 กระบวนการได้รับค่าทดแทน.....	118
6.2.4.1 ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน.....	118
6.2.4.2 ประเภทของค่าทดแทน.....	120
6.2.4.3 วิธีการและขั้นตอนในการได้รับค่าทดแทน.....	121
6.3 ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหา	
มลพิษทางอุตสาหกรรม.....	123
วัตถุประสงค์ของกองทุน.....	123

	หน้า
แหล่งที่มาของเงินทุน.....	125
ขอบเขตของการจ่ายเงินทดแทน	129
การบริหารกองทุนฯ.....	131
บทที่ 7 สรุปและข้อเสนอแนะ.....	136
7.1 ข้อเสนอสรุป.....	136
7.2 ข้อเสนอแนะ.....	139
รายการอ้างอิง.....	144
ภาคผนวก.....	148
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	204

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สี่ทศวรรษของการพัฒนาอุตสาหกรรมตามทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่มุ่งเน้น “ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการเพิ่มรายได้” ของประเทศ ทำให้ประเทศไทยเดินไปสู่แนวหน้าของประเทศในกลุ่มอาเซียนที่มีการเร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉลี่ยจะอยู่ประมาณร้อยละ 6-7 ช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี 2541 แต่อย่างไรก็ตาม การวัดอัตราการเติบโตโดยพิจารณาจากการขยายตัวของ GDP นั้น อาจจะไม่สะท้อนตัวเลขจริงเพราะยังไม่ได้นับรวมต้นทุนทางสังคม (สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ) ซึ่งต้นทุนเหล่านี้ เป็นต้นทุนแอบแฝงภายใต้กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม (Hidden Cost) รวมทั้งผลกระทบทางด้านคุณภาพชีวิตและจิตใจ (วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2547, หน้า 1) การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญสูงแก่อุดมการณ์ที่เน้นเศรษฐกิจเพื่อกำไร โดยละเลยเรื่องเศรษฐกิจเพื่อสังคม ได้มีการดำเนินการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในกระบวนการผลิตอย่างกว้างขวาง ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีการพิทักษ์รักษาคุณภาพทางสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด (ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์, 2542, หน้า 142) ทำให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษขยายตัวเพิ่มขึ้นพร้อม ๆ กับการพัฒนาอุตสาหกรรม สิ่งที่เป็นปัญหามาตามก็คือ ไม่ว่าจะเป็นอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตได้ปรากฏข้อเท็จจริงขึ้นมาแล้วว่า ปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อทรัพย์สิน ชีวิต ร่างกาย อนามัยของประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง รวมทั้งคนงานที่ทำงานในกระบวนการผลิตโดยตรง ที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้หลายกรณี เช่น

กรณีที่ 1 ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ที่เกิดจากโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า โดยใช้ถ่านหินที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง อากาศเป็นพิษดังกล่าว เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการทางด้านพลังงานเพื่อจะใช้ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งกลายเป็นต้นเหตุของปัญหามลพิษ ที่ส่งผลร้ายก่อให้เกิดการระคายเคืองต่อเยื่อผิวหนังตามร่างกาย เยื่อบุทางเดินหายใจ และเป็นพิษต่อระบบประสาทสัมผัส มีผลต่อสุขภาพอนามัยของคนและสัตว์เลี้ยง รวมถึงพืชผักสวนครัวและไม่ยืนต้นต่าง ๆ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2542, หน้า 124)

กรณีที่ 2 บริษัทโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด ซึ่งประกอบอุตสาหกรรมการปั่นด้ายและทอผ้า กระบวนการผลิตเส้นด้ายและทอผ้าดังกล่าว จะมีฝุ่นฝ้ายเกิดขึ้นตลอดเวลา เป็นผลให้คนงาน

ต่าง ๆ ป่วยเป็นโรคบิสซิโนซิส จนเกิดเป็นคดีฟ้องร้องกันและศาลแรงงานได้มีคำพิพากษาให้ฝ่าย
 คนงานได้รับค่าชดเชยความเสียหายจากการกระทำละเมิดของโรงงาน ซึ่งตามกระบวนการยุติธรรม
 กว่าลูกจ้างจะได้รับค่าเสียหายก็เป็นเวลาหลายปี และค่าเสียหายที่ได้รับนั้น ก็ไม่สามารถทดแทนความ
 เสียหายที่เกิดขึ้นได้จริง (คำพิพากษาศาลแรงงานคดีโรคบิสซิโนซิส , 2538)

จากกรณีตัวอย่างที่นำมาเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพอนามัยของคนงานและประชาชนผู้ยากจนเป็นอย่างยิ่ง
 เพราะเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้วคนงานและประชาชนผู้ยากจนไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหานี้ได้ จำเป็นต้อง
 รับและอยู่กับปัญหานั้น ทำให้คนงานและประชาชนกลุ่มนี้ ซึ่งหมายถึง จนทรัพย์สิน จนสิทธิและ
 โอกาส จนอำนาจ จนศักดิ์ศรี มีความยากลำบากอยู่แล้ว ต้องเผชิญกับปัญหาที่หนักขึ้น เหตุการณ์เหล่านี้
 จะไม่เกิดขึ้นเลย ถ้าการพัฒนาเป็นไปอย่างรอบด้าน ไม่มุ่งเน้นเพียงด้านใดด้านหนึ่ง มีแผนการรองรับ
 อย่างครอบคลุม จึงเป็นที่น่าเสียดายว่า สังคมเราปล่อยให้เหตุการณ์ที่หลีกเลี่ยงได้เช่นนี้เกิดขึ้นซ้ำแล้ว
 ซ้ำเล่าได้อย่างหน้าตาเฉย องค์ประกอบสังคมทุกส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ประชาชน องค์กรเอกชน
 ฯลฯ ยังไม่สามารถสร้าง กลไกเตือนภัยหรือป้องกันหรือลดความเสี่ยงภัยจากปัญหามลพิษที่มี
 ประสิทธิภาพได้ และเมื่อเกิดอุบัติเหตุด้านมลพิษขึ้นแล้ว ก็ยังไม่มีกลไกรองรับเหตุฉุกเฉินที่ดี (เรื่องเชช
 ศรีวรรณนะ, 2531 , หน้า 3) รัฐบาลก็มีได้มีนโยบายและการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพพอที่จะกล่าว
 อ้างได้ว่าเป็นมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมที่ดีมีประสิทธิภาพ
 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาในด้านการเยียวยา ในกรณีที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากมลพิษนั้น
 จะเห็นว่าไม่มีนโยบายและการดำเนินการใดที่มีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิและเป็นการเยียวยาผู้ถูก
 ผลกระทบได้เลย เรื่องของการรองรับและจัดการปัญหาในระยะยาวไม่ได้รับการนึกถึง ขณะที่การ
 ชดเชยที่สมน้ำสมเนื้อก็ถูกมองข้ามไปในแง่การชดเชย เป็นไปไม่ได้แล้วที่จะได้รับการหยิบยื่นให้
 จากมือผู้กระทำผิด แต่ที่ไม่น่าเป็นไปด้วยก็คือ การที่ตัวกลางอย่างรัฐบาล ก็ละเลยที่จะให้การดูแลใน
 เรื่องนี้ ยังคงเป็นภาระของผู้ประสบภัยเองที่จะต้องเรียกร้องความเป็นธรรมให้แก่ตัวเอง ซึ่งก็ดำเนิน
 ไปในท่ามกลางการถูกกล่าวหาและให้ร้าย ตั้งแต่ระดับเบาจนถึงรุนแรง เช่น ลำออย เรียกร้องมากไป
 ไม่รู้จักพอ สร้างความวุ่นวายทำลายบรรยากาศการลงทุน ทำลายชาติ ฯลฯ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และ
 คณะ , 2531 , หน้า 2) การที่รัฐกลับมาสนใจปัญหาสิ่งแวดล้อม ก็เนื่องจากโดยอิทธิพลจากการตื่นตัว
 ของนานาชาติในการเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อม และเพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องของกลุ่มอนุรักษ์
 สิ่งแวดล้อมเท่านั้น กับการสร้างมาตรฐานแรงงาน ประกอบกับประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหามลพิษ
 ในสิ่งแวดล้อมเป็นระยะ ๆ ทำให้เกิดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ รัฐในอดีตจึง

ได้หันมาสนใจสิ่งแวดล้อมมากขึ้น และนำมาตราเป็นบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518

แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อให้มีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ดูแลจัดการในเรื่องสิ่งแวดล้อม คือ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเท่านั้น จึงไม่มีเนื้อหาสาระของกฎหมายครอบคลุมไปถึงการป้องกันแก้ไขปัญหาและการจัดการสิ่งแวดล้อมในทุกด้านอย่างเป็นระบบ และในที่สุดก็ถูกยกเลิกไป (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ , 2542 , หน้า 159) ทว่าสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นจากการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ถูกนำมาปรับปรุงแก้ไข โดยเฉพาะยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยมีวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็ตาม อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ดูจะไม่ได้รับการคลี่คลายไปในทางดีนักตามที่คาดหวังไว้ ถึงแม้พระราชบัญญัติฉบับนี้ จะกำหนดให้มีกองทุนสิ่งแวดล้อม แต่วัตถุประสงค์ของกองทุนมุ่งเน้นเฉพาะเพื่อการจัดการฟื้นฟูและส่งเสริมสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองสิทธิและการเยียวยาแก่ประชาชนผู้ถูกผลกระทบจากมลพิษได้เลย ซึ่งย่อมความหมายว่า เมื่อใดก็ตามที่ประชาชนได้รับความเสียหาย เขาย่อมจะต้องดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีชั้นศาล ซึ่งเป็นทางเลือกที่เหลืออยู่ของผู้ประสบภัย แต่การเข้าสู่กระบวนการทางศาลบางครั้งก็เป็นอีกน้ำหนักรหนึ่ง ที่กดทับให้ใช้ชีวิตบิดเบี้ยวเพิ่มขึ้น ทั้งภาวะทางเศรษฐกิจ ภาระที่โจทก์ต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ความผิดของจำเลย การถูกข่มขู่หรือคุกคาม แต่การใช้สิทธิทางศาล ซึ่งผู้เสียหายหรือโจทก์ จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าจำเลยเป็นผู้ก่อมลพิษ และผู้เสียหายหรือโจทก์ได้รับความเสียหายจากมลพิษนั้น การพิสูจน์ให้ศาลเห็นตามที่โจทก์หรือผู้เสียหายกล่าวอ้างนั้น เป็นการยากต่อการพิสูจน์ เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่ต้องใช้พยานหลักฐานทางด้านวิทยาศาสตร์เพื่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงค่อนข้างมาก เช่น การกล่าวอ้างว่าโรงงานอุตสาหกรรมจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม มีผลทำให้โจทก์เสียหาย โจทก์จึงมีหน้าที่นำสืบให้ศาลเห็นถึงความเสียหายที่เกิดจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม ทว่า ปัญหาที่คือโจทก์นำสืบพิสูจน์ได้อย่างไร หากโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยสารพิษ ซึ่งเป็นของเสีย (Waste) ออกสู่สิ่งแวดล้อมแล้วสารพิษเหล่านั้นได้สะสมในสิ่งแวดล้อมและในร่างกายจนทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อและชี้ชัดลงไปว่าจำเลยได้กระทำความผิดและการฟ้องร้องตามกระบวนการยุติธรรม ต้องเสียค่าธรรมเนียมวางศาล ซึ่งผู้ถูกผลกระทบเป็นผู้ยากจนก็ไม่อาจนำค่าธรรมเนียมมาวางศาลได้ เช่น กรณีการฟ้องศาลปกครองในคดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ซึ่งโจทก์จะต้องเสียค่าธรรมเนียมการวางศาลเป็นต้นและผู้ถูกผลกระทบไม่มีโอกาสที่จะไปจ้างทนายความที่มี

ความรู้ความสามารถเฉพาะมาเป็นทุนว่าความให้เนื่องจากไม่มีเงินค่าจ้าง จะทำได้เพียงไปขอความช่วยเหลือจากสภาพนายความหรือจากศูนย์ช่วยเหลือทางกฎหมาย ก็จะได้ทนายความที่ยังไม่มีความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทำให้การดำเนินคดีเรียกร้องค่าเสียหายไม่เป็นผล การฟ้องคดีทางศาลเป็นปัญหาที่ยุ่งยากสำหรับผู้เสียหายมาก ปรากฏว่าคดีดังกล่าวไม่ค่อยเกิดขึ้นบ่อยนัก ซึ่งก็เท่ากับว่าประชาชนต้องมารับเคราะห์ที่ตนไม่ได้ก่อขึ้นมาเอง เมื่อพิจารณา “ผู้ได้รับผลกระทบ” จะพบปัญหาคล้าย ๆ กัน กล่าวคือ ปัญหาสุขภาพความปลอดภัยไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะตัวบุคคลผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงเท่านั้น แต่ส่งผลกระทบทางอ้อมไปถึงครอบครัวและคนรอบข้างด้วย กรณีที่หัวหน้าครอบครัว (ชาย) เสียชีวิต ทำให้ครอบครัวขาดหลักประกันทางรายได้ ขาดความมั่นคงในชีวิตและมีฐานะยากจนลงแบบเฉียบพลัน ผู้หญิงต้องแบกภาระครอบครัว เช่น ค่าเช่า ค่ากิน ค่าเล่าเรียน และค่าเลี้ยงดูพ่อแม่สามี ในกรณีผู้เสียชีวิตเป็นหญิง ผลกระทบที่เห็นได้โดยตรง คือ ครอบครัวแตกแยกปัญหาของเด็กที่เติบโตขึ้นมาแต่ขาดความอบอุ่น เช่น พ่อมีเมียใหม่ ลูกถูกขยาดเลี้ยง เป็นต้น (วรวิทย์ เจริญเลิศ , 2547 , หน้า 4) ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น นักเศรษฐศาสตร์เรียกความขัดแย้งชนิดนี้ว่า เป็นความขัดแย้งที่มีเหตุผล เนื่องจากเป็นความขัดแย้งที่มีผลประโยชน์ทางธุรกิจ ซึ่งโดยปกติสามารถนำไปสู่ข้อยุติได้ ในการจัดการกับปัญหามลพิษในอุตสาหกรรมนั้น อาจกล่าวได้ว่า มาตรการทางกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศที่ใช้เป็นหลักในการควบคุมดูแลปัญหามลพิษ ซึ่งมาตรการดังกล่าวยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก ทำให้ไม่สามารถควบคุมดูแลจัดการกับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ในการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงควรมีมาตรการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อป้องกัน ควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ควบคู่ไปกับมาตรการกฎหมาย คือ มาตรการบังคับควบคุมโดยตรง (Command Control) จะเกิดผลดีต่อการจัดการกับปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมหลายประการ เช่น จะลดภาระของรัฐในส่วนของการกำจัดมลพิษโดยรัฐไม่จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณและเจ้าหน้าที่เพื่อการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดเช่นเดิม ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องลดต้นทุนการผลิตโดยการพัฒนาหรือปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตไปสู่เทคโนโลยีที่สะอาดเพื่อที่จะไม่ต้องนำค่าบำบัดมลพิษไปรวมเป็นส่วนหนึ่งของราคาและยังก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม เกิดความเสมอภาคในสังคม เป็นไปตามหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมถือหลัก Polluter Pays Principle นอกจากผลดีทางด้านสังคมแล้ว ยังก่อให้เกิดผลดีต่อการแก้ไขจุดอ่อนและเสริมช่องว่างของมาตรการทางกฎหมายเดิม คือ ความไม่สมบูรณ์ของการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สุดกระบวนการ ความหย่อนยานของกลไกภาครัฐ การขาดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย โดยมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ จะเสริมสร้างความไม่มีประสิทธิภาพของมาตรการ

ทางกฎหมายโดยตรงได้เป็นอย่างดี ปัญหาในทำนองนี้ประเทศญี่ปุ่นเคยประสบมาก่อน และรัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้สำเร็จ ด้วยการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์กับบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเยียวยาและคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้เสียหาย กฎหมายนี้คือ “กฎหมายกองทุนค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ” ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากและเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม

ในปัจจุบัน ปัญหามลพิษเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลร้ายต่อประชาชนเป็นจำนวนมากและนับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น แต่ในปัจจุบันยังไม่มีวิธีการคุ้มครองและเยียวยาแก่ประชาชนผู้ถูกรบกวนอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพหรือรูปแบบอื่นใด แม้ว่าปัจจุบัน ได้มีกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อยู่แล้วก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมมุ่งเน้นเฉพาะเพื่อการจัดการและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยยังไม่ครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองและเยียวยาแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบซึ่งอาจมีฐานะด้อยทางเศรษฐกิจให้ได้รับการเยียวยาอย่างปัจจุบันทันด่วน ปัญหาดังกล่าว จึงสมควรนำมาศึกษาวิจัยแนวคิดทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การเมือง เพื่อความเป็นไปได้ในการนำมาตราการทางเศรษฐศาสตร์มากำหนดหลักการทางกฎหมายเพื่อใช้ควบคู่กันไป เป็นการประสานมิติทางเศรษฐศาสตร์กับมิติทางกฎหมายโดยจัดให้มี “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหาย จากมลพิษทางอุตสาหกรรม” หรือให้มีการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมเพิ่มให้ครอบคลุมรวมไปถึงการเยียวยาผู้ถูกรบกวนด้วยเงินที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะกองทุน โดยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการช่วยเหลือไว้อย่างรัดกุมและชัดเจนแล้ว ก็จะเป็นกลไกหนึ่งที่จะนำไปสู่การคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ อันจัดว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐจำเป็นต้องให้แก่ประชาชนทุกคน เนื่องจากประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอย่างเป็นปกติสุขภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี และรัฐมีหน้าที่ป้องกันขจัดมลพิษเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลให้สูงขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหามลพิษจากภาคอุตสาหกรรมและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับคนงานและประชาชน
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาของผู้ได้รับผลกระทบในการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาข้อจำกัดของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในเรื่องของกองทุนสิ่งแวดล้อม

4. เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้ง “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม” อันมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ และวิธีการเยียวยา การฟื้นฟูและการต่อสู้คดี การเก็บเงินสมทบ ฯลฯ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษาถึงสภาพปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม ผลกระทบที่เกิดขึ้น ข้อจำกัดของกฎหมาย และแนวคิดวัตถุประสงค์และข้อจำกัดของ “กองทุนสิ่งแวดล้อม” กับ “กองทุนช่วยเหลือผู้เสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม” ที่มีหลักการเยียวยาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบในการรับค่าช่วยเหลือเบื้องต้นจากปัญหามลพิษประชาชน รวมทั้งสภาพปัญหาในการรับค่าทดแทนความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม” กรณีตัวอย่าง 2 กรณี คือ โรงผลิตกระแสไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ทำให้อากาศเป็นพิษ ส่งผลต่อสุขภาพอนามัยและทรัพย์สินของประชาชน กับกรณีบริษัท โรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด ซึ่งประกอบอุตสาหกรรมปั่นด้ายโดยกระบวนการผลิตก่อให้เกิดฝุ่นฝ้าย ทำให้คนงานป่วยเป็นโรคบิสซิโนสิส ใช้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบกับ “กฎหมายกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของประเทศญี่ปุ่น” เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการจัดให้มีกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ประกอบด้วยวิธีวิจัย 2 วิธี คือ

1. การวิจัยเอกสาร เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องคือ กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของญี่ปุ่น นโยบายของรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เอกสารวิจัย บทความ ข่าวจากหนังสือพิมพ์ ฯลฯ

การวิเคราะห์ค่าเสียหาย ใช้เกณฑ์การพิจารณา 3 ประการ คือ (1) พื้นที่ที่มีมลพิษตามที่กำหนดไว้ (2) ประเภทของโรคที่กำหนดไว้ (3) ระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด เกณฑ์ในเรื่องความ

เสียหายต่อสุขภาพอนามัยของผู้เสียหายแต่ละคน กำหนดชั้นของผู้เสียหายเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าช่วยเหลือของกองทุน ทั้งนี้ โดยการเทียบเคียงกับกฎหมาย (Pollution Related Health Damage Compensation Law 1973) ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดชั้นของผู้เสียหายไว้ 4 ชั้น และการที่ผู้เสียหายจะอยู่ชั้นใดนั้น ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิ

2. ศึกษาข้อมูลภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับชาวบ้านคนงานผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ หัวหน้าส่วนราชการและผู้เชี่ยวชาญในเรื่องปัญหามลพิษ เพื่อให้ได้ข้อคิดที่เป็นประโยชน์วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาทั้งหมด และเสนอรายงานการศึกษาในลักษณะพรรณนาตามขอบเขตของการวิจัยที่ได้วางไว้

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้ศึกษาคิดว่า จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับภาครัฐ และประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษ การปรับปรุงแก้ไขในการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม และการกำหนดกฎหมายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการกำหนดนโยบายการดำเนินการส่งเสริมคุ้มครองผู้เสียหายจากมลพิษ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีฐานะด้อยทางเศรษฐกิจที่รัฐจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือนร้อนในเบื้องต้น และจะทำให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัด และความเป็นไปได้ในการมีกองทุนช่วยเหลือปัญหามลพิษในอนาคต ซึ่งจะช่วยลดปริมาณคดีประเภทนี้ให้ศาลมีเวลาพิจารณาคดีประเภทอื่นได้เร็วยิ่งขึ้นอันจะเป็นประโยชน์อีกทางหนึ่งด้วย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวทางสถาบันนิยม

2.1.1 แนวการศึกษาเชิงสถาบัน

การพัฒนาประเทศตามแนวทางของระบบทุนนิยม คือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นกุญแจไปสู่อนาคต แต่ระบบเศรษฐกิจที่เน้นการขยายตัว มักจะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อมตามมามากมาย ท่ามกลางความเจริญยังคงมีปัญหาคความยากจนอยู่มาก อาจเรียกได้ว่าทุนนิยมเกิดขึ้นบนพื้นฐานของการเอารัดเอาเปรียบความยากจน เช่นเดียวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่าสังคมอุตสาหกรรมจะได้ประโยชน์มากมายหลายอย่าง แต่ก็ได้สร้างปัญหาด้านมลพิษไว้มากเช่นกัน ในการที่จะแก้ไขปัญหามลพิษในอุตสาหกรรมตามแนวทางของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่ผ่านมาจึงเกิดความขัดแย้งระหว่างคนจนกับนายทุนและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นจึงควรนำแนวคิดทฤษฎีที่มีลักษณะการศึกษาเชิงสหวิทยาการ ซึ่งมุ่งสำรวจถึงความสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ ระหว่างมนุษย์ด้วยกันทั้งที่เป็นรูปธรรม และนามธรรม ตัวอย่างของสถาบันทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การแบ่งสรรรายได้ ระบบกรรมสิทธิ์ และระบบการแลกเปลี่ยน เป็นต้น และสถาบันยังหมายถึง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง สังคม จิตวิทยา และด้านอื่น ๆ ในสังคมมนุษย์อีกด้วย

ปรัชญาของเศรษฐศาสตร์สถาบันมุ่งไปยังการค้นหาคัจธรรม 2 ระดับ คือ ระดับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ สถาบันต้องการที่จะนำมิติอื่น ๆ ในโลกเศรษฐกิจ และสังคมมาสู่การวิเคราะห์ทางทฤษฎีให้มากขึ้น

ระดับการวิจัยเศรษฐศาสตร์สถาบันต้องการวิเคราะห์โลกเศรษฐกิจสิ่งเป็นจริง ซึ่งเป็นผลผลิตของปัจจัยทางเศรษฐกิจ และปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ จุดหลักของเศรษฐศาสตร์สถาบันจะอยู่ที่การศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่ไม่ใช่เศรษฐกิจ และวิเคราะห์ว่าปัจจัยเหล่านั้นมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างไร ย่อมต้องสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐศาสตร์สถาบันทางทฤษฎี

เศรษฐศาสตร์สถาบันมีความเห็นว่า การมองปัญหาเศรษฐกิจของระบบทั่วไปนั้น เราควรจะเน้นปัญหาทางวัฒนธรรมให้มากขึ้น และมองว่าระบบเศรษฐกิจนั้นไม่ใช่มีแต่ดุลยภาพ หรือมีที่มองไม่เห็น แต่ควรมองว่าเศรษฐกิจนั้นค่อนข้างมีความขัดแย้งพอสมควร แนวคิดสถาบันนิยมคิดว่า

ระบบเศรษฐกิจควรมีหน้าที่จัดสรรทรัพยากร ซึ่งคล้ายกับเศรษฐศาสตร์บริสุทธิ์ แต่เพิ่มต่อไปว่า การจัดสรรทรัพยากรต้องทำโดยคำนึงถึงค่านิยมของสังคมแต่ละกลุ่มชนย่อมมีค่านิยมไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้นการจัดสรรทรัพยากรย่อมแตกต่างกันไป สถาบันนิยมนิยมมีความคิดกลไกที่สำคัญที่จะบริหาร เศรษฐกิจนั้นมีอยู่ 2 กลไก คือ กลไกทางอำนาจ และกลไกด้านค่านิยม ซึ่งเกิดจากกิจกรรมที่ประสานกันระหว่างบุคคลในสังคมเศรษฐศาสตร์ แนวสถาบันมองความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในเบื้องต้นว่าเป็นเสมือน **ทุนทางสังคม** เพราะประกอบขึ้นด้วย เหนือซึ่งสถาบันและภูมิปัญญาสำหรับการจัดการในรูปขององค์กรทางสังคม ซึ่งเป็นกลไกร่วมกันของ สังคม ในการกำหนดความเชื่อมโยงระหว่างระบบนิเวศกับระบบสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนเป็น แรงจูงใจในการจัดสรรทรัพยากร แต่ก็จะมีผลผสมผสานทุนทั้งสามประเภทเข้าด้วยกัน ในฐานะเป็นแง่มุม ที่แตกต่างกันของความสัมพันธ์เดียวกัน ระบบความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ

ลักษณะที่สำคัญของเศรษฐศาสตร์สถาบันนิยมบอกว่าเราไม่ควรมองเศรษฐกิจด้าน เดียว เมื่อมองถึงค่านิยม และ โครงสร้างอำนาจ อำนาจนี้ย่อมหมายความว่า ระบบเศรษฐกิจถูกควบคุม โดยกลุ่มผู้มีทรัพย์สินสมบัติ และมีอำนาจ

การมองปัญหาทางเศรษฐกิจ เราต้องเน้นเรื่องโครงสร้างสถาบันมี 3 ลำดับด้วยกัน คือ

1. คู่สังคมเศรษฐกิจประสานเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยสถาบันเศรษฐกิจต่าง ๆ
2. ทางโครงสร้างสถาบันบอกว่าเราต้องมองรัฐบาลในฐานะที่เป็นองค์กรที่จัดการ แก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ
3. โครงสร้างสถาบันก็คือ มองผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น สภาพแรงงาน กลุ่ม ผลประโยชน์โดยเน้นว่ากลุ่มเหล่านี้ มีเป้าหมาย มีผลประโยชน์ มีอุดมการณ์ มี ค่านิยมอย่างไร เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงอนาคต (Donglass C. North, 1970 : 17 – 18 อ้างถึงใน ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์ บรรยาย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547)

สถาบัน คือ การแบ่งปันสิ่งต่าง ๆ ในสังคมและการสร้างข้อกำหนดโดยบางประเภท ของการลงโทษ สถาบันที่ไม่มีบทลงโทษ สถาบันก็ไม่สามารถใช้ได้ เช่น การลงโทษผู้ที่ทำให้เกิด ปัญหามลพิษเพราะบทลงโทษที่นำไปใช้ในสถาบันจะทำให้เรากำหนดข้อประพฤติดของแต่ละคนได้ บทบาทของบทลงโทษก็เพื่อการสร้างบรรทัดฐานทางสังคม และมันยังมีความสัมพันธ์ทางด้านอื่น เป็น ตัวสร้างความสะดวกสบายในการประสานงานระหว่างประชาชน โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง ตลอดจนสถาบันของรัฐและระบบตลาดตามสภาพที่เป็นอยู่ นี้ น่าจะยอมรับเหตุผลต่าง ๆ ตามสภาพ ความเป็นจริงและเชื่อมั่นในการมีส่วนร่วมของชุมชน แต่ข้อเท็จจริงในสังคมไทยปฏิเสธสมมติฐาน

เช่นนั้น เพราะปัญหาของการจัดการทรัพยากรและสภาพแวดล้อมได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันและความขัดแย้งในการเข้าถึงทรัพยากรของกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มชนที่อยู่ชายขอบของสังคม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มคนยากจนในชนบทและกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในที่สูง ซึ่งมักจะถูกกีดกันจากการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรใน ขณะที่กลุ่มชนที่มีอำนาจทั้งหลายกลับแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรอย่างเต็มที่ซึ่งผลให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ และเหตุผลเชิงวิชาการในการผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร มักจะถูกเพิกเฉยเสียเป็นส่วนใหญ่ (Walter Incken, 1981 อ้างถึงใน ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์ บรรยายคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547)

2.2 แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยสวัสดิการและความยากจน

เมื่อเอ่ยถึงคำว่า “สวัสดิการ” ในสังคมไทย คนจำนวนมากก็มักจะคิดถึงการแจกจ่ายให้ฟรีหรือจัดบริการดูแล หยิบยื่นผลประโยชน์ให้ ความเข้าใจเช่นนั้นก็ถูกต้องเป็นบางส่วน แต่เป็นการมอง “สวัสดิการสังคม” ในเชิงการสังเคราะห์มากกว่าเป็นเรื่องของสิทธิ (Rights)

เช่นเดียวกับคำว่า ความยากจน ซึ่งความเข้าใจทั่วไปก็มักจะหมายถึง ภาวะขาดแคลนวัตถุดิบปัจจัยในการครองชีพ แต่ในทางวิชาการยุคปัจจุบัน ความยากจนมิได้มีขอบเขตเฉพาะเรื่องความขาดแคลนวัตถุดิบเท่านั้นแต่ยังกินขอบเขตไปถึงมิติทางสังคมอีกด้วย โดยเฉพาะการละเมิดสิทธิ ทำให้ผู้อื่นเสียหายจากการกระทำ

2.2.1 มิติของความจนและความด้อยโอกาสของคนจนกลุ่มต่าง ๆ

ในงานวิจัยนี้ได้จำแนกความยากจน ความด้อยโอกาสเป็น 4 มิติ คือ จนทรัพย์สิน จนโอกาส จนอำนาจ และจนศักดิ์ศรี กลุ่มคนจนบางกลุ่มอาจมีมิติความยากจน และความด้อยโอกาสเพียงมิติเดียว แต่คนจนบางกลุ่มอาจจะมีมิติแห่งความยากจน ความด้อยโอกาสทั้ง 4 มิติ ทับซ้อนกันอยู่ ซึ่งคนจนในมิติ “ทรัพย์สิน” คือ ขาดเงิน ขาดรายได้ ขาดทุนทรัพย์ ขาดปัจจัยการผลิต ซึ่งนำไปสู่ความจนในมิติอื่น ๆ คือ จนโอกาส ขาดโอกาสในการศึกษา ทั้งตนเองและบุตรธิดา มีมิติของความจนอำนาจ คือ ไม่มีอำนาจต่อรองในตลาด ไม่มีอำนาจต่อรองทางการเมือง ด้อยสิทธิ ด้อยเสียง เป็นกลุ่มคนที่มักถูกมองว่า โง่ จนขาดความสามารถ ซึ่งนำไปสู่ความจนในมิติของศักดิ์ศรี ถูกมองเป็นคนด้อยค่า ด้อยศักดิ์ศรี (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546 : 108 – 109)

ในมิติของ จนโอกาส คือ ขาดจนขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ขาดโอกาสที่จะได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ ในมิติของ จนอำนาจ คือ การขาด “อำนาจต่อรอง” และขาดอำนาจต่อสู้และต่อรองทำให้ชีวิตของพวกเขาเดือดร้อนกว่าเดิม หรือถูกทำให้ “จนลง” กว่าเดิม (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546 : 113)

ในมิติของ จนศักดิ์ศรี คือ จนขาดความรู้ ขาดฐานะทางสังคม มักจะได้รับการปฏิบัติจากข้าราชการและกลุ่มคนที่สูงกว่าในลักษณะที่ถูกกีดกัน ถูกดูแคลน ได้รับการปฏิบัติเยี่ยงผู้ต่ำต้อย ซึ่งยังคงเห็นได้ทั่วไปในปฏิสัมพันธ์ระหว่าง “ราชการกับคนจน” คนรวยกับคนจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กสิกรยากจนที่เป็นกลุ่มคนชายขอบ ถูกเอาเปรียบและดูแคลนจากคนกลุ่มอื่น ไร้ทั้งสิทธิและศักดิ์ศรี (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546 : 113)

2.3 แนวคิดด้านสวัสดิการสังคม (SOCIAL WELFARE)

ในระบบเศรษฐกิจตลาด นโยบายสวัสดิการสังคมเกิดขึ้นเนื่องจากกระบวนการผลิตแบบอุตสาหกรรมได้เปลี่ยนแบบแผนการใช้ชีวิตของประชาชน จากสังคมครอบครัวและเครือญาติมาเป็นสังคมของการทำงาน (Work Society) สถานที่ทำงานและโรงงานกลายเป็นศูนย์กลางของวิถีชีวิตประจำวัน ไม่ใช่ชุมชนและหมู่บ้านเกษตรกรรมเหมือนสมัยก่อน สังคมอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของเมือง ความแออัดของประชากรในเมือง ความห่างเหินแตกแยกของสมาชิกครอบครัวความขัดแย้งระหว่างนายจ้างลูกจ้าง การว่างงาน การถูกปลดออกจากงาน อุบัติเหตุและโรคร้ายจากการทำงาน ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มผลผลิต และเป็นปัญหาคุณภาพชีวิตและการดำรงชีพของกำลังแรงงาน และเนื่องจากรัฐสมัยใหม่มีแนวคิดว่า กำลังแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตหลักของชาติจึงจำเป็นต้อง “รัฐ” จะต้องดูแลแก้ไขให้กำลังแรงงานเหล่านี้มีศักยภาพในทาง การผลิตและมีโครงการที่จะสร้างผลผลิตให้แก่สังคมได้ หรือถ้ากำลังแรงงานนี้ไม่สามารถที่จะทำงานได้ตลอดชีวิต รัฐก็จำเป็นต้องดูแลให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ให้เป็นปัญหาต่อสังคม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมโดยรวม รัฐจึงจำเป็นต้องจัดระบบคุ้มครองทางสังคมกับกำลังแรงงานในประเทศ

เนื้อหาหลักของแนวคิด “รัฐสวัสดิการ” คือ เห็นว่า สวัสดิการสังคมเพื่อประชาชน เป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคม (Social Basic Right) ประชาชนทุกคนจึงควรเข้าถึงโครงการความมั่นคงทางสังคม (ดู John, 2002 :7) ดังนั้น รัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มคนและชนชั้น แต่ความหมายของคำว่า “คนจน” ตามความหมายของทาง

ราชการมักจะหมายถึงผู้มีรายได้ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจน (Poverty Line) เท่านั้น แต่ในความเป็นจริง ในสังคมไทยมีคนอีกจำนวนมากที่มีรายได้สูงกว่าระดับเส้นความยากจน แต่เป็นผู้ประสบภาวะทุกข์ยากในการดำรงชีวิต เช่น ว่างงาน หรือมีงานทำไม่ถาวร ขาดการศึกษา ขาดสถานภาพทางสังคม เป็นผู้ด้อยสิทธิทางสังคม ไร้ศักยภาพจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ถูกทอดทิ้งไร้คนเหลียวแล เข้าไม่ถึงบริการสวัสดิการของรัฐ บางกลุ่มมีชีวิตอยู่ในสังคมแต่ไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้เสมอเหมือนคนกลุ่มอื่น ๆ คนเหล่านี้หากวัดกันที่ระดับเส้นความยากจนอาจจะไม่จัดอยู่ในกลุ่ม “คนจน” ตามความหมายทางเศรษฐศาสตร์ แต่น่าจะจัดได้ว่าเป็นคนจนหรือคนด้อยโอกาสในความหมายทางสังคม ซึ่งอาจจะเรียกคนกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้รวม ๆ กันว่า “กลุ่มเสี่ยงทางสังคม” (Vulnerable Groups) อันเกิดจากปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กลุ่มเสี่ยงที่ใหญ่ที่สุดคือกลุ่มคนยากไร้ทางวัตถุ เพราะความยากไร้ทางวัตถุเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ความเสี่ยงด้านอื่น ๆ ถ้าในสังคมที่ไม่มีระบบจัดการและการบรรเทาที่เพียงพอ กลุ่มคนเหล่านี้จะพัฒนาไปสู่กลุ่มเสี่ยงอื่น ๆ เช่น กลุ่มติดยาเสพติด กลุ่มเอดส์ หญิงบริการทางเพศ และกลุ่มเสี่ยงใหม่ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรม อีกนัยหนึ่งการพิจารณาเรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาให้กว้างกว่าความจนหรือความยากไร้ในทรัพย์สิน แต่ต้องคำนึงถึงความจนในด้านอื่น ๆ ด้วย ความจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความจนทางสังคม เช่น ขาดความรักความเอาใจใส่ ความล่มสลายของสถาบันครอบครัว/ชุมชน ไร้ศักดิ์ศรี ไม่มีคนยอมรับ ความจนทางการเมือง ทางการเมืองการปกครอง ความจนทางการศึกษา ความจนทางวัฒนธรรม ความจนทางจิตวิญญาณ เช่น ผู้คนที่ขาดสิ่งยึดเหนี่ยว โดดเดี่ยว และว้าเหว และคนจนชายขอบ เช่น ผู้ถูกกระทบทางอาชีพและสิ่งแวดล้อมเพราะจนในทุกมิติ

2.4 แนวคิดหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

ในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก หลังจากที่ได้พัฒนาไปเป็นร้อยปีแล้ว มลภาวะได้กลายเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากขึ้นและขยายกว้างมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ องค์กร OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) ร่วมกับประชาคมยุโรป จึงได้ค้นคิดหลักการใหม่ขึ้นมาในปี 1972 เรียกว่า “Polluter Pays Principle” (PPP หรือหลักผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่าย) ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศสมาชิกต่าง ๆ ได้นำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์นี้ไปใช้ในการวางแผนนโยบายสิ่งแวดล้อม เช่น ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา

ตามหลักของ Thermodynamics กิจกรรมทางการผลิตและการบริโภคย่อมก่อให้เกิดมลภาวะเสมอและเมื่อเวลาผ่านไปมลภาวะนี้มีแนวโน้มมากขึ้นทุกที ปัญหาที่มีอยู่ว่าสิ่งที่ผู้ผลิตและผู้บริโภคปล่อยออกมานั้น แบบไหนจึงจะเรียกว่าเป็นมลพิษ แบบไหนเรียกว่ามลภาวะ

ทางด้านเศรษฐศาสตร์ คำนึงเกี่ยวกับ “มลภาวะ” ขึ้นอยู่กับผลกระทบของสิ่งที่ปล่อยออกมาทางด้านกายภาพต่อสิ่งแวดล้อม และขึ้นอยู่กับปฏิกิริยาของมนุษย์ต่อผลทางด้านกายภาพนั้น ๆ (เช่น ก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านชีวิตและความเป็นอยู่) นั้นหมายความว่าบางทีสิ่งแวดล้อมอาจทรุดโทรม (กายภาพ) แต่มนุษย์ไม่ได้รับความเสียหายในกรณีนี้ เราเรียกว่าเรามีแต่ “มลภาวะทางกายภาพ” แต่ไม่มี “มลภาวะทางเศรษฐกิจ”

หลักการ PPP มีแนวคิดพื้นฐานว่า ราคาของสินค้าและบริการควรสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนการผลิตทั้งหมดอย่างเต็มที่รวมทั้งต้นทุนของทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ไปด้วย ดังนั้นการใช้อากาศ น้ำ ที่ดิน เพื่อปล่อยหรือทิ้ง หรือกักเก็บมลพิษ ก็ย่อมที่จะต้องถูกนำมาคิดบัญชีต้นทุนทั้งหมดด้วย บางกรณีสิ่งแวดล้อมไม่มีราคาถูกใช้ฟรีหรือมีการคิดราคาเพียงส่วนเดียว สิ่งแวดล้อมแบบนี้มักถูกทำลายหรือถูกขูดรีดจนทรุดโทรม สถานะแบบนี้เราเรียกว่า มีความบกพร่องของตลาดดำรงอยู่ หลักการ PPP สามารถแก้ไขสถานะนี้ได้โดยการผลักดันให้ผู้ก่อมลภาวะ หรือผู้สร้างความเสียหาย นำเอาต้นทุนการใช้สิ่งแวดล้อมเข้ามาอยู่ในการคิดบัญชีต้นทุนของเขา (เศรษฐศาสตร์เรียกวิธีการนี้ว่า เป้าหมายของ PPP คือ นำเอาการใช้งบประมาณ (ไม่ว่าจะใช้ในการผลิต หรือใช้เป็นต้นทุน) เข้ามาในปริมาณของการคิดแบบเศรษฐศาสตร์ โดยให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคได้มองเห็น “สัญญาณราคา” ทั้งนี้ “เครื่องมือเศรษฐกิจ” บางอย่าง จะทำหน้าที่ให้เราได้รับรู้สัญญาณราคาเหล่านี้ เช่น มีการกำหนดอัตราภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นั่นคือการใช้แนวทาง “แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ” นั่นเอง อย่างไรก็ตามการวางมาตรฐานสิ่งแวดล้อม (แนวทางคำสั่งและการควบคุม) ก็เป็นวิธีการที่ทำให้ผู้ผลิตต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและต้องลงทุนเพื่อป้องกันมลภาวะ วิธีนี้นับว่าสอดคล้องกับหลักการ PPP เช่นกัน

2.5 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์ (2542) กล่าวถึง เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมเป็นการนำเอาหลักการเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้เพื่อวิเคราะห์เรื่องราวเกี่ยวกับการพัฒนาการจัดการและการใช้ “ทรัพยากรทางสิ่งแวดล้อม” เศรษฐศาสตร์แบ่งออกเป็นเศรษฐศาสตร์จุลภาค (ซึ่งศึกษาพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มคน) และเศรษฐศาสตร์มหภาค (ซึ่งศึกษาเศรษฐกิจทั้งระบบ) ในการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์

สิ่งแวดล้อม เราใช้ทั้ง 2 ประเภท โดยเน้นเศรษฐศาสตร์จุลภาคมากกว่าเราจะดูว่าผู้คนตัดสินใจอย่างไร เกี่ยวข้องกับการใช้สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และจะก่อให้เกิดผลกระทบแบบไหน รุนแรงแค่ไหน นอกจากนี้ เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมจะมองด้วยว่า เราจะต้องมีนโยบายทางเศรษฐกิจแบบไหนมีการเปลี่ยนแปลงสถาบันเศรษฐกิจอย่างไร จึงจะบรรลุความสมดุลระหว่างความต้องการของมนุษย์กับความ ต้องการของธรรมชาติ

แนวคิดที่เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญมากที่สุดในขณะนี้ (ปลายทศวรรษที่ 20) เห็นจะเป็นแนวคิดที่เรียกว่า “ความยั่งยืน” ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา เราพบว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะสั้นมีแนวโน้มที่จะทำให้สิ่งแวดล้อมและธรรมชาติอย่างรุนแรง การพัฒนาแบบนี้จึงมีลักษณะที่ไม่ค่อยจะยั่งยืนนัก ซึ่งหมายความว่าโอกาสที่พัฒนาในระยะยาวจะถูกกระทบกระเทือนอย่างมาก เมื่อเป็นเช่นนี้คนรุ่นหลังที่ยังไม่เกิดมาอาจจะต้องพบกับ การดำรงชีวิตท่ามกลางความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม

มองจากแนวคิด “ความยั่งยืน” แล้ว เราจะเห็นได้ชัดว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับมิติของเวลา นั่นคือ เราจะต้องหาความสมดุลระหว่าง “ปัจจุบัน” กับ “อนาคต” เราควรจะใช้ทรัพยากรให้หมดไปในวันนี้หรือจะอนุรักษ์ไว้เพื่อวันข้างหน้า และถ้าเราเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมในวันนี้ผู้คนในอนาคตรวมทั้งธรรมชาติจะดำรงอยู่ได้อย่างไร ปัญหานี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับ “ความยุติธรรมทางนิเวศ” ด้วย

เรณี ศิลปวุฒิ (2531) การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนาอุตสาหกรรมหลัก ประเทศไทยกำลังพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ โดยมีการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นเป้าหมายของการพัฒนา ซึ่งในการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักนี้ คาดว่ามีปัญหาสำคัญประการหนึ่งเกิดขึ้น คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ได้แก่ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ และกากของเสีย เป็นต้น

มาตรการกฎหมายนับเป็นวิธีการหนึ่งที่มีผลต่อการป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยทฤษฎีแนวความคิดต่าง ๆ เป็นพื้นฐานสำคัญในการป้องกันปัญหา อันได้แก่ 1) แนวความคิด : สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาโดยคำนึงถึงคุณภาพของสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศ เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง 2) แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งจะต้องคำนึงว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่เป็นผลกระทบภายนอกนั้น รัฐจะจัดการเพราะเป็นต้นทุนของสังคมส่วนรวมที่ทุกคนได้รับผลกระทบกระเทือน 3) แนวความคิดทางกฎหมาย อันได้แก่ ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม และแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะต้องได้รับการยืนยันและเป็นพันธกรณีของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้หลักประกันแก่ประชาชน

ทั้งนี้โดยทฤษฎีและแนวความคิดทั้ง 3 ประการนี้จัดเป็นพื้นฐานสำหรับ 1) ในความร่วมมือจาก 3 ฝ่าย คือ รัฐ ฝ่ายอุตสาหกรรม และประชาชนที่จะมีส่วนต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักในพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก 2) เป็นพื้นฐานในการบัญญัติกฎหมายเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต่อไป ซึ่งควรมีการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้และมีการจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่นั้นโดยตรง และ 3) การจัดตั้งกองทุนทดแทนสิ่งแวดล้อมเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกัน แก้ไข และเยียวยาในปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่อาจเกิดขึ้นได้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

อำนาจ วงศ์บัณฑิต (2545) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นกฎหมายที่กล่าวถึง ความรับผิดทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมมานานแล้วก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. 2518 และก่อนที่ประเทศไทยจะมีการใช้ คำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” อีก ในอดีตนั้น คดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งนั้น มักถือว่าเป็นคดีละเมิด หรือคดีเกี่ยวกับการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญระหว่างผู้ที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ใกล้เคียงกัน ด้วยเหตุนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงมีกฎหมายสองลักษณะที่เกี่ยวข้องกับคดีดังกล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยละเมิด และกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน

กฎหมายว่าด้วยละเมิดเป็นรากฐานสำคัญอย่างหนึ่งของกฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย หรือกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น เป็นต้น เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยละเมิดนั้นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการที่บุคคลหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกบุคคลหนึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือคดีอื่นก็ตาม เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยละเมิดนั้นครอบคลุมความรับผิดชอบของบุคคลหลายเรื่อง ไม่แต่เฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” กรณีที่ถือว่ามีกรทำละเมิดเกิดขึ้นตามมาตรา 420 นั้น จะต้องมืองค์ประกอบ จะต้องมีการกระทำของบุคคลหรือ “ผู้ใด” เกิดขึ้น โดยผู้ที่กระทำการนั้น อาจเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งอาจจะเป็นผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้วหรือเป็นผู้เยาว์ก็ได้ขณะเดียวกันการกระทำนั้นอาจเป็นนิติบุคคล

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลหนึ่ง โดยมีได้เกิดจากการกระทำของอีกบุคคลหนึ่งผู้ที่ไม่ได้รับความเสียหายย่อมไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ใดได้ เพราะมิได้มีการทำละเมิด

เกิดขึ้น การกระทำที่ถือว่าเป็นละเมิดนั้น จะต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายหากไม่เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่น แต่เป็นการกระทำต่อทรัพย์สินที่มีได้มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นเจ้าของ เช่น อากาศ หรือน้ำในแม่น้ำลำคลอง แล้วก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420

การกระทำดังกล่าวในวรรคก่อนจะต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย กล่าวคือ ผู้กระทำไม่มีอำนาจที่กระทำการดังกล่าว แต่หากเป็นกรณีที่โรงงานกระทำการดังกล่าวตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ในกรณีฉุกเฉินตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นส่วนของการป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นจากมลพิษแล้ว ย่อมถือว่า การกระทำของโรงงานนั้นไม่เป็นการทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง

กรณีที่โรงงานระบายอากาศเสียออกสู่สภาพแวดล้อมเป็นไปตามมาตรฐานที่ทางราชการกำหนดไว้แล้วนั้นอาจทำให้มีผู้ตีความว่า หากมลพิษเหล่านั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น เช่น ก่อให้เกิดโรกระบบทางเดินหายใจ เนื่องจากสูดอากาศที่มีปริมาณความเข้มข้นของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์สูงเป็นเวลานาน โรงงานนั้นไม่ต้องรับผิดชอบเพราะไม่ถือว่ามีกรกระทำละเมิดของโรงงาน

จัวร์ ทัพมงคล (2535) ที่มาของหลักผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่ายนี้เกิดขึ้นจากข้อเสนอแนะของการประชุมรัฐมนตรีฝ่ายสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา จำนวน 24 ประเทศ ที่ได้มาประชุมกันเมื่อเดือนพฤศจิกายน 1974 ซึ่งตามหลักผู้ก่อมลพิษจะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายนี้เป็นหลักที่กำหนดภาระหน้าที่ของผู้ก่อมลพิษที่จะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย โดยค่าใช้จ่ายนี้อาจออกมาในรูปของการออกค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้น และหรือเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายตัวอย่างที่น่าสนใจในประเทศญี่ปุ่นที่ได้นำหลักนี้ไปใช้ คือ ในคดีอิโตอิโต นอกจากจำเลย คือ **Mitsui Mining and Smelting Company** จะต้องจ่ายค่าเสียหายแก่ผู้ป่วยแล้วบริษัทฯ ยังต้องออกค่าใช้จ่ายในการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ที่วิเคราะห์สาเหตุของโรคค่าใช้จ่ายในการพัฒนาวิธีการรักษาพยาบาล และสำหรับระบบน้ำประปาที่จะต้องสร้าง ซึ่งองค์การท้องถิ่นออกเงินดำเนินการแทนไป

ปัญหาสำคัญของหลักนี้ คือ การที่จะต้องชี้ หรือระบุให้ได้ว่าใครควรเป็นผู้จ่ายและจ่ายเท่าใด คือ ต้องสรุปลงให้ได้ว่าใครบ้างที่มีส่วนทำให้เกิดมลพิษ เช่น เป็นเกษตรกรที่ใช้ยาฆ่าแมลงของใช้ปุ๋ยประชาชนจากแหล่งชุมชน หรือโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งขั้นตอนต่อไปเมื่อระบุผู้ก่อมลพิษได้แล้วก็พิจารณาถึงระดับของความรุนแรงที่เกิดขึ้น โดยถือว่าใครมีส่วนก่อให้เกิดมลพิษมากที่สุดก็ต้องเป็นผู้จ่ายมาก ใครเป็นผู้ก่อมลพิษน้อยก็เป็นผู้จ่ายน้อย เพื่อความยุติธรรมในการแบ่งปันภาระความรับผิดชอบตามสัดส่วนของความรุนแรง ซึ่งจะต้องอาศัยทฤษฎีและแนวความคิดตลอดจนหลักวิชาหลายสาขาเข้ามาใช้ไม่ว่าทางด้านวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และทฤษฎีและหลักวิชาทางเศรษฐศาสตร์จะเป็น

ทฤษฎีของวิธีการตัดสินใจสัมพัทธ์ สาเหตุของกิจกรรมทั้งหลายและความเสียหายแก่บุคคลที่สาม กล่าวกันว่าแบบจะไม่มีทฤษฎีที่จะแสดงได้สมบูรณ์ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของนักเศรษฐศาสตร์ที่จะต้องสร้างเพื่อสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ศูนย์ มัลลิกะมาลย์และคณะ (2531) ปัญหามลพิษจากการดำเนินงานของโรงอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ภายใต้แผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยที่รัฐมิได้กำหนดนโยบายหรือแนวทางในการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อม และการเยียวยาประชาชนที่ได้รับเอามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมไว้เลยในขณะเดียวกันปรากฏข้อเท็จจริงเกิดขึ้นมาแล้วว่ามีประชาชนได้รับมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมสะสมอยู่ในร่างกายจนเกิดโรคขึ้นมาแล้ว แต่ประชาชนเหล่านั้นก็ได้เรียกร้องสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนจากผู้ที่เป็นต้นเหตุทำให้ได้รับความเดือดร้อนรำคาญและเสียหายนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องโดยตรงจากผู้ก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับให้เรียกร้องได้หรือจากการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งในกรณีนี้ผู้เสียหายจะพบกับปัญหาและอุปสรรคจากกระบวนการพิจารณาที่จะทำให้ผู้เสียหายมีโอกาสชนะคดีได้น้อยมาก เนื่องจากตามกฎหมายแล้วภาระหน้าที่ในการนำสืบถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่ได้รับจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรมกับสาเหตุที่ทำให้เกิดโรคนั้นตกเป็นผู้กล่าวอ้างซึ่งเป็นผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ฟ้อง ด้วยเหตุนี้ความเหมาะสม และความเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษจึงน่าจะมีโอกาสเกิดขึ้นในอนาคต

ศูนย์ มัลลิกะมาลย์ (2538) สิทธิ คือ ประโยชน์ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมาย หรือโดยผู้มีอำนาจของรัฐ เมื่อนำคำว่า “สิทธิ” ไปผนวกเข้ากับคำว่า “สิ่งแวดล้อม” แล้ว จะมีความหมายที่กว้างขวางครอบคลุมไปถึงสิทธิต่าง ๆ ในสิ่งแวดล้อม เป็นต้นว่า สิทธิที่จะดำรงชีวิตอย่างสงบสุขภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพที่ดี สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องให้แก่ประชาชนทุกคน เมื่อมีการประกอบกิจการใดที่แม้ผู้กระทำนั้นจะมีสิทธิทำได้ ถ้าหากการกระทำนั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทำให้สิ่งแวดล้อมที่มีคุณภาพดีถูกทำลายลงไป การกระทำนั้นย่อมเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิของทุกคน เพราะทุกคนเป็นเจ้าของสิ่งแวดล้อมร่วมกัน เนื่องจากสิ่งแวดล้อมไม่ใช่ทรัพย์สินหรือสมบัติหรือวัตถุที่ผู้หนึ่งผู้ใดจะอ้างเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว การล่วงละเมิดนั้นจึงเท่ากับเป็นการใช้สิทธิล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิของผู้อื่น ดังนั้น ผู้ละเมิดก็สมควรที่จะต้องรับผิดชอบหากมีความเสียหาย และมีความจำเป็นที่จะต้องฟื้นฟูบูรณะสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไปสู่ผู้ล่วงละเมิดจำต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายต่าง ๆ และในกรณีที่การล่วงละเมิดนั้นทำให้ผู้ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย

อนามัย และทรัพย์สิน ผู้เสียหายก็สมควรที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น โดยเฉพาะถ้าเป็นความเสียหายในเชิงเศรษฐกิจ การชดเชยค่าเสียหายก็ไม่น่าจะคำนึงถึงหลักการกฎหมายที่ผู้เสียหายจะต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กล่าวคือ หากผู้เสียหายจำเป็นที่จะต้องยังชีพโดยอาศัยพึ่งพาสິงแวดล้อม เมื่อสิ่งแวดลอมถูกทำลายไป ทำให้เขาไม่สามารถจะยังชีพได้ ก็น่าจะได้รับการคุ้มครองด้วยการชดเชยค่าเสียหายโดยผู้ทำให้เกิดความเสียหาย

ในกรณีของความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของผู้เสียหายจากน้ำเป็นพิษ แม้จะมีมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ ปัญหาที่ตามมาก็คือโดยบริบทของสังคมไทย คนไทยไม่นิยมที่จะค่าความกัน เนื่องจากเมื่อมีการฟ้องร้องเป็นคดีความเกิดขึ้น ย่อมหมายถึง การผิดข้องของใจกันขั้นรุนแรง ในขณะที่บางครั้งผู้เสียหายเองก็ยังคงต้องพึ่งพาในด้านการงานจากผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายอยู่ทางออกในการได้รับค่าชดเชยเสียหายโดยการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลจึงกลับกลายเป็นปัญหาหนักอกของผู้เสียหาย ซึ่งมักจะตัดสินใจไม่ฟ้องเสียมากกว่า เพราะฉะนั้นผู้เสียหายจึงไม่ได้รับการคุ้มครอง แม้จะมีกฎหมายให้การคุ้มครองก็ตาม ด้วยเหตุนี้เองจึงน่าจะมึกลไกอื่นที่จะเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งที่จะส่งผลให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาจากความเสียหายที่ได้รับทางเลือคนั้น ก็คือ การจัดให้มีกองทุนชดเชยความเสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อม

กรณีของประเทศญี่ปุ่น เคยเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากอุตสาหกรรมที่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพ อนามัย และทรัพย์สินของประเทศในลักษณะที่รุนแรงมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก และได้้นำแนวความคิดที่ว่าผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับสิ่งแวดล้อม มาปรับใช้จนประมาณผลสำเร็จเป็นรูปธรรมโดยการตราเป็นกฎหมายการเสนอแนะให้นำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับสิ่งแวดล้อมรูปธรรมด้วยการตราเป็นกฎหมายดังกล่าว

เมื่อพิจารณาถึงกรณีของประเทศไทย สภาพการพัฒนาประเทศในปัจจุบันไม่ต่างไปจากการพัฒนาประเทศของญี่ปุ่นในอดีต โอกาสที่จะเผชิญกับความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และทรัพย์สินของประชาชนที่มาจากมลพิษจากสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นทางน้ำหรืออากาศจึงมีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูง ในขณะที่เดียวกันปัญหาความยุ่งยากของการเรียกร้องค่าเสียหายของผู้เสียหายก็ยังคงมีอยู่ดังได้กล่าวไว้แล้ว เพราะฉะนั้นทางเลือกที่จะเป็นการเยียวยาผู้เสียหายจากมลพิษสิ่งแวดล้อม จึงน่าจะเป็นการใช้กองทุนทดแทนเป็นช่องทางในการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น

อุไรวรรณ ประชุมจิตร (2541) ศึกษาวิจัยพบว่า การคุ้มครองและเยียวยาประชาชนผู้เสียหายจากมลพิษมีแนวทางในการคุ้มครองโดยการฟ้องคดีทางศาล และกองทุนตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งกองทุนสิ่งแวดล้อมตาม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นได้มีข้อจำกัดเฉพาะเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน เพื่อการควบคุม บำบัด หรือขจัดมลพิษ นอกจากนั้นการเรียกร้องค่าเสียหายตามมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ต้องมีการนำสืบให้เห็นแน่ชัดถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการกระทำที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย ซึ่งการพิสูจน์ดังกล่าวต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่ในชั้นพิจารณาผู้เชี่ยวชาญก็ไม่อาจยืนยันได้ว่า ความเสียหายที่โจทก์ได้รับเกิดจากการกระทำของจำเลย

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2546) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนา ระบบสวัสดิการ สำหรับคนจนและด้อยโอกาสในสังคมไทย ได้นำเสนอเกี่ยวกับวิถีชีวิตของคนจน ให้เห็นภาพที่เคลื่อนไหวของสภาพความเป็นอยู่ ความด้อยโอกาส ไร้ที่พึ่ง การเชื่อมโยงให้เห็นบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างคนจน คนด้อยโอกาสกับชุมชน (มิติสังคม) ระบบการทำมาหากิน (มิติเศรษฐกิจ) และมีการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง (มิติการเมือง) การให้ภาพเชิงประวัติศาสตร์ ที่ย้อนให้เห็นว่าเดิมวิถีชีวิตของเขาเป็นอย่างไร และต่อมาเกิดอะไรขึ้นที่เป็นจุดหักเหที่ทำให้วิถีชีวิตของเขาตลอดจนบริบทของเขาเปลี่ยนแปลงไป การวิเคราะห์ว่าผลกระทบที่เกิดจากเหตุการณ์นั้น ๆ ผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษในอุตสาหกรรม เกิดผลอย่างไรต่อวิถีการทำมาหากิน ความสัมพันธ์เครือข่ายทางสังคม อำนาจต่อรอง คุณภาพชีวิตโดยรวม เพื่อชี้ให้เห็นการปรับตัวในมิติต่าง ๆ (เช่น การอพยพ การเปลี่ยนอาชีพ ฯลฯ) เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่เป็นจุดหักเหแล้ว ทำไมคนบางกลุ่มปรับตัวและหลุดพ้นจากภาวะยากจนด้อยโอกาสได้ แต่ทำไมคนบางกลุ่มก้าวไม่พ้น ปัญหาของคนจน คนด้อยโอกาสทั้ง 5 กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ จะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร โครงการนี้ได้วิเคราะห์เกี่ยวกับระบบสวัสดิการที่เหมาะสม สวัสดิการที่คนจนต้องการ กลไกที่สามารถเข้าถึงปัญหาของกลุ่มคนเป้าหมายได้ทั้งองค์กรชุมชน ครอบครัว องค์กรรัฐ ฯลฯ ตลอดจนข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาคความยากจนของสังคมไทย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ในปัญหาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสไม่มีอำนาจในการต่อรองและเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยกลุ่มคนเหล่านี้จัดอยู่ในจำพวกกลุ่มเสี่ยงทางสังคม อันเกิดจากปัญหาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และพัฒนาไปสู่กลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ เช่น กลุ่มติดยาเสพติด กลุ่มเอดส์ เป็นต้น ในด้านปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อประชาชนยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมจากฝ่ายรัฐ กล่าวคือ รัฐยังคงใช้แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลักในการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม

โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและต้นทุนทางสังคมตามแนวทางเศรษฐศาสตร์แนวสถาบัน เช่นเดียวกับประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกโดยไม่คำนึงถึงความสำคัญของระบบนิเวศในแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ระบบ เศรษฐศาสตร์กระแสหลักมองว่าการพัฒนาทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนทางสังคมจึงเกิดปัญหามลพิษต่าง ๆ ดังนั้น งานวิจัยต่าง ๆ ที่ปรากฏ และได้ศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากจนที่ด้อยโอกาส โดยการนำหลักแนวคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ในการกำหนดภาษีสิ่งแวดล้อม และนำมาตรึงการทางกฎหมายมาบังคับใช้และจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบ โดยมีการร่วมกันทั้งรัฐ ฝ่ายอุตสาหกรรม และประชาชน โดยการจัดตั้งกองทุนทดแทน เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกัน แก้ไข และเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษในอุตสาหกรรม



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ผลกระทบจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรมกรณีศึกษา

กว่า 30 ปีของการพัฒนาประเทศที่มุ่งสู่ความเป็นอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ พอที่จะชี้ให้เห็นแล้วว่าคำพังการยกระดับของ “รายได้ประชาชาติ” เพื่อแก้ปัญหาความยากจน ไม่เพียงพอที่จะทำให้คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ความเชื่อที่ว่า การแก้ปัญหาเศรษฐกิจอยู่ที่เรื่องปากท้อง มักจะทำให้หลายคนมองข้ามความเสี่ยงที่มาพร้อม ๆ กับสังคมสมัยใหม่หรือสังคมอุตสาหกรรม นับตั้งแต่เหตุการณ์สารเคมีระเบิดที่คลองเตย (ปี 2534) หรือโรงงานตุ๊กตาเคเดอร์ไฟไหม้ที่จังหวัดนครปฐม คนงานเสียชีวิต 188 คน (ปี 2536) ซึ่งเป็นโศกนาฏกรรมร้ายแรงครั้งล่าสุดในประวัติศาสตร์ของการพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นเหตุที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า จนทำให้สังคมไทยกลายเป็นสังคมเสี่ยงภัย และประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อองค์กรของรัฐในการควบคุมหรือป้องกันปัญหา

แต่ความเสี่ยงภัยที่เกิดขึ้นในสังคมไทย เช่น กรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ที่ก่อความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของราษฎร หรือกรณีของโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด กลายเป็นผลกระทบที่ไม่จำกัดอยู่กับคนในโรงงานเท่านั้น แต่รวมไปถึงชุมชนและชนชั้นกลางด้วยความเสี่ยงภัยในหลาย ๆ เรื่องก็เป็นสิ่งที่มองไม่เห็นหรือยอมรับกันในหน่วยงานราชการ เช่น โรคอันเกิดจากการทำงาน เช่น โรคฝุ่นฝ้าย หรือสารโลหะหนัก หรือสารเคมีที่ปนเปื้อนอยู่ในดิน น้ำ และอากาศ ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของคนในชุมชน

มีประเด็นคำถามที่สำคัญ ๆ สำหรับสังคมไทย โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากการพัฒนาในหลายประเด็น ดังนี้ (วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2546, หน้า 8-9)

ประเด็นแรก ความเสี่ยงที่มากับสังคมสมัยใหม่ ทำให้สังคมไทยกลายเป็นสังคมเสี่ยงภัย ปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยที่มากับสังคมอุตสาหกรรมไม่ได้จำกัดเฉพาะวงแคบคือ คนงานในโรงงานเท่านั้น แต่สามารถส่งผลกระทบต่อชุมชนด้วย เพราะฉะนั้น สุขภาพความปลอดภัยจึงเป็นเรื่องในชีวิตประจำวันที่ทุกคนต้องตระหนัก และให้ความสำคัญกับการป้องกัน

ประเด็นที่สอง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ มีการจัดองค์กรขึ้นมาเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหา เช่น การควบคุมมลพิษ สถาบันความปลอดภัย กองทุนเงินทดแทน ฯลฯ แต่หน่วยงานเหล่านี้ มักจะมุ่งการจัดการความเสี่ยงโดยเน้นวิชาการ เทคโนโลยีในการจัดการสิ่งแวดล้อม และ

ผู้เชี่ยวชาญ จึงเป็นองค์กรที่แปลกแยกและห่างไกลจากประชาชน ทำให้ประชาชน คนป่วยหรือผู้ถูกกระทบขาดความเชื่อมั่นต่อองค์กรเหล่านี้

ประเด็นที่สาม การประเมินผลกระทบของความเสียง มุ่งที่จะใช้เทคนิคและการหาค่าเฉลี่ยมาเป็นเกณฑ์ในการวัดความเสี่ยงโดยมองไม่เห็น “ตัวคน” จึงไม่สามารถทำความเข้าใจได้เลยว่า ทำไมคนที่อยู่ในเหตุการณ์เดียวกัน จะมองผลกระทบหรือประสบปัญหาสุขภาพแตกต่างกัน ดังนั้น อายุ ความสมบูรณ์ทางร่างกาย เพศ และฐานะทางสังคม จึงเป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะต้องนำเข้ามาพิจารณาด้วย

ประเด็นสุดท้าย ความเสี่ยงด้านสุขภาพเมื่อเกิดเป็นผลกระทบ ไม่สามารถทำให้ผู้ป่วยฟื้นฟูสุขภาพกลับคืนให้ปกติเหมือนเดิมได้ และผลกระทบไม่ได้จำกัดเฉพาะคนรุ่นนี้ แต่กระทบกับเด็กที่ยังไม่ได้เกิด หรือ เยาวชนรุ่นหลัง

เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่าเมื่อเกิดปัญหาหมอกภาวะและมีผลกระทบต่อประชาชน คนงานและทรัพย์สินแล้ว ผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวไม่ได้รับความช่วยเหลือเยียวยาและประสบกับปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาล โดยชี้ให้เห็นถึงตัวอย่างของการพัฒนาที่มุ่งแต่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ได้คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม สังคม และสุขภาพอนามัยของประชาชนผู้ยากไร้ตามแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบัน ในด้านของบทบัญญัติกฎหมายก็มีช่องที่ประชาชนผู้ยากไร้เข้าไม่ถึง เพราะบทบัญญัติของกฎหมายไม่ครอบคลุม ในด้านมาตรการการช่วยเหลือคุ้มครองจากรัฐก็ไม่มีมาตรการที่ให้ความคุ้มครองเหมือนเช่นประเทศญี่ปุ่น จากการศึกษา 2 กรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้จะทำให้เห็นสภาพปัญหาหมอกพิษจากอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น และการให้ความช่วยเหลือประชาชนและคนงาน ยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ไม่ว่าในด้านกฎหมายและการให้ความช่วยเหลือ กรณีตัวอย่าง 2 กรณีที่ทำการศึกษา คือ โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง และบริษัท โรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด ตามลำดับ ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.1 โครงการโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าถ่านหิน อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง (อากาศเป็นพิษจากสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์)

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแม่เมาะ เริ่มก่อสร้างโรงไฟฟ้าขึ้นครั้งแรกเมื่อปี 2501 มีกำลังผลิตเครื่องละ 6.25 เมกกะวัตต์ จำนวน 2 เครื่อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตไฟฟ้าใช้ในโครงการก่อสร้างเขื่อนภูมิพล

เริ่มผลิตไฟฟ้าตั้งแต่ปี 2503 ต่อมาวันที่ 17 สิงหาคม 2515 ได้รับอนุมัติโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแม่เมาะ โดยใช้ถ่านหินลิกไนต์ ในเขตพื้นที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เป็นเชื้อเพลิงในการผลิต มีโรงไฟฟ้ารวม 13 เครื่อง มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าทั้งหมด 2,625,000 กิโลวัตต์ ซึ่งส่งกระแสไฟฟ้าไปใช้ในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบนและล่าง เชื่อมโยงไปยังภาคกลางถึงกรุงเทพมหานคร และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การดำเนินงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแม่เมาะได้มีการขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ มา เมื่อมีการสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้นและเปิดเหมืองถ่านหินเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2535 ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนมากมาย

3.1.1 ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

ที่ผ่านมาแม้ว่าโรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง จะเป็นโครงการของรัฐที่สร้างความเจริญแก่ประเทศชาติโดยรวม ทำให้ประชาชนมีกระแสไฟฟ้าใช้ครอบคลุมหลายพื้นที่ก็ตาม แต่การดำเนินงานดังกล่าวในขณะที่ตัดสินใจจัดทำโครงการนั้น มีการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในทางสังคมน้อยมาก เมื่อเริ่มการดำเนินงานจึงสร้างผลกระทบที่เป็นความเดือดร้อนแก่ราษฎรบริเวณใกล้เคียงอย่างมาก โดยเฉพาะชาวบ้านและตำบลที่อาศัยอยู่บริเวณรอบ ๆ โรงไฟฟ้าแม่เมาะ

มีมลภาวะเป็นพิษจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ที่เกิดจากการผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ปัญหาเรื่องฝุ่นละออง กลิ่น เป็นเหตุให้ราษฎรเจ็บป่วยด้วยโรกระบบทางเดินหายใจ ปอดอักเสบ นิวโมโคเนโอซิล พิษผลการเกษตรและสัตว์เลี้ยงของราษฎรได้รับความเสียหาย ล้มตายครั้งแล้วครั้งเล่าอย่างต่อเนื่อง มากบ้างน้อยบ้าง เนื่องจากความประมาทเลินเล่อของพนักงานผู้ปฏิบัติงาน และการไม่เคร่งครัดจริงจังต่อเนื่องในการกำกับดูแล ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหาร การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแม่เมาะ จนทำให้ปัญหาก่อตัวสะสมจนราษฎรต้องรวมตัวกันเรียกร้องให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ช่วยเหลือให้ประชาชนรอบโรงไฟฟ้าแม่เมาะ มีสุขภาพอนามัยที่ดี สามารถดำรงอยู่ในพื้นที่โดยปกติสุขปราศจากมลพิษอันเกิดจากการผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงไฟฟ้า

มลภาวะที่เกิดจากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะได้ส่งผลกระทบต่อราษฎรที่อาศัยอยู่ในชุมชนใกล้เคียงและที่อาศัยอยู่ในรัศมีทำการ โดยเกิดปัญหาด้านต่าง ๆ ดังนี้ (เครือข่ายกลุ่มสิทธิผู้ป่วย, 2547)

1. มลภาวะทางด้านอากาศ ที่เกิดจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ที่เกิดจากการเผาไหม้ถ่านหินเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า
2. มลภาวะทางน้ำ ซึ่งมีสารพิษปนเปื้อนทั้งน้ำใต้ดินและบนดิน
3. มลภาวะทางดิน ได้ถูกซึมไปด้วยสารพิษต่าง ๆ ทำให้พืชผลการเกษตรได้รับความเสียหายและไม่เจริญเติบโตเท่าที่ควร
4. มลภาวะด้านสิ่งแวดล้อม
 - ฝุ่นที่เกิดจากการขุด ขนดินถ่านหินกระจายในบรรยากาศ
 - กลิ่นเหม็น มาจากการเผาไหม้ของถ่าน
 - เสียงจากเครื่องจักรทำงาน 24 ชั่วโมง
 - แรงแล่นสะเทือน จากการระเบิดหน้าดินเพื่อการขุดขน

โครงการโรงไฟฟ้าแม่เมาะ อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง เป็นโครงการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยใช้ถ่านหินลิกไนต์เป็นเชื้อเพลิง เมื่อมีการสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มขึ้น และเปิดเหมืองถ่านหินเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2535 ทำให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนรอบข้างรุนแรงยิ่งขึ้น จากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากโรงไฟฟ้าและปัญหาฝุ่นดินจากเหมืองถ่านหิน เกิดอาการระคายเคืองเยื่อเมือกต่าง ๆ ได้แก่ จมูก คอ หายใจลำบาก หอบหืด แน่นหน้าอก สมรรถภาพลดลง หัวใจเต้นเร็ว หายใจเร็ว วิงเวียนศีรษะ และผลกระทบเรื้อรังต่อระบบทางเดินหายใจ จากมลพิษดังกล่าวเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตรวม 96 คน นับแต่ปี 2539 นอกจากนี้ยังมีผลกระทบต่อพืชผลการเกษตรและสัตว์เลี้ยง และผลกระทบทางสังคม หนี้สิน ปัญหาด้านสาธารณสุข

ชาวชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้า 4 ตำบล คือ ตำบลนาสัก ต.สบป่าด ต.แม่เมาะ และ ต.บ้านดง รวม 3,500 ครอบครัว ได้ร้องเรียนต่อการไฟฟ้าฯ เป็นระยะ ดังมีบันทึกข้อตกลงวันที่ 10 ตุลาคม 2537 และหลังเหตุการณ์ที่ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ได้แพร่กระจายอย่างรุนแรง ทำให้พืชล้มตาย และประชาชนเจ็บป่วยเฉียบพลัน จึงมีบันทึกเพิ่มเติมในวันที่ 17 พฤษภาคม 2539 ว่าจะมีการย้ายราษฎรที่ได้รับกระทบจากโครงการรวม 4 ตำบล แต่ต่อมาก็ถูกเบี่ยงเบน โดยนายสาวิตรี โพธิวิหค รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ประชุมกับชาวบ้าน ในวันพุธที่ 23 ธันวาคม 2541 แล้วเกี่ยวกับการไฟฟ้าจะจัดตั้งเครื่อง FGD. สำหรับดักก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และจะตั้งกองทุนฯ เพื่อช่วยเหลือราษฎรแทน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการติดตั้งเครื่องตัดก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และการตรวจสอบของภาครัฐระบุว่า ก๊าซไม่เกินมาตรฐานความปลอดภัย แต่ชาวบ้านยังคงเจ็บป่วยเรื้อรัง จึงเข้าร่วมเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาในนามสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือถึง 2 ครั้ง ที่หน้าศาลว่าการจังหวัดเชียงใหม่ ครั้งแรกวันที่ 19 - 21 มีนาคม 2544 และครั้งที่สองวันที่ 10 มีนาคม - 10 เมษายน 2545

ชาวบ้านที่เจ็บป่วยจากโรงไฟฟ้าและเหมืองถ่านหินแม่เมาะ ต้องร่วมกันเหมารถบัสจากอำเภอแม่เมาะ มารักษาที่แพทย์หญิงอรพรรณ ที่โรงพยาบาลราชวิถี โดยเสียค่าใช้จ่ายเองครั้งละไม่ต่ำกว่า 1,000 บาท ทั้ง ๆ ที่การเจ็บป่วยของพวกเขาเกิดจากถูกผู้อื่นกระทำทำให้เจ็บป่วย แต่กลับยังหาผู้รับผิดชอบไม่ได้ แม้เพียงการจัดแพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญลงไปให้บริการตรวจรักษาในพื้นที่ ก็ยังไม่จัดให้

การส่งผลกระทบต่อการทำงานของโรงไฟฟ้าแม่เมาะและเหมืองถ่านหิน ทำให้คนงานและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงต้องเจ็บป่วยล้มตายเป็นจำนวนมาก ดังตัวอย่างของผู้ที่ได้รับผลกระทบ ดังนี้

ลุงอ่อน อู่เงิน ประธานเครือข่ายสิทธิผู้ป่วยแม่เมาะ จ.ลำปาง อายุ 62 ปี

ผมเป็นคนบ้านเกิดอยู่ที่บ้านหัวฝาย อาชีพทำไร่ทำนา ทำการเกษตร อยู่ที่หมู่บ้านมาตลอด เริ่มรู้สึกไม่สบายตอนปี 2535 ที่เขาขยายโรงไฟฟ้าและขยายบ่อเหมือง ผมอยู่ใกล้ ๆ แลวนั้น แต่ไม่ได้ทำงานเหมือง ช่วงนั้นเขามีการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ผมสลบล้มทันที ไปพื้นที่โรงพยาบาล ส่วนฝุ่นมีมาตลอดจากการระเบิดเหมือง ซึ่งเป็นเหมืองเปิด รัศมีกว้าง 160 กิโลเมตร ไม่มีอะไรคลุมอยู่ และสายพาน ริง รีม ๆ รีม ๆ เสียงติ่ม ๆ ฝุ่นนี้เป็นเกลียวขึ้นมา

แรก ๆ เราก็ไม่รู้ว่าเป็นโรคอะไร ไปหาหมอที่โรงพยาบาลแม่เมาะ บอกว่าเป็นหวัดบ้าง เขาไม่พูดว่าเป็นทางเดินหายใจ สารซัลเฟอร์เราก็ไม่รู้จัก พอต่อมาเขาแนะนำให้มาที่โรงพยาบาลราชวิถี หมอบอกว่าเป็นโรคปอดเสียหายจากสารซัลเฟอร์และฝุ่นนิโคโมโอซิส จึงรู้สึกว่าการดีขึ้นจากยาที่ให้ แต่ว่าจะให้หายขาดมันไม่ได้ ผมเพิ่งรู้จากการศึกษาข้อมูลเล็ก ๆ น้อย ๆ ตามประสาว่าสารตัวนี้เป็นฝุ่นอันตรายและสารซัลเฟอร์ก็เป็นอันตรายต่อชาวบ้าน แต่การไฟฟ้าฯ ไม่ยอมแก้ไข

เขาจะมีเครื่องจับ แต่เครื่องจับนี้ จะเป็นของกรมควบคุมมลพิษหรือของการไฟฟ้าฯ ผมก็ไม่เชื่อ เพราะมีนักวิชาการบอกว่า มีเครื่องกรองสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ แต่พอผมสืบเสาะจากพนักงานที่มา นั่งคุยกัน กินเหล้าบ้าง เขาบอก “กลางคืนมันก็ต้องปล่อยสิ ลุง เครื่องกรองมันใช้ไม่ได้นาน กลางคืนต้องปล่อย ไม่อย่างนั้นเดี๋ยวระเบิดตายเลย”

เราเสนอความเดือดร้อนต่อราชการ ต่อนายอำเภอคนเก่า เขาบอกมันไม่เกี่ยวกับ หมอคนหนึ่ง ก็บอกว่า สารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ไม่เป็นอันตราย มันเข้าไปเราหายใจมันก็ออกมา ส่วนฝุ่นนี้เขาจะให้ผ้าปิดจมูก แจกให้จนถึงเดี๋ยวนี้ นายอำเภอคนนี้ย้ายไปแล้ว ก็ยังไม่ได้ผ้าอุดจมูกเลย

พูดถึงที่อยู่อาศัย เราอยู่มานานและสุขสบายดี ไม่อยากไปที่ไหนแต่ปัจจุบันนี้เสียไปแล้ว เราอยู่ไม่ได้ ทางรัฐก็ไม่แก้ไข มีแต่ชาวบ้านตายเยอะ ตอนนี้มีคนตาย 96 รายแล้ว เฉพาะเดือนนี้ที่บ้าน หัวฝาย 4 ศพ ส่วนการเจ็บป่วยที่เป็นแผลไม่มี แต่จะเจ็บป่วยข้างในทางเดินหายใจจะเยอะมาก หมอในพื้นที่ไม่มีจึงต้องดันดันมาที่โรงพยาบาลราชวิถี ชาวบ้านเคยขอขบเป็นกองทุนเพื่อให้ทางรัฐจัด คุณหมอไปรักษาถึงที่เกิดเหตุ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ก็พูดว่า “ได้ ๆ ลูก” แต่ก็เจ็บ จนตายเพิ่มไปอีก 6-7 คนแล้ว ผมก็เครียดไม่รู้จะทำยังไง เพราะคนป่วยด้วยโรคทางเดินหายใจกันมาก

ผมเคยจัดผ้าป่าและก็ซื้อเครื่องออกซิเจนเอาไว้ และก็ช่วยคนที่ป่วย พอออกซิเจนหมด ตอนกลางคืนไม่มีที่เติม ก็ตาย เราช่วยกันได้ แต่ก็ชั่วคราวชั่วคราว กฟผ. ไม่ยอมรับ บอกว่าคนป่วย เพราะมะเร็ง

ลุงเชื้อ สาเซ

ทุกวันนี้ประชาชนที่หมู่บ้านเจ็บไข้ได้ป่วยกันมาก อาการจะเริ่มจากจาม ไอ และก็ไอหนัก ๆ จนเหนื่อยหอบ ร่างกายจะรู้สึกแยกลง ไปหาหมอตราชที่อำเภอแม่เมาะ เขาก็ไม่ได้บอกว่าเป็นโรคอะไร แต่ว่าเมื่อตั้งแต่ปี 2535 เริ่มมีอาการป่วยไม่รุนแรง แต่รู้สึกว่าเป็นถ้ำไม่หาย จนกระทั่งปี 2539 พบว่าเริ่มรุนแรงขึ้นมา จนปี 2541 รุนแรงหนัก สารซัลเฟอร์หนัก ผู้คนล้มเจ็บป่วยกันระเนระนาด เป็นอาการหนัก ทางกรไฟฟ้าฯ ก็มีการทดแทนให้คนป่วยจะได้คนละ 3,000 บาท ค่าเสียหายให้ 3,000 บาท เหมือนกัน

ผลกระทบมาจากสารซัลเฟอร์ ที่ลงมาจากโรงไฟฟ้า เพราะที่อยู่อาศัยใกล้บริเวณเหมือง การไฟฟ้าฯ ช่วยหารถราพาไปหาหมอบ้าง จ่ายค่ายาให้ฟรีบ้าง ทดแทนบ้าง เขาไม่บอกว่าเป็นอะไร ให้ยาแก้หวัด แก้เจ็บคอ แก้แพ้ แต่พวกเราที่ไม่ดีขึ้น ยากินทุกวัน แทนที่จะกินอาหารให้ครบ 5 หมู่ แต่พวกผมกินยาแทน ที่ป่วยกันมาก มาจากฝุ่นละอองการเปิดเหมืองแล้วฟุ้งกระจายไปหมด

ที่นี้ข่าวจากหนังสือพิมพ์ว่า หมอที่โรงพยาบาลราชวิถีรู้จักทางเดินหายใจเป็นอย่างดี ก็พากันมารักษา หมอท่านวินิจฉัยว่า ป่วยจากถ่านหินลิกไนต์ และสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ เราไม่สามารถรักษาให้หายได้ แต่กินยาแล้วอาการดีขึ้น ไม่เหนื่อยหอบ แม้ว่ายาหมอกก็ต้องมาหาอีก ระบบเสมหะก็ยังไอกันเรื่อย ๆ

ถึงราชการจะบอกว่า อากาศที่นั่นไม่เกินมาตรฐาน แต่เมื่อประชาชนเจ็บไข้ได้ป่วยเป็นพื้นฐานที่ไม่เกินมาตรฐาน แต่ตกสะสมอยู่กับคน เราก็ไม่หาย ดังนั้นอย่างที่หมอเขาบอกว่า ถ้าไม่ย้ายที่อยู่จะไม่หาย

ความต้องการของประชาชน คืออยากขอย้ายออกจากพื้นที่ แต่ขอให้การไฟฟ้าฯ รับผิดชอบประชาชนที่ไม่สามารถทำมาหากินอย่างคนธรรมดาได้แล้ว เพราะร่างกายชำร่วย แม้แต่เด็กเล็กไอจามออกมาเป็นเลือดแล้ว การเจ็บไข้ได้ป่วยของประชาชนก็ไม่หยุดยั้ง ตราบใดที่ยังมีหม้อประชาชนก็ยังเจ็บไข้ได้ป่วย ถ้ารัฐบาลไม่สามารถแก้ไขทางไหนได้ ก็ให้ทดลองปิดเหมืองดูว่าประชาชนจะอยู่อย่างไร ผมเคยทำงานในเหมือง ผมไม่เห็นว่าจะมีวิธีการไหน ที่จะแก้ไขได้

กรุณิตตา สุชาติพงษ์ อายุ 51 ปี

บ้านเกิดอยู่ที่ หมู่บ้านหัวฝาย หมู่ 1 ต.บ้านดง อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง เป็นครูที่โรงเรียนวัดบ้านแจ่ม อยู่ใกล้ ๆ โรงไฟฟ้า

โรงไฟฟ้าอนุมติปี 2515 โดยสร้างโรง 1-3 ก่อน ผลกระทบยังไม่รุนแรง หรืออาจจะอยู่ในช่วงสะสมอยู่ เราไม่ทราบ มาเริ่มรู้สึกอาการเจ็บป่วยมากคือปี 2535 และรุนแรงที่สุดในปี 2539 ที่ชาวบ้านเดินขบวนกัน

ตัวเราเองเริ่มรู้สึกถึงความไม่สบาย หายใจเหนื่อย อึดอัด แน่นหน้าอก อยู่ในห้องไม่ได้ ต้องอยู่ในที่โล่งจึงจะหายใจดีขึ้น ถ้ากลับมาในห้องอากาศอับ ๆ โดยเฉพาะเวลากลางคืนอึดอัดมาก อยากจะฆ่าตัวตาย ต้องใช้วิธีการแก้ปัญหาเดินไปเรื่อย ๆ ต้องเปิดหน้าต่างเปิดประตูออกมานอกห้องหาอากาศหายใจ ตัวร้อนผ่าวเหมือนจะตาย คิดเลยว่าตัวเราจะต้องตายมัย จะอยู่ได้มัย

น้องของแม่เป็นหนักมาก ต้องใช้ออกซิเจนตลอด ต้องไปโรงพยาบาลทุกสัปดาห์ ถ้าฝนตกอากาศอับต้องเข้าโรงพยาบาลทันที และก็ต้องใช้ออกซิเจน

ปี 2539 กฟผ. เอาเครื่องมาตรวจบอกว่า ไม่มีสารผลการตรวจเป็นศูนย์ ชาวบ้านก็บอกว่าไม่มีไฉน ใจก็เราป่วยหนัก เด็กนักเรียนบ้านหัวฝาย ถ้าหน้าหนาวจะมีน้ำมูกไหล และก็เลือดปนออกมาได้

น้ำทิ้งในหมู่บ้าน สมัยเป็นเด็กฝึกไม่เคยซื้อ ต่างบ้านต่างอำเภอ ใครมีอะไรก็แบ่งกัน ประปาไม่มีเรากินน้ำจากน้ำบ่อ แต่มาตอนหลังน้ำบ่อก็กินไม่ได้ เป็นกำมะถันเป็นสารพิษ ต้องซื้อน้ำกิน การไฟฟ้าฯ มาทำประปาให้ แต่ประปาก็สกปรกมาก ชุน ไม่มีประปาที่ไหนสกปรกเท่ากับที่ไฟฟ้าแม่เมาะ ทำให้ชาวบ้านเขาบอกว่า ประปาของการไฟฟ้าแม่เมาะสะอาด กินได้นะ คนที่หลงเชื่อก็กินมาก่อน ตอนหลังนี้เหม็นมาก คนที่สบายคือโรงงานขายน้

ตอนที่เรารู้เกี่ยวกับ สกน. เขาอนุมัติแล้วให้คุณหมอลงไปตรวจ เราต่อสู้ให้เชิญคุณหมอ อรพรรณ กับทีมลงไปตรวจใช้งบประมาณ 3 ล้านบาท เพื่อชาวบ้านจะได้ไม่ต้องลำบากเดินทางมา ตรวจถึงกรุงเทพฯ แต่ให้คุณหมอลงไปตรวจในพื้นที่แทน รัฐบาลตั้งคณะกรรมการแพทย์ลงไป 3 คน เขาบอกว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญโรกระบบทางเดินหายใจเหมือนกัน ชาวบ้านวิเคราะห์กันว่า ถึงจะเป็น ทางเดินหายใจเหมือนกัน แต่ไม่ได้เจาะลึก ชาวบ้านเลยไม่ไปตรวจ ถ้าไปตรวจแล้วเขาใช้ระบบเสียง ช้างมาก มีหมออรพรรณ เข้าไป 1 คน โหวตเสียงกันหมออรพรรณ ก็แพ้ ระบบแบบนี้ ชาวบ้านไม่เอา

ชาวบ้านที่เจ็บป่วยต้องหาทางออกกันเอง มารวมเป็นเครือข่าย เมื่อรัฐบาลยังไม่ทำอะไร สักอย่าง เราก็เจ็บก็ป่วย เงินไม่มีก็เลยใช้วิธีเหมารวมมากกว่า ค่ารถไปกลับ 300 บาท ค่ารักษาต่างหาก มีทั้งเอ็กซ์เรย์ เจาะเลือด และก็ค่ายา ยังไม่รวมค่ากิน ค่าอะไรอีก

3.1.2 ความเรื้อรังของปัญหา และกระบวนการแก้ไขปัญหาตามแนวทางการมีส่วนร่วมของ ภาคประชาชน

เมื่อวันที่ 13 ส.ค. 46 ได้มีการประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาของกลุ่มสหพันธ์ เกษตรกรภาคเหนือ และเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ กรณีปัญหาโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง ณ ห้องประชุม 1 ชั้น 4 ศาลากลางจังหวัดลำปาง โดยมีนายเฉลิมพล ประทีปะวิช ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปางเป็นประธาน นายวรวิทย์ เจริญเลิศ อาจารย์จากจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย เป็นรองประธาน ปลัดจังหวัดเป็นอนุกรรมการ ป้องกันจังหวัดเป็นอนุกรรมการและ เลขานุการ พร้อมด้วยตัวแทนภาคราชการ เอกชน รัฐวิสาหกิจและตัวแทนราษฎร จำนวน 17 คน เป็นอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการฯ ชุดดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งของ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการติดตามการแก้ไขปัญหาของกลุ่มสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ และเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ ตามหนังสือคำสั่งเลขที่ 9/2546 ซึ่งประเด็นปัญหาหลักพิจาจาก โรงไฟฟ้าแม่เมาะถือเป็นปัญหาเรื้อรังมาตั้งแต่ปี 2535 และยังไม่มีความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาในระยะยาวที่ ชัดเจนหรือได้ข้อยุติ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้เกิดปัญหาการเจ็บป่วย-เสียชีวิตอย่างมีเงื่อนงำ จนทำ ให้ชาวบ้านรวมตัวกันเคลื่อนไหวผลักดัน เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาตลอดจนพยายามยื่นข้อเรียกร้องที่ จะขออพยพโยกย้ายออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรวมตัวกันยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัด ลำปางมาแล้ว 3 ครั้ง แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ

นายวรวิทย์ เจริญเลิศ รองประธานคณะอนุกรรมการฯ กล่าวว่าการประชุมของ คณะอนุกรรมการฯ เมื่อวันที่ 13 ส.ค. ที่ผ่านมาถือว่าได้ประเด็นปัญหาหลักพิจาจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ

ที่ชาวบ้านได้รวมตัวเคลื่อนไหวเรียกร้องมานาน ได้รับการยอมรับจากตัวแทนทั้งภาครัฐและเอกชนว่า ได้เกิดปัญหาขึ้นมาจริง มีชาวบ้านเกิดอาการเจ็บป่วยเสียชีวิตจริง จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน แม้ว่าในการประชุมครั้งนี้ตัวแทนจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ที่ร่วมเป็นอนุกรรมการด้วยจะมีข้อขัดแย้งก็ตาม แต่อนุกรรมการฯ อื่น ๆ ต่างก็ยอมรับว่า ได้เกิดปัญหาขึ้น

ที่ประชุม ได้มีมติออกมาอย่างชัดเจนแล้วว่า ให้อพยพโยกย้ายชาวบ้านในพื้นที่เสี่ยงภัยรอบโรงไฟฟ้าแม่เมาะ รัศมี 5 กิโลเมตร (ก.ม.) ออกไปตามชื่อเรียกร้องของชาวบ้าน รวมทั้งหมด 3 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านหัวฝาย หมู่ที่ 1 ต.บ้านดง บ้านห้วยเป็ด หมู่ที่ 1 และบ้านห้วยคิง ต.แม่เมาะ (ผลกระทบจากการขยายเหมืองแม่เมาะเฟสที่ 5) เป็นโครงการนำร่องก่อน ส่วนหมู่บ้านที่อยู่ในรัศมี 5 ก.ม. จากตัวเหมืองแม่เมาะ ก็จะดำเนินการในขั้นตอนต่อไป ขณะที่กรณีบ้านหางสูง หมู่ที่ 3 ต.แม่เมาะ ที่ชาวบ้านได้เรียกร้องขอค่าชดเชยที่ดินนั้น กฟผ. ยืนยันว่า ไม่ต้องการพื้นที่ดังกล่าวอีก จึงไม่จ่ายค่าชดเชยให้กลุ่มชาวบ้านจากบ้านหางสูงที่อพยพไปแล้วให้กลับมาทำกินในพื้นที่เดิมต่อไป

นายเฉลิมพล ประทีปะวณิช ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง ในฐานะประธานอนุกรรมการฯ ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ว่า ขณะนี้อนุกรรมการฯ มีมติออกมาชัดเจนแล้วว่าให้อพยพโยกย้ายชาวบ้าน 3 หมู่บ้านออกจากพื้นที่เสี่ยงเป็นการนำร่องก่อน และจะต้องมีการดำเนินการเพิ่มเติมในหมู่บ้านอื่น ๆ ที่อยู่ในรัศมี 5 ก.ม. จากตัวเหมืองแม่เมาะต่อไป เนื่องจากการดำเนินการของโรงไฟฟ้าแม่เมาะในระยะที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อชาวบ้านในพื้นที่จริง

ชื่อเรียกร้องให้เร่งดำเนินการอพยพโยกย้ายราษฎรจากพื้นที่เสี่ยงภัยจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะของชาวบ้าน ในเขตอำเภอแม่เมาะ จ.ลำปางนั้น มีอยู่ 4 หมู่บ้าน รวมกว่า 1,800 ครอบครัวยุบรวมประกอบด้วยบ้านหางสูง จำนวน 400 กว่าครอบครัว บ้านห้วยเป็ด 400 กว่าครอบครัว บ้านห้วยคิง 500 กว่าครอบครัว และบ้านหัวฝาย 500 กว่าครอบครัว โดยกรณีของบ้านหางสูง แม้ว่าที่ประชุมกรรม. จะมีมติอนุมัติให้โยกย้ายแล้วก็ตาม แต่ชาวบ้านต้องการให้รัฐบาลเร่งดำเนินการโดยเร็วเนื่องจากขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการสำรวจทรัพย์สินกันอยู่ แต่เป็นการดำเนินงานที่ค่อนข้างช้าเกินไป

นายวรวิทย์ เจริญเลิศ ในฐานะรองประธานคณะอนุกรรมการฯ กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า ถือว่ามาถึงวันนี้ชื่อเรียกร้องของชาวบ้านได้รับการยอมรับจากหน่วยงานราชการในพื้นที่แล้วว่าโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวบ้านจริง ถ่านหินลิกไนต์ที่นำมาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าก็ถือเป็นถ่านหินที่มีคุณภาพต่ำ ที่ผ่านมานอนุกรรมการฯ ได้เข้าไปพิสูจน์ข้อเท็จจริงในพื้นที่ด้วยตนเอง ทั้งการขึ้นเฮลิคอปเตอร์บินวนเหนือบริเวณแอ่งแม่เมาะ 4 รอบ และเข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่เกิดอาการระคายเคืองแสบตา นอกจากนี้ ยังเกิดกรณีชาวบ้านเจ็บป่วยและเสียชีวิตมาอย่าง

ต่อเนื่อง แม้ว่าจะได้รับการตรวจวินิจฉัยจาก พญ.อรพรรณ เมธาติลกกุล แพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวเวชศาสตร์ โรงพยาบาลราชวิถีเพียงคนเดียวก็ตาม แต่ก็มีข้อบ่งชี้ว่า ประเด็นปัญหาในพื้นที่แม่เมาะได้เกิดขึ้นจริงตามที่ชาวบ้านสงสัย จึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน (ผู้จัดการรายวัน, 2546, หน้า 7)

ผลการแก้ไขปัญหาในชุดคณะกรรมการแก้ไขปัญหาโครงการรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมี รศ.ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ นักวิชาการคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นประธานอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการได้มีข้อเสนอกรณีเร่งด่วนให้คณะกรรมการชุดใหญ่พิจารณา ดังนี้ (สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำเหมืองและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย, 2546, หน้า 85 – 86)

1. ให้กระทรวงสาธารณสุขส่งแพทย์โดยการนำของแพทย์หญิงอรพรรณ เมธาติลกกุล แพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวเวชศาสตร์ เป็นหัวหน้าทีมแพทย์ลงมาตรวจโรคในพื้นที่ซึ่งชาวบ้านได้เจ็บป่วยจากผลกระทบอันเกิดจากสารก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และฝุ่นหินที่เกิดจากการทำเหมือง และให้รัฐบาลดูแลค่ารักษาพยาบาลและอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ทุกกรณี

2. ให้รัฐบาลดำเนินการแก้ปัญหาด้วยการอพยพราษฎรจำนวน 16 หมู่บ้าน ตามข้อเรียกร้องเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2539 ในขั้นต้นอพยพก่อน 3 หมู่บ้านคือ บ้านหัวฝาย บ้านหางสูง และบ้านห้วยเป็ด รวม 1,046 ครัวเรือน ประชากร 2,813 คน ตามข้อเรียกร้องเดิม

3. ให้รัฐบาลเร่งสร้างหลักประกันมาตรการคุ้มครองและป้องกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชาวบ้านที่อาจจะได้รับการคุกคามสิทธิเสรีภาพจากอำนาจอิทธิพลในพื้นที่

คณะอนุกรรมการยังมีข้อเสนอระยะกลางและระยะยาวอีก 6 ข้อ เพื่อศึกษาผลกระทบกับความคุ้มทุน และให้การฟื้นฟูชีวิตของชุมชน จัดตั้งกองทุนระยะยาว ฯลฯ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาเกษตรกรภาคเหนือที่มีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) เป็นประธาน แต่งตั้งคณะทำงานเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ 2 ชุด คือ

1. คณะทำงานแพทย์ เพื่อตรวจและวินิจฉัยโรคของราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่โดยรอบโรงไฟฟ้าและเหมืองถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง แต่สำหรับชุมชนไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งคณะกรรมการแพทย์ เพราะแพทย์ท่านอื่นที่ไม่ใช่แพทย์หญิงอรพรรณ เมธาติลกกุล ไม่มีความเชี่ยวชาญ หากใช้รูปคณะกรรมการและหาข้อสรุปชี้ขาดโดยเสียงข้างมาก จะเกิดการโหวตเสียงไม่ยอมรับการเจ็บป่วยที่เกิดจากสารพิษจากโรงไฟฟ้า

2. คณะทำงานวินิจฉัยน้ำที่ไหลซึมจากพื้นดินขึ้นมาในหมู่บ้านห้วยคิง ต.แม่เมาะ อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง

3.1.3 ปัญหาและความต้องการการเข้าถึงการบริการดูแล พื้นที่ เยียวยาของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลภาวะสิ่งแวดล้อม

จากความเป็นมา สภาพปัญหาและการดำเนินงานของการแก้ไขปัญหาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลภาวะโรงงานไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น พบว่าการดูแลของรัฐและผู้เกี่ยวข้องต่อประชาชนที่ผ่านมา เป็นการเข้ามาดูแลเฉพาะกรณี เป็นครั้ง ๆ ตามข้อเสนอเรียกร้อง ขาดยุทธศาสตร์ ขาดกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) ที่สร้าง “ความรู้สึกและความเข้าใจ เข้าถึง ร่วมพัฒนา” ในการเฝ้าระวัง และขาดการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟูคุณภาพชีวิตของประชาชนคนที่เป็นรูปธรรม เป็นความแตกแยก ขัดแย้ง รวมทั้งขาดวิชาการสนับสนุน การพัฒนาศักยภาพการดำเนินนโยบายสาธารณะในการฟื้นฟู เยียวยาสุขภาพจิต สุขภาพกาย สุขภาวะองค์รวม ด้วยระบบกองทุนที่เป็นระบบชัดเจนเป็นรูปธรรมและมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนอย่างสมานฉันท์ นำไปสู่การปรับทิศทางการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง ที่มีคุณภาพ คุณธรรม ในอนาคต

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดไปและเป็นการแก้ไขปัญหาแบบถาวรตลอดจนเป็นการเรียกความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องของราษฎรอำเภอแม่เมาะให้กลับคืนมา ควรหามาตรการหรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม มีการกำกับดูแลจากผู้บริหารหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างจริงจัง หากยังมีการปฏิบัติงานโดยประมาท เลินเล่อของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ก็ควรมีการพิจารณาโทษโดยเด็ดขาด โดยเหตุนี้คณะกรรมการระดับจังหวัดจึงมีมติขึ้นชั้น 2 ครั้งแล้วว่า ควรอพยพราษฎรออกไปให้ห่างบริเวณโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ความเห็นนักวิชาการบางท่านเห็นว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ แต่ความจริงแล้วเป็นการแก้ที่ต้นเหตุ เพราะว่าต้นเหตุความเดือดร้อนของราษฎร คือ มีโรงไฟฟ้ามาตั้งในที่ราษฎรซึ่งอยู่มาก่อน ถ้าจะแก้ต้นเหตุ คือ ย้ายโรงไฟฟ้าออกไป แต่เมื่อย้ายโรงไฟฟ้าออกไปไม่ได้ ก็ต้องย้ายราษฎรออกไปให้ห่างที่สุดเท่าที่จะห่างได้ จะเป็นการบรรเทาปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมถาวร บริเวณที่มีการย้ายออกไปแล้ว เป็นบริเวณอันตราย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็ต้องดูแลอย่างเคร่งครัดมิให้ผู้ใดบุกรุกอีก

3.2 บริษัท โรงงานทอผ้า ก. (ฝุ่นฝ้ายจากกระบวนการผลิตเส้นด้ายและทอผ้า อุตสาหกรรมการปั่นด้ายและทอผ้า)

3.2.1 ความเป็นมา

บริษัท โรงงานทอผ้า ก. ซึ่งประกอบอุตสาหกรรมการปั่นด้ายและทอผ้า กระบวนการผลิตเส้นด้ายและทอผ้ายดังกล่าว จะมีฝุ่นฝ้ายเกิดขึ้นตลอดเวลา เป็นผลให้คนงานต่าง ๆ ป่วยเป็นโรคปอดอักเสบ ไซนัสอักเสบ จนเกิดเป็นคดีฟ้องร้องกันและศาลแรงงานได้มีคำพิพากษาให้ฝ่ายคนงานได้รับค่าชดเชยความเสียหายจากการกระทำละเมิดของโรงงาน ซึ่งตามกระบวนการยุติธรรม กว่าลูกจ้างจะได้รับค่าเสียหายก็เป็นเวลาหลายปี และค่าเสียหายที่ได้รับนั้นก็ไม่สามารถทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นได้จริง

3.2.2 ผลกระทบของการดำเนินกิจการต่อพนักงานในโรงงาน

จากลักษณะการดำเนินกิจการ กระบวนการผลิตและวัสดุที่ใช้ในการผลิตของโรงงานทอผ้ากรุงเทพ ซึ่งมีกระบวนการปั่นด้าย ทอเส้นด้าย ทอผ้า โดยมีการนำก้อนฝ้ายชนิดต่าง ๆ มาฉีกออก และผสมใส่ในรางตีฝ้ายปั่นให้เป็นเส้นด้าย แล้วทอเป็นผืนผ้าด้วยเครื่องจักร จากกรณีศึกษา ชีวิตคนงานหญิงที่ป่วยด้วยโรคปอดอักเสบฝุ่นฝ้ายโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด โดย จะเด็ด เขาวนั้วไค และอังคณา อินทสา ได้นำเสนอให้เห็นสภาพโรงงานทอผ้ากรุงเทพที่ขาดมาตรฐานอันเป็นสาเหตุให้คนงานเจ็บป่วย กล่าวคือ อาคารโรงงานมีสภาพปิดทึบ ใช้แสงสว่างไฟฟ้าในการทำงาน ไม่มีการระบายอากาศจากภายนอก ฝุ่นฝ้ายและเสียงดังของเครื่องจักรจะถูกเก็บอยู่ในอาคารโรงงาน จนมีระดับที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามมาตรฐานของกระทรวงมหาดไทย สถานประกอบการที่ลูกจ้างทำงานจะมีปริมาณความเข้มข้นของฝุ่นฝ้ายในบรรยากาศการทำงานเกินกว่า 1 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตรอากาศมิได้ เจ้าหน้าที่กองตรวจความปลอดภัยได้ทำการตรวจวิเคราะห์สภาพแวดล้อมการทำงานในโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2535 เนื้อหาปริมาณความเข้มข้นของฝุ่นฝ้ายในบรรยากาศการทำงานของคนงานจำนวน 10 ตัวอย่างในจุดการผลิตต่าง ๆ กันพบว่าปริมาณความเข้มข้นของฝุ่นฝ้ายต่อลูกบาศก์เมตรอากาศสูงถึง 1.09 – 16.26 มิลลิกรัม ซึ่งเกินระดับมาตรฐานทุกตัวอย่าง

มาตรการที่เจ้าหน้าที่รัฐทำเมื่อตรวจพบการไม่ได้มาตรฐานคือ ให้ข้อเสนอแนะในการให้คนงานใช้ผ้าปิดจมูกในขณะที่เหมาะสม โดยมีได้มีการบังคับให้ปรับแก้ไขสภาพแวดล้อมการทำงานให้ดีขึ้นแต่อย่างไร

กระบวนการผลิตเส้นด้ายและทอผ้าดังกล่าว จะมีฝุ่นฝ้ายเกิดขึ้นตลอดเวลา เมื่อพนักงานในโรงงานเป็นระยะเวลานาน ๆ ต่อเนื่องกันก็เริ่มมีอาการเจ็บป่วยบ่อย ๆ เกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ การรักษาพยาบาลได้ซื้อยามาทานเองบ้าง ตรวจรักษาจากแพทย์ตามคลินิกหรือตามโรงพยาบาลบ้าง แต่อาการป่วยดังกล่าวก็ไม่หาย กลับมีอาการเจ็บป่วยรุนแรงขึ้น ผลของการตรวจที่คลินิกอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม โรงพยาบาลราชวิถีปรากฏว่าเป็น “โรคบิสซิโนซิส” (Byssinosis) ซึ่งสาเหตุของโรคมายังคงไม่แน่ชัด แต่สันนิษฐานว่าเกิดจากการได้รับฝุ่นละอองที่มีขนาดเล็กต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลานาน เมื่อได้รับฝุ่นเข้าไปสะสมในระบบทางเดินหายใจ เช่น ปอด หลอดลม จึงทำให้เกิดอาการหายใจติดขัดเหนื่อยหอบ ไอเรื้อรังหรือในรายที่มีอาการรุนแรงอาจมีไข้ หนาวสั่น นี่คือการของโรคบิสซิโนซิส ซึ่งจะไม่แสดงอาการในทันที แต่จะสะสมปริมาณของฝุ่นไว้ตามอวัยวะต่าง ๆ ในระบบทางเดินหายใจ และเกิดอาการต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้ว โดยในระยะแรกที่ผู้ป่วยไปพบแพทย์ แพทย์ยังไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นอาการของโรคอะไร ได้แต่ให้การรักษาไปตามอาการเท่านั้น แต่เมื่ออาการของโรครุนแรงขึ้นชัดเจนจนสามารถวินิจฉัยได้ว่าเป็นอาการของโรคบิสซิโนซิส อวัยวะในระบบทางเดินหายใจได้ถูกทำลายไปจนเสียหาย ไม่สามารถฟื้นฟูสภาพปกติได้ดังเดิมอีก ผู้ป่วยต้องทุกข์ทรมานด้วยโรคดังกล่าวและต้องรับการรักษาตลอดชีวิต

3.2.3 ผลเสียหายจากการได้รับฝุ่นฝ้ายเป็นโรคบิสซิโนซิส

1. ความเสียหายแก่ร่างกาย เกิดโรคทางเดินหายใจต่าง ๆ ตามอาการของโรค เมื่อป่วยเป็นโรคต้องลาหยุดงานบ่อย ๆ จนเกินสิทธิการอนุญาตให้ลาโดยที่ยังได้รับค่าจ้างอยู่ เมื่ออาการมีความรุนแรงขึ้นก็ต้องลาหยุดแบบถูกหักเงินค่าจ้าง ในที่สุดต้องถูกไล่ออกจากงาน ครอบครัวต้องขาดรายได้
2. สูญเสียทรัพย์สินในการเป็นค่ารักษาพยาบาลในส่วนที่เกินจากที่ได้รับจากกองทุนเงินทดแทน และเมื่อถูกปลดออกจากงานเงินค่ารักษาพยาบาลที่เคยได้รับจากกองทุนทดแทนต้องไปใช้สิทธิของกองทุนประกันสังคม ซึ่งมีวงเงินในกรณีเจ็บป่วยที่ลดน้อยลงกว่าเดิม
3. สภาพจิตใจท้อแท้ เกิดสภาพเดือดร้อนรำคาญจากอาการเรื้อรังของโรค
4. เป็นที่รังเกียจของสังคม ไม่สามารถทำงานที่อื่นได้อีก เพราะสภาพร่างกายไม่เอื้ออำนวย ถึงแม้จะเป็นงานอิสระก็ตาม

จากสภาพปัญหาล่าช้า โดยเฉพาะความเสียหายแก่ร่างกายจนเป็นที่รังเกียจของสังคม สภาพจิตใจท้อแท้ เดือดร้อนรำคาญจากอาการของโรค เป็นความเสียหายที่ไม่มีใครช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับผลกระทบได้เลย ที่มีความช่วยเหลือที่ได้รับอยู่บ้างก็คือกองทุนเงินทดแทนออกค่ารักษาพยาบาลให้หรือนายจ้างออกให้ แต่ก็เฉพาะตอนที่ยังมีสภาพเป็นลูกจ้างของบริษัทอยู่เท่านั้น หากถูกปลดพ้น

สภาพเป็นพนักงานสืบเนื่องจากป่วยบ่อยแล้วก็จะขาดทั้งรายได้และขาดผลประโยชน์การรักษาพยาบาล ในส่วนของกองทุนเงินทดแทน ถ้ายังจะใช้สิทธิของกองทุนประกันสังคมก็ต้องออกเงินเบี้ยประกัน ด้วยตัวเองภายใต้สถานภาพสมาชิกกองทุนตามพระราชบัญญัติกองทุนประกันสังคม ที่ต้องเปลี่ยนจาก มาตรา 33 เป็นมาตรา 39 ซึ่งเบี้ยประกันสังคมที่ต้องจ่ายด้วยเงินของตนเองจะต้องมีอัตราเป็นสองเท่า จากที่มีสถานภาพเป็นพนักงานของบริษัทอยู่ เป็นภาระของผู้ได้รับผลกระทบทั้งค่าเบี้ยประกันสังคม และค่ารักษาพยาบาลเรื้อรัง ซึ่งบางครั้งเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินกว่าวงเงินคุ้มครองจากกองทุน ประกันสังคมจะจ่ายให้ได้ ผู้ได้รับผลกระทบต้องรับภาระในเรื่องนี้ด้วยตนเอง

ปัญหาผลกระทบจากโรงงานทอผ้ากรุงเทพนี้ เป็นปัญหาที่ก่อความเสียหายเฉพาะแก่ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ทำงานในโรงงานทอผ้าฯ ซึ่งไม่ลุกลามส่งผลกระทบออกไปสู่ชุมชนบริเวณ ใกล้เคียง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากโรงงานทอผ้าฯ มีสถานภาพเป็นพนักงานของ บริษัท ที่ได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลอันเนื่องมาจากการทำงาน และ ได้รับค่าชดเชยจากการขาดรายได้จากการป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานจากกองทุนเงินทดแทน ตาม พระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน พ.ศ.2537 ถึงแม้กระนั้น เนื่องจากสภาวะของโรคที่ผู้ได้รับ ผลกระทบป่วยอยู่นั้นเป็นโรคที่เรื้อรังรักษาไม่หาย ต้องรักษาอาการไปตลอดชีวิตทำให้ค่า รักษาพยาบาลที่ต้องใช้เกินวงเงินคุ้มครองที่กองทุนได้กำหนดไว้ เป็นความเสียหายลักษณะเช่นเดียวกับ อาการเรื้อรังของโรคทางเดินหายใจของผู้ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะประสบอยู่ ทำให้ ประชาชนที่อยากจนทุนทรัพย์อยู่แล้วกลับต้องทุกข์หนักขึ้นไปอีก ส่วนใหญ่ไม่กล้าที่จะเรียกร้องหรือ ฟ้องร้องต่อศาล นั้นเป็นตัวอย่างของความด้อยโอกาสเนื่องมาจากความยากจนทั้งทุนทรัพย์และความรู้ และขาดความเข้าใจในสิทธิในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับตนเองในการเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าความ เสียหายจากการทำงานในโรงงานหรือจากที่ผู้อื่นได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่ตนเอง

อย่างไรก็ตาม ยังมีกลุ่มบุคคลผู้ได้รับผลกระทบบางกลุ่มได้พยายามรักษาและ เรียกร้องสิทธิของตนเองที่จะให้ได้มาซึ่งเงินค่าชดเชยและเสียหาย กรณียื่นฟ้องดำเนินคดี แต่กว่าจะ ได้รับเงินค่าชดเชยตามสิทธิที่พึงมี ก็ต้องพบกับปัญหา อุปสรรค ความยากลำบากต่าง ๆ มากมายใน ขั้นตอนการพิจารณาคดี ดังกรณีข้อพิพาทเรียกร้องค่าเสียหายระหว่างผู้ได้รับผลกระทบชุมชนแม่เมาะ กับ กฟผ. และกรณีข้อพิพาทเรียกร้องค่าเสียหายระหว่างผู้ได้รับผลกระทบและบริษัท โรงงานทอผ้า กรุงเทพ จำกัด

กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากฝุ่นฝ้ายโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด ของพนักงานโรงงานผู้ ได้รับผลกระทบ คุณสมบูรณ์ สีคำดอกแค ประธานสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและ

สิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย ในสมัชชาคนจน อยู่บ้านเลขที่ 70/53 หมู่ 2 ติวานนท์ 45 ท่าทราย อำเภอเมืองฯ จังหวัดนนทบุรี 11000 คุณสมบุญให้ข้อมูลว่า

การทำงานในกะหนึ่ง ๆ คนงาน ซึ่งเป็นคนงานหญิงส่วนใหญ่ จะต้องเร่งทำงานแข่งกับเครื่องจักร ที่เจ้าของโรงงานได้ให้เจ้าหน้าที่ตั้งตัวเลขไว้ตามมิเตอร์เครื่องจักรต่าง ๆ หากคนงานสามารถทำผลผลิตได้ตามตัวเลขที่ตั้งไว้แล้ว ก็จะมีการตั้งตัวเลขไว้สูงขึ้นเรื่อย ๆ จนเหงื่อตกชุ่มเสื้อ ไม่มีเวลาแม้จะนั่งพักถึงจะเมื่อยล้าขนาดไหน ? หากแอบหย่อนกันลงนั่ง ก็จะถูกเรียกด้วยเสียงนกหวีด หรือถูกตำหนิแรง ๆ คนงานส่วนใหญ่จึงมักเป็นโรคเส้นเลือดขาด กล้ามเนื้ออักเสบ หรือโรคนิ้วที่ต้องกลั่นปีสสาวะนาน ๆ หรือโรคกระเพาะ โรคเครียด โรคอ่อนเพลีย ที่โหดร้ายกว่านั้นเมื่อผลล่อง่วงนอน เพราะเมื่อกลับไปบ้านยังมีภาระหน้าที่ที่ต้องสะดุ้งอีกครึ่ง เพราะมืออาจเข้าไปอยู่ในเครื่องจักร นิ้วอาจหายไป เมื่อสุดความสามารถก็จะถูกตำหนิว่าขี้เกียจบ้าง สะเพร่าบ้าง ไม่สนใจงานบ้าง

การช่วยเหลือเยียวยารักษาการเจ็บป่วยเป็นไปอย่างเสียไม่ได้ เมื่อคนงานไปขอรับเงินทดแทนที่ควรจะได้ตามสิทธิเบื้องต้นตามกฎหมายของกองทุนเงินทดแทน ก็ยังถูกฝ่ายราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่พูดจากระทบเปรี้ยวเปรยให้ได้ยินแบบจงใจว่า แกล้งให้นิ้วขาดเยอะ ๆ เพราะอยากได้เงิน หากเจ็บป่วยแบบภายใน เช่น กล้ามเนื้ออักเสบ กระดูกสันหลังเคลื่อน สืบเนื่องจากการทำงาน พอส่งเรื่องเข้าสำนักงานกองทุนเงินทดแทนเรื่องที่ป่วยจากการทำงาน โดยแพทย์ที่รักษากลับถูกวินิจฉัยว่า ไม่ได้ป่วยสืบเนื่องจากการทำงาน อาการป่วยเช่นนี้ เหมือนเป็นเคราะห์กรรมของคนงานที่ต้องทุกข์ทรมานไปจนตาย บางคนถึงกลับต้องไปผ่าตัด เสร็จแล้วเดินไม่ได้ นั่งไม่ได้ ทำงานไม่ไหว นายจ้างก็ไล่ออก โดยกล่าวหาว่าขี้เกียจ หรือไม่ก็ต่อว่า “ทำไม่ไหวก็ลาออกไปเสีย จะอยู่ไปทำไม” หากคนงานฝืนทำได้ที่ก็จะถูกกลั่นแกล้ง ถูกใช้ให้ไปทำงานที่หนักกว่าเดิม สุดท้ายคนงานก็ต้องขอลาออกจากงานเอง โดยไม่ได้รับการดูแลช่วยเหลือตามสิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย

เพราะกระบวนการดำเนินการเพื่อขอรับสิทธิอยู่ในมือของฝ่ายรัฐทั้งหมด คนงานจึงถูกปฏิเสธด้วยการสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ นานา ไม่เชื่อว่าคนงานได้ป่วยจากการทำงาน

ทุกข์ที่มองไม่เห็นอีกอย่าง คือ คนงานส่วนใหญ่ที่มีอายุการทำงานนาน จะเกิดเจ็บป่วยเป็นโรคที่เกิดจากการทำงาน เช่น ต้องสัมผัสกับฝุ่นฝ้ายในโรงงานทอผ้าปั่นด้าย พิษสารตะกั่วจากการทำงานเกี่ยวกับการประกอบวิทยุโทรทัศน์ พิษสารแมงกานีสจากการทำงานเกี่ยวกับทำถ่านไฟฉาย โรงงานเซรามิก พิษจากยาฆ่าแมลงทำโรงงานตุ๊กตา แพ้กาว สี ทำกระจก ฯลฯ คนงานเหล่านี้จะมีอาการปวดหัว ปวดกระดูกมาก เป็นไข้บ่อย ๆ เป็นหวัด เจ็บคอบ่อย ๆ เจ็บหน้าอก เหนื่อยหอบ ไม่มีแรง หายใจไม่สะดวก มีเม็ดผื่นขึ้นตามตัว หายดเหงื่อแรงงานที่แลกมาเป็นเม็ดเงินแทนที่จะนำไปใช้ในชีวิตประจำวัน ก็ต้องป็นไปเป็นค่ารักษาตัว ยิ่งรักษาก็ยิ่งทรุด เมื่อไม่ไหวก็ต้องลาออก

หรือถูกปลด ที่ตายก็ตายไป ทั้งได้เห็นและได้ข่าวคราว อาการที่ทรุดกลับไปตายยังบ้านเกิด บ้างก็เป็นคนพิการภายในไปตลอดชีวิต เพราะไม่ได้รับการรักษาเยียวยาอย่างถูกต้องทัน่วงที

ดังนั้นชีวิตของคนงานส่วนใหญ่ รายได้กว่าครึ่งจึงถูกใช้ไปกับการรักษาพยาบาล ตลอดเวลาของอายุการทำงานหรือจนตายก็ได้ การจะได้รับการวินิจฉัยจากแพทย์ว่าป่วยเป็นโรคอะไร เพื่อการยับยั้งโรคตั้งแต่ต้นแทบไม่มี ครั้นพบแพทย์เฉพาะทางที่รักษาโรคจากงานได้ก็ถูกปฏิเสธจากนายจ้าง ขั้นตอนที่จะส่งเรื่องเข้ากองทุนเงินทดแทนเพื่อขอรับสิทธิเบื้องต้น เช่น ค่ายา ค่ารักษาพยาบาล รวมไปถึงค่าทดแทนที่ต้องลาป่วยเกิน 3 วัน จะได้รับ 60% ของค่าแรงแทบไม่ปรากฏหรือเข้าไม่ถึงกองทุน และเมื่อเจ็บป่วย ทำงานไม่ได้ต้องลาหยุด ไม่ได้รับค่าแรง ไม่มีจะกิน ไม่มีเงินจะไปรักษาตัวต่อ กองทุนไม่วินิจฉัยว่าเจ็บป่วยจากการทำงาน ทำให้นายจ้างถือโอกาสปลดคนงานเสมอมา เมื่อไม่ได้รับสิทธิ หลายคนยอมกลับบ้านนอก ขาดการติดตามทางสิทธิ แม้อยู่ติดตามเรื่องก็จะได้รับการผลัดวันประกันพรุ่งว่ารอไปก่อน หรือบ่ายเบี่ยงให้ไปปรับสิทธิประกันสังคมซึ่งเป็นสิทธิสำหรับการเจ็บป่วยนอกงาน

และที่เป็นปัญหามากก็คือการอ้างเงื่อนไขว่า ถ้าอยากได้รับสิทธิเร็วให้กลับไปเอาเวชระเบียนประวัติการรักษาของตนเองมาให้เจ้าหน้าที่กองทุน เพื่อที่เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการกองทุนจะใช้วินิจฉัยโรคอาการป่วยของคนงานตามเวชระเบียน โดยคณะกรรมการกองทุนซึ่งไม่เคยรักษาหรือเห็นคนป่วยเลยจะนั่งพิจารณาประชุมกัน ใช้วิธีนับคะแนนเสียงในการลงความเห็น แล้วผลออกมาส่วนใหญ่ก็คือ คนงานไม่ป่วยจากงานไม่ได้รับสิทธิ หากคนงานอยากได้สิทธิ ก็ให้ไปฟ้องศาลเอาเองซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง และไม่เป็นธรรมกับคนงาน ทำไมเวลาโรคอื่น ๆ คนทั่วไปที่ไปรับการรักษาที่แพทย์ ถึงไม่ ต้องมีการเข้าคณะกรรมการลงมติใหม่ เพื่อวินิจฉัยโรคอย่างคนงาน

ไม่เพียงแต่ปัญหาการถูกปฏิเสธไม่ให้ได้รับสิทธิจากกองทุนเท่านั้น แม้แต่กรณีที่คนป่วยเดินเรื่องจนกระทั่งกองทุนได้ยอมรับการเจ็บป่วยว่าเกิดจากการทำงานแล้ว ก็ยังถูกคัดค้านจากนายจ้างโดยการฟ้องศาลแรงงานกลาง เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของกองทุนเงินทดแทนว่าคนงานไม่ได้ป่วยจากการทำงาน ระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมามีคนป่วยถูกฟ้องรวมเกือบ 200 คน

การที่บริษัทไม่เชื่อและไม่ยอมรับว่าพวกเราป่วย โดยพยายามปฏิเสธทุกรูปแบบ จากผลการสืบพยานต่าง ๆ ในศาลที่พวกเราไปฟัง บริษัทก็จะพยายามหาข้อโต้แย้งต่าง ๆ โดยมีวิธีการที่พยายามให้ศาลเห็นว่า พวกเราไม่ได้ป่วยจริง โดยเสนอต่อศาลให้มีการนำแพทย์มาตรวจใหม่เพื่อพิสูจน์หาแพทย์ผู้อื่นซึ่งไม่ได้ตรวจรักษาพวกเรา มา โจมตีกล่าวหาแพทย์ที่ตรวจรักษาพวกเราว่าตรวจไม่ดี หลอกลวงคนงาน นำบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่คนงานไปหลอกลวงแพทย์ ฟ้องแพทย์ด้วยวิธีอื่น ๆ อีกมากมาย

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ มันคงเป็นเคราะห์กรรมอย่างมาก เรามีประวัติการป่วยกันมานาน ทุกข์ทรมานกันมามาก กินยากันคนละมากมาย ผ่านการรักษาหลายโรงพยาบาล แล้วอยู่ ๆ นายจ้างที่พวกเราคนงานให้ความซื่อสัตย์ ทุ้มเทก่าลังกายใจ ทำงานด้วยความมูมานะ กระทั่งนายจ้างได้ขยายกิจการไปอีกหลายโรงงาน กลับปิดความรับผิดชอบเพียงเห็นแต่ประโยชน์ส่วนตน มากล่าวหาว่าแก๊งป่วยบ้าง อุปทานบ้าง ซึ่งเป็นเหตุผลที่ไม่ใช่ความจริง เราจึงหันมารวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือกันเองในเบื้องต้น ทั้งยังเป็นตัวอย่างแก่คนงานได้รู้ถึงปัญหา ให้ตระหนักถึงการป้องกัน และเมื่อเกิดเจ็บป่วยจะได้รู้ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย

จากชีวิตที่ต้องเดือดร้อนเพราะป่วยจากโรงงาน สุขภาพย่ำแย่ ท้อแท้ ครอบครัวยาก รายได้ต้องตะเกียกตะกายหาเลี้ยงปากท้อง หายมายังชีพ หาการถเพื่อมาสูดคึกกับนายจ้างที่ศาล จึงเป็นภาระที่แสนหนักและแสนเหนื่อยสำหรับกลุ่มที่แม้แต่คนทำงานก็เป็นผู้มีความพิการภายในภาพรวมของคนป่วยส่วนใหญ่ในปัจจุบันจะเป็นคนที่มีอายุ เป็นบุคคลที่สูญเสียสมรรถภาพอวัยวะของร่างกายอย่างถาวร ไม่สามารถประกอบอาชีพอะไรได้ สุขภาพจิตก็เสื่อมลง ทрудโทรมอย่างมาก เริ่มมีโรคอื่น ๆ แทรกซ้อน ขาดเงิน ไม่มีรายได้ที่จะมารักษาเยียวยา จะมีความทุกข์ ท้อแท้ สิ้นหวัง หมดหนทาง ต้องการกำลังใจ และการช่วยเหลือเร่งด่วน

นอกจากนี้คุณสมบุญยังได้ปรากฏในเรื่อง “ผู้เพื่อสิทธิของผู้ป่วยจากการทำงาน : แสวงหาความชอบธรรมจากอำนาจและทุนนิยม” ณ หอประชุมเล็กธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์) วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2545 มีสาระดังนี้ (รายละเอียดดูภาคผนวก ข)

เริ่มจากการไปสมัครงานที่โรงงานทอผ้า ก. มีการตรวจร่างกายว่ามีสุขภาพแข็งแรงหรือไม่ ผลปรากฏว่ามีสุขภาพร่างกายแข็งแรงดี และอธิบายถึงวิธีการทำงาน กฎระเบียบของโรงงาน การปฏิบัติงานว่าจะขยัน ซื่อสัตย์ สุจริต แต่ไม่มีการอธิบายหรือเตือนให้ระมัดระวังอันตรายใด ๆ ห้องทำงานเป็นห้องคอนกรีตรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าที่ไม่มีระบบระบายอากาศภายใน ใช้แสงสว่างจากนีออน ความอึดอัดทำให้เกิดเป็นลม แต่ก็ต้องทำเพราะเงิน 500 บาทที่แม่ขอยืมเขามาซื้อชุดทำงานให้ และต่อมาก็ได้เป็นพนักงานคุมเครื่องรีด เพราะความขยันอดทนจึงได้เลื่อนเป็นพนักงานอะไหล่ทำงานได้หลายแผนก เช่น แผนกปั่นได้ ผสมฝ้าย สางใย เครื่องรีด ปั่นสอง ปั่นสาม โอโตคอนเนอร์ ด้ายเกลียว ยีนด้าย เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันก็ได้สมัครเป็นกรรมการบริหารสหภาพตั้งแต่ปี 2526 เรื่อยมาจนครบทุกตำแหน่ง

เมื่อถึงปี 2528 คุณสมบุญเริ่มป่วยเป็นไข้ เจ็บคอ มีน้ำมูกไหลตลอดเวลา หายใจไม่สะดวก เป็นลมบ่อย จึงไปตรวจรักษาทั้งคลินิกของบริษัท และโรงพยาบาลหลายแห่ง แต่อาการทรุดลงเรื่อย ๆ ไม่ดีขึ้น จนได้ไปปรึกษากับแพทย์หญิงอรพรรณ เมธาติลกุล ร.พ.ราชวิถี หมอวินิจฉัย

ว่าเป็นโรค “บิสซิโนซิส” และแนะนำให้ออกจากงานหากต้องการให้อาการดีขึ้น อาการป่วยถูกปฏิเสธจากบริษัททั้งที่มีกฎหมายกองทุนเงินทดแทนคุ้มครองและรับรองสิทธิว่าด้วยโรคอันสืบเนื่องจากการทำงาน แต่บริษัทก็ไม่เหลียวแล ทั้งยังอ้างว่าอาการป่วยของตนนั้นไม่ได้เกิดจากการทำงาน สุดท้ายจึงต้องยื่นเรื่องฟ้องศาลอาญา และมาตั้งกลุ่ม “สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย” จากนั้นก็เข้าไปเป็นสมาชิกสมัชชาคนจนเรียกร้องความเป็นธรรมจากนายกรัฐมนตรีทุกสมัย แต่ก็ไม่มีอะไรดีขึ้น จนถึงปัจจุบันรัฐบาลก็ไม่ได้แก้ไขและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมใด ๆ เลย

คุณสุรวิรัตน์ อยู่รอบเรียง อายุ 51 ปี

เป็นผู้ป่วยโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้าย (บิสซิโนซิส) และเป็น 1 ใน 8 ผู้ร่วมก่อตั้งกลุ่มคนป่วยบิสซิโนซิส

บ้านเกิดเป็นชาวอำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ แต่ด้วยทางบ้านมีฐานะยากจน เรียนหนังสือได้เพียงชั้น ป.4 ก็ต้องออกจากโรงเรียนมาช่วยพ่อแม่ทำไร่ทำนา แต่นาแล้งทำนาไม่ได้ ก็เข้ามาทำงานกรุงเทพฯ เมื่ออายุได้ 17 ปี ช่วงแรกทำงานช่วยนำขายของแล้วเช่าห้องอยู่ เห็นคนที่เช่าอยู่ด้วยกันแต่งชุดโรงงานทำงานโรงงานจึงอยากทำงานบ้าง เขาจึงแนะนำให้ไปสมัครทำงาน

เริ่มเข้ามาทำงานโรงงานทอผ้ากรุงเทพ ตอนอายุ 21 ปี วันแรกที่ได้ทำงานดีใจมากเพราะได้มีงานหลักงานประจำ และเป็นโรงงานใหญ่ วันทำงานวันแรกยังจำได้คือวันที่ 27 มีนาคม 2515 ดีใจที่ได้ทำงานแต่มีปัญหาหุ้อ มีฝุ่นและเสียงดัง กับแสงไม่พอทำงานครั้งแรกอยู่ห้องปั่นห้องทอ ได้ค่าแรงวันละ 12 บาท

ระยะแรกสุขภาพดีแข็งแรง ทำงานไม่เหนื่อย แบบดีใจที่ได้ทำงาน เราก็ยังอายุไม่มาก 10 ปีแรกสุขภาพแข็งแรงมาก ไม่เคยหยุดงานเลย บริษัทก็ออกไปประกาศที่ดีเด่นให้ แต่พอป่วยแล้วก็ไม่ไหวก็ต้องมีหยุด ตั้งแต่ปี 2531 - 2532 จะรู้สึกเหนื่อย ปวดหัว มึนหัว เหมือนเป็นไข้ ก็ไปหาหมอทั่วไปตามคลินิกโรงพยาบาลต่าง ๆ และห้องแพทย์ที่โรงงาน เขาก็ให้ยาแก้ไข้แก้ปวดหัว บอกว่าเป็นไข้เป็นหวัด บางทีก็บอกว่า คุณเครียด คุณปวดหัว เกี่ยวกับนอน

ช่วงไล่ ๆ กัน มีคนป่วยหลายคน มีพี่ตุต เรื่องบุตร ป่วยก่อนและมีอาการหนัก พอป่วยก็มีการถามกันว่า อาการอย่างนี้ป่วยเป็นอะไร ถามกันหลายคน จำได้ว่าถามสมบุญด้วย แล้วก็แนะนำให้ไปรักษาที่โรงพยาบาลราชวิถี กับคุณหมออรพรรณ เมธาติลกุล หมอจะรักษาด้วยเจาะเลือด เอกซเรย์ ตรวจปัสสาวะ และเป่าปอด แล้วก็บอกว่า ป่วยด้วยโรคฝุ่นฝ้ายจากการทำงาน เราไม่เคยรู้มาก่อนว่า

การทำงานเป็นอันตรายยังไง จะทำให้เราดีขึ้น หมอให้ยาและก็ให้หยุดงาน 5 วัน พอหยุดงานแล้ว อาการก็ดีขึ้น

ช่วงที่ป่วย จะทรมานมาก เหนื่อยหายใจไม่เต็มปอด โดยเฉพาะเวลานอนจะเหนื่อย หายใจแล้วจะดังฟืด ๆ ๆ และก็ปวดหัวมาก จะไอ แล้วก็มีน้ำมูก ปวดหัวเป็นประจำ ทรมาน พอคุณหมอให้พัก อาการก็ดีขึ้น เพราะเราไม่ได้สัมผัสกับฝุ่นฝ้าย

ตอนที่ยังไม่ป่วย เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของโรงงาน แต่เมื่อป่วย ก็รวมกลุ่มกับเพื่อน ๆ เป็นหนึ่งใน 8 คนที่ร่วมกันตั้งกลุ่มคนป่วยบิซซิโนซิส ด้วยความตั้งใจเริ่มแรกที่จะก่อตั้ง คือ ช่วยกันแก้ไขปัญหาสุขภาพภายในโรงงานที่มีฝุ่นละอองเยอะและก็มีปัญหาเรื่องกองทุนเงินทดแทน ตอนแรกเขาก็จ่ายให้ แต่ตอนหลังเขาไม่จ่าย ก็ต้องรวมกลุ่มกันแก้ไขปัญหา จากนั้นก็ร่วมเป็นกรรมการสหภาพฯ ปี 2537 ด้วย

ตอนรวมกลุ่มตอนแรก ไม่มีเงินแม้แต่จะซื้อน้ำกินกันเลย ประชุมทีก็ให้เงินกันคนละ 5 บาท 10 บาท พอตอนหลังก็เลยเก็บค่าบำรุงกลุ่มเดือนละ 20 บาท เพราะเราต้องใช้ทุน เวลาไปศาลไปกันไม่ค่อยถูก จะไปศาลแรงงานก็เหมารถสองแถวไป

พอเราเป็นโรค บางคนก็รังเกียจเรา กลัวว่านายจ้างจะแกล้ง กลัวว่าจะตกงาน หลังจากได้เงินค่าประเมินการสูญเสีย การมาร่วมกิจกรรมกลุ่ม ก็ต้องมาถูกเวลาไม่เปิดช่องให้นายจ้างลงโทษได้ คือ มาหลังจากเลิกงานแล้ว เนื่องจากตัวเองเป็นหัวหน้าหมู่ มีเงินเดือนประจำไม่ใช่ได้ค่าแรงรายวัน ช่วงที่เป็นกรรมการสหภาพ ฝ่ายบุคคลก็มาถามแบบพูดดี ๆ ว่า คุณทำงานให้โรงงานมานาน คุณมีผลงาน มีลูกน้อง ทำอะไรผิดก็น่าจะยอมรับว่า เอาเอกสารมาแจกให้คนงานหรือเปล่า เราก็บอกว่าไม่ได้แจก เขาก็พยายามเค้นเหมือนกัน เราก็บอกว่าเราไม่ได้เอามาแจก

ทุกวันนี้ แม้จะได้รับสิทธิค่าทดแทนแล้ว และก็ออกจากงานแล้ว แต่ก็ยังรักและผูกพัน มาร่วมและช่วยกิจกรรมของกลุ่มอยู่เสมอ เพราะห่วงเพื่อน ๆ ที่ยังไม่ได้รับสิทธิ และห่วงเห็นใจคุณหมอที่ช่วยรักษาเราให้หายป่วยแล้ว ยังถูกฟ้องเป็นคดีอีก สงสารสมบุญที่ถูกดั้นด้นแกล้ง

10 ปี ของสภาเครือข่ายฯ เรามีสมาชิกเพิ่มขึ้นมาจากโรงงานต่าง ๆ ที่ให้ความไว้วางใจ เราเหนื่อยนะ ตรงที่เราไม่มีเจ้าหน้าที่ทำงานเก่ง ๆ กรรมการก็มีแต่คนป่วย มีความรู้บ้าง ก็ล้มลุกคลุกคลาน ช่วงที่กลุ่มระส่ำระสายที่สุด คือ ช่วงที่ป่วย มีคดีเยอะ และก็ไม่ มีงบทำกิจกรรมต่อ กรรมการรวมมาก เมื่อออกจากงานแล้วก็กลับไปอยู่ต่างจังหวัด เพราะอยู่กรุงเทพฯ ไม่มีงานทำ

คุณวัลลภ บุญที่สุด

ผู้ป่วยโรคบิสซิโนซิส อดีตเลขาธิการสหภาพแรงงานโรงงานทอผ้ากรุงเทพ กรรมการสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงาน ฯ

คุณวัลลภ บุญที่สุด เป็นบุตรชายของคุณพ่อหยด บุญที่สุด กับคุณแม่ทองใส ปากขำ มีพี่น้องร่วมบิดามารดา 6 คน คุณวัลลภเป็นบุตรชายคนที่สาม จบการศึกษาระดับ ปวช. สาขาช่างยนต์ การทำงานประสบความสำเร็จก้าวหน้าสูงสุดที่บริษัทโรงงานทอผ้ากรุงเทพ ในตำแหน่งหัวหน้ากะ แผนกห้องซ่อม ด้วยความวิริยะอุตสาหะ ไม่เคยลาป่วยเลยจนได้รับเกียรติบัตรจากทางบริษัททุกปี และผลงานเป็นที่ยอมรับจึงได้เลื่อนขั้นเร็วมาก ในระยะเวลาไม่นานนักขณะที่การงานกำลังรุ่งโรจน์ คุณวัลลภก็ต้องประสบผลพวงจากการทำงานด้วยความไม่รู้ล่วงหน้ามาก่อน ซึ่งทำให้เขาต้องเสียชีวิตก่อนวัยอันควรอย่างคาดไม่ถึง

ในปี พ.ศ. 2535 วัลลภรู้ตัวว่าเขาได้ป่วยเป็นโรคบิสซิโนซิสหรือปอดอักเสบจากการที่ได้สูดหายใจเอาอากาศที่ปนฝุ่นฝ้ายเข้าไปในปอด เขาเริ่มรักษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปี พ.ศ. 2537 กับแพทย์หญิงอรพรรณ เมฆาคิลกุลกุล โรงพยาบาลราชวิถีจนสิ้นสุดการรักษา เพราะมีอาจารย์ให้ปอดกลับมามีสมรรถภาพเหมือนคนปกติได้ จากนั้นแพทย์ประเมินการสูญเสียสมรรถภาพการทำงานของปอดเพื่อให้ได้รับค่าทดแทนตามกฎหมาย

ต่อมาทางนายจ้างปฏิเสธที่จะรับผิดชอบไม่เชื่อผลการตรวจของแพทย์ที่รักษาวินิจฉัย โดยส่งรายชื่อคนป่วย 36 รายฟ้องศาล เพื่อให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของแพทย์ของสำนักงานกองทุนเงินทดแทนประกันสังคม ในคดีดำที่ 5177/39 ซึ่งในคดีนี้ บริษัทเสนอศาลให้คนป่วยไปตรวจใหม่กับแพทย์ที่ทางบริษัทเสนอ คือ นายแพทย์ประพาพ ยงใจยุทธ ภาควิชาอายุรศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล โดยบริษัทจัดรถให้ นายวัลลภก็ไปตรวจตามความต้องการของบริษัท ผลปรากฏทราบว่าคุณวัลลภได้ป่วยเป็นโรคปอดบิสซิโนซิสจากการทำงานจริง โดยสูญเสียปอดไป 30%

จากการที่คุณวัลลภป่วย และเขาได้เสียสละลงสมัครเป็นคณะกรรมการบริหารสหภาพแรงงานทอผ้ากรุงเทพ ในตำแหน่งเลขาธิการสหภาพแรงงาน เพื่อหวังที่จะดำเนินการเผยแพร่ปัญหาเรื่องโรคที่เกิดจากฝุ่นฝ้ายในโรงงาน เพื่อเจรจาต่อรองให้ทางบริษัทยอมรับคนป่วย ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยได้เป็นผู้นำร่วมรณรงค์ต่อสู้ เผยแพร่ปัญหาในวงกว้างกับสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย จนเป็นที่ไม่พอใจของสถานประกอบการ และกลุ่มคนที่เข้าข้างสถานประกอบการแห่งนั้น จนผลสุดท้ายคุณวัลลภ ก็ต้องถูกปลดออกจากการงานในวันที่ 1 มิถุนายน 2539 รวมอายุการทำงานในบริษัทแห่งนี้ 9 ปี

ทางด้านครอบครัว คุณวัลลภ ได้สมรสกับเตือนใจ สองที ซึ่งต่อมาก็ป่วยเป็นโรคปอดอักเสบ จากฝุ่นฝ้ายจากการทำงานเช่นกัน มีทายาทด้วยกัน 2 คน คนโตเป็นชายอายุได้ 7 ขวบ คนเล็กเป็นหญิง อายุได้ 2 ขวบ 10 เดือน

หลังจากที่ถูกปลดออกจากงาน ก็ได้ต่อสู้ดิ้นรนเพื่อครอบครัวมาตลอด แม้จะมีสภาพร่างกาย ภายนอกที่ดูสมบูรณ์ปกติ แต่คนใกล้ชิดเท่านั้นที่จะรู้ว่าสมรรถภาพร่างกายของเขาแย่ง ๆ มาก ๆ จน ในที่สุด คุณวัลลภก็จากทุกคนไปในวันที่ 21 ก.พ. 2545 เวลา 03.00 น. ณ บ้านซอยสามชัย รวมอายุได้ 40 ปี

คุณเตือนใจ บุญที่สุด

สิบปีในโรงงานทอผ้า จากความพลอเลอประมาทของนายจ้างและอีกสิบกว่าปี คือ 2535-2548 คือผลพวงที่ได้รับ ข้าพเจ้าต้องกลายเป็นคนพิการสูญเสียสมรรถภาพปอดอย่างถาวร ต้องป่วยด้วยโรค บิสซิโนซิส วิถีชีวิตได้ผกผันลงสู่ห้วงนรกผ่านแต่สิ่งเลวร้าย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสุขภาพกาย สุขภาพจิต หน้าที่การงาน ทรัพย์สินสมบัติ บุตร และสามี

ปี 2545 ข้าพเจ้าแทบจะไม่มีอะไรหลงเหลือ สุขภาพกายทรุดโทรม เพราะโรครุมเร้าเข้าออก โรงพยาบาลตลอด ต้องกินยา นิดยาอยู่เช่นนี้ จะมีอยู่แต่ทรงตัวกับทรุด ไม่รู้ว่าจะทนต่อสู้กับโรคร้ายได้ อีกนานแค่ไหน ขอมรับตัวเองว่าอ่อนล้าเต็มที่ สุขภาพจิต คงไม่ต้องพูดถึง สุขภาพจิตจะได้ต้องมาจาก สุขภาพกายที่แข็งแรงและสมบูรณ์ ข้าพเจ้าเครียด วิตกกังวลกับปัญหาในชีวิตที่สุ่ม ๆ เข้ามา หน้าที่การงาน ตกงานมาตั้งแต่ปี 2539 เพราะไม่สามารถจะทำงานเคลื่อนไหว ทรัพย์สินสมบัติที่สะสมมาก็ต้องเอามาใช้จ่าย เกือบ 7 ปีแล้ว บัดนี้เกลี้ยง บัญชีถูกปิด แก้วแหวนเงินทองก็มลายสิ้น บ้านยังติดค้างธนาคาร เป็นแสน ๆ จะถูกยึดเมื่อไหร่ก็ยังไม่รู้

บุตรปัจจุบันนี้มีสองคน ลูกชายคนโตแปดขวบ ก็มีปัญหาด้านสุขภาพตั้งแต่ในครรภ์ คลอด ออกมาก็มีโรคติดตัวมา โดยป่วยเกี่ยวกับเม็ดเลือดขาวกินเม็ดเลือดแดง จนเม็ดเลือดขาวมากกว่า เคยถามแพทย์ว่าเป็นโรคเกล็ดเลือดต่ำ ต้องอยู่ในความดูแลของแพทย์ตลอดมา คนเล็กเป็นหญิงอายุสาม ขวบ แต่ร่างกายแคระแกร็น ตัวเล็กมาก ไม่สมบูรณ์เหมือนเด็กปกติทั่วไป

และสุดท้ายคือสามี ข้าพเจ้าก็ไม่อาจจะเยียวยารักษาเขาไว้ได้ เขาได้จากลูกและเมียไปอย่างสงบ หลังจากที่ต้องทนทุกข์ทรมานกับโรคบิสซิโนซิส ตั้งแต่ปี 2535 ไร ๆ มักจะพูดว่า เขาหมดเวรหมด กรรม แล้วทุกอย่างก็ค่อย ๆ เงียบและหายไปกับกาลเวลา ไม่ช้าก็ค่อย ๆ ถูกลืม

แต่สำหรับข้าพเจ้า ชีวิตหนึ่งที่แสนรัก ต้องสลายไปต่อหน้า ไม่อาจจะทำใจให้ยอมรับไปกับหมอกควัน ที่ค่อย ๆ สลายไปบนยอดเสามาเรานั้นได้ ทุกอย่างมันหนักแน่น トラตรึง และตอกย้ำอยู่ทุกลมหายใจ

คุณวัลลภ ข้าพเจ้าและเพื่อน ๆ ผู้ใช้แรงงาน ผู้เจ็บป่วยอีกมากมายกำลังถูกกระทำร้าย ทำลายอนาคต ทำลายชีวิต เจ็บปวดทุกข์ทรมานไปกับกาลเวลาที่พัดผ่าน เสรีสะเทือนใจทุกครั้งที่ได้รับรู้เรื่องราวจากเพื่อน พี่น้องที่ขายแรงงาน ผู้ได้รับผลกระทบ ต้องเจ็บป่วย ต้องเสียชีวิต ได้รับความยุติธรรมจากสังคม จากนายจ้าง รายแล้วรายเล่า เหมือนหมุดตะปูที่คอยตอกย้ำให้แผลในใจกรรจขึ้นเรื่อย ๆ

ชีวิตหนึ่งมีคามหาศาล มีความสำคัญอันยิ่งใหญ่ต่อครอบครัว ต่อชีวิตอีกหลาย ๆ ชีวิต เป็นความหวัง เป็นอนาคต เป็นพลัง เป็นร่มโพธิ์ร่มไทร แต่แล้วชีวิตนั้นต้องดับสลาย คงไม่ต้องบรรยายความรู้สึกของผู้อยู่เบื้องหลังที่ยังมีชีวิตมีลมหายใจ ปัญหามากมายที่ตามมา แต่ตราบใดที่ยังมีลมหายใจ ก็จะต้องต่อสู้ดิ้นรน เพื่อความอยู่รอด และที่สำคัญเพื่อความถูกต้องและยุติธรรม

บทเรียนอีกอย่างหนึ่งที่ได้รับ คือความเจ็บปวดที่ยากจะลืม เมื่อคราวติดต่อการรับสิทธิที่พึงได้จากกองทุน กรณีเสียชีวิตด้วยโรคที่สืบเนื่องจากการทำงาน การไปเข้าพบแต่ละครั้ง ต้องใช้ความอดทนอย่างยั้งหวด ทนกริยาวาจา คำพูดหนึ่งที่ข้าพเจ้าไม่อาจลืมคือ “นายจ้างเป็นผู้มีพระคุณให้เงินเดือนกินมาเป็นสิบ ๆ ปี เมื่อคราวสูญเสียชีวิตก็ได้มาตั้งเป็นแสนแล้ว จะเอาอะไรอีก”

ถูกต้องแล้วหรือ ยุติธรรมแล้วหรือ กับความคิดและคำพูดแบบนี้ ข้าพเจ้าไม่มีโอกาสอธิบายได้แย้งใด ๆ นอกจากความสะเทือนใจที่ท่วมท้นในหัวใจที่ชีวิตหนึ่งถูกประเมินค่าทั้งชีวิตไว้ทุเรศยิ่งนัก หากเป็นคำพูดจากปากนายจ้าง ข้าพเจ้าก็คงจะไม่ช็อกขนาดนี้ เป็นเหตุวิสัยของนายจ้างได้ยินจนชาชิน ไม่นึกว่าข้าราชการก็คิดเช่นนี้

หากทุกฝ่ายหันหน้ามาพูดคุย รับฟังปัญหา ปรับปรุงแก้ไข ยอมรับความจริง มองเห็นชีวิตเป็นสิ่งมีค่า มองเห็นเพื่อนมนุษย์มีความเสมอภาค มีความเมตตาปรานีเป็นที่ตั้ง สังคมคงจะมีความสันติ ชีวิตอีกหลายชีวิตคงไม่ต้องมาสังเวทความเห็นแก่ได้ เห็นแต่ผลประโยชน์ ความประมาทเลินเล่อของนายจ้าง

นี่คือความหวัง และเจตนารมณ์ที่พวกเราต้องการ เราไม่ต้องการเห็นชีวิตที่ต้องดับสลายด้วยน้ำมือมนุษย์ด้วยกันเอง ยังมีอีกหลายชีวิตที่ต้องจากไปอย่างน่าเวทนา และจะต้องติดตามมา ความเจ็บปวดความทุกข์ทรมาน เพราะโรคร้ายที่พวกเขาไม่ได้เต็มใจรับ ทั้งรู้ตัวและทั้งไม่รู้ตัว

3.3 สรุปปัญหาและอุปสรรคของบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลภาวะ จากกรณีศึกษา

จากผลการศึกษาคกรณีตัวอย่าง 2 ตัวอย่าง คือ โรงไฟฟ้าถ่านหินลิกไนต์ อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง และโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด สามารถสรุปปัญหาอุปสรรคได้ ดังนี้

1. *อาการเจ็บป่วย การรักษาพยาบาล* ผู้ได้รับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์และผู้ป่วยจากโรคฝุ่นฝ้าย นอกจากจะได้รับความทุกข์ทรมานจากอาการเจ็บป่วยแล้ว ก็ยังต้องได้รับความลำบากในเรื่องทุนทรัพย์ค่าใช้จ่าย ทั้งเพื่อเป็นค่ารักษาพยาบาลและค่ารถพาหนะ รวมถึงค่าใช้จ่ายรายการอื่นที่จำเป็นต้องใช้ในการเดินทาง ถึงแม้ค่าทดแทนที่ได้รับจากรัฐก็เป็นเพียงเงินเล็กน้อย คือ 3,000 บาท สำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากเขื่อนแม่เมาะ และคนงานของโรงงานทอผ้าเงินที่เป็นค่ารักษาตัวได้จากประกันสังคมซึ่งมีข้อจำกัดด้านจำนวนเงิน และไม่ได้รับหลังจากต้องถูกให้ออกจากงาน ความจริงที่ปรากฏคือผู้ที่ได้รับสารพิษหากยังไม่เสียชีวิตก็จะเป็นผู้ป่วยเรื้อรังตลอดชีวิต หมายถึงการรักษาพยาบาลก็ต้องมีตลอดชีวิตเช่นเดียวกัน ดังนั้นค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับจึงไม่เพียงพอ

2. *การเรียกร้องสิทธิ การฟ้องร้อง* สืบเนื่องมาจากผู้ได้รับผลกระทบจากสารพิษและฝุ่นฝ้าย เป็นผู้เสียหายเป็นชาวบ้าน คนยากจนและเป็นลูกจ้างของนายจ้าง จึงเป็นผู้ด้อยทั้งทางทรัพย์สิน การศึกษา โอกาส และศักดิ์ศรี เหล่านี้ทำให้การเรียกร้องสิทธิของตนเป็นไปด้วยความยากลำบาก ทั้งกระบวนการยุติธรรมและข้อกฎหมายต่าง ๆ เองก็เป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการเข้าถึงและได้รับความยุติธรรมได้ ผู้ได้รับผลกระทบล้วนเป็นคนยากจนการว่าจ้างทนายความที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อต่อสู้คดีในชั้นศาล ในการวางค่าธรรมเนียมต่อศาลก็เป็นอีกภาระหนึ่งที่ได้รับผลกระทบปัญหามลพิษต้องรับภาระจ่ายทั้งที่ตนเองเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ในด้านการพิสูจน์นำสืบข้อเท็จจริงต่อศาลก็ถือเป็นภาระที่หนักเกินที่ชาวบ้าน/คนงานยากจนจะดำเนินการได้ ดังนั้นโอกาสในการชนะคดีของบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจึงเป็นไปได้น้อย การได้รับค่าชดเชยค่าเสียหายที่ได้รับเป็นไปด้วยความยากลำบากตามกระบวนการของกฎหมาย อีกทั้งค่าทดแทนที่ได้รับล้วนไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่มีต่อชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงโอกาสต่าง ๆ ในอันที่จะดำเนินชีวิตหรือประกอบอาชีพต่อไป

จากความจริงที่ปรากฏแสดงให้เห็นว่า กระบวนการทางกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และกระบวนการของหน่วยงานภาครัฐ ยังมีข้อจำกัด อุปสรรคและปัญหาอยู่มาก ซึ่งไม่สามารถให้การช่วยเหลือ เยียวยา แก้ไข พื้นฟูบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษในระดับที่เพียงพอแก่ความต้องการได้ จึงจำเป็นอยู่เองที่รัฐบาลควรตระหนักถึงปัญหานี้แล้วดำเนินการแก้ไข โดยเร็วไว

บทที่ 4

ข้อจำกัดทางกฎหมายและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

จากกรณีศึกษาทั้งสองกรณีของปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม คือ โรงไฟฟ้าถ่านหิน ลิกไนต์ อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง และโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด ได้แสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดต่อ คนงาน ชุมชนและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสภาพของปัญหาและอุปสรรคหลังจากได้รับผลกระทบจาก มลพิษสิ่งแวดล้อมแล้วไม่ว่าจะเป็นอาการเจ็บป่วย การรักษาพยาบาล การเรียกร้องสิทธิ การฟ้องร้อง การเยียวยา แก่ใจและฟื้นฟู ที่ยังต้องได้รับการจัดการ ปรับปรุง แก่ใจโดยรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบต่อ ประชาชนโดยตรง .

ในส่วนของบทบัญญัติที่กฎหมายและบรรทัดฐานทางสังคมจะให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน โดยเฉพาะในเรื่องปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม แต่กฎหมายไทยก็มีบทบัญญัติที่จะใช้คุ้มครอง ป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างจำกัด ไม่ครอบคลุมถึงการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างมี ประสิทธิภาพ ประกอบกับกระบวนการยุติธรรมก็มีข้อจำกัดที่ทำให้ประชาชนผู้ยากไร้ไม่ได้รับความ สะดวกหรือต้องพบกับอุปสรรคปัญหาในหลาย ๆ ขั้นตอน รวมทั้งโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการ ยุติธรรมของผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาภาวะ/คนยากไร้เป็นไปอย่างลำบาก ดังเช่นตัวอย่างที่ นำเสนอมาแล้ว ในที่นี้จะกล่าวถึงข้อจำกัดของบทบัญญัติกฎหมายและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ของประชาชน ดังต่อไปนี้

4.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกของ พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม สืบเนื่องมาจากความ เจริญของบ้านเมืองที่โรงงานและอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ กำลังขยายตัว ทำให้เกิดมลพิษมลภาวะ แก่สิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น ดิน น้ำ อากาศ ต้นไม้ ฯลฯ ความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เลวร้ายลงเรื่อย ๆ จึงเห็นควรป้องกันและแก้ไขเสียแต่เนิ่น ๆ ก่อนที่ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจะทวีความ รุนแรงมากยิ่งขึ้น ก่อปัญหาแก่นามัย สุขภาพ คุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชน

ในมาตรา 3 ได้ให้ความหมายของคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ว่า

“ในพระราชบัญญัตินี้ “คุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่าถึงคุณภาพของธรรมชาติอันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษย์และธรรมชาติ”

จากความหมายข้างต้น หมายความว่าถึงความสมดุลของธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้น เพื่อความดำรงอยู่ได้ของมนุษย์และความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติ

ในส่วนที่เหลือของมาตราต่าง ๆ ตั้งแต่มาตรา 4 ถึงมาตรา 14 พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กล่าวถึงคณะกรรมการและหน้าที่ของคณะกรรมการในการดูแลสิ่งแวดล้อม ซึ่งพอจะสรุปเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

มาตรา 4 ว่าด้วยเรื่อง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา 5 ว่าด้วยเรื่องหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา 6 ว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา 7 ว่าด้วยวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา 8 ว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 9 ว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา 10 ว่าด้วยองค์ประชุมของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา 11 ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงในที่ประชุม

มาตรา 12 ว่าด้วยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และหน้าที่ปฏิบัติ

มาตรา 13 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา 14 ว่าด้วยอำนาจการขอความร่วมมือจากบุคคลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา 15 ว่าด้วยการตั้งคณะกรรมการประจำเฉพาะเรื่อง ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา 16 ว่าด้วยอำนาจการตั้งคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการประจำเฉพาะเรื่อง

จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คืออำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง และคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการเฉพาะเรื่องตั้งขึ้นมา ซึ่งแต่ละคณะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

“มาตรา 5 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและความเห็นที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายในการทำโครงการหรือแผนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๓) พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่อาจมีผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต่อคณะรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

(๔) เสนอแผนพัฒนาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(๕) เสนอแนะมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ พร้อมทั้งมาตรการที่จะใช้ในการตรวจสอบและเสนอแนะบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(๖) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๗) ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๘) พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ขอให้พิจารณา

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจมอบให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป”

“มาตรา ๑๒ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้

(๒) ศึกษา วิเคราะห์สภาวะ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ในการวางแผนและในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตลอดจนหาแนวทางปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ”

“มาตรา ๑๕ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจตั้งคณะกรรมการประจำเฉพาะเรื่องเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายก็ได้”

“มาตรา ๑๖ คณะกรรมการประจำเฉพาะเรื่องอาจตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการประจำเฉพาะเรื่องจะมอบหมายก็ได้”

4.1.1 ข้อจำกัดของ พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม ปี 2518

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 นั้นมีข้อจำกัดในเรื่องรายละเอียดและเนื้อหาที่ไม่ครอบคลุมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหารวมถึงวิธีการด้านการจัดการให้ครอบคลุมทุกด้านอย่างเป็นระบบ เช่น วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการตรากฎหมายฉบับนี้ในระยะแรก คือ การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยไม่มีการบัญญัติถึงอำนาจสั่งการไว้ด้วย เพราะฉะนั้น เมื่อใดก็ตามที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะทำได้ก็แต่เพียงประสานงานและขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และเมื่อเกิดปัญหาข้อขัดแย้งใด ๆ ขึ้น ก็เพียงแต่ขออำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งการเท่านั้น ถึงแม้จะมีกฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ แต่สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมก็ยังมืออยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะเมื่อประเทศเจริญก้าวหน้าขึ้น โรงงานและอุตสาหกรรมก็มีเพิ่มมากขึ้น ความสลับซับซ้อนของมลภาวะที่มีต่อสิ่งแวดล้อมก็มีมากขึ้น ทำให้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมได้ จึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับกับปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามที่จะมีพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่ทันสมัยกว่าเดิมก็ต้องใช้เวลาถึง 17 ปี คือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

4.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

หลักการและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่มีก่อนนี้ยังไม่มีการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษได้อย่างพอเพียง จึงสมควรปรับปรุงใหม่ โดย (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ , 2535)

- (1) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (2) จัดระบบการบริหารด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงานและมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
- (4) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ

(5) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน

(6) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

4.2.1 โครงสร้างของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 สรุปได้ ดังต่อไปนี้

แบ่งเป็นหมวดได้ 7 หมวด 111 มาตรา และบทเฉพาะกาลอีก 4 มาตรา รวมเป็น 115 มาตรา แต่ละหมวดว่าด้วยเรื่องดังนี้

หมวด 1 ว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการผู้ชำนาญการ และคณะอนุกรรมการ รวมถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

หมวด 2 ว่าด้วยเรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อม ที่มาของเงิน วัตถุประสงค์ของการใช้เงินกองทุน

หมวด 3 ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และแบ่งเป็น 4 ส่วน ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องการวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 3 ว่าด้วยเรื่องเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม และส่วนที่ 4 ว่าด้วยเรื่องการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

หมวดที่ 4 ว่าด้วยเรื่องการควบคุมมลพิษ และแบ่งออกเป็น 8 ส่วน ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการควบคุมมลพิษ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ส่วนที่ 3 ว่าด้วยเรื่องเขตควบคุมมลพิษ ส่วนที่ 4 ว่าด้วยเรื่องมลพิษทางอากาศและเสียง ส่วนที่ 5 ว่าด้วยเรื่องมลพิษทางน้ำ ส่วนที่ 6 ว่าด้วยเรื่องมลพิษอื่นและของเสียอันตราย ส่วนที่ 7 ว่าด้วยเรื่องการตรวจสอบและควบคุม ส่วนที่ 8 ว่าด้วยเรื่องค่าบริการและค่าปรับ

หมวดที่ 5 ว่าด้วยเรื่องมาตรการส่งเสริม สิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษที่จัดตั้งให้มีระบบกำจัดของเสีย

หมวดที่ 6 ว่าด้วยเรื่องความรับผิดทางแพ่ง เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องรับผิดชอบต่อค่าสินไหมทดแทนจากผลกระทบที่เกิดกับมนุษย์ ทรัพย์สิน และทรัพยากรธรรมชาติซึ่งได้รับความเสียหาย

หมวดที่ 7 ว่าด้วยเรื่องบทกำหนดโทษ สำหรับผู้ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม หรือ ขัดขวางการกระทำใด ๆ และผู้ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ คือ นิติบุคคล กรรมการ หรือผู้จัดการ ของนิติบุคคลนั้น

4.2.2 มาตรการการป้องกันและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรการรับรู้ข่าวสารของประชาชน

ในส่วนที่กล่าวถึงสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กล่าวไว้ในมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ บุคคล อาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการ รักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิ ในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

(2)...

ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้”

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา 6 (1) บัญญัติให้บุคคล ซึ่งในที่นี้หมายถึงบุคคลตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 6 ได้จำกัดขอบเขตสิทธิของบุคคลในการจะได้รับทราบ ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการว่า จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เท่านั้น และแม้แต่ในเรื่องดังกล่าวเอง ก็มีข้อจำกัดว่าจะต้องไม่เป็นความลับเกี่ยวกับความมั่นคง แห่งชาติ เช่น ข้อมูลลับทางทหาร หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล เช่น ประวัติคนไข้ หรือ ความลับเกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น จำนวนเงินฝากในบัญชีธนาคาร หรือความลับเกี่ยวกับสิทธิในทาง การค้า เช่น สูตรผลิตเครื่องดื่มบางชนิด หรือเป็นความลับของบุคคลใดที่ได้รับการคุ้มครองตาม กฎหมาย

มีข้อน่าสังเกตว่า ในทางปฏิบัติมักมีข้อโต้แย้งกันอยู่เสมอว่า ประชาชนมีสิทธิได้รับ ข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 6(1) จริงหรือไม่ เพราะบทบัญญัตินี้ใช้ข้อความว่า บุคคล “อาจ” มีสิทธิ ซึ่งคำว่า “อาจ” แสดงถึงความไม่แน่นอนว่า บุคคลนั้น “อาจมี” หรือ “อาจไม่มี” สิทธิก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า มีกฎหมายเฉพาะได้กล่าวรายละเอียดในเรื่องนั้น ๆ ไว้อย่างไร และข้อความ

บรรทัดสุดท้ายของมาตรา 6 ก็กล่าวไว้ชัดเจนว่า เรื่องต่าง ๆ ที่กล่าวมาในมาตรา 6 ให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ หากปรากฏว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในการได้รับข้อมูลข่าวสารในเรื่องใดไว้ บุคคลนั้นย่อมไม่สามารถอ้างได้ว่าตนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารในเรื่องนั้น

ถ้อยคำในลักษณะดังกล่าวทำให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่ได้เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง

นอกจากสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แล้วก็ยังมีกฎหมายอื่นที่ให้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอยู่อีก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 58 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

อย่างไรก็ดี สิทธิตามรัฐธรรมนูญและตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร 2540 มีข้อแตกต่างกันอยู่บางประการ คือ รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ส่วน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร 2540 ขยายความคุ้มครองรวมถึงข้อมูลข่าวสารในการครอบครองหรือในความดูแลของหน่วยงานภาครัฐ โดยไม่จำกัดว่า ข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะหรือไม่

จากมาตรการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรการรับรู้ข่าวสารของประชาชนนั้น ถ้าพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงแล้วจะพบว่ามาตรการเช่นนี้เป็นเพียงลายลักษณ์อักษรที่บรรจุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ในข้อเท็จจริง เช่นกรณีของพนักงานบริษัทโรงงานทอผ้า ก. บริษัทไม่เคยแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับมลภาวะในโรงงานและอันตรายจากฝุ่นฝ้ายให้พนักงานทราบเลย นี่เป็นกรณีที่ชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ แต่ประชาชนผู้ยากไร้ก็ยังไม่มีโอกาสเข้าถึงมาตรการดังกล่าว เพราะถ้าวิเคราะห์ถึงปฏิสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของบุคคลที่เรียกรัฐบาลกับบุคคลที่เป็นนายทุน จะเห็นได้ว่ากลุ่มบุคคล 2 กลุ่ม คือ รัฐ กับ ทุน มักจะมีปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีความสอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ผู้มีอำนาจทางการเมืองจะเอื้อประโยชน์กลุ่มทุน และในเวลาเดียวกันกลุ่มทุนก็ช่วยเหลือเกื้อกูลผู้มีอำนาจทางการเมือง แต่ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มทุนที่ 3 คือ กลุ่มผู้ยากจน เป็นกลุ่มที่ไม่มีอำนาจใด ๆ และไม่มีโอกาสแม้แต่จะต่อรองในเรื่องความสัมพันธ์เชิงอำนาจและก็ไม่เข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ของรัฐ ฉะนั้น บุคคลกลุ่มนี้แม้จะมีมาตรการทางกฎหมายรองรับ แต่พวกเขา ก็ไม่มีโอกาสที่จะเข้าถึงสิทธิตามกฎหมาย เพราะถูกมองว่า กลุ่มคนพวกนี้จะไปขัดขวางการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ ฉะนั้น เมื่อบุคคล 2 กลุ่มมีแนวคิดแต่ในเรื่องการพัฒนาเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยไม่ได้มองถึงผลกระทบ เมื่อกลุ่มผู้ยากไร้ไม่มีอำนาจต่อรอง การจะเรียกร้องสิทธิของเขาอันพึงมีพึงได้จึงเป็นเรื่องยากที่จะเกิดผลสำเร็จดังอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ

ผู้ประสบภัยจากมลพิษอุตสาหกรรมทั้ง 2 กรณีที่ยกมากล่าวข้างต้น รัฐก็ไม่ใส่ใจในการแก้ไขปัญหา
 อย่างเป็นรูปธรรม เพราะถือว่ากลุ่มผู้ได้รับผลกระทบพวกนี้ไม่มีอำนาจต่อรอง ฉะนั้น จึงเห็นว่า เมื่อมี
 การรวมตัวกันประท้วงรัฐก็จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ไม่เคยมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาในระยะ
 ยาวดังเช่นประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็เป็นเพียงลายลักษณ์อักษรที่
 ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่านั้น

มาตรการทางภาษี

การใช้มาตรการด้านภาษีอากรเป็นสิ่งจูงใจให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิด
 มลพิษร่วมมือในการลดและขจัดมลพิษนั้นเป็นมาตรการที่มีประโยชน์คือ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง
 แหล่งกำเนิดมลพิษมักสนใจที่จะดำเนินมาตรการต่าง ๆ เองเพื่อลดและขจัดมลพิษหากเขาเห็นว่า
 ได้รับประโยชน์ทางด้านภาษีอากร ผลที่ตามมาคือ รัฐไม่ต้องเสียงบประมาณในการตรวจสอบติดตาม
 ว่าจะมีผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายดังเช่นในกรณีที่กำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
 เพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษปฏิบัติตาม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ยอมรับ
 แนวความคิดในการนำมาตรการด้านภาษีอากรเพื่อเป็นแรงจูงใจในการลดและขจัดมลพิษไว้ในมาตรา
 94 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้
 หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบ
 กำจัดของเสียอย่างอื่น รวมทั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นสำหรับแหล่งกำเนิด
 มลพิษนั้น หรือผู้รับจ้างให้บริการซึ่งได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและ
 ช่วยเหลือจากทางราชการได้ดังต่อไปนี้

(1) การขอรับความช่วยเหลือด้านอากรขาเข้าสำหรับการนำเข้ามาในราชอาณาจักร
 ซึ่งเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็นซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ภายใน
 ราชอาณาจักร

(2) การขอรับอนุญาตนำเข้าขบวนการหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเข้ามาปฏิบัติ
 หน้าที่เป็นผู้ติดตั้ง ควบคุม หรือดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัด
 ของเสีย ในกรณีที่ไม่สามารถจัดหาและว่าจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักร อุปกรณ์
 เครื่องมือ หรือเครื่องใช้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรตาม (1) ได้ภายในราชอาณาจักร รวมทั้งขอยกเว้น

ภาษีเงินได้ของบุคคลนั้นที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุมในราชอาณาจักรด้วย

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวในวรรคหนึ่ง แต่ประสงค์ที่จะจัดให้มีระบบ อุปกรณ์ เครื่องมือหรือเครื่องใช้ของตนเอง เพื่อทำการบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสียอย่างอื่นที่เกิดจากกิจการ หรือการดำเนินกิจการของตน มีสิทธิที่จะขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามวรรคหนึ่งได้”

บุคคลที่มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามมาตรา 94 ได้แก่

- เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีระบบกำจัดมลพิษตลอดจนเครื่องใช้ อุปกรณ์ และวัสดุต่าง ๆ ที่จำเป็นในการกำจัดมลพิษดังกล่าว
- เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีระบบกำจัดมลพิษ แต่ประสงค์จะจัดให้มีระบบดังกล่าวพร้อมทั้งเครื่องใช้ อุปกรณ์ และวัสดุที่จำเป็นเพื่อการกำจัดมลพิษอันเกิดจากกิจการของตน แม้ว่ากฎหมายมิได้กำหนดให้บุคคลเช่นนั้นต้องมีหน้าที่ในการจัดให้มีระบบกำจัดมลพิษ แต่ก็น่าจะเป็นการสมประโยชน์ของประเทศ หากจะส่งเสริมและช่วยเหลือบุคคลนั้นในการกำจัดมลพิษ
- ผู้รับจ้างให้บริการที่ได้รับอนุญาตก็มีสิทธิได้รับการส่งเสริมและช่วยเหลือทางด้านภาษีอากรเพราะบุคคลดังกล่าวมีอาชีพในการบำบัดน้ำเสีย กำจัดของเสียและตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

สิ่งที่ทางราชการอาจให้การส่งเสริมและช่วยเหลือตามมาตรา 94 มีสองประการ คือ การช่วยเหลือเรื่องอากรขาเข้าและการอนุญาตให้นำผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทย สำหรับการช่วยเหลือเรื่องอากรขาเข้าในการนำเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นเข้ามาในประเทศนั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ไม่อาจจัดหาสิ่งดังกล่าวได้ภายในประเทศ หากว่าสามารถจัดซื้อสิ่งเหล่านั้นจากภายในประเทศได้ แม้ว่าราคาค่อนข้างสูง มาตรา 94 ก็ไม่ได้ให้มีการช่วยเหลือในเรื่องอากรขาเข้าแต่อย่างใด ในกรณีที่ผู้ขอมีสิทธิได้รับการส่งเสริมและช่วยเหลือนั้น มาตรา 94 มิได้ระบุนายละเอียดว่าทางราชการจะให้การช่วยเหลือด้านอากรขาเข้ามากน้อยเพียงใด เช่นนี้จะลดการเก็บอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรที่นำเข้ามาในประเทศในอัตราเท่าใด หรือจะมีการยกเว้นอากรขาเข้าได้หรือไม่ แต่เมื่อพิจารณามาตรา 95 วรรคสองแล้วจะพบว่า เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะตัดสินใจว่าจะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ขอมากน้อยเพียงใด

ส่วนการขออนุญาตนำผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามานั้น ต้องนำเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ติดตั้งหรือดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย เนื่องจากไม่อาจจัดหาบุคคลในประเทศที่สามารถควบคุมเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่ได้มีการนำเข้าจากต่างประเทศตามมาตรา 94 (1) หากสามารถจัดหาผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญภายในประเทศได้ แม้ว่าจะต้องมีการจ่ายค่าจ้างที่สูง ก็ไม่อาจขออนุญาตนำผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศมาทำงานดังกล่าวได้ ในกรณีที่สามารถขออนุญาตดังกล่าวได้ ก็อาจมีการขออนุญาตยกเว้นภาษีเงินได้ของบุคคลดังกล่าวสำหรับการทำหน้าที่ผู้ควบคุมในราชอาณาจักรได้ด้วย แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะอนุญาตตามคำขอหรือไม่ การขอยกเว้นภาษีเงินได้ดังกล่าวน่าจะเป็นสิ่งดึงดูดผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศให้สนใจเข้ามาปฏิบัติการเป็นผู้ควบคุมในประเทศไทย

ประเด็นที่ควรจะได้รับพิจารณาต่อไปก็คือ วิธีการขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจะต้องกระทำอย่างไรและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอตามมาตรา 94 มากน้อยเพียงใด มาตรา 95 บัญญัติว่า

“คำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามมาตรา 94 ให้ยื่นต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาคำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงความจำเป็นในทางเศรษฐกิจเงินและการลงทุนของผู้ยื่นคำขอแต่ละราย และในกรณีที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแนะนำให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นเพื่อให้การส่งเสริมหรือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอต่อไป”

ข้อความข้างต้นแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีดุลพินิจในการกำหนดว่าจะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอมากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาถึงความจำเป็นทางเศรษฐกิจเงินและการลงทุนของผู้ยื่นคำขอประกอบ อย่างไรก็ตามก็มีข้อสังเกตว่า แม้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจมีมติให้การส่งเสริมและช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอแล้ว แต่ก็มีได้หมายความว่าคณะกรรมการนี้มีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานอื่นต้องดำเนินการตามมติของตน เช่น สมมติว่าคณะกรรมการมีมติให้ลดอัตราอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรในการบำบัดน้ำเสียที่ผู้ยื่นคำขอนำเข้ามาในประเทศเหลือเพียงร้อยละหนึ่งของมูลค่าเครื่องจักร หรืออาจมีมติยกเว้นภาษีเงินได้แก่ผู้ชำนาญการจากต่างประเทศที่ถูกจ้างเพื่อให้ติดตั้งและควบคุมเครื่องจักรดังกล่าว กรมศุลกากรหรือกรมสรรพากรมิได้มีหน้าที่ตาม

กฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินั้นทันที เพราะวรรคสองของ มาตรา 95 กำหนดว่า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจเพียง “แนะนำ” ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมักปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวมีนายรัฐมนตรีเป็นประธานและรัฐมนตรีจากหลายกระทรวง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นกรรมการด้วย

4.2.3 สิทธิของประชาชน

สิทธิในการได้รับค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ

ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุเกิดจากกิจการหรือโครงการที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากเหตุดังกล่าวสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้ ตามมาตรา 6 (2) ซึ่งบัญญัติว่า

“การได้รับค่าชดเชยเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการ โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ”

ในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือทดแทนจากภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ยังพบว่ามีปัญหาอยู่มากสำหรับกระบวนการและตัวบุคคลผู้เสียหาย กล่าวคือ มลพิษบางอย่างอาจใช้เวลานานหลายปีจึงจะแสดงผลอาจนานนับสิบปี หากบุคคลผู้นั้นย้ายไปอยู่ที่อื่นก่อนที่อาการกำเริบก็ไม่ว่าสาเหตุว่าโรคของตนเกิดจากอะไร ยิ่งเวลาผ่านไปนับสิบปีก็ยิ่งยากที่จะสืบหาต้นเหตุ อนึ่งการพิสูจน์ให้ประจักษ์เห็นจริงว่าความเสียหายที่เกิดแก่ร่างกายนั้นเป็นผลกระทบที่เกิดจากแหล่งของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นเรื่องที่ยากต่อการพิสูจน์ จนไม่สามารถที่จะฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้ ในส่วนของตัวบุคคลก็ไม่ว่าสิทธิของตนเอง อีกทั้งไม่ยอมให้มีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ จนพลาดโอกาสของตนในสิทธิอันพึงมีพึงได้ ถือว่าเป็นปัญหาที่รัฐควรนำไปแก้ไขโดยการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารและให้ความรู้แก่ประชาชนได้รับรู้ในสิทธิดังกล่าวของตน

สิทธิในการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงาน

ในกรณีที่พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษหรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา 6 (3) บัญญัติไว้ว่า

“ การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเจ้าพนักงาน ในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ”

ปัญหาเรื่องการร้องเรียนแหล่งผลิตมลพิษแก่ทางราชการในปีหนึ่งจะมีการร้องเรียนมาก เนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ขยายตัวจึงกระจายไปสู่แหล่งชุมชนต่าง ๆ ความประมาทเลินเล่อหรือไม่เอาใจใส่ขาดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการทำให้เกิดมลพิษที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและธรรมชาติ การละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงเกิดอยู่เสมอ

4.2.4 กรณีได้รับผลกระทบจากปัญหาสภาวะแวดล้อม

เมื่อแหล่งกำเนิดมลพิษก่อให้เกิดภาวะมลพิษ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมก่อให้เกิดปัญหาสภาวะแวดล้อม คนที่ได้รับความเสียหายและอันตรายก็คือคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมกรรมและประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นกับคนงานในโรงงาน เขาก็ย่อมมีสิทธิและได้รับเงินทดแทนค่าเสียหายจากการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน เว้นเสียแต่ว่าจำนวนเงินทดแทนนั้นจะน้อยเกินไป ผู้ได้รับผลกระทบก็สามารถที่จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้ เพื่อฟ้องร้องค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดของโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนประชาชนผู้ได้รับความเสียหายและเดือดร้อนจากปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ไม่สามารถได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเช่นเดียวกับคนงานในโรงงาน เหตุเพราะไม่ใช่ลูกจ้างแรงงาน แต่ก็มีวิธีการที่สามารถกระทำได้ คือ

1. การร้องทุกข์
2. การดำเนินคดีทางกฎหมาย

1. การร้องทุกข์

เป็นวิธีการที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถกระทำได้โดยการนำปัญหาที่ตนได้รับไปร้องเรียน ณ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะต้องนำปัญหาที่ได้รับการร้องเรียนมาพิจารณาหาทางแก้ไข¹ นอกจากนี้ทางออกหรือวิธีการที่เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจจะทำได้หลายวิธี โดยการอาศัยกลไกของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น การร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครอง หรือต่อฝ่าย

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มาตรา 12 (5)

การเมืองเพื่อให้ช่วยดำเนินการแก้ไขเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อม การดำเนินการคดีสิ่งแวดล้อมหรือการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเพื่อหยุดการกระทำ หรือให้มีการเยียวยาชดใช้ค่าเสียหาย อันเกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือลงโทษผู้กระทำความผิด เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการร้องทุกข์ของผู้ได้รับความเสียหายเดือดร้อนจากโรงงานอุตสาหกรรมในกรณีที่ก่อให้เกิดปัญหาสภาวะแวดล้อมนั้น นับว่ายังมีน้อยมาก อาจเป็นเพราะว่าผู้ที่ได้รับความเสียหายไม่ต้องการมีข้อพิพาทกับเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม และความเสียหายที่ได้รับยังไม่ถึงขั้นที่จะทำอันตรายในทันทีทันใด ซึ่งความรู้เท่าไม่ถึงการณ์นี้อาจนำอันตรายมาสู่ตนเองได้ในอนาคต

การร้องทุกข์ต่อฝ่ายปกครองหรือการร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐอาจแบ่งได้เป็น 5 กรณี ดังนี้

1. การร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแล และรับผิดชอบท้องที่ที่เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้พิจารณาแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐนั้น เช่น ร้องทุกข์ต่อผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายอำเภอ หรือเทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมื่อเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในเขตท้องที่รับผิดชอบของหน่วยงานใด สามารถรับผิดชอบต่อหน่วยงานนั้น หากเป็นในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร สามารถร้องทุกข์ต่อสำนักงานเขต

2. การร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลแหล่งที่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้พิจารณาแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐนั้น เช่น ร้องทุกข์ต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมเมื่อได้รับความเดือดร้อนจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม

3. การร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา หรือ “หน่วยเหนือ” ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ตาม (1) หรือ (2) เพื่อให้ช่วยพิจารณาเร่งแก้ไขปัญหานั้นด้วยอีกทางหนึ่ง

เช่น ในกรณีที่ร้องทุกข์ต่อเทศบาลหรือสำนักงานเขตแล้วไม่ได้ผล ก็อาจร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือกรณีร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของกรมโรงงานอุตสาหกรรมแล้วไม่ได้ผล ก็อาจร้องทุกข์ต่ออธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อให้สั่งการให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐนั้นเร่งดำเนินการ

4. การร้องทุกข์ต่อหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับพิจารณาคำร้องทุกข์ของประชาชน เช่น ศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีหรือกรมควบคุมมลพิษ เป็นต้น

5. การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือไม่ เมื่อสาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นมาจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การร้องทุกข์ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่อฝ่ายการเมือง ก็เป็นทางออกอีกทางหนึ่งที่ได้รับความสะดวกหรือความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมอาจได้รับความช่วยเหลือหรือเยียวยาโดยการร้องทุกข์ต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองให้ช่วยดำเนินการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมให้ ซึ่ง ส.ว. และ ส.ส. อาจใช้วิธีการติดต่อสอบถามเรื่องจากเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือคณะกรรมการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอาจใช้วิธีการเชิญผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มาชี้แจงข้อเท็จจริงและขอให้รับไปดำเนินการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ยอมดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ร้อง ส.ว. ส.ส. หรือพรรคการเมือง ก็อาจใช้วิธีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในสภา หรือใช้วิธีการกดดันทางการเมืองอย่างอื่น เช่น เปิดเผยเรื่องดังกล่าวให้สื่อมวลชนทราบ เป็นต้น

2. การดำเนินคดีทางกฎหมาย

ทางออกอีกทางหนึ่งที่เป็นที่พึงของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมก็คือ การฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งอาจกระทำได้ 2 กรณี คือ คดีแพ่ง และคดีอาญา

ในกรณีนี้จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของความเสียหายที่ผู้เสียหายเป็นฝ่ายได้รับจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมเป็นต้นเหตุ เพราะถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลต่อชีวิตร่างกายหรือทำให้เสียทรัพย์ ผู้เสียหายย่อมสามารถดำเนินคดีได้ตามกฎหมายอาญาและตามกฎหมายแพ่ง² แต่ถ้าความเสียหายที่ได้รับไม่เข้าข่ายที่ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษ โดยเป็นคามผิดในทางอาญาแล้ว ผู้เสียหาย

² กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายมหาชนที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองป้องกันความปลอดภัยของสังคม

ก็อาจฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้จากความเสียหายที่ตนได้รับในทางแพ่งโดยเหตุละเมิด³ เช่น ความเสียหายที่เกิดจากความรำคาญเดือดร้อนต่าง ๆ เป็นต้น กฎหมายที่กล่าวถึงความรับผิดชอบทางแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้นได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติอันตราย พ.ศ.2535 ซึ่งในที่นี่จะกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายสองอย่างข้างต้น

2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดทางแพ่งสองมาตรา คือ มาตรา 96 ซึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษ และมาตรา 97 ซึ่งเป็นความรับผิดในกรณีเกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ

ก. ความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากมลพิษ

มาตรา 96 บัญญัติว่า

“แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

(1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

(2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

³ ละเมิด คือ กฎหมายลักษณะหรือที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่ง (กฎหมายแพ่งเป็นกฎหมายเอกชนที่มีวัตถุประสงค์คุ้มครองป้องกันสิทธิของเอกชน)

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นด้วย”

จากข้อความในมาตรา 96 มีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาดังนี้

การก่อให้เกิดหรือรั่วไหลและแพร่กระจายของมลพิษ

ความรับผิดชอบตามมาตรา 96 นั้นเป็นความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากแหล่งมลพิษที่ก่อให้เกิดมลพิษ แม้แต่สิ่งที่มีใช้สารประกอบตามปกติหรือเป็นแต่เพียงพลังงาน ก็ยังอาจถือว่าเป็นมลพิษได้ ไม่ว่าจะเป็นรังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือนหรือเหตุราคาญต่างๆ ดังนั้น เมื่อใดที่มีความเสียหายเกิดจากมลพิษแล้ว สามารถนำมาตรา 96 ไปปรับกับคดีเพื่อวินิจฉัยความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ได้

ความเสียหายที่เกิดจากมลพิษ

การก่อให้เกิดมลพิษหรือการแพร่กระจายหรือรั่วไหลของมลพิษที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบตามมาตรา 96 นั้น มลพิษจะต้องเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย เช่น ทำให้ผู้ที่ได้รับมลพิษนั้นเกิดการเจ็บป่วยหรืออาจจะเสียชีวิต นอกจากความเสียหายต่อบุคคลแล้ว มลพิษนั้นอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐด้วยก็ได้ หากมีการก่อให้เกิดมลพิษหรือมีการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ แต่มลพิษนั้นมิได้ก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลหรือต่อทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะไม่มีความรับผิดชอบเกิดขึ้นตามมาตรา 96 ตัวอย่างเช่น หากมีการก่อให้เกิดเหตุเคื้อครื้อนราคาญโดยมิได้เป็นอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยแล้ว ความรับผิดชอบตามมาตรา 96 ย่อมไม่เกิดขึ้นแม้ว่าเหตุเคื้อครื้อนราคาญจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของมลพิษก็ตาม นอกจากนี้ มาตรา 96 มิได้ครอบคลุมถึงการที่มลพิษก่อให้เกิดความเสียหายต่อ “สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด” ดังในกรณีของมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเคื้อครื้อนราคาญจากมลพิษโดยมิได้เป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกายและสุขภาพอนามัยควรจะต้องฟ้องเพื่อขจัดเหตุเคื้อครื้อนราคาญนั้นหรือเรียกค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยละเมิดหรือมาตรา 1337 ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ว่าด้วยทรัพย์สิน

ผู้ต้องรับผิดชอบ

ผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายตามมาตรา 96 ได้แก่ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพ

อนามัย หรือทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐนั้น ซึ่งในมาตรา 4 ได้กล่าวถึงแหล่งกำเนิดมลพิษไว้ว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษ หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ”

ความรับผิดชอบของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 96 นั้น มิได้ขึ้นอยู่กับว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเขาหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง มาตรา 96 นั้นได้ยอมรับแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดเช่นเดียวกับมาตรา 437 ซึ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินอันตรายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากมลพิษแล้ว มาตรา 96 สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นจะต้องรับผิดชอบ เว้นแต่จะมีข้อยกเว้นความรับผิดชอบดังกล่าว

ข้อยกเว้นความรับผิด

มาตรา 96 กำหนดข้อยกเว้นที่ทำให้เจ้าของและผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดจากมลพิษไว้ 3 กรณีดังต่อไปนี้

1) หากความเสียหายนั้นเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ต้องรับผิดชอบ คำว่าเหตุสุดวิสัยนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้ความหมายไว้ในมาตรา 8 ว่าหมายถึงเหตุที่เราไม่อาจป้องกันได้แม้จะได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการป้องกันแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีเหตุผลใดที่จะต้องให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นต้องรับผิดชอบ

2) หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษกระทำการตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ แม้จะก่อให้เกิดการรั่วไหลและแพร่กระจายของมลพิษสร้างความเสียหายแก่ผู้อื่น

3) หากผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นเป็นผู้กระทำการหรือละเว้นกระทำการเสียหาย

ค่าสินไหมทดแทน

บุคคลผู้มีสิทธิฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายตามมาตรา 96 ได้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือผู้ที่ได้รับความเสียหายทางทรัพย์สิน ส่วนค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายได้แก่อะไรบ้างนั้น บทบัญญัตินี้มีได้ระบุรายละเอียดไว้ เพียงแต่ให้รวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

เมื่อทางราชการเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าว ก็ควรที่จะมีสิทธิเรียกค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษได้ ส่วนเอกชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้น หากทางราชการได้เสียค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษดังกล่าวและได้เรียกร้องให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษชดเชยค่าใช้จ่ายในส่วนนั้นคืนแล้ว เอกชนผู้เสียหายรายนั้นไม่ควรจะมีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นอีกสำหรับการขจัดมลพิษในเขตที่ดินของตน เว้นแต่ว่าทางราชการยังมิได้ดำเนินการขจัดมลพิษทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษต้องเสียค่าสินไหมทดแทนเกินความเสียหายที่ตนเองได้ก่อให้เกิดขึ้น

ข. ความรับผิดชอบในกรณีความเสียหายเกิดต่อทรัพยากรธรรมชาติ

กรณีที่มีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายจะต้องรับผิดชอบตามมาตรา 97 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น”

การที่จะมีการรับผิดชอบเกิดขึ้นตามมาตรา 97 ได้นั้น จะต้องมีการกระทำของบุคคล (รวมทั้งนิติบุคคล) หรือละเว้นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้กระทำการหรือละเว้นการกระทำดังกล่าวจะต้องใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปเพราะการนั้น

2.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงความรับผิดชอบทางแพ่งในคดีสิ่งแวดล้อมมานานแล้วก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. 2518 และก่อนที่ประเทศไทยจะมีการใช้คำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” อีก ในอดีตนั้น คดีสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งนั้นมักถือว่าเป็นคดีละเมิดหรือคดีเกี่ยวกับการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญระหว่างผู้ที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ใกล้เคียงกัน ด้วยเหตุนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงมีกฎหมายสองลักษณะที่เกี่ยวข้องกับคดีดังกล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยละเมิด และกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน

ก. กฎหมายว่าด้วยละเมิด

กฎหมายว่าด้วยละเมิดเป็นรากฐานสำคัญอย่างหนึ่งของกฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยหรือกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น เป็นต้น เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยละเมิดนั้นได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบในการที่บุคคลหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่อีกบุคคลหนึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือคดีอื่นก็ตาม

หลักการฟ้องร้องจากการกระทำละเมิดได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ความว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้ทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อการนั้น” กรณีที่ถือว่ามีละเมิดเกิดขึ้นตามมาตรา 420 นั้น จะต้องมืองค์ประกอบดังนี้

1) จะต้องมีการกระทำของบุคคลหรือ “ผู้ใด” เกิดขึ้น โดยผู้ที่กระทำการนั้นอาจเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งอาจจะเป็นผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้วหรือเป็นผู้เยาว์ก็ได้ ขณะเดียวกัน การกระทำนั้นอาจเป็นของนิติบุคคลก็ได้ แต่การกระทำของนิติบุคคลนั้นจะต้องดำเนินการผ่านการกระทำของบุคคลธรรมดา ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลหนึ่ง โดยมิได้เกิดจากการกระทำของอีกบุคคลหนึ่ง ผู้ที่ได้รับความเสียหายย่อมไม่สามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ใดได้ เพราะมิได้มีการทำละเมิดเกิดขึ้น เช่น กรณีที่มลพิษที่เกิดจากธรรมชาติ

2) การกระทำที่ถือว่าเป็นละเมิดนั้น จะต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายหากไม่เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่น แต่เป็นการกระทำต่อทรัพย์สินที่มีได้มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นเจ้าของ เช่น อากาศหรือน้ำในแม่น้ำลำคลองแล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แม้ว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อสิ่งนั้นก็ตาม เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

3) นอกจากจะเข้าองค์ประกอบต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การกระทำที่ถือว่าเป็นละเมิดนั้นจะต้องเกิดจากความ “จงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่อ” หากผู้กระทำมิได้จงใจให้เกิดผลเช่นนั้น หรือมิได้มีความประมาทเลินเล่อแต่ประการใดแล้ว ก็ถือว่าผู้นั้นมิได้ทำละเมิด

4) การกระทำที่ถือว่าเป็นละเมิดนั้นจะต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลอื่น ความเสียหายที่เกิดจากคดีสิ่งแวดล้อมนั้นมักเป็นกรณีที่ทำให้มีการเสียชีวิต บาดเจ็บ หรือเกิดอาการเจ็บป่วย ตลอดจนสุขภาพอนามัยทรุดโทรมหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ หากมีการทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมแต่มิได้ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวต่อบุคคลอื่น ผู้ที่ก่อปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นก็ไม่ต้อง

รับผิดชอบตามมาตรา 420 ส่วนปัญหาว่าจะต้องรับผิดชอบกฎหมายอื่นอีกหรือไม่ ต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การที่โรงงานระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำและทำให้เกิดมลพิษในแม่น้ำสายนั้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีประชาชนผู้ใดเสียชีวิต บาดเจ็บหรือเจ็บป่วย ร่างกายทรุดโทรม หรือเดือดร้อนรำคาญจากมลพิษดังกล่าว ย่อมถือว่า โรงงานแห่งนี้มิได้ทำละเมิดต่อผู้ใด แต่โรงงานอาจต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายอื่นได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ตามหลักการทางละเมิดผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า ตนได้รับความเสียหายอย่างไรบ้าง จึงจะมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิด ซึ่งความเสียหายที่ได้รับจะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดจากผลโดยตรงโดยธรรมดาและใกล้ชิด อันเป็นความเสียหายที่แน่นอน ถ้าเป็นความเสียหายที่ไม่แน่นอน ผู้ที่ได้รับความเสียหายย่อมไม่อาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนฐานละเมิดได้ และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง สำหรับกรณีที่เกิดปัญหาสภาวะแวดล้อม จึงเป็นกรณีที่บุคคลทำให้สภาวะแวดล้อมเสื่อมหรือเป็นพิษ เช่น ทำให้อากาศเสีย น้ำเสีย เสียงเป็นพิษ ฯลฯ เมื่อสภาวะแวดล้อมเสื่อมจึงมีผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิต ดังนั้น บุคคลที่ก่อให้เกิดปัญหาสภาวะแวดล้อมจะต้องรับผิดชอบก็ต่อเมื่อการกระทำของเขาเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิ ถ้าหากผลที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดอันตรายดังกล่าวในทันทีทันใด โอกาสที่จะพิสูจน์ความเสียหายและฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนย่อมเป็นไปได้ง่าย แต่ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นส่งผลไปถึงอนาคตย่อมเป็นการยากที่จะพิสูจน์ความเสียหายซึ่งเป็นผลให้การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนไม่สามารถฟ้องร้องได้ ซึ่งกรณีของปัญหาสภาวะแวดล้อมผู้ที่ได้รับพิษภัยจากมลภาวะต่าง ๆ ในบางกรณีไม่ได้เกิดอันตรายทันทีทันใด เช่น การสะสมของพวกสารเคมีเป็นพิษต่าง ๆ อาจส่งผลเมื่อถึงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต เมื่อเป็นเช่นนี้โอกาสที่จะฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนฐานละเมิดย่อมกระทำได้น้อย

นอกจากนี้ในด้านของการรับผิดชอบ เป็นที่แน่ชัดว่าผู้ใดกระทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายซึ่งชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิ ฯลฯ ย่อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนฐานละเมิด แต่ในกรณีของปัญหาสภาวะแวดล้อมเสื่อมหรือเป็นพิษนั้น ผู้ก่อให้เกิดปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษอาจไม่สามารถกำหนดตัวบุคคลได้แน่นอน ตัวอย่างเช่น ควันพิษที่ออกจากท่อไอเสียรถยนต์อาจทำอันตรายแก่บุคคลที่เป็นโรกระบบทางเดินหายใจ หากเขาได้รับควันพิษเข้าไปในร่างกายในปริมาณที่มากและช็อกเสียชีวิตในทันทีทันใด ก็ไม่สามารถจะพิสูจน์ได้ว่าใครคือผู้จะรับผิดชอบในกรณีนี้

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าจะนำมาประกอบการพิจารณาหรือพิจารณา ก็คือ ผลของคำพิพากษาของศาลฎีกาในกรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนก่อให้เกิดปัญหาสถานะแวดล้อมเป็นพิษ โดยเฉพาะสาเหตุที่มาจากการประกอบการของโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการสังเกตแนวโน้มของการแก้ปัญหาสถานะแวดล้อมเป็นพิษโดยการตัดสินใจของศาล อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในอันที่จะนำไปเป็นข้อบัญญัติกฎหมายไว้ในอนาคต

ค่าสินไหมทดแทน

หากมีการทำละเมิดเกิดขึ้น มาตรา 420 ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นกำหนดว่า ผู้ที่ทำการละเมิดจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับการทำละเมิดนั้น ส่วนการใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเป็นอย่างไรนั้น มาตรา 438 บัญญัติไว้ว่า

“ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไป เพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย”

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งของมาตรา 438 นั้นแสดงให้เห็นว่า การกำหนดค่าสินไหมทดแทนนั้นเป็นดุลพินิจของศาล กล่าวคือ ศาลเป็นผู้กำหนดว่าการใช้ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้สถานใดหรือวิธีการใดนั่นเอง โรงงานได้กระทำการโดยประมาททำให้มีน้ำเสียรั่วไหลไปในบ่อเลี้ยงปลาของผู้เสียหายและทำให้ปลาบางส่วนตาย ดังนี้ ศาลอาจกำหนดให้เจ้าของโรงงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเท่ากับมูลค่าของปลาที่ตายก็ได้ หรือหากศาลเห็นว่า แม้มີปลาบางส่วนที่ยังไม่ตาย แต่ก็ไม่สามารถนำปลานั้นไปบริโภคหรือขายต่อได้เพราะมีสารพิษบางอย่างจากน้ำเสียของโรงงานตกค้างอยู่ในปลา ดังนี้ ศาลอาจกำหนดให้เจ้าของโรงงานต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่ากับมูลค่าของปลาในบ่อทั้งหมดก็ได้ การที่ศาลจะกำหนดให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยวิธีการใดนั้นขึ้นอยู่กับพฤติการณ์ในแต่ละคดี

นอกจากนี้ ศาลยังมีดุลพินิจในการกำหนดว่า จะให้ผู้ทำละเมิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด เช่น การที่ผู้เสียหายได้รับอันตรายจากกากอุตสาหกรรมของโรงงานจำเลยนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดของผู้เสียหายเอง แต่อีกส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่ระมัดระวังของโรงงานในการเก็บกากอุตสาหกรรมนั้น ศาลอาจกำหนดให้เจ้าของโรงงานจ่ายค่าสินไหมทดแทนไม่เต็มจำนวนที่ผู้เสียหายได้รับจริงก็ได้ แต่ถ้าผู้เสียหายไม่ได้มี

ส่วนผิดอยู่ด้วย ศาลก็จะกำหนดให้เจ้าของโรงงานจ่ายค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน ส่วนปัญหาที่ว่า ผู้เสียหายหรือโจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนเสียหายเท่าใดนั้นมีได้เป็นประเด็นสำคัญมากนัก เพราะศาลสามารถวินิจฉัยเรื่องค่าเสียหายได้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด (คำพิพากษาฎีกาที่ 366/2474)

นอกจากการกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 438 ในกรณีที่มีการทำละเมิดประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดยังมีบทบัญญัติโดยเฉพาะเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่มีความตายและการบาดเจ็บของบุคคลเกิดขึ้น ซึ่งอาจเกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อมด้วย เช่น การรั่วของสารพิษทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งเสียชีวิตและประชาชนอีกจำนวนหนึ่งเจ็บป่วย ในกรณีที่ทำให้ผู้เสียหายตาย มาตรา 443 กำหนดว่า ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอื่น ๆ และหากการตายนั้นทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องขาดไร้อุปการะตามกฎหมาย บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิเรียกค่าขาดไร้อุปการะ เช่น บุตรผู้เยาว์ย่อมมีสิทธิเรียกค่าขาดไร้อุปการะจากบุคคลที่ทำให้บิดาตนเสียชีวิต และหากมิได้ก่อให้เกิดการเสียชีวิตทันที เช่น มีการบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยก่อนตาย ค่าสินไหมทดแทนย่อมรวมถึงค่ารักษาพยาบาลและค่าขาดประโยชน์ที่ไม่สามารถทำงานในระหว่างนั้นด้วย แต่หากเป็นกรณีที่ทำให้เกิดเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยเท่านั้น มาตรา 444 กำหนดว่าค่าสินไหมทดแทนรวมถึงค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ผู้เสียหายต้องเสียไป เช่น ค่ารักษาพยาบาล และผู้เสียหายสามารถเรียกค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบการงานโดยสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วนสำหรับเวลาปัจจุบันและในอนาคตได้พร้อมกันนี้ มาตรา 446 ยังให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายต่อร่างกายหรืออนามัยมีสิทธิเรียกเอาค่าเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินได้อีกด้วยซึ่งมักเรียกกันอย่างไม่เป็นทางการว่า “เงินค่าทำขวัญ”

ปัญหาที่น่าคิดก็คือ ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อเป็นการลงโทษหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้สูงกว่าความเสียหายที่แท้จริงได้หรือไม่ ซึ่งอาจเป็นการป้องกันมิให้ผู้ทำละเมิดใช้การฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตน เช่น หากโรงงานระบายควันพิษจากโรงงานโดยรู้ว่าจะทำให้ชาวบ้านใกล้เคียงโรงงานเกิดเจ็บป่วย โดยไม่ยอมติดตั้งระบบบำบัดอากาศเสีย เนื่องจากราคาแพงมาก และเจ้าของโรงงานคิดว่า ค่าใช้จ่ายที่อาจจะต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่ชาวบ้านเหล่านั้นอาจถูกกว่าค่าติดตั้งระบบดังกล่าว และโรงงานสามารถขายสินค้าได้ในราคาถูกเพราะต้นทุนต่ำทำให้มีกำไรเพียงพอที่จะนำมาจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาลดังกล่าวได้ ดังนี้ ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าของโรงงานจ่ายแก่ชาวบ้านมากกว่าความเสียหายที่ชาวบ้านได้รับจริงได้หรือไม่

คำวินิจฉัยของศาลในบางคดีที่กำหนดค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนที่สูงสำหรับความเสียหายที่เกิดต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัยของผู้เสียหายนั้น อาจทำให้เกิดความเข้าใจ

ว่าศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนสูงเพียงใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร ในความเป็นจริงแล้ว จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่สูงในคดีบางคดีไม่อาจถือว่าเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อเป็นการลงโทษ หรือเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่เกินความเสียหายจริงได้ เนื่องจากว่า ความเสียหายที่เกิดต่อร่างกาย สุขภาพ อนามัยนั้นเป็นความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ตามมาตรา 446 เพียงแต่ศาลพยายามแปลงความเสียหายดังกล่าวเป็นตัวเงินเพื่อประโยชน์ในการกำหนดให้ผู้ทำละเมิดต้องจ่ายแก่ผู้เสียหายเท่านั้น

ข. กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สินนั้นมีบทบัญญัติว่าด้วยการได้มา การสูญเสียไป การโอน และการใช้ซึ่งสิทธิในทรัพย์สิน ในการนำเสนอกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินในที่นี้จะเน้นเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งมักจะเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ทรัพย์สิน

1) การก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Nuisance)

บทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นมานานแล้วพร้อมกับการมีชุมชนได้แก่การก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญระหว่างผู้ที่อยู่อาศัยใกล้ชิดกัน เช่นนี้อาจเป็นปัญหาเรื่องควันไฟที่เกิดจากการหุงต้มอาหารหรืออาจเป็นกลิ่นเหม็นที่เกิดจากการเลี้ยงสัตว์ในบริเวณเดียวกับที่อยู่อาศัย เป็นต้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สินมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญไว้ในมาตรา 1337 ซึ่งบัญญัติว่า

“บุคคลใดใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะไปตามปกติและเหตุอันควรในเมื่อเอาสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นมาคำนึงประกอบไซ้ ท่านว่าเจ้าของอสังหาริมทรัพย์มีสิทธิจะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไป ทั้งนี้ไม่ลบล้างสิทธิที่จะเรียกเอาค่าทดแทน”

เหตุเดือดร้อนรำคาญในมาตรา 1337 นั้นเกิดจากการใช้สิทธิของบุคคล ซึ่งหากไม่มีบทบัญญัตินี้แล้ว บุคคลนั้นคงไม่ต้องมีความรับผิดชอบอะไรเพราะเป็นการใช้สิทธิของเขา แต่มาตรา 1337 กำหนดว่า การใช้สิทธินั้นจะทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรมิได้

กรณีที่จะมีการฟ้องร้องตามมาตรา 1337 ได้นั้น จะต้องเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะไปตามปกติและเหตุอันควร โดยจะต้องคำนึงถึงสภาพและตำแหน่งที่อยู่แห่งทรัพย์สินนั้นด้วย เช่น หากนาย ก ตั้งโรงงานในที่ดินของตนเองซึ่ง

เป็นย่านที่อยู่อาศัย และการประกอบกิจการนั้นได้ก่อให้เกิดเสียงดังตลอดทั้งคืนอันเป็นการรบกวนการพักผ่อนของชาวบ้านในบริเวณดังกล่าว ดังนี้ ถือว่าเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนเกินสมควรแล้ว แต่หากโรงงานดังกล่าวตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรมแล้ว การประกอบกิจการตลอดทั้งคืนและก่อให้เกิดเสียงดังข้างนั้นคงเป็นเรื่องปกติสำหรับกิจการในเขตนั้น จะถือว่าเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนเกินสมควรไม่ได้ บุคคลที่อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าวก็จำเป็นต้องรับสภาพกับสิ่งที่เกิดขึ้นตามปกติในบริเวณนั้น ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรจะถือว่าเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนเกินสมควรหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป

มีข้อที่น่าสังเกตว่า มาตรา 1337 นั้นมิได้กำหนดว่า การใช้สิทธิของบุคคลที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นจะต้องเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อดังเช่นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาว่ามีการฝ่าฝืน มาตรา 1337 หรือไม่นั้น ไม่ต้องพิจารณาถึงการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย คงพิจารณาแต่เพียงว่าการใช้สิทธิของบุคคลนั้น ๆ ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควรหรือไม่

4.3 กองทุนสิ่งแวดล้อม

4.3.1 การตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม

กองทุนสิ่งแวดล้อมได้ถูกจัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ดังต่อไปนี้

(1) อาจนำเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ “ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย” เงินดังกล่าวเป็นเงินให้เปล่าเพื่อสนับสนุนระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียรวม หากส่วนราชการใดต้องการทำระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียเพื่อกิจการของหน่วยงานตนเองเป็นการเฉพาะ มิได้ใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมโดยตรง ส่วนราชการนั้นย่อมไม่อาจได้รับเงินสนับสนุนในลักษณะให้เปล่าจากกองทุน นอกจากนั้นการให้เงินกองทุนสนับสนุนในลักษณะนี้ยังเน้นเฉพาะการบำบัดน้ำเสียและการกำจัดของเสียเท่านั้น มิได้รวมถึงการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ส่วนผู้ที่มีสิทธิได้รับการสนับสนุนได้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ เช่น กระทรวง ทบวง กรมหรือหน่วยงานเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม นอกจากนี้ ราชการส่วนท้องถิ่น

เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ก็มีสิทธิขอการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมในลักษณะเงินให้เปล่าเช่นกัน สำหรับรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนไม่มีสิทธิได้รับการสนับสนุนในกรณีนี้

(2) อาจนำเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ “ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ” กู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะ ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น” การสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมในกรณี นี้เป็นการให้กู้ยืมแก่ราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวง ทบวง กรม ไม่มีสิทธิขอกู้ยืมเงินกองทุนสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ กิจการที่จะขอกู้ยืมเงินได้ก็จะต้องเป็นกิจการ ที่กล่าวมาแล้วสำหรับกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

(3) อาจนำเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม “ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่น ใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือ บุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของ เสียตามพระราชบัญญัตินี้” การสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมในกรณีนี้เป็นการให้เอกชนกู้ยืม แต่ กฎหมายก็กำหนดให้การสนับสนุนเฉพาะแต่ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีระบบต่าง ๆ ตามที่ กล่าวข้างต้น เช่น เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ส่วนบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่มีสิทธิขอกู้ยืม ได้แก่ผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามกฎหมายฉบับเดียวกัน

(4) อาจนำเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม “เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่ เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดย ความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” การสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมในกรณี นี้เป็นการให้เปล่าแก่กิจการตามที่ระบุไว้อย่างกว้าง ๆ โดยให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการกองทุน แต่จะต้องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เช่น อาจกำหนด หลักเกณฑ์การให้เงินสนับสนุนแก่องค์กรเอกชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(5) เงินในกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้นอาจนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน สิ่งแวดล้อมได้ด้วย เพราะการดำเนินการช่วยเหลือโดยกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้นย่อมมีค่าใช้จ่ายบาง ประการเกิดขึ้น ได้มีการระบุค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนไว้ในข้อ 16 ของระเบียบคณะกรรมการ กองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2536 คือ

- ค่าตอบแทนหรือค่าจ้างผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม

- ค่าเบี้ยประชุมคณะกรรมการและอนุกรรมการตามระเบียบของทางราชการ
- ค่าใช้จ่ายในการบริหารสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมและการดำเนินงานของกรมบัญชีกลาง
- ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ใช้ในการบริหารงาน

นอกจากวัตถุประสงค์ในการใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ก็มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการใช้เงินกองทุนดังกล่าวเช่นกัน กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ประกอบการโรงงานไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงาน หรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน มาตรา 37 ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้นั้นระงับการฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาอันควรได้ ถ้าบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและมีเหตุที่ทางราชการสมควรเข้าไปดำเนินการแทน มาตรา 42 ให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือมอบหมายให้บุคคลใด ๆ เข้าจัดการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ โดยผู้ประกอบการโรงงานต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดการตามจำนวนที่จ่ายจริงรวมทั้งเบี้ยปรับในอัตราร้อยละสามสิบต่อปีของเงินจำนวนดังกล่าว ในกรณีที่ทางราชการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหามลพิษหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงงานนั้น ให้ขอรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนสิ่งแวดล้อมได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และเมื่อได้รับเงินจากผู้ประกอบการโรงงานแล้ว ให้ชดใช้เงินช่วยเหลือที่ได้รับมาคืนแก่กองทุนสิ่งแวดล้อม การชดใช้เงินคืนนี้ไม่น่าจะรวมถึงเบี้ยปรับร้อยละสามสิบที่ได้รับจากผู้ประกอบการโรงงานด้วย เพราะมาตรา 42 ให้คืน “เงินช่วยเหลือที่ได้รับมา” เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ควรจะต้องส่งเงินเบี้ยปรับดังกล่าวเข้าคลังแผ่นดินต่อไป

มีปัญหาที่น่าคิดว่าจะนำเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมไปช่วยในการบูรณะฟื้นฟูความเสียหายต่าง ๆ ที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีลำน้ำเน่าเสียเพราะน้ำทิ้งจากโรงงานได้หรือไม่ หรือจะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับอันตรายจากปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้คำรักษาพยาบาลเบื้องต้นได้หรือไม่ เมื่อพิจารณามาตรา 23 ข้างต้นแล้ว กรณีที่ใกล้เคียงที่สุดซึ่งน่าจะนำมาพิจารณาได้แก่มาตรา 23 (4) แม้ว่าข้อความในมาตรา 23 (4) จะกล่าวไว้กว้าง ๆ ว่าอาจให้นำเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมไปช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้ แต่ไม่น่าจะตีความให้ครอบคลุมการให้เงินในการขจัดมลพิษหรือความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยตรงได้ เพราะวัตถุประสงค์ของการตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมน่าจะเป็นการช่วยเหลือ

อุดหนุนกิจการที่จะส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากกว่าเป็นการนำเงินกองทุนไปจัดความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วโดยตรงซึ่งต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก กรณีของการใช้เงินกองทุนเป็นค่ารักษาพยาบาลเบื้องต้นแก่ผู้ได้รับความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมก็ไม่น่าจะกระทำได้ด้วยเหตุผลที่คล้ายกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากมีความเห็นว่า น่าจะให้นำเงินจากกองทุนมาใช้ในกิจการดังกล่าวได้เช่นในบางประเทศ เราก็ควรจะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2545, หน้า 439)

4.3.2 รายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

กองทุนสิ่งแวดล้อมนั้นมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้ (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2539, หน้า 3)

(1) “เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด” ในขณะที่เริ่มตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้น ได้มีการกำหนดจำนวนเงิน 4,500 ล้านบาทจากกองทุนเชื้อเพลิงสมทบเข้าเป็นกองทุนสิ่งแวดล้อม

(2) “เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 โดยได้สมทบเงินดังกล่าวจำนวน 500 ล้านบาทเข้าเป็นกองทุนสิ่งแวดล้อม

(3) เงินค่าบริการและค่าปรับตามที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กล่าวคือ มาตรา 93 ของกฎหมายนี้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บค่าบริการจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 71 และมาตรา 72 ที่ใช้บริการของระบบดังกล่าว และให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บค่าปรับจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่จงใจหลีกเลี่ยงไม่ส่งน้ำเสียหรือของเสียไปบำบัดหรือกำจัดโดยระบบดังกล่าว หรือใช้บริการเช่นว่านั้น แต่ไม่ยอมชำระค่าบริการตามมาตรา 90 รวมถึงการเก็บค่าปรับจากผู้ลักลอบปล่อยน้ำเสียหรือของเสียลงสู่ระบบดังกล่าวตามมาตรา 91 และผู้ที่ละเว้นไม่ใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ของตนในการควบคุมมลพิษทางอากาศ เสียง ความสั่นสะเทือน หรือละเว้นไม่ทำการบำบัดน้ำเสียหรือของเสีย และลักลอบปล่อยสิ่งเหล่านั้นออกสู่สภาพแวดล้อมนอกเขตแหล่งกำเนิดมลพิษของตนตามมาตรา 92 เมื่อเก็บค่าบริการหรือค่าปรับเช่นว่านั้นได้แล้ว มาตรา 93 วรรคสอง กำหนดว่าไม่ต้องนำส่งเข้าคลังเป็นงบประมาณแผ่นดิน แต่ให้หักส่วนหนึ่งส่งเข้ากองทุน

สิ่งแวดล้อม และให้นำส่วนที่เหลือนั้นเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการ หรือหน่วยงานท้องถิ่นที่จัดเก็บค่าบริการหรือค่าปรับนั้น อัตราส่วนของค่าบริการและค่าปรับที่จะต้องนำส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมนั้นให้กำหนดโดยคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

(4) “เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ” โดยปกติรัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุนกองทุนสิ่งแวดล้อมประจำปี ส่วนจำนวนเท่าใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับรัฐบาล

(5) “เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ” ข้อความดังกล่าวเป็นการเปิดให้กองทุนสิ่งแวดล้อมมีโอกาสได้รับเงินจากแหล่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็แหล่งภายในประเทศหรือต่างประเทศ

(6) “เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้” เมื่อได้ตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมแล้ว ย่อมจะมีดอกผลเกิดขึ้นจากเงินดังกล่าว และกฎหมายถือว่าดอกผลนั้นย่อมเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนสิ่งแวดล้อม

(7) “เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้” ข้อความนี้เป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อมสามารถมีรายได้จากแหล่งเงินต่าง ๆ ได้

4.3.3 คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมประกอบด้วยปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคนซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการ ให้เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 25 ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา 23

(2) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบและวิธีการขอจัดสรรหรือขอกู้ยืมเงินกองทุน

(3) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินงานของผู้จัดการกองทุนตามมาตรา 29 และมาตรา 30 ตลอดจนวิธีการประสานงานระหว่างคณะกรรมการกองทุน กรมบัญชีกลาง และผู้จัดการกองทุนตามมาตรา 29 และมาตรา 30

(4) วางระเบียบการรับเงินและเบิกจ่ายเงินกองทุน

(5) กำหนดระยะเวลาชำระเงินที่กู้ยืมจากกองทุนตามมาตรา 23 (2) หรือ (3) รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยและหลักประกันตามความจำเป็นและเหมาะสม

(6) กำหนดอัตราส่วนและหลักเกณฑ์สำหรับการหักเงินค่าบริการและค่าปรับส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 93

(7) จัดทำรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด

(8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

มีข้อที่น่าสังเกตว่า การกำหนดระเบียบตามมาตรา 25 (2) (3) หรือ (4) และการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 25 (1) หรือ (5) ของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

เพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมอาจตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้

4.3.4 การจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544) ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

4.3.4.1 กิจการที่จะขอรับการสนับสนุน

ก. กิจการที่จะขอรับการสนับสนุนในลักษณะของเงินอุดหนุน (เงินให้เปล่า)

(1) การลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดหา จัดซื้อที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย ตลอดจนกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องในกรณีที่ได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการก่อสร้าง หรือดำเนินการให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย และได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แล้วส่วนหนึ่ง หรือราชการ

ส่วนท้องถิ่นได้จัดสรรเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นสมทบด้วย มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้พิจารณาโครงการที่มีเงินสมทบจากงบประมาณแผ่นดินหรือจากรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอันดับแรก นอกจากนี้ ข้อ 3 แห่งข้อกำหนดคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2544) ได้วางหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่า โครงการนั้นเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ และไม่สามารถตั้งงบประมาณเพิ่มเติมในปีงบประมาณนั้น หรือสรรหาเงินจากแหล่งอื่นได้

(2) การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือการดำเนินกิจการอื่นใดขององค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นองค์กรด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร ข้อ 3.2 แห่งข้อกำหนดคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2544) ได้วางหลักเกณฑ์ว่า การจ่ายเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อการในข้อนี้จะต้องไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาทในแต่ละปีงบประมาณ และวงเงินที่จะสนับสนุนแต่ละโครงการจะต้องไม่เกินห้าล้านบาท โดยจะให้การสนับสนุนโครงการที่มีลักษณะดังนี้

- เป็นโครงการที่มีผลต่อการสนับสนุนการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในระดับท้องถิ่น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ โดยความร่วมมือของประชาชน และ
- เป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนจะต้องดำเนินการเพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะมีต่อชุมชนและประชาชน และ
- เป็นโครงการที่สอดคล้องกันแนวนโยบายแห่งรัฐในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีการดำเนินกิจกรรมที่มีส่วนช่วยส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐ รวมทั้งต้องไม่ผิดหรือขัดกับกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และ

- เป็นโครงการที่มีระยะเวลาแน่นอนและสามารถวัดผลได้ชัดเจน⁴

ข. กิจการที่จะขอรับการสนับสนุนในลักษณะของโครงการเงินกู้

(1) การดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษ

(2) การดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษสำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจนั้น

(3) การดำเนินการของเอกชนในกรณีที่บุคคลนั้นมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อป้องกันหรือการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว

(4) การรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสถานประกอบกิจการของเอกชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมเข้าไปอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม เขตอุตสาหกรรม หรือพื้นที่ที่เหมาะสมที่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย

(5) การดำเนินการของผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษ

สำหรับวงเงินกู้จากกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้นให้เป็นไปตามข้อ 7 ของระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544) กล่าวคือ

⁴ ในกรณีผู้ขอรับเงินอุดหนุนการเงินเป็นองค์กรเอกชนต่างประเทศ ข้อกำหนดคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมข้างบนระบุว่าผู้นั้นจะต้องมีเงินสมทบจากต่างประเทศอย่างน้อยร้อยละ 30 ของวงเงินในการดำเนินโครงการนั้น

1. กรณีของการกู้เงินโดยราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมและอุปกรณ์อื่นใดเพื่อควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษ หรือการกู้โดย ราชการส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใดที่ใช้ควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษของราชการส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นการเฉพาะ ให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนดวงเงิน กู้ ต่อมาได้มีการออกข้อกำหนดคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการพิจารณาโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2544) ข้อ 4.1 ได้วางหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการกู้เงินว่า หากราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กู้ โครงการที่ จะได้รับการสนับสนุนต้องมีลักษณะดังนี้

- เป็นองค์กรที่มีขีดความสามารถในการใช้เงินกู้ ตลอดจนมีความพร้อมในการ ดำเนินโครงการ
- หากเป็นการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม หรือ อุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุม บำบัด หรือขจัดมลพิษ อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR - 3.5 ต่อปี โดยมีระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกินสองปี และระยะเวลา ชำระหนี้รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้น ไม่เกินยี่สิบปี
- หากเป็นการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรือ อุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุม บำบัด หรือขจัดมลพิษ สำหรับใช้เฉพาะในกิจการ ของราชการส่วนท้องถิ่น อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR-3 ต่อปี โดยมีระยะเวลา ปลอดการชำระคืนเงินต้น ไม่เกินสองปี และระยะเวลาชำระหนี้รวมระยะเวลาปลอด การชำระคืนเงินต้นไม่เกินสิบปี

หากองค์การมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ขอเงินกู้ โครงการนั้นจะต้องมีลักษณะดังนี้

- เป็นโครงการที่ไม่สามารถหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากแหล่งอื่นได้
- เป็นโครงการที่กระทรวงการคลังหรือธนาคารพาณิชย์อื่นค้ำประกันเงินกู้
- อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR-3 ต่อปี กรณีกระทรวงการคลังค้ำประกัน และอัตรา ดอกเบี้ยร้อยละ MLR-2.5 ต่อปี กรณีมีหลักทรัพย์อื่นค้ำประกัน โดยมีระยะเวลา ปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกินสองปี และระยะเวลาชำระหนี้รวมระยะเวลาปลอด การชำระคืนเงินต้นไม่เกินเจ็ดปี

2. กรณีโครงการของเอกชนที่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียและอุปกรณ์อื่นใด และกรณีการรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสถานประกอบการของเอกชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมเข้าไปอยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรม เขตอุตสาหกรรม หรือพื้นที่ที่มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย รวมทั้งกรณีการดำเนินงานของผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมหรืออุปกรณ์อื่นใดที่เกี่ยวข้อง ข้อ 4.3 แห่งข้อกำหนดคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2544) วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ว่า

- ต้องเป็นโครงการประเภทอุตสาหกรรมหรือการบริการสาธารณะอื่น ๆ ที่มีลักษณะกิจกรรมและกระบวนการที่อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษ โดยมุ่งเฉพาะกิจการขนาดเล็กและขนาดกลางที่มีเงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวรรวมไม่เกินสิบล้านบาท
- สำหรับวงเงินกู้ยืม ถ้าเป็นโครงการของเอกชนที่มีหน้าที่ต้องจัดให้มีระบบดังกล่าวข้างต้นตามกฎหมาย วงเงินกู้ยืมไม่เกินร้อยละสิบของเงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวรรวม แต่จะต้องไม่เกินเงินลงทุนของระบบเช่นว่านั้น หากเป็นโครงการรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสถานประกอบการของเอกชน วงเงินกู้ยืมไม่เกินค่ารื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสถานประกอบการ หากเป็นโครงการของผู้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการเพื่อจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม หรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง วงเงินไม่เกินร้อยละหกสิบของเงินลงทุนในสินทรัพย์ถาวรรวม เพื่อจัดให้มีระบบดังกล่าว
- อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR-2 ต่อปี กรณีโครงการที่ใช้ธนาคารค้ำประกัน หรืออัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR 1.5 ต่อปี กรณีโครงการใช้หลักทรัพย์อื่นค้ำประกัน โดยมีระยะเวลาปลอดชำระคืนเงินต้นไม่เกินสองปี และระยะเวลาชำระหนี้รวมระยะเวลาปลอดการชำระคืนเงินต้นไม่เกินเจ็ดปี

3. ข้อ 4.4 แห่งข้อกำหนดคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2544) ให้นำหลักเกณฑ์ในวรรคก่อนมาใช้กับโครงการของเอกชนที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และในกรณีที่ไม่ต้องมีหน้าที่ในการรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสถานประกอบการด้วย หากว่าเอกชนเจ้าของโครงการนั้น

ประสงค์จะจัดให้มีระบบดังกล่าวหรือทำการรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสถานประกอบการเพื่อร่วมแก้ไข ปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ให้อัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR-3 ต่อปี กรณีโครงการที่ใช้ธนาคารค้ำประกัน หรืออัตราดอกเบี้ยร้อยละ MLR-2.5 ต่อปี กรณีใช้หลักทรัพย์อื่นค้ำประกัน

4.3.4.2 การยื่นคำขอเงินอุดหนุนหรือคำขอกู้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

ผู้ที่ประสงค์จะขอเงินอุดหนุนหรือขอกู้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องยื่นคำ ขอบตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544) ข้อ 8 ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ยื่นต่อสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมหาก เป็นการขอเงินอุดหนุน แต่หากเป็นการขอกู้เงินให้ยื่นคำขอต่อผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมด้วยพร้อม ทั้งแนบเอกสารดังต่อไปนี้

(1) หากผู้ยื่นคำขอเป็นส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจ จะต้องยื่นเอกสารข้อเสนอโครงการ โดยอย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- วัตถุประสงค์และเป้าหมาย
- รายละเอียดของโครงการ
- แผนการดำเนินงานและระยะเวลา
- จำนวนเงินอุดหนุนและ/หรือเงินกู้และแผนการใช้จ่ายเงิน
- ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินงานตามโครงการ
- หลักฐานหรือเอกสารอื่น ๆ ที่สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนด

(2) หากผู้ขอเป็นเอกชน จะต้องยื่นเอกสารเช่นเดียวกับส่วนราชการ ราชการ ส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจข้างต้น และจะต้องยื่นเอกสารดังต่อไปนี้ด้วย

ก. บุคคลธรรมดา

- สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาใบทะเบียนบ้านของผู้ยื่นคำขอ
- สำเนาหนังสือจดทะเบียนพาณิชย์และใบทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ถ้ามี) พร้อมทั้ง รับรองสำเนาถูกต้อง

ข. นิติบุคคล

- สำเนาหนังสือรับรองแสดงการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลของสำนักงานทะเบียน หุ้นส่วน บริษัทกลาง หรือสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัด กรมทะเบียน การค้า กระทรวงพาณิชย์ หรือสำเนาหนังสือรับรองแสดงการจดทะเบียนเป็น

องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่จดทะเบียนหลังสุด ที่ใช้ อยู่ในปัจจุบันที่แสดงว่าได้จดทะเบียนผู้มีอำนาจทำนิติกรรมแทนนิติบุคคล และ สำเนาใบทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม (ถ้ามี) พร้อมทั้งรับรองสำเนาถูกต้อง

- หนังสือมอบอำนาจซึ่งปิดอากรแสตมป์ตามกฎหมาย ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอมอบ อำนาจให้บุคคลอื่นลงนามในแบบคำขอแทน

4.3.4.3 ขั้นตอนการพิจารณาโครงการที่จะได้รับการสนับสนุน

ข้อ 9 แห่งระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการกองทุน สิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544) กำหนดวิธีการพิจารณาโครงการขอการสนับสนุนจากกองทุน สิ่งแวดล้อมว่า หากเป็นการขอเงินอุดหนุน (เงินให้เปล่า) ให้สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมเสนอคำขอ เงินอุดหนุนนั้นต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการดังกล่าวกำหนด หากเป็นกรณีขอกู้เงิน ให้ผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมทำการวิเคราะห์ ความเป็นไปได้ของโครงการและนำผลการวิเคราะห์เสนอให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม พิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้

4.3.5 ผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ กำหนดให้มีผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมตามประเภทของการจัดสรรเงินจากกองทุน คือ

หากเป็นการจัดสรรเงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมให้แก่ส่วนราชการ หรือราชการส่วน ท้องถิ่น สำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมตาม มาตรา 23 (1) หรือการจัดสรรเงินในกรณีอื่นนอกเหนือจากมาตรา 23 (2) และ (3) ให้อธิบดี กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดการกองทุน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามข้อ 19 แห่งระเบียบ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2544) คือ

- จัดทำบัญชีเพื่อบันทึกรายงานการรับจ่ายเงิน และรายงานการเงินเสนอ คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมทุกสามเดือน
- เก็บรักษาและจ่ายเงินกองทุนส่วนที่ได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการกองทุน สิ่งแวดล้อม

- จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายในการบริหารเงินกองทุนส่วนที่ได้รับจัดสรรส่งสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม
- อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกองทุนมอบหมาย

ในกรณีการจัดสรรเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนกึ่งรัฐ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจมอบหมายให้สถาบันการเงินของรัฐที่เห็นสมควรหรือบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมในส่วนนี้ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามข้อ 20 ของระเบียบคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2536 ดังต่อไปนี้

- วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในด้านการลงทุนและด้านวิชาการ
- ทำสัญญาให้กู้แทนคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมในฐานะผู้ให้กู้
- เก็บรักษาและจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมส่วนที่ได้รับจัดสรรจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ผู้กู้ตามเงื่อนไขในสัญญา
- ติดตาม ทวงถาม และรับเงินที่ผู้กู้ชำระคืนพร้อมทั้งดอกเบี้ย ส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมและรับภาระหนี้สูญ
- จัดทำบัญชีเพื่อบันทึกรายงานการรับจ่ายเงินและรายงานการเงินตามที่สำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนด เสนอคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และสำเนาส่งกรมบัญชีกลางทุกสามเดือน
- มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมมอบหมาย

ในปัจจุบัน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมใน ส่วนเงินกู้ของราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่มีไซโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดการกองทุนสิ่งแวดล้อมในส่วนเงินกู้ของเอกชนที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2539)

จากการศึกษาถึงกองทุนสิ่งแวดล้อม จะเห็นว่าวัตถุประสงค์ของกองทุนไม่ได้กล่าวถึงประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษอุตสาหกรรมเลย กองทุนนี้มีชื่อจำกัดเฉพาะการนำเงินที่มีอยู่ในหน่วยงานราชการนำไปเป็นทุนในการจัดซื้ออุปกรณ์ ระบบบำบัดหรือกำจัดของเสียเท่านั้น และในวัตถุประสงค์ข้อนี้ก็ไม่รวมถึงการจัดการให้มีระบบบำบัดอากาศเสียแต่อย่างใด

ในวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ก็กำหนดใช้เฉพาะหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ คุ้มไปสร้างระบบบำบัดอากาศหรือน้ำเสียเท่านั้น ส่วนของเอกชนจะเข้าถึงกองทุนได้ก็ต้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดกำจัดอากาศหรือน้ำเสียเท่านั้น ส่วนกิจกรรมที่นำไปส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็ต้องขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะเห็นได้ว่า ข้อจำกัดของกองทุนสิ่งแวดล้อมไม่มีและไม่ได้กล่าวถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษอุตสาหกรรมเลย ฉะนั้น กองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ ประชาชนผู้ยากไร้จึงไม่มีโอกาสเข้าถึงและไม่มีโอกาสที่จะได้รับความช่วยเหลือใด ๆ จากกองทุน เพราะผู้ที่กำหนดก็คือรัฐ กับ ทูบ โดยมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมและการเจริญเติบโตของรายได้ แต่กลับละเลยผลกระทบที่มีต่อประชาชนผู้ยากไร้ เพราะรัฐและทุนมองไม่เห็นปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจของประชาชนผู้ยากไร้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ฉะนั้น ถึงเวลาแล้วที่ทุกภาคส่วนจะหันกลับมามองถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงและร่วมมือกันแก้ไขปัญหาให้เกิดรูปธรรมเช่นเดียวกับกองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น

4.4 ข้อจำกัดของกฎหมายในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ข้อจำกัดของกฎหมายในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม สามารถแยกออกมาพิจารณาได้ 5 ประเด็น ดังนี้

1. การขาดความเป็นเอกภาพของกฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของไทยอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้คือ กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยตรง ได้แก่ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 และกฎหมายที่มีได้มีวัตถุประสงค์โดยตรงในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หากแต่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 และ พ.ร.บ. วัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 เป็นอาทิ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะมีวัตถุประสงค์เฉพาะในด้านอื่น ๆ กล่าวคือ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ของอาคาร การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนเพื่อควบคุมกิจการโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น หากแต่กฎหมายเหล่านี้มีบทบัญญัติบางประการที่เป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมแฝงอยู่ ซึ่งกฎหมายที่ว่ามีวัตถุประสงค์เฉพาะในระดับพระราชบัญญัติพบว่ามีอยู่กว่า 60 ฉบับ จากโครงสร้างกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยที่มีลักษณะเช่นนี้ เป็นผลให้การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมต้องเกี่ยวโยงไป

ถึงกฎหมายหลายฉบับ เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการใช้กฎหมายทั้งในแง่ของการดำเนินงานและการบังคับใช้

2. ข้อจำกัดด้านโครงสร้างของกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นถึงระดับชั้นของกฎหมายซึ่งแบ่งตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ แล้วว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทยมีแนวคิดในการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมแบบแยกส่วน กล่าวคือ จะพิจารณาตามชนิดและประเภทของทรัพยากรหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นกรณีไป โดยมองว่าการจัดการทรัพยากรแต่ละชนิดหรือการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมแต่ละประเภทจะมีลักษณะเป็นเอกเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปจึงมีวัตถุประสงค์และเนื้อหามุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งแบบเบ็ดเสร็จ อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากดิน และกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ป่าไม้ เป็นต้น การจัดการทรัพยากรดังกล่าวจึงเป็นการมองปัญหาแต่เพียงด้านเดียวซึ่งขัดกับหลักการทางนิเวศวิทยาที่ว่าทรัพยากรธรรมชาติแต่ละชนิดและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและไม่อาจที่จะคงอยู่โดยลำพังได้ นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาขั้นพื้นฐาน หรือเป็นเพียงการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ตลอดจนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ เท่านั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เป็นการควบคุมหรือจัดการทางด้านนิเวศวิทยาอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจึงยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

3. ข้อจำกัดด้านเนื้อหาของกฎหมาย

หากพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของกฎหมายอย่างละเอียดในแต่ละส่วนแล้ว จะพบว่า โครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมแต่ละฉบับยังขาดความสมบูรณ์และมีความบกพร่องในเนื้อหาสาระในประการที่สำคัญ เนื่องจากแนวความคิดพื้นฐานทางนิติศาสตร์ที่ยึดถือกันมาแต่เดิมในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาและชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นประการสำคัญ ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่มีวัตถุประสงค์ในด้านของการป้องกันมากกว่าการแก้ไข ทั้งนี้ เนื่องจากโดยลักษณะและสภาพของปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปเป็นการยากที่จะดำเนินการแก้ไขความเสียหายให้กลับคืนดังเดิม หรือในบางกรณีอาจไม่สามารถแก้ไขให้คืนสภาพเดิมได้เลย นอกจากนี้ โดยลักษณะของปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจะมีความเกี่ยวพันและเชื่อมโยงกับ

ศาสตร์ในสาขาอื่น ๆ อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องปรับลดช่องว่างของนิติศาสตร์และนักวิชาการในสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ ทั้งในการออกกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม

4. ข้อจำกัดด้านการบังคับใช้กฎหมาย

ในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม องค์กรต่าง ๆ จะมีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย องค์กรเหล่านี้สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์กรที่กำกับดูแลด้านนโยบายของชาติ และองค์กรที่รับผิดชอบด้านปฏิบัติ ดังนี้

1) องค์กรที่กำกับดูแลด้านนโยบายของชาติ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นงานที่มีความสำคัญไม่เพียงแต่ในระดับชาติเท่านั้นแต่ยังมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงไปถึงในระดับระหว่างประเทศได้อีกด้วย ดังนั้น ในการจัดการจึงนิยมกระทำกันในระดับชาติ ซึ่งโดยทั่วไปกฎหมายรัฐธรรมนูญจะกำหนดไว้เป็นนโยบายของชาติพร้อมทั้งกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนั้นไว้ด้วย โดยอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของประเทศไทย สภาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา หรือสมัชชาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของโคลัมเบีย เป็นต้น องค์กรเหล่านี้ถือว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการที่จะดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของชาติที่ได้กำหนดไว้

2) องค์กรที่รับผิดชอบด้านการปฏิบัติ

ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละเรื่อง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์กรเพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร และองค์กรเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยที่องค์กรเหล่านี้กฎหมายจะกำหนดให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยเฉพาะเจาะจง ดังเช่น องค์กรเพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจะมีวัตถุประสงค์หลักมุ่งไปที่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแต่ละชนิดตามชนิดของการอุปโภคและบริโภคเป็นสำคัญ เช่น การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายหลายองค์กร ได้แก่ กรมชลประทานทำหน้าที่จัดหาน้ำเพื่อการเพาะปลูกและเกษตรกรรม การไฟฟ้ามีหน้าที่จัดการน้ำสำหรับผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อใช้เป็นพลังงานของชาติ จะเห็นได้ว่าการจัดการทรัพยากรน้ำเพียงอย่างเดียวจะ

มีองค์กรหลายองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องและอาจเป็นผลให้การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรเหล่านี้อาจขัดแย้งกันเองได้ เนื่องจากแต่ละองค์กรมีวัตถุประสงค์ในการจัดการทรัพยากรน้ำที่แตกต่างกัน

เช่นเดียวกับองค์กรเพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายดังที่กล่าวแล้ว องค์กรเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์หลักในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์โดยคำนึงถึงการคุ้มครองทรัพยากรแยกตามชนิดและประเภทของทรัพยากร โดยแยกการจัดการทรัพยากรเป็นเรื่อง ๆ ไป ในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรเหล่านี้จะเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำขาดการจัดการที่เป็นระบบ

5. ข้อจำกัดด้านทัศนคติและความเชื่อของประชาชน

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วจะพบว่าคนเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งของปัญหาดังกล่าว กล่าวคือ ด้วยความเชื่อ ทัศนคติและค่านิยมต่าง ๆ ของประชาชน จะมีส่วนช่วยส่งเสริม สนับสนุน หรือเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมได้ ทัศนคติและความเชื่อที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

1) ทัศนคติเศรษฐกิจ

ความเชื่อในเรื่องระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันอาจแบ่งออกได้เป็น 2 แนวคิดคือ เศรษฐกิจแบบสังคมนิยม และเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยที่ความเชื่อในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม รัฐบาลจะเป็นผู้ควบคุมและกำหนดรูปแบบของการผลิตและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ โดยตรง ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือทุนนิยม รัฐบาลปล่อยให้กลไกของตลาดหรือประชาชนเป็นผู้กำหนดรูปแบบและการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นตามกลไกของอุปสงค์ และอุปทาน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าความเชื่อในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั้นจะเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มากกว่า เนื่องจากทรัพยากรดังกล่าวจะถูกทำลายลงมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนที่แสดงออกผ่านกระบวนการทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรีดังที่กล่าวแล้ว

2) ทัศนคติต่อการพัฒนา

ทัศนคติของผู้บริหารประเทศที่เชื่อว่า การพัฒนาประเทศสามารถกำหนดได้จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยวัดจากผลผลิตรวมของประชาชาติ และรายได้ต่อหัวของประชาชนเป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการพัฒนานั้น นับได้ว่าเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากนโยบายดังกล่าวจะเป็นตัวเร่งให้มีการนำทรัพยากรที่มีอยู่ตามธรรมชาติมาผลิตสิ่งของเพื่อการใช้สอยและการค้ามากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการสร้างปัญหามลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย ดังตัวอย่างที่เห็นได้ในหลายประเทศที่มีระดับของการพัฒนาสูง

ประชาชนมีรายได้ต่อหัวสูงกว่าอีกหลายประเทศ แต่ประชากรของประเทศเหล่านั้นกลับต้องใช้ชีวิตอยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ไม่ว่าจะเป็นอากาศที่เป็นพิษ น้ำที่เน่าเสีย ขยะและความสกปรกที่ล้นเมือง รวมทั้งปัญหาความรุนแรงในสังคมเมือง เป็นต้น

3) ทศนคติในการบริโภค

ในกระบวนการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคนั้น ในทุกขั้นตอนของการผลิตจะส่งผลกระทบต่อความเสื่อมสลายของทรัพยากรและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ดังนั้น หากผู้บริโภคมีทัศนคติหรือพฤติกรรมบริโภคแบบบริโภคนิยม กล่าวคือ การบริโภคทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย หรือมักง่ายโดยไม่คำนึงถึงผลที่เกิดขึ้นว่าจะก่อความเสียหายให้กับสิ่งแวดล้อมอย่างไรหรือไม่ เช่น ทัศนคติที่ว่าบริโภคทางวัตถุแสดงถึงความทันสมัย หรือการใช้รถยนต์เสื่อมสภาพทั้งที่สามารถแก้ไขให้ดีขึ้นได้ เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้สร้างความเสียหายให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองและสูญเสียทรัพยากรโดยไม่จำเป็น

นอกจากข้อจำกัดของกฎหมายในด้านการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นแล้ว รวมถึงปัญหาและข้อจำกัดของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จะนำเสนอต่อไป โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นมากองทุนหนึ่งให้ชื่อว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม” โดยมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 23 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

(1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(2) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

(3) ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้น มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้

(4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน”

เป็นที่น่าสังเกตว่า วัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้นก็เพื่อการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามชื่อของพระราชบัญญัติ และสนับสนุนกิจกรรมของส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจในการจัดสรรให้มีระบบ อุปกรณ์หรือเครื่องจักรของเสีย ในการอนุรักษ์และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่ให้เกิดภาวะมลพิษ แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ไม่สามารถที่บังคับไม่ให้สถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดต่าง ๆ สร้างมลพิษส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนได้ทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างหลาย ๆ กรณีที่ปรากฏตามข่าวนำเสนออยู่เรื่อย ๆ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยของเสียมลพิษลงสู่แม่น้ำลำคลอง สร้างความเสียหายแก่ธรรมชาติและประชาชนที่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง

เมื่อประชาชนและธรรมชาติได้รับผลกระทบเสียหาย กฎหมายมีข้อบังคับให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายเป็นคดีแพ่งได้ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้ในมาตรา 90 - 93 , 96 - 97 ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษต้องรับผิดชอบและชดเชยค่าเสียหาย รวมถึงสามารถฟ้องร้องเป็นคดีอาญาได้ ตามมาตรา 98 - 111 อย่างไรก็ตาม การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจนกว่าจะแล้วเสร็จเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและบางครั้งใช้เวลายาวนานหลายปี จนบางครั้งค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับไม่สามารถที่จะเยียวยาผู้เสียหายได้ ทำให้ผู้เสียหายรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม กฎหมายและเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ อย่างเช่น ได้รับผลกระทบถึงขั้นไม่สามารถใช้แรงงานประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงชีวิตและครอบครัวต่อไปได้อีก

ดังนั้น เมื่อการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมของผู้ประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรมหรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษจากคดีฟ้องร้องทางแพ่งไม่สามารถเยียวยาแก่ผู้เสียหายได้ จึงควรมหามาตรการทางเศรษฐศาสตร์ร่วมกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อจะได้ช่วยเยียวยาผู้เสียหายให้ได้รับสินไหมทดแทนตามที่เขาคควรมีสติที่ได้รับ จึงควรมีการตั้งกองทุนขึ้นมารองรับปัญหาของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษ เพื่อให้การช่วยเหลือและเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบเป็นการแก้ไขเยียวยาและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่สังคม โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล

บทที่ 5

กองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Compensation Fund) ของประเทศญี่ปุ่น

จากข้อจำกัดของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในเรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อมจะเห็นได้ว่า กองทุนดังกล่าว ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบในปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรม แต่วัตถุประสงค์มีเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเท่านั้น จากการศึกษาถึงข้อจำกัดกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ได้นำเสนอมานั้น เมื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับกองทุนสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นจะเห็นได้ว่าสภาพปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่นมีผลใกล้เคียงกับประเทศไทยเป็นอย่างมาก ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีจำนวนมากและการแก้ปัญหามลพิษของประเทศญี่ปุ่น โดยได้ออกกฎหมาย Pollution Related Health Damage Compensation Law และวัตถุประสงค์ของกฎหมายก็มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมที่ทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพ อันมีอันเกิดจากมลพิษ และก็สามารถใช้แก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพจนถึงปัจจุบันนี้ ดังที่จะได้นำเสนอรายละเอียดต่อไปนี้

กองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Compensation Fund) ของประเทศญี่ปุ่น

ในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น Pollution Related Health Damage Compensation Law, Law No.111, 4 October 1973 ได้จัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ (Compensation Fund) ขึ้น ความจำเป็นที่ต้องมีการตรากฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นประสบกับปัญหามลพิษที่มากับกิจการอุตสาหกรรม เพราะประเทศญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ โดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเต็มกำลัง และได้คำนึงถึงผลกระทบจากการพัฒนาดังกล่าว ปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏให้เห็นถึงความรุนแรงในหลายเหตุการณ์ อาทิ โรงงาน Furugawa ซึ่งผลิตแร่ทองแดงได้ถึง 47.8% ของโรงงานทั่วประเทศ สารพิษที่เกิดจากการผลิตได้ปะปนกับน้ำประกอบกับพื้นที่โดยรอบเมือง Ashio ก็เกิดมลพิษทั่วไป จากเหตุที่ต้องคิดไม้เพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงในการถลุงแร่ กับการสร้างอาคารคนงาน ทำให้สารพิษเหล่านั้นมีผลกระทบต่อปลาที่อาศัยในน้ำ รวมทั้งผู้ที่กินปลาเข้าไปก็เกิดอาการเจ็บป่วย หรือ คดีโอโตะ-โอโตะ ซึ่งคดีนี้แสดงถึงมลพิษที่มากับดินจากการปล่อยน้ำทิ้งที่ยังไม่ปรับ

สภาพ อาทิ แคมเมียม สังกะสี และทองแดง และสารพิษเหล่านี้ได้สะสมอยู่ในผลิตผลทางการเกษตร และเมื่อรับประทานผลิตผลนี้เข้าไปสะสมในร่างกาย ก็จะส่งผลให้เกิดอาการปวดในกระดูก หรือโรคมีนามาตะ ซึ่งโรคนี้เกิดจากการปล่อยน้ำทิ้งที่มีโลหะหนักคือ สารปรอทปะปนอยู่ โดยมีได้ปรับสภาพ (Treatment) จากโรงงานให้ไหลลงสู่อ่าวมีนามาตะ ทำให้สัตว์น้ำรับเอาสารปรอทสะสมไว้ในตัว จึงเป็นพาหะที่นำมาสู่คนที่รับประทานสัตว์น้ำนี้เข้าไป ซึ่งอาการของโรคนี้จะทำลายระบบประสาท หรืออาการพิการทางสมอง นอกจากนั้นยังปรากฏเหตุการณ์ในทำนองเดียวกันนี้อีกหลายครั้ง ทำให้รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหามลพิษดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นได้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น

5.1 แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุน

กองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอันเกิดจากมลพิษ ปรากฏในกฎหมาย Pollution Related Health Damage Compensation Law, Law No.111, 4 October 1973 ของประเทศญี่ปุ่น แนวความคิดในการมีกฎหมายฉบับนี้ เริ่มเกิดจากปัจจัยหลายประการ คือ

1. ด้วยเหตุที่ความเป็นอยู่ของมนุษย์มีแนวโน้มว่าจะสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับความเจริญก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรม ความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีใหม่ ๆ เหล่านี้จะนำมาซึ่งพิษภัยต่อชีวิตมนุษย์เพิ่มมากขึ้น

2. ชาวญี่ปุ่นตระหนักถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right) ในอดีตชาวญี่ปุ่นเชื่อว่ามลพิษที่เกิดขึ้นจะมีผลกระทบแต่เฉพาะสังคมกลุ่มเดียว คือ ชาวนา และชาวประมงที่ยากจนเท่านั้น แต่ต่อมามลพิษได้กระจายไปทั่วญี่ปุ่น ชาวญี่ปุ่นต่างก็มีส่วนได้รับเอาพิษต่าง ๆ จากสิ่งแวดล้อม และต่างก็พยายามเรียกร้องสิทธิในสิ่งแวดล้อม จึงทำให้เกิดขบวนการต่อสู้และต่อต้านจากทุกฝ่ายมากขึ้น

3. จากเหตุการณ์ปัญหาโรคภัยที่เกิดขึ้นกับประชาชน อันเป็นผลของการส่งเสริมอุตสาหกรรมย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่รับผิดชอบต่อสังคมและประชาชนของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีการต่อสู้กันอย่างรุนแรงในเรื่องค่าทดแทนความเสียหาย

4. ความตายของผู้ป่วย ความทุกข์ทรมานของผู้เสียหายและการเดินขบวนต่อต้านอย่างรุนแรง บีบบังคับให้รัฐบาลและฝ่ายอุตสาหกรรมต้องค้นหาวิธีการที่จะหยุดการต่อต้านนั้น

5. ชัยชนะของฝ่ายผู้ได้รับความเสียหาย จากการฟ้องคดีที่เรียกว่า The Four Major Lawsuits ยังผลให้อุตสาหกรรมไม่กล้าเสี่ยงภัยที่จะให้ผู้ได้รับความเสียหายฟ้องร้องต่อศาลเนื่องจากกลัวว่าเมื่อแพ้คดีแล้วค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้กับผู้เสียหายจะมีมูลค่ามหาศาลและไม่อาจจะพึงคาด

ได้ว่าเป็นจำนวนเท่าใด นอกจากนี้แล้วการฟ้องร้องคดีเป็นเรื่องยุ่งยากเสียเวลา และยังมีแนวโน้มว่าทางฝ่ายโรงงานจะแพ้คดีในที่สุดด้วย

6. แรงกดดันจากประชาชน สื่อมวลชน และชมรม สมาคมต่าง ๆ ที่มีต่อการต่อต้านปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ มีผลกระทบต่อกระเทือนต่อการดำเนินการอุตสาหกรรมที่จะนำความร่วมมือจากนักวิชาการและนักวิทยาศาสตร์เพื่อช่วยในกิจการโรงงานทำให้ฝ่ายแรงงานอุตสาหกรรมคาดหมายว่าเมื่อมีกฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นแล้ว จะคลี่คลายสถานการณ์ให้ดีขึ้นได้

7. ตามกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการควบคุมมลพิษปี ค.ศ. 1967 มาตรา 21 บัญญัติให้รัฐบาลกำหนดมาตรฐานที่จำเป็นในการช่วยเหลือผู้เสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

ด้วยเหตุที่รัฐบาลยังคงมีนโยบายส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรมอยู่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ยังจะต้องดำเนินการคุ้มครองช่วยเหลือประชาชนอยู่เช่นกัน ประกอบกับแรงผลักดันทั้ง 7 ประการดังกล่าวเป็นเหตุให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นในปี ค.ศ. 1973 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1974

5.2 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน

กองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอันเกิดจากมลพิษ (Compensation Fund) มีวัตถุประสงค์ คือ การจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายที่ได้รับ ความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตจากมลพิษที่เกิดจากอากาศและน้ำในเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการจัดให้มีโครงการบางประเภทที่จำเป็นเพื่อการฟื้นฟูสภาพของผู้ป่วยและการสังคมสงเคราะห์ โดยมีรัฐบาลทำหน้าที่ดำเนินการบริหาร ส่วนโรงงานอุตสาหกรรมเป็นฝ่ายจ่ายค่าทดแทน ทั้งนี้ โดยการรวบรวมเงินจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าสะสมในกองทุนทดแทน ตามอัตราส่วนของมลพิษที่โรงงานปล่อยออกมาตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ คือ Polluter Pays Principle และมีเงินสมทบบางส่วนจากฝ่ายรัฐบาล

5.3 แหล่งที่มากองทุน

เงินกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอันเนื่องมาจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษมีแหล่งเงินได้ 3 แหล่งด้วยกัน คือ (กมลทิพย์ คติกาล , 2529, หน้า 198)

1. รัฐบาล โดยรัฐบาลเรียกเก็บภาษีจากผู้ก่อภาวะมลพิษ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ แหล่งที่ก่อมลสารเคลื่อนที่ได้ เช่น ภาษีรถยนต์ตามน้ำหนักของรถ แหล่งที่เคลื่อนไม่ได้ เช่น โรงงานที่ปล่อยควัน ฝุ่นละอองจากปล่องโรงงาน จะใช้จ่ายสำหรับโรคที่เกิดจากมลภาวะทางอากาศทุกชนิดโดยไม่ระบุเฉพาะเจาะจงว่าเป็นโรคใด

2. จากแหล่งที่ปล่อยมลสารที่ทำให้เกิดโรคที่มีการระบุโดยเจาะจง ซึ่งกรณีนี้ ส่วนใหญ่เป็นโรคที่เกิดจากภาวะมลพิษทางน้ำ

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

5.4 รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน

โดยที่กองทุนทดแทนมีวัตถุประสงค์ เพื่อทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตที่ ผู้เสียหายได้รับจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงต้องกำหนดพื้นที่ที่อยู่ในความคุ้มครองของกองทุน พื้นที่ที่เป็นเขตกำหนดตามกฎหมาย (Designated Area) กฎหมายมาตรา 2 บัญญัติให้แบ่งพื้นที่ที่มีมลพิษ เกิดขึ้นไว้ 2 ประการ คือ ประเภทที่ 1 หมายถึง พื้นที่ที่มีมลพิษทางอากาศเกิดขึ้นจากการประกอบ กิจการธุรกิจอุตสาหกรรม หรือจากการทำกิจกรรมอื่นของประชาชนและที่ซึ่งโรคอันเกิดจากมลพิษ ทางอากาศปรากฏอยู่

(1) พื้นที่ประเภท 1 พิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับมลพิษทางอากาศที่ เกิดขึ้นกับมลพิษทางอากาศโดยวิธีการทางระบาดวิทยา (Epidemiology) ซึ่งตามกฎหมายหน่วยงานของ รัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมมลพิษจากสิ่งแวดล้อมเป็นผู้กำหนด

(2) พื้นที่ประเภท 2 หมายถึงพื้นที่ที่มีอากาศหรือน้ำเป็นพิษเกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจหรือ เกิดจากการทำกิจกรรมอื่นของประชาชนและโรคที่เกิดขึ้นนั้น จะเกิดจากสาเหตุที่มาของมลพิษอย่าง เห็นได้ชัดและแน่นอน โดยจะพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับสาเหตุที่ทำให้เกิด โรค

5.5 การบริหารกองทุน

หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการบริหารกองทุน คือ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2539, หน้า 109 -110)

1. สำนักงานสิ่งแวดล้อม (The Environmental Agency) สำนักงานฯ นี้ ทำหน้าที่ดูแล ควบคุม และป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม และการบำรุงรักษาสุขภาพของประชาชนในชาติ โดยหน้าที่ หลักของสำนักงานฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับกองทุนฯ คือ การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เพื่อหาความสัมพันธ์ ระหว่างโรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำและอากาศและการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ ผู้เสียหายโดยผ่าน หน่วยงานของฝ่ายปกครองท้องถิ่น

2. สมาคมค่าทดแทนความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (The Pollution Related Health Damage Compensation Association) สมาคมนี้ทำหน้าที่ในการรวบรวมค่าทดแทนจากโรงงานและ

เจ้าของรถยนต์และรถจักรยานยนต์ในรูปของภาษีรถยนต์ รวมถึงการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายและการดูแลรับผิดชอบ ค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการฟื้นฟูสภาพและสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ป่วยในส่วนที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น

3. สภารับรองความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยอันเกิดจากมลพิษ (The Pollution Certification Council) ในทุกเขตพื้นที่ที่เป็นเขตกำหนดตามกฎหมายจะมีสถานะ โดยกรรมการสภาประกอบด้วย แพทย์ นักกฎหมาย และผู้เชี่ยวชาญสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบ และให้การรับรองว่าผู้เสียหายนั้นเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนตามกฎหมาย

4. คณะกรรมการอุทธรณ์ (The Pollution Related Health Damage Compensation Grievance Board) ทำหน้าที่ในการรับคำอุทธรณ์ในกรณีที่ยื่นตามความคิดเห็นเดิมและผู้เสียหายไม่พอใจในการพิจารณาของคณะกรรมการอุทธรณ์ผู้เสียหายอาจฟ้องศาลได้โดยตรง

5.6 ผู้เสียหายที่ได้รับการคุ้มครอง (Victim Certification)

การคุ้มครองผู้เสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษนั้น เป็นปัญหาทางกฎหมายมาก เนื่องจากการยากที่จะพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับเหตุที่ทำให้เกิดโรค เพราะในบางครั้งผู้ป่วยที่เป็นโรคอาจจะมาจากสาเหตุหรือไม่ได้มาจากสาเหตุของมลพิษทางอากาศ หรือน้ำก็ได้ อย่างไรก็ตามการพิจารณาอันเกิดจากการอธิบายทางระบาดวิทยาภายใต้สมมติฐานของความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดโรคนั้น ๆ นอกจากนี้การพิจารณายังคำนึงถึงเกณฑ์พิจารณา 3 ประการ คือ พื้นที่ที่มีมลพิษตามที่ได้กำหนดไว้ประเภทของโรคที่กำหนดไว้ และระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่นำมาประกอบในการพิจารณาเพื่อจดทะเบียนผู้เสียหายที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย กล่าวคือ ผู้เสียหายที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ ผู้เสียหายจากโรคอันเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งผู้นั้นได้เคยอาศัยหรือเคยทำงานในบริเวณเขตกำหนดนั้น หรืออยู่ในบริเวณดังกล่าวในเวลานั้น และเจ้าหน้าที่ปกครองและแพทย์ของรัฐบาลได้พิจารณาออกคำรับรองแล้วว่า ผู้นั้นเป็นผู้ที่อยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนดังกล่าว (Organization for Economic Co-operation and Development , 1997, P. 42)

โรคที่เกิดจากมลพิษทางอากาศ กฎหมายกำหนดไว้ 4 ชนิด คือ

1. โรคหลอดลมอักเสบเรื้อรัง และโรคที่มีผลสืบเนื่อง
2. โรคหืด และโรคที่มีผลสืบเนื่อง
3. โรคหืดหอบ และโรคที่มีผลสืบเนื่อง
4. โรคเกี่ยวกับปอดและโรคที่มีผลสืบเนื่อง

โรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำ กฎหมายกำหนดไว้ 3 ชนิด คือ

1. โรคมินามาตะ
2. โรคอิต – อิต
3. โรคเรื้อรังที่เกิดจากพิษสารหนู

อนึ่ง โรคที่เกิดจากมลพิษทางอากาศนั้น ไม่สามารถจะชี้ให้เห็นได้ชัดว่า ตัวการ หรือ สาเหตุแห่งโรคเกิดจากอะไร และโรงงานอุตสาหกรรมโรงงานใด ในขณะที่โรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำกลับสามารถระบุได้แน่นอน

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ของญี่ปุ่นได้แยกประเภทของมลพิษได้เป็น 2 ประเภท ดังนั้น การกำหนดเกณฑ์การพิจารณารับรองผู้เสียหายจึงแยกตามประเภทของมลพิษด้วย คือ

1) การรับรองผู้เสียหายจากมลพิษทางอากาศ กำหนดเกณฑ์ไว้ดังนี้ (ศูนย์มัลติกะมาลย์, 2531, หน้า 127 – 128)

1.1) ระยะเวลาที่ผู้เสียหายอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด จะต้องมีความสัมพันธ์กับโรคและอายุของผู้นั้น โดยจะเป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนด

ตารางที่ 5.1 ระยะเวลากับโรค

ประเภทของโรค	ระยะเวลา		
	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
โรคหลอดเลือดสมองเรื้อรัง และโรคที่มีผลสืบเนื่อง	2 ปี (1 ปี สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	4 ปี (2 ปี 6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	3 ปี (1 ปี 6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)
โรคหอบหืด และโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1 ปี (6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)	2 ปี 6 เดือน	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคหอบหืด และโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1 ปี (6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)	2 ปี 6 เดือน	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคที่เกี่ยวข้องกับปอด และโรคที่มีผลสืบเนื่อง	3 ปี	5 ปี 6 เดือน	4 ปี 6 เดือน

1.2) ระยะเวลาสำหรับผู้ที่มีเคี้ยวอาศัยในพื้นที่ที่กำหนด แต่มีการติดต่อเข้าออกในพื้นที่นั้น ซึ่งโดยปกติจะใช้เวลา 8 ชั่วโมงต่อวัน และต่อเนื่องกันตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ดังนี้ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2531, หน้า 129)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5.2 ระยะเวลากับโรค

ประเภทของโรค	ระยะเวลา		
	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3
โรคหลอดเลือดอักเสบเรื้อรัง และโรคที่มีผลสืบเนื่อง	3 ปี (1 ปี 6 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	5 ปี 6 เดือน (3 ปี 3 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)	4 ปี 6 เดือน (2 ปี สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 6 ปี)
โรคหอบหืด และโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)	3 ปี 3 เดือน	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคหอบหืด และโรคที่มีผลสืบเนื่อง	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)	3 ปี 3 เดือน	1 ปี 6 เดือน (9 เดือน สำหรับผู้มีอายุต่ำกว่า 1 ปี)
โรคที่เกี่ยวข้องกับปอด และโรคที่มีผลสืบเนื่อง	6 ปี 6 เดือน	7 ปี 6 เดือน	6 ปี 9 เดือน

1.3) ในกรณีที่ผู้เสียหายมิได้อยู่อาศัยตามระยะเวลาที่หรือมิได้ทำงานหรือติดต่อในพื้นที่ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่อาศัยหรือเข้าออกในพื้นที่ดังกล่าวในช่วงระยะเวลาที่เมื่อคำนวณแล้ว จะเท่ากับเท่าครึ่งของระยะเวลาที่ปรากฏในระยะเวลาระดับ 2 และระดับ 3 ของตารางข้อ 1.1 และ 1.2 ตามลำดับ

2) การรับรองผู้เสียหายจากมลพิษทางน้ำ

สำหรับผู้เสียหายจากมลพิษทางน้ำนี้ ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาที่แน่นอนด้วยเหตุที่โรคที่เกิดจากน้ำเป็นพิษตามกฎหมายฉบับนี้ เป็นโรคที่กฎหมายได้กำหนดประเภทของโรคไว้แล้ว และสามารถที่จะระบุได้ลงไปแน่นอนว่า โรคที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากมลพิษจากแหล่งใด

สำหรับค่าทดแทนความเสียหายที่จะจ่ายให้กับผู้เสียหายตามกฎหมายประกอบด้วย (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2531, หน้า 130 – 131)

1. ค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นอันเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล หมายถึง ค่าใช้จ่ายทั้งหลายทางการแพทย์ที่เกี่ยวข้องกับโรคอันเกิดจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษโดยตรง เช่น การใช้เทคนิค

การแพทย์ในบริเวณพื้นที่ของโรค การตรวจรักษาซึ่งกระทำต่อตัวผู้ป่วย รวมถึงค่าใช้จ่ายทางการแพทย์อื่น ๆ ซึ่งครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลในฐานะคนไข้หรือคนไข้นอกของโรงพยาบาล

2. ค่าทดแทนกรณีพิการ ผู้ได้รับประโยชน์จากค่าทดแทนประเภทนี้ต้องมีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป และได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่แล้วว่า เป็นโรค ค่าทดแทนจะจ่ายเป็นรายเดือนจำนวนเงินที่จะจ่ายขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างอายุ – เพศ และชั้นของผู้เสียหาย (Class) ของผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายแบ่งออกได้เป็น 4 ชั้น แต่ละชั้นมีอัตราส่วนของชั้น (Coverage Rate) โดยเฉพาะของชั้นนั้น (เรียกว่า อัตราส่วนค่าทดแทนความพิการตามชั้นของผู้เสียหาย) ดังนี้ (Organization for Economic Co-operation and Development , 1997, P. 42)

(1) ผู้เสียหายชั้นพิเศษ (Special Class I) ได้แก่ ผู้เสียหายที่พิการไม่สามารถทำงานได้และสูญเสียการดำรงชีวิตประจำวันโดยปกติอย่างสิ้นเชิง อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 100%

(2) ผู้เสียหายชั้นที่ 1 (Class I) ได้แก่ ผู้เสียหายที่พิการจนไม่สามารถทำงานหรือประกอบวิชาชีพของตนอย่างปกติได้ อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 80%

(3) ผู้เสียหายชั้นที่ 2 (Class II) ได้แก่ ผู้เสียหายที่พิการบางส่วน และถูกจำกัดให้ทำงานได้เฉพาะอย่างและไม่สะดวกในการดำรงชีวิต อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 50%

(4) ผู้เสียหายชั้นที่ 3 (Class III) ได้แก่ ผู้เสียหายที่พิการมีอุปสรรคในการทำงานและในการดำรงชีวิตประจำวันบ้าง บางอย่างอันเป็นการเล็กน้อย อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 30%

การคำนวณค่าทดแทนจะกำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์ดังนี้ (International Affairs Division Environment Agency, 1978, P. 211) ค่าทดแทนสำหรับผู้พิการที่ยังมีชีวิตอยู่ จะเท่ากับ $(80/100) \times$ อัตราส่วนค่าทดแทนความพิการตามชั้นของผู้เสียหาย ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละชั้น \times อัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำจำแนกตามอายุและเพศของผู้เสียหายที่พิการซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย

3. ค่าทดแทนสำหรับบุคคลที่ขาดไร้ผู้อุปการะตามกฎหมาย

กรณีและผู้เสียหายถึงแก่ความตาย ซึ่งจะจ่ายให้ในกำหนดเวลา 10 ปี โดยกำหนดลำดับของผู้ที่จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนไว้ตามลำดับ คือ คู่สมรส บุตร บิดา มารดา หลาน ปู่ ย่า ตา ยาย หรือญาติ พี่น้อง ในกรณีที่ไม่มีผู้จะมีสิทธิจะได้รับค่าทดแทนมากกว่า 1 ราย ค่าทดแทนนี้จะนำมาเฉลี่ยให้กับผู้มีสิทธิทุกราย ทั้งนี้การคำนวณค่าทดแทนในกรณีนี้จะเท่ากับ $(70/100) \times$ อัตราส่วนค่าทดแทนความพิการตามชั้นของผู้เสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละชั้น \times อัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำจำแนกตามอายุและ

เพศของผู้เสียหายที่พิการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (International Affairs Division Environment Agency, 1978, P. 211)

4. ค่าทดแทนสำหรับทายาทที่จะช่วยเป็นเงินก้อน ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้ค่าทดแทนตามข้อ 3) ร้องขอเมื่อเห็นว่าค่าทดแทนที่ได้รับไม่เพียงพอ ซึ่งค่าทดแทนในส่วนนี้กฎหมายได้กำหนดให้คำนวณค่าทดแทนเท่ากับ 36 เดือน x เงินค่าทดแทนรายเดือนซึ่งทายาทจะพึงได้รับตามสิทธิที่ระบุไว้ในข้อ 3) (International Affairs Division Environment Agency, 1978, P. 212)

5. ค่าทดแทนที่เป็นเบี้ยเลี้ยงสำหรับผู้เสียหายที่เป็นเด็ก หมายถึง บุคคลที่อายุต่ำกว่า 15 ปีลงมา และได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่แล้ว ในการพิจารณาคำนวณค่าทดแทนให้อยู่ในดุลยพินิจของกรรมการ เจ้าหน้าที่ โดยพิจารณาจากความยากลำบากในการดำรงชีวิตของเด็ก อัตราการหยุดชะงักในการศึกษาเล่าเรียนและความเจริญเติบโต ความยุ่งยากในการเลี้ยงดูและข้อพิจารณาอื่น ๆ (International Affairs Division Environment Agency, 1978, P. 212)

6. ค่าเบี้ยเลี้ยงที่จะจ่ายให้ผู้เสียหายในการเปลี่ยนที่รักษาพยาบาล โดยพิจารณาจากระยะเวลาในการเดินทางหรือระยะเวลาที่รักษาพยาบาลในโรงพยาบาล

7. ค่าทำศพและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำศพ

นอกจากค่าทดแทนความเสียหายแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีการจัดโครงการช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้เสียหายด้วย คือ

- 1) โครงการฟื้นฟูสภาพ
- 2) โครงการเปลี่ยนสภาวะอากาศ
- 3) โครงการจัดหาเครื่องมือ เครื่องใช้ เฉพาะผู้ป่วยเป็นกรณีพิเศษ
- 4) โครงการแนะนำเพื่อการรักษาพยาบาลที่บ้านเอง
- 5) โครงการอื่น ๆ ที่ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อมเห็นสมควร

5.7 การรวบรวมค่าทดแทน (Pollution Load Levy)

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้ คือ การรวบรวมค่าทดแทน (Pollution Load Levy) เพื่อนำมาเป็นค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่ผู้เสียหายและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการตามกฎหมายนี้

สำหรับค่าทดแทนที่รวบรวมมานี้ได้มาจากฝ่ายที่ก่อให้เกิดมลพิษขึ้น ซึ่งอยู่ภายใต้แนวความคิดที่ว่าผู้ใดเป็นผู้ทำให้เกิดมลพิษผู้นั้นเป็นผู้จ่ายค่าทดแทนตามอัตราส่วนของมลพิษที่ปล่อยออกมา (Pollution Pays Principle) การรวบรวมค่าทดแทนแยกประเภทของมลพิษ ดังนี้

1. การรวบรวมค่าทดแทนสำหรับมลพิษทางอากาศ

สาเหตุแห่งมลพิษทางอากาศมี 2 ทางด้วยกัน คือ

1.1 มาจากแหล่งโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยอากาศเสียซึ่งมีส่วนประกอบของซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO₂)

1.2 สาเหตุหนึ่งมาจากเขม่าควันจากท่อไอเสียรถยนต์และรถจักรยานยนต์ ซึ่งมีส่วนประกอบของไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO₂)

อากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้น กฎหมายได้กำหนดมาตรฐานปริมาณอากาศที่มีซัลเฟอร์ไดออกไซด์ประกอบอยู่ ถ้าเป็นโรงงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เป็นเขตกำหนดปริมาณอากาศที่ปล่อยออกมาเกินกว่า 50,000 mm³/h และถ้าเป็นโรงงานที่ตั้งอยู่นอกเขตกำหนดปริมาณอากาศที่ปล่อยออกมาเกินกว่า 10,000 mm³/h แล้ว อัตราที่เรียกเก็บเป็นค่าทดแทนจะเป็น 80% ของอัตราที่เป็นค่าทดแทนสำหรับมลพิษทางอากาศ

ส่วนอากาศเสียจากท่อไอเสียรถยนต์ และรถจักรยานยนต์นั้น คำนวณตามขนาดของรถที่จะต้องเสียภาษีการใช้รถในแต่ละปี โดยกำหนดอัตราส่วนของค่าทดแทนไว้ 20%

โรงงานอุตสาหกรรมและเจ้าของรถยนต์และรถจักรยานยนต์จะต้องจ่ายค่าทดแทนในวันแรกของปีงบประมาณ (คือวันที่ 1 เมษายนของทุกปี)

2. การรวบรวมค่าทดแทนสำหรับมลพิษทางน้ำ

โรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำนั้น สามารถชี้ได้ชัดว่าโรงงานใดเป็นต้นเหตุแห่งโรค ดังนั้น การรวบรวมค่าทดแทนจึงกำหนดเป็นเงื่อนไขพิเศษเพื่อใช้ในการฟื้นฟูสภาพและค่าใช้จ่ายในการบริการอื่น โดยกฎหมายกำหนดให้โรงงานที่เป็นต้นเหตุที่รับผิดชอบค่าทดแทน 50% รัฐบาลกลาง 25% และฝ่ายปกครองท้องถิ่น 25%

กล่าวโดยสรุปแล้ว กองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอันเกิดจากมลพิษตามกฎหมายค่าทดแทนสิ่งแวดล้อมเป็นพิษที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัย (Pollution Related Health Damage Compensation Law) เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเยียวยาแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่ใช่กฎหมายป้องกันหรือแก้ไขปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรง ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารที่มุ่งจะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสังคม โดยให้โรงงานอุตสาหกรรม หรือผู้ที่ก่อหรืออาจก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมหรือประชาชนต้องแก้ไขสิ่งแวดล้อมที่สูญเสียไป และใช้เป็นค่าทดแทนเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วยเงินที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะของกองทุนทดแทน โดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินงานและไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาล

บทที่ 6

ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบ จากมลพิษทางอุตสาหกรรม

6.1 ปัญหาและความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุนทดแทน

ปัญหาหมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษไม่ว่าจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ควันรด เป็นต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง การพัฒนาประเทศไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมได้ขยายตัวไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ โดยรัฐมิได้กำหนดนโยบายในการเยียวยาประชาชนที่ได้รับอามลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ในขณะที่เดียวกันก็ปรากฏข้อเท็จจริงให้เห็นแล้วว่า มีประชาชนได้รับมลพิษจากแหล่งกำเนิดมลพิษสะสมอยู่ในร่างกายจนเกิดโรครมาแล้ว แต่การฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในกรณีนี้ผู้เสียหายจะพบกับปัญหาและอุปสรรคจากกระบวนการพิจารณาความที่ทำให้ผู้เสียหายมีโอกาสชนะคดีน้อยมาก เนื่องจากตามกฎหมายแล้วภาระหน้าที่ในการนำสืบข้อเท็จจริงที่เป็นความสัมพันธ์ของโรคที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษกับสาเหตุที่ทำให้เกิดโรคนั้นตกเป็นของผู้ฟ้องร้องซึ่งเป็นผู้เสียหาย ถือเป็นภาระหน้าที่ให้กับผู้ได้รับผลกระทบ เพราะโรคที่เกิดจากอุตสาหกรรมนั้นเป็นเรื่องของวิทยาศาสตร์การพิสูจน์จึงต้องหาหลักฐานที่เป็นวิทยาศาสตร์ด้วย การจะนำสืบพยานเพื่อพิสูจน์ว่าโรงงานอุตสาหกรรมมีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อก่อให้เกิดมลพิษและโจทก์ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการกระทำนั้นจึงเป็นการยากต่อการพิสูจน์ และปกติแล้วโจทก์ที่ยื่นฟ้องเป็นคนจนและด้อยโอกาสในด้านต่าง ๆ เช่น อำนาจการต่อรอง กำลังทุนทรัพย์ ความรู้ความสามารถ เป็นต้น ทำให้การดังกล่าวเป็นภาระเกินกำลังที่ผู้ได้รับผลกระทบเหล่านี้สามารถกระทำได้ อีกทั้งประสบการณ์ในการต่อสู้ในชั้นศาลและพิสูจน์หลักฐานก็ไม่เชี่ยวชาญเหมือนเจ้าพนักงานสืบสวน อีกปัญหาหนึ่งก็คือ เมื่อมีการฟ้องร้องต่อศาลผู้ฟ้องจะต้องเสียค่าธรรมเนียม สืบเนื่องมาจากความยากจนของพนักงานในโรงงานที่ต้องเป็นโจทก์ยื่นฟ้องเจ้าของหรือผู้ประกอบการโรงงานที่ก่อมลพิษ ทำให้ไม่มีเงินค่าธรรมเนียมต่อศาลแล้วส่งผลกระทบต่อ การไม่ฟ้องร้อง เพราะลำพังค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตประจำวันที่ทำเช่ากินค่า ชนชั้นกรรมกรก็เลี้ยงชีวิตและครอบครัวได้อย่างยากลำบากอยู่แล้ว การวางค่าธรรมเนียมต่อศาลจึงเป็นปัจจัยส่วนเกินที่ผู้ฟ้องไม่มีจะจ่าย ปัญหาประการหนึ่งคือ การว่าจ้างทนายความที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง สืบ

เนื่องมาจากปัญหาความยากจน โจทก์ไม่สามารถจ่ายเงินให้กับทนายความที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องได้ จึงต้องพึ่งพาทนายอาสาจากสภาทนายความหรือศูนย์ช่วยเหลือทางกฎหมาย จึงได้ทนายความที่ไม่มีความรู้ความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้การฟ้องร้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหายจึงไม่เป็นผล การฟ้องร้องคดีจึงเป็นปัญหาใหญ่มาสำหรับผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากมลพิษอุตสาหกรรม

จึงเห็นได้ว่าในปัจจุบันผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม จะเรียกร้องค่าเสียหายก็แต่โดยการฟ้องร้องดำเนินคดี ในการฟ้องร้องดำเนินคดีผู้เสียหายต้องประสบกับปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาหลายประการ คือ ผู้นั้นมีอำนาจฟ้องร้องหรือมีอำนาจเรียกร้องค่าเสียหายหรือไม่ในเรื่องนี้ผู้เสียหายหรือโจทก์จะต้องแสดงให้เห็นว่า ตนเองมีสิทธิตามกฎหมายใดและต้องพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลที่เกิดขึ้น

ในเรื่องอำนาจฟ้องและสถานะการเป็นโจทก์ในคดี ตามมาตรา 55 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า

“เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดียของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและกฎหมายนี้”

ฉะนั้น การเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน จะทำได้ก็แต่การฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งผู้เสียหายหรือโจทก์จะอาศัยอำนาจฟ้องตามกฎหมาย แต่มาตรา 55 นี้ ให้ความคุ้มครองเฉพาะกรณีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้เท่านั้น สิทธิที่กฎหมายรับรองคุ้มครองหมายถึงสิทธิที่มีกฎหมายไทยรับรอง คุ้มครอง และบังคับแก่บุคคลได้ทั่วไป ใครทำให้เสียหายแก่สิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นการผิดกฎหมาย (พจน์ บุษปาคม, 2523, หน้า 7) อาทิ สิทธิในร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างอื่น

กรณีที่บุคคลมีสิทธิตามกฎหมาย แต่การใช้สิทธิที่กฎหมายให้ไว้อาจเป็นละเมิดได้ ถ้าใช้สิทธินั้นไปโดยมีแต่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้สิทธิเกินส่วน (L' excès de droit) Luis Josseland เป็นผู้หนึ่งที่กำหนดทฤษฎีการใช้สิทธิเกินส่วน ถือหลักว่าการกระทำที่ถูกต้องตามสิทธิแต่ต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ซึ่งหมายความว่า การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายในกรอบแห่งสิทธิแต่ขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปนั้นย่อมเป็นการกระทำละเมิด (จี๊ด เศรษฐบุตร, 2523, หน้า 141) เพราะธรรมชาติของแต่ละสิทธิที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ซึ่งมีอำนาจใช้นั้น กฎหมายได้กำหนดที่หมายไว้ด้วยแล้วว่า มอบให้ใช้เพื่อการใดการหนึ่ง สิทธิแต่ละสิทธินั้นก็จะมีมูลเหตุสุดท้าย (finalite') อันเป็นมูลเหตุทางชุมชน ซึ่งผู้ทรงสิทธิจะต้องใช้ให้ถูกต้องกับมูลเหตุสุดท้ายนี้ ผู้ใดได้รับ

สิทธิอาจจะใช้ให้ผิดไปจากที่กฎหมายกำหนดที่หมาย โดยใช้ไปอีกทางหนึ่งนั้น ต้องเรียกว่าเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน ศาลปกครองฝรั่งเศสถือหลักว่า การใช้สิทธิจะต้องใช้เพื่อให้มีผลประโยชน์จริงจังกและชอบด้วยกฎหมาย การกระทำเพื่อแก่งผู้อื่นและกระทำโดยไม่เกิดผลประโยชน์แก่ตนเอง หรือใช้สิทธินั้น ๆ โดยไม่สุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ย่อมเป็นการใช้สิทธิเกินส่วนและเป็นการกระทำละเมิด (จี๊ด เศรษฐบุตร, 2523, หน้า 144, 149)

ตามมาตรา 5 และมาตรา 421 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ได้วางหลักเรื่องการใช้สิทธิเกินส่วนไว้ว่า

มาตรา 5 “ในการใช้สิทธิของคนก็ดี... บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต”

มาตรา 421 “การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย”

และ ในคำพิพากษาฎีกาที่ 1618/2512 ได้วางหลักว่า “...กรณีพอจะเป็นละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 นั้น จะต้องเป็นการแก่งโดยผู้กระทำมุ่งต่อผลคือ ความเสียหายแก่ผู้อื่นฝ่ายเดียว แต่ถ้าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลอันเป็นธรรมดาแห่งสิทธินั้น แม้จำเลยผู้กระทำจะเห็นว่าผู้อื่นจะได้รับความเสียหายบ้างก็ไม่เป็นละเมิด...” (จี๊ด เศรษฐบุตร, 2523, หน้า 155)

จะเห็นได้ว่าในกฎหมายไทยกรณีใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นถือเป็นละเมิดเช่นกัน

การใช้สิทธิเกินส่วนในปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมในกรณีที่มีมลพิษได้สะสมอยู่ในสิ่งแวดล้อม โดยการปล่อยสารพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด แต่โรงงานอุตสาหกรรมได้ปล่อยสารพิษสะสมในสิ่งแวดล้อมเป็นระยะเวลาอันนาน จนกระทั่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่นนี้จะถือว่าโรงงานอุตสาหกรรมนั้นใช้สิทธิเกินส่วนหรือไม่ เนื่องจากการปล่อยสารพิษนั้นมีค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และตามหลักกฎหมายเรื่องละเมิด ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1618/2521 ที่ว่า “...ถ้าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลอันเป็นผลธรรมดาแห่งสิทธิ นั้น แม้จำเลยผู้กระทำจะเห็นว่า ผู้อื่นได้รับความเสียหายบ้างก็ไม่เป็นละเมิด” ดังนั้นในกรณีดังกล่าวจึงเป็นการยากที่จะชี้ชัดลงไปว่า โรงงานอุตสาหกรรมมีความผิดตามหลักเรื่องละเมิด

อนึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมายไทยยังไม่ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองหรือรับรองไว้อย่างชัดเจน เหมือนอย่างเช่นของประเทศญี่ปุ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 และมาตรา 25

มาตรา 13 บัญญัติว่า “ประชาชนต้องเคารพในสิทธิส่วนบุคคลในฐานะปัจเจกชน สิทธิในชีวิตเสรีภาพและสิทธิในการแสวงหาความสุขด้วยการประกอบกิจการใด ๆ ของประชาชนต้องอยู่ในขอบเขตเท่าที่ไม่เป็นการรบกวน หรือขัดแย้งกับสวัสดิภาพสูงสุดของสาธารณชน การบัญญัติกฎหมาย

รวมตลอดถึงการดำเนินงานทั้งหลายอื่นของรัฐต้องคำนึงถึงความมีอยู่ เป็นอยู่ของสิทธิข้างต้นนี้เป็นเกณฑ์แห่งการพิจารณาเช่นเดียวกัน”⁹

มาตรา 25 บัญญัติว่า “ประชาชนทั้งหลายมีสิทธิที่จะรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสุขภาพความเป็นอยู่ในชีวิตและการมีชีวิตอยู่ในวัฒนธรรมร่วมกัน

ในทุกด้านแห่งการดำรงชีวิตของประชาชน รัฐต้องพยายามในอันที่จะส่งเสริมและขยายออกไปอย่างทั่วถึง ซึ่งสวัสดิการสังคมและความมั่นคงปลอดภัย รวมถึงการสาธารณสุขแห่งสังคม”¹⁰

โดยทั้งสองมาตราเป็นจุดกำเนิดพื้นฐานทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม แม้ว่าในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นไม่ได้กล่าวถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่ก็ให้หลักประกันชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข โดยการให้ความคุ้มครองสิทธินั้น ๆ ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยอ้อมด้วย หากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือสภาพแวดล้อมเสื่อมทรามลง ความเป็นอยู่ของบุคคลก็ขาดความมั่นคงมีความเจ็บป่วย ซึ่งชีวิตและร่างกายก็อาจไม่ได้มาตรฐานตรงตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นจึงถือว่าเป็นที่มาแห่งสิทธิในสิ่งแวดล้อม

สำหรับประเทศไทยสิทธิในสิ่งแวดล้อมเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่บัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ในมาตรา 65 หมวด 5 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 46 และ 56 เท่านั้น

การฟ้องร้องให้มีการทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย อันเกิดจากปัญหามลพิษ จะทำได้ก็แต่โดยอาศัยบทบัญญัติ มาตรา 420 ซึ่งเป็นเรื่องการรับผิดชอบในเรื่องละเมิดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องละเมิดเท่านั้น ซึ่งมาตรา 420 ได้บัญญัติว่า

⁹ Article 13 “All of the people shall be respected as individuals. Their right to life, Liberty, and the pursuit of happiness shall to the extent that it does not interfere with the public welfare, be the supreme consideration in legislation and in other governmental affairs”. อ้างถึงใน ดนัย ศรีลัมพ์, กฏทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 135 – 136.

¹⁰ Article 25 “All people shall have the right to maintain the minimum standards of wholesome and cultured living in all sphere of life, the state shall use its endeavors for the promotion and extension of social welfare and security, and of public health”. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

“ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ความรับผิดตามหลักกฎหมายละเมิดทั่วไปของไทย ยังวินิจฉัยตามหลักดั้งเดิมคือ “ไม่มีความรับผิด เมื่อปราศจากความผิด” ผู้เสียหายหรือโจทก์ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า จำเลยได้กระทำให้เกิดความเสียหายให้แก่ตนโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยคำฟ้องของโจทก์ต้องแสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 172 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“คำร้องต้องแสดงโดยแจ้งชัด ซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์ และคำขอบังคับทั้งข้อที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นนั้น”

กล่าวคือ ผู้เสียหายหรือโจทก์ต้องบรรยายฟ้องให้ชัดเจนว่า “ผู้ใด” ในคดีนั้น หมายถึง บุคคลใด ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล และลักษณะของการกระทำนั้น เป็นการร่วมกันทำละเมิดหรือไม่ และการกระทำนั้นเป็นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ “การกระทำโดยจงใจ” หมายถึง รู้สำนึกถึงผลหรือความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน ถ้ารู้ว่าจะเกิดผลหรือความเสียหายแก่เขาแล้ว ก็เป็นจงใจ การเข้าใจโดยสุจริตคือ การเข้าใจผิดในข้อเท็จจริงไม่เป็นจงใจ (ไพจิตร บุญญพันธ์, 2525, หน้า 8 - 9) ส่วน “การประมาทเลินเล่อ” หมายถึง ไม่จงใจแต่ไม่ใช้ความระมัดระวังตามสมควร รวมถึงลักษณะที่บุคคลผู้มีความระมัดระวังจะไม่กระทำด้วย และให้เปรียบเทียบการกระทำของผู้นั้นกับวิญญูชนหรือปกติชน (จิตติ ดิงศภัทย์, 2521, หน้า 14)

และการกระทำนั้นให้รวมถึงการงดเว้น ไม่กระทำเมื่อจำเลยมีหน้าที่ต้องกระทำด้วย ตัวอย่างเช่น จำเลยเป็นเจ้าของโรงงานต้องควบคุมปริมาณสารปนเปื้อนที่ออกมากับน้ำทิ้งให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดไว้ แต่จำเลยไม่ควบคุม การงดเว้นไม่กระทำในกรณีนี้อยู่ในความหมายของ “การกระทำ” ตามมาตรา 420 ด้วย

นอกจากนั้น โจทก์จะต้องบรรยายฟ้องว่า โจทก์ได้รับความเสียหายอย่างไร และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลอย่างไร ความเสียหายที่อาจดำเนินคดีให้รับผิดในทางละเมิด ได้แก่ ความเสียหายที่เกี่ยวข้องด้วยเนื้อตัวร่างกาย ซึ่งนอกจากทำให้ได้รับอันตรายถึงแก่ความตาย ทำให้เขาเจ็บป่วยหรือเสียอวัยวะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายไป หรือทำให้เขาเสื่อมสุขภาพแล้ว ยังรวมถึงความตระหนกกระทบกระเทือนแก่เส้นประสาทจนถึงเจ็บไข้ ความเสียหายต่อจิตใจจนสติฟั่นเฟือน หมดความรู้สึกเป็นเวลานานด้วย (คำพิพากษาฎีกาที่ 626/2493)

สำหรับการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลนี้ตามกฎหมายของประเทศไทย ถือเอาผลโดยตรงและต้องเป็นผลที่ใกล้ชิดไม่ไกลเกินกว่าเหตุ (พจน์ บุษปาคม, 2523, หน้า 184 - 188)

นอกจากการฟ้องร้องที่ต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลแล้ว ปัญหาในกระบวนการพิจารณาอีกอย่างหนึ่งคือ เรื่องภาระในการพิสูจน์ (Burden of Proof) ซึ่งความประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 บัญญัติว่า

“คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตนในหน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้น ตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง

แต่ว่า (1) คู่ความไม่ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่ทั่วไป หรือไม่อาจโต้แย้งได้หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่ความฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว

(2) ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่า ตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานครบถ้วนแล้ว”

ในคดีละเมิดการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม ผู้เสียหายมีภาระต้องพิสูจน์ถึงความเสียหายที่ตนได้รับ ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการกระทำหรือการประกอบการกระทำของจำเลย และต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งการพิสูจน์ในแต่ละประเด็นเป็นภาระหนักแก่ผู้เสียหายหรือโจทก์ เพราะผู้เสียหายหรือโจทก์เป็นผู้กล่าวอ้างจึงต้องนำสืบก่อนตามมาตรา 84 โดยเฉพาะในการพิสูจน์ถึงความเสียหายที่ผู้เสียหายหรือโจทก์ได้รับ ถ้าโจทก์นำสืบไม่ได้ว่าความเสียหายคำนวณเป็นจำนวนเท่าใด ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดให้ตามสมควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438¹¹ ส่วนการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย โจทก์ผู้เสียหายต้องประสบความสำเร็จอย่างมาก โดยเฉพาะการประกอบการของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีกระบวนการผลิตที่สลับซับซ้อน ซึ่งผู้เสียหายหรือโจทก์ไม่สามารถล่วงรู้ขั้นตอนในการประกอบการ ไม่อาจล่วงรู้ได้ว่าในกระบวนการผลิตดังกล่าว โรงงานอุตสาหกรรมใช้สารมีพิษชนิดใดบ้าง และมีเครื่องมือบำบัดหรือกำจัดของเสียเหล่านั้นอย่างไร เช่น มีการใช้เครื่องมือบำบัดน้ำเสียหรือเครื่องกรองอากาศเสียก่อนจะปล่อยออกจากโรงงานหรือไม่ ซึ่งการพิสูจน์เช่นนั้นผู้เสียหายหรือโจทก์อาจทำได้ แต่ต้องสืบเปลืองค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเกินฐานะของผู้เสียหายหรือโจทก์จะรับภาระได้ เนื่องจากผู้เสียหายส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจน และมักจะเป็นผู้ต้องพึ่งพาอำนาจหน้าที่การงานจากจำเลยทั้งสิ้น นอกจากนั้นพยานบุคคลที่รู้เห็น

¹¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

เหตุการณ์ก็ล้วนแต่อยู่ในสถานะเดียวกับผู้เสียหายหรือเป็นฝ่ายจำเลยทั้งสิ้น ซึ่งหากจำเลยพ้นความรับผิดชอบไป เพราะโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงความประมาทของจำเลยก็ไม่ใช่เป็นกรรมจึงเกิดแนวความคิดเรื่องการผลักภาระในการพิสูจน์ (คัมภีร์ แก้วเจริญ, 2525, หน้า 24 - 37) และนำทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีทางคณิตศาสตร์มาปรับใช้ กล่าวคือในบางประเทศที่มีคดีเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากปัญหาหมอลพิษในสิ่งแวดล้อมและประสบปัญหาเหล่านี้จึงหาทางออกโดยการพัฒนาหลักกฎหมาย ด้วยการนำทฤษฎีความน่าจะเป็นมาปรับใช้เพื่อที่จะผลักภาระการพิสูจน์ให้จำเลย โดยโจทก์เพียงแต่พิสูจน์ให้เห็นเบื้องต้นว่าการที่โจทก์ได้บริโภคหรือได้รับการแพร่กระจายของสารพิษจากการกระทำของจำเลยเป็นวิถีทางหนึ่งที่ทำให้เกิดอันตรายต่อโจทก์ ภาระการพิสูจน์ก็จะโอนเป็นของจำเลยที่จะต้องนำสืบหักล้างว่า โจทก์อาจได้รับอันตรายจากสาเหตุอื่นที่ไม่ใช่สาเหตุจากการกระทำของจำเลย (Roger W. Findley and Daniel A. Farber, 1981, p. 314)

ในกฎหมายไทยที่อาจถือเป็นแม่บทของการผลักภาระการพิสูจน์ คือ มาตรา 422 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า

“ถ้าความเสียหายเกิดแต่การฝ่าฝืนบทบังคับแห่งกฎหมายใด อันมีที่ประสงค์เพื่อจะปกป้องบุคคลอื่น ๆ ผู้ใดทำการฝ่าฝืนเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้นั้นเป็นผู้ผิด” ดังนั้น ถ้าโจทก์นำสืบได้ว่า จำเลยกระทำการใด ๆ ฝ่าฝืนกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องบุคคลอื่น ๆ จำเลยก็ถูกสันนิษฐานว่าได้กระทำผิดกฎหมายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เมื่อโจทก์พิสูจน์ถึงความเสียหายที่ได้รับอันเป็นผลจากการฝ่าฝืนของจำเลยแล้ว จำเลยก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหมทดแทนแก่โจทก์ เว้นแต่จำเลยจะสามารถพิสูจน์ถึงข้อต่อสู้ยกเว้นความรับผิดชอบได้ อย่างไรก็ตามกรณีเช่นนี้ จะมีผลบังคับเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับว่า ศาลจะวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติใดบ้างเป็นกฎหมายที่มีที่ประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองบุคคลอื่น ๆ ซึ่งจะได้รับการประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามกฎหมาย มาตรา 422

ประเด็นที่พิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลก็เป็นปัญหาที่ย่างยากให้กับโจทก์ เพราะปัญหาว่าสารพิษใดก่อให้เกิดโรคร้ายที่โจทก์ได้รับ ต้องอาศัยวิชาความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ ความรู้เกี่ยวกับพิษวิทยา ต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญ อาศัยหลักวิชาการระบาดวิทยา การพิสูจน์บางคดี ต้องมีการปฏิบัติภายในห้องทดลอง ซึ่งการพิสูจน์เช่นนี้ต้องอาศัยเวลาและค่าใช้จ่าย ในบางคดีมีจำเลยหลายคนและจำเลยเหล่านี้มีโรงงานอยู่ใกล้ ๆ กัน การบ่งชี้ให้แน่นอนว่าความเสียหายเกิดจากโรงงานใดก็ทำได้ยาก และจำเลยก็มีข้อต่อสู้ได้ว่า ความเสียหายมิได้เกิดจากโรงงานของตน ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่า โจทก์ได้รับความเสียหายจากจำเลย

แม้ว่ากฎหมายไทยบางฉบับ กำหนดให้ผู้เสียหายเพียงแต่พิสูจน์ถึงความเสียหายที่ตนได้รับ โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงเจตนาของจำเลยว่าจะใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ดังเช่น มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2538 ที่บัญญัติว่า

“แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตราย หรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

ในมาตรานี้ผู้เสียหายหรือโจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษและโจทก์ได้รับความเสียหายจากมลพิษนั้น โดยไม่ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เพราะเพียงโจทก์นำสืบให้ศาลเห็นได้ว่า มลพิษเกิดจากการกระทำของจำเลยหรือแหล่งกำเนิดมลพิษอยู่ในความครอบครองของจำเลย จำเลยก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่โจทก์ แต่อย่างทีกล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่า บางคดีมีจำเลยหลายคน และจำเลยเหล่านั้นมีโรงงานอยู่ใกล้ ๆ กัน การบ่งชี้ว่าโจทก์ได้รับความเสียหายจากโรงงานใดก็เป็นไปได้ยาก ทำให้จำเลยยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้ว่า ความเสียหายที่โจทก์ได้รับ มิได้เกิดจากการกระทำของจำเลย ทำให้โจทก์ไม่ได้รับความคุ้มครอง แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม

สรุปปัญหาและข้อจำกัดในการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดในคดี
สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

(1) การพิสูจน์เจตนาและความประมาทเลินเล่อ

ในกรณีที่ผู้เสียหายต้องการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยอาศัยมาตรา 420 ผู้เสียหายหรือโจทก์มีภาระในการพิสูจน์ว่า จำเลยได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างไร อันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ หากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ได้เช่นนั้น ศาลจะตัดสินให้โจทก์เป็นฝ่ายแพ้คดี หลักการดังกล่าวเป็นไปตามหลักการ “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพาณิชย์นั่นเองซึ่งโดยปกติถือว่าชอบด้วยเหตุผล แต่การนำหลักการดังกล่าวมาใช้กับคดีมลพิษสิ่งแวดล้อมบางคดีนั้น โจทก์ต้องประสบกับความยุ่งยากในการพิสูจน์การจงใจหรือความประมาทเลินเล่อของจำเลย หากเป็นกรณีที่จำเลยเป็นโรงงานขนาดใหญ่ที่มีการดำเนินงานซับซ้อนเพราะโจทก์และทนายความจะไม่เข้าใจระบบการดำเนินงานของจำเลยได้ดีพอ อันเป็นเหตุให้เกิดการเสียเปรียบแก่โจทก์ในการดำเนินคดี เช่น จำเลยดำเนินกิจการโรงงานที่นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาจากต่างประเทศที่มีเพียงผู้ชำนาญของบริษัทจำเลยเท่านั้นที่ทราบเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวในประเทศไทย เป็นต้น

แต่หากเป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนโดยอาศัยบทบัญญัติที่ยอมรับแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดแล้ว ภาระในการพิสูจน์ของโจทก์เกี่ยวกับการจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลยก็จะไม่มี เช่น การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากทรัพย์อันตรายตามมาตรา 437 วรรคสอง เป็นต้น จึงทำให้ฝ่ายโจทก์ได้เปรียบในเชิงคดี อย่างไรก็ตามมาตรา 437 วรรคสองนั้นมีข้อจำกัดในการใช้ เนื่องจากจะใช้บังคับกับกรณีของความเสียหายที่เกิดจากทรัพย์อันตรายเท่านั้น ในขณะที่ความเป็นจริง ปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมนั้นอาจเกิดจากการกระทำและสารบางอย่างที่ไม่ถือว่าเป็นทรัพย์อันตรายตามมาตรา 437 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

(2) การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

การที่ศาลจะตัดสินให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เขาทำหรือไม่นั้น จะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation) กล่าวคือความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลมาจากการกระทำของเขา หากมิใช่เป็นผลมาจากการกระทำของเขาแล้ว บุคคลนั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด ภาระการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลนี้เป็นหน้าที่ของโจทก์หรือผู้เสียหาย ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 420 หรือตามบทบัญญัติที่

รับแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดอย่างเช่น มาตรา 437 ก็ตาม หากโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็นความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลดังกล่าวได้ จำเลยย่อมหลุดพ้นจากความรับผิดทางละเมิด

ความซับซ้อนในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในคดีสิ่งแวดล้อม เป็นพินัยมักเกิดขึ้นในกรณีดังต่อไปนี้ (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2545, หน้า 474)

1. การเกิดอาการเจ็บป่วยของผู้เสียหายนั้นอาจเกิดจากการสะสมของสารพิษหรือจากการได้รับสารบางอย่างเป็นเวลานาน เช่น อาจได้รับสารบางชนิดเป็นเวลานานกว่า 10 ปีแล้วจึงเกิดอาการเจ็บป่วย ความยุ่งยากในการที่ผู้เสียหายจะพิสูจน์ว่าอาการเจ็บป่วยที่ตนเองได้รับนั้นเกิดจากสารชนิดนั้น ๆ จากโรงงานอยู่ที่ว่า ในระหว่าง 10 ปีที่ผู้เสียหายยังไม่มีอาการเจ็บป่วยนั้น ผู้เสียหายอาจจะได้รับสารชนิดอื่นมาด้วยซึ่งอาจทำให้เกิดอาการเจ็บป่วยนั้นได้เช่นกัน หรือผู้เสียหายอาจได้รับสารชนิดเดียวกันนั้นมาจากสถานที่อื่นก็ได้ ดังนั้น จึงเป็นยากที่จะหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ให้ได้ชัดเจนว่าอาการเจ็บป่วยของผู้เสียหายนั้นเกิดจากสารชนิดดังกล่าวที่มาจากโรงงานจำเลยหรือไม่

2. บางครั้งผู้เสียหายเกิดอาการเจ็บป่วยเพราะได้รับสารพิษมาจากหลายแหล่งที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน ทำให้ผู้เสียหายหรือแม้แต่พยานผู้เชี่ยวชาญไม่สามารถชี้ชัดหรือพิสูจน์ได้ว่าสารพิษดังกล่าวนี้มาจากแหล่งกำเนิดใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากแหล่งกำเนิดมลพิษเหล่านั้นต่างก็ระบายสารพิษชนิดเดียวกันออกสู่สภาพแวดล้อม อาจมีผู้เห็นว่า ในกรณีนี้ ผู้เสียหายควรฟ้องแหล่งกำเนิดมลพิษทั้งหมดเหล่านั้นเป็นจำเลยร่วมกันและเพื่อได้รับผิดร่วมกันนั้น การฟ้องในลักษณะดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ เพราะภาระในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลก็ยังเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายอยู่เช่นเดิม เว้นแต่ว่า แหล่งกำเนิดมลพิษเหล่านั้นได้ร่วมกันระบายสารพิษเพื่อก่อให้เกิดความเสียหาย กรณีหลังนี้ ย่อมทำให้ผู้เสียหายมีความสะดวกมากขึ้นในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เพราะไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่า สารพิษนั้นถูกระบายออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษใดเป็นการเฉพาะ เพียงแต่พิสูจน์ว่าสารพิษนั้นถูกระบายออกจากกลุ่มแหล่งกำเนิดมลพิษดังกล่าวก็เพียงพอ¹² แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัตินั้น มักไม่ปรากฏว่าแหล่งกำเนิดมลพิษ

¹² มาตรา 423 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แม้ว่าในจำพวกที่ทำละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วย

โดยเฉพาะโรงงานนั้นร่วมกันระบายมลพิษออกสู่สภาพแวดล้อม แต่มักเป็นเรื่องที่แต่ละแหล่งกำเนิดมลพิษต่างทำไปโดยไม่มี ความเกี่ยวข้องกัน

3. ความเสียหายที่เกิดต่อสิ่งแวดล้อมนั้นบางครั้งก็มิได้เกิดโดยตรงจากการระบายสารบางอย่างจากแหล่งกำเนิดมลพิษออกสู่สภาพแวดล้อม แต่อาจเกิดจากปฏิกิริยาการรวมตัว (synergism) ของการระบายสารหลายชนิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษ เช่น โรงงานที่ 1 ระบายสาร A โรงงานที่ 2 ระบายสาร B และ โรงงานที่ 3 ระบายสาร C ลงสู่แม่น้ำสายเดียวกันและในบริเวณเดียวกัน สมมติว่า หากมีการระบายสาร A, B หรือ C แต่เพียงอย่างเดียวยกในแม่น้ำ จะไม่มีปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น แต่เมื่อมีการระบายสารทั้งสามชนิดลงไป ในแม่น้ำ สารเหล่านั้นจะทำปฏิกิริยากันและก่อให้เกิดสาร D ซึ่งเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ ดังนี้ หากการระบายสาร A, B และ C นั้นมิได้เกิดจากการสมคบกันของโรงงานทั้งสามแห่งแล้ว คงเป็นการลำบากที่จะพิสูจน์ว่า โรงงานแต่ละโรงงานนั้นต้องรับผิดชอบต่อการก่อให้เกิดสาร D เพราะโรงงานเหล่านั้นต่างก็มิได้คาดว่าจะเป็นสาร D เกิดขึ้น และสาร D นั้นอาจเป็นสารชนิดใหม่ที่ยังไม่เคยมีการค้นพบมาเลยก็อาจเป็นไปได้

4. การระบายสารพิษออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษ บางครั้งนั้นมิได้ก่อให้เกิดผลร้ายต่อสุขภาพของมนุษย์ทันที แต่จะต้องมีการสะสมสารพิษในร่างกายมนุษย์ให้ได้ระดับหนึ่งก่อนจนภูมิคุ้มกันของร่างกายต้านทานไม่ไหวแล้ว จึงก่อให้เกิดการเจ็บป่วยในแต่ละบุคคลซึ่งระยะเวลาเริ่มของอาการเจ็บป่วยจะไม่พร้อมกัน ในระหว่างที่มีการสะสมของสารพิษในร่างกายโดยมิได้แสดงอาการเจ็บป่วยออกมานั้น ผู้เสียหายยังไม่สามารถฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ระบายสารพิษออกมาได้เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้กำหนดไว้ ผู้เสียหายจะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ก็ต่อเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นชัดเจน เช่น เสียชีวิต เจ็บป่วยหรือสุขภาพอนามัยทรุดโทรมจนต้องเสียค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น จึงทำให้ดูเหมือนว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดนั้น มิได้เป็นกฎหมายในลักษณะป้องกันความเสียหายมิให้เกิดขึ้น แต่เป็นกฎหมายที่นำมาใช้เมื่อได้มีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วเพื่อกำหนดว่าใครจะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทน

5. การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการทำละเมิดตามมาตรา 420 นั้น เป็นการฟ้องในกรณีที่ตนเองได้รับความเสียหายโดยตรง หากเป็นกรณีที่มีบุคคลทำให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมใน

อนึ่ง บุคคลผู้ยงส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการทำละเมิด ท่านก็ให้ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดร่วมกันด้วย

ในระหว่างบุคคลทั้งหลายซึ่งต้องรับผิดชอบร่วมกันใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ท่านว่าต้องรับผิดชอบเป็นส่วนเท่า ๆ กัน เว้นแต่โดยพฤติการณ์ ศาลจะวินิจฉัยเป็นประการอื่น”

ภาพรวม เช่น ก่อให้เกิดความเสียหายต่อแม่น้ำลำคลองหรืออากาศแล้ว เราไม่สามารถใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดในกรณีดังกล่าวได้ เว้นแต่ว่า การกระทำดังกล่าวทำให้เราเสียหายโดยตรง เช่น การระบายควันจากโรงงานนั้นทำให้เกิดอาการเจ็บป่วย เป็นต้น นอกจากนี้แม้แต่หน่วยงานของรัฐเองก็ยังไม่สามารถฟ้องผู้ที่ทำความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยละเมิด เว้นแต่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐนั้นจะได้รับความเสียหายโดยตรง

ดังนั้น การฟ้องคดีลักษณะละเมิดของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษจึงมีปัญหาและอุปสรรคดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ถึงแม้ว่าเงินค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับมาจากรัฐ หรือเจ้าของ หรือผู้ประกอบการที่ปล่อยมลพิษก็ไม่เพียงพอ และไม่สามารถเยียวยาผู้เสียหายได้ การขาดสิทธิในการที่จะทำงาน นายจ้างไม่รับเข้าทำงานต่อ ขาดโอกาสในการประกอบอาชีพ เพราะบางทีผู้ที่ได้รับความเสียหายป่วยเป็นโรคจนไม่สามารถทำงานหรือประกอบอาชีพต่อไปได้อีก บางรายสังคมรังเกียจ อยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างลำบาก

นอกจากเหตุผลข้างต้นในการจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษแล้ว ยังมีเหตุผลอีกหลายประการ เป็นความจริงที่ว่าคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นคนยากจน ด้อยการศึกษา และขาดโอกาสในมิติต่าง ๆ พอสรุปได้ ดังนี้ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2546, หน้า 108 – 113)

1. จนทรัพย์สิน คือ คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นคนขาดเงิน ขาดรายได้ ขาดทุนทรัพย์ ขาดปัจจัยการผลิต ในการที่จะประกอบอาชีพส่วนตัว จึงต้องเลี้ยงชีพด้วยการรับจ้าง
2. จนโอกาส คือ ขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษา เนื่องมาจากการขาดแคลนทางทุนทรัพย์ จนทรัพย์สิน ไม่มีความรู้เรื่องสิทธิตามกฎหมาย
3. จนอำนาจ คือ ขาดอำนาจต่อสู้และต่อรองกับนายจ้าง ลูกจ้างโรงงานอุตสาหกรรมส่วนน้อยที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นองค์กร เป็นสหภาพเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับนายจ้าง
4. จนศักดิ์ศรี คือ คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมเป็นคนยากจน ขาดการศึกษาความรู้ ขาดฐานะทางสังคม มักจะถูกนายจ้างดูแคลน ได้รับการปฏิบัติเยี่ยงผู้ต่ำต้อย ความสัมพันธ์เป็นไปในรูปของ “นายจ้างกับลูกจ้าง” หรือ “คนรวยกับคนจน” หรือ “ผู้จ่ายเงินกับผู้ใช้แรงงานแลกกับเงิน” ซึ่งมิใช่ความสัมพันธ์เชิงเพื่อนร่วมงานกับเพื่อนร่วมงาน

เนื่องมาจากความยากจนและความด้อยโอกาสในมิติต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้คนงานหรือลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมไม่รู้สิทธิของตน เมื่อเกิดปัญหาที่ไม่อยากจะมีเรื่องกับนายจ้าง เพราะมีผลกระทบทำให้ตนเองถูกเลิกจ้างได้ หรือหากจะฟ้องร้องก็เกิดความยากลำบากในการ

ติดต่อประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทนายความ กรมแรงงาน เป็นต้น อีกทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเป็นสิ่งเกินกำลังจะจ่ายได้ เพราะลำพังแค่ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงชีวิตในแต่ละวันก็เป็นการลำบากอยู่แล้ว ทำให้คนงานหรือลูกจ้างเหล่านี้ไม่สนใจที่จะเรียกร้องสิทธิ ตามมีตามได้ของตน มีความเกรงกลัวต่อนายจ้าง ต้องยอมรับกับโชคชะตาที่ได้รับแม้จะเป็นความเจ็บป่วยทางร่างกายที่เป็นทุกข์และทรมาณจากการได้รับมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมก็ตาม กลับกลายเป็นว่าผู้ได้รับผลกระทบเหล่านี้ต้องประสบชะตากรรมในปัญหาที่ตนเองมิได้ก่อ

แม้ว่ารัฐจะจัดให้มีการช่วยเหลือประชาชนโดยกำหนดในรูปแบบของกองทุนอื่น ๆ อาทิ กองทุนทดแทน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537¹³ และกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม¹⁴ ซึ่งกองทุนทั้งสองกองทุนมีแนวความคิดของหลักการ P.P.P. เช่นเดียวกัน แต่มิได้มีวัตถุประสงค์ในด้านสิ่งแวดล้อม หากแต่มีวัตถุประสงค์เยียวยาช่วยเหลือประชาชนผู้ประกอบอาชีพลูกจ้าง กล่าวคือ กองทุนเงินทดแทน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน มีวัตถุประสงค์ของกองทุนเงินทดแทนไว้เพื่อช่วยเหลือลูกจ้างเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย โดยที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบการจ่ายเงินทดแทน ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือสูญหายหรือเจ็บป่วยด้วยโรคเนื่องจากการทำงาน ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างว่าจะได้รับเงินทดแทนด้วยความรวดเร็วและเต็มตามสิทธิจึงให้มีกองทุนเงินทดแทนขึ้นในสำนักงานประกันสังคมเพื่อเป็นทุนให้มีการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้าง ในกรณีที่นายจ้าง

¹³ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 26

“ให้มีกองทุนทดแทนในสำนักงานประกันสังคมเพื่อจ่ายเป็นเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบตามมาตรา 44 และเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา 43

ให้กองทุนเงินทดแทนตามประกาศของปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2533 เป็นกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้”

¹⁴ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 21

“ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง ในสำนักงานประกันสังคม เรียกว่า กองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 และเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา 24 วรรคสอง”

ต้องจ่ายโดยการเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างนั้น ๆ ไว้ (สำนักงานประกันสังคม, 2538, หน้า 1) แต่วัตถุประสงค์ในการมีกองทุนทดแทนก็เพื่อเป็นการคุ้มครองลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานเท่านั้น มิได้ให้ความคุ้มครองถึงปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยทั่วไป สำหรับกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ก็ได้ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเช่นเดียวกัน โดยให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งการคลอดบุตร โดยมีได้ให้การคุ้มครองถึงสุขภาพอนามัยของประชาชนทั่วไปเช่นเดียวกัน

จากการยกกองทุนทดแทนตามกฎหมายแรงงานขึ้นมากล่าวอ้างก็เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าถึงแม้จะมีกองทุนทดแทน แต่กองทุนดังกล่าวก็ไม่อาจเยียวยาและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนกลุ่มผู้ใช้แรงงานได้เลย ดังกรณีตัวอย่างของพนักงานบริษัท โรงงานทอผ้า ก. กองทุนดังกล่าวก็ไม่ได้ชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบได้เลย อีกทั้งการเข้าถึงกองทุนก็เป็นสิ่งที่ยาก และเมื่อมีการพิสูจน์ความผิดแล้วเงินที่ได้รับการชดเชยก็ไม่สามารถบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบได้อย่างมีประสิทธิภาพ นี่คือนสิ่งที่พิสูจน์ให้เห็นว่าประเทศไทยเราไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษอุตสาหกรรมอย่างเป็นรูปธรรม ถึงแม้จะมีกองทุนอยู่แล้ว แต่กองทุนเหล่านั้นก็ไม่มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ที่ขาดทั้งปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจกับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศที่เราควรจะให้ความสนใจในการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์อันเป็นสิทธิของพลเมืองขั้นพื้นฐานที่พวกเขาควรจะได้รับ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงกองทุนเงินทดแทนกับกองทุนประกันสังคมแล้ว มิได้ครอบคลุมถึงประชาชนผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ และกฎหมายของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นนั้นก็พิจารณาเห็นได้ว่า รัฐได้เรียกเก็บเงินจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟู ทำนุบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่ แต่ยังไม่มีความสนใจในการช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ

จึงเป็นหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องกำหนดมาตรการในการคุ้มครองและเยียวยาประชาชนผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ ทั้งนี้เพราะรัฐเป็นตัวกลางที่ดีที่สุดในการประสานประโยชน์ระหว่างผู้เสียหายกับแหล่งอุตสาหกรรมและแหล่งพาณิชยกรรม และ/หรือ แหล่งอื่น ๆ ตามที่รัฐเห็นสมควร ซึ่งก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายให้เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและประชาชน และในกรณีที่แหล่งให้ก่อมลพิษเป็นโรงงานอุตสาหกรรม รัฐควรกำหนดประเภทของโรงงานที่ต้องรับผิดชอบ เพื่อการที่จะให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาด้วยความสะดวกและรวดเร็วโดยมิต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาล

โดยให้แหล่งที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในอันที่จะแก้ไขสิ่งแวดล้อมที่ต้องสูญเสียไปและใช้ค่าทดแทนเป็นการเยียวยาให้กับบุคคลผู้ได้รับความเสียหายด้วยเงินที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ (Compensation Fund for Damage from Pollution) โดยหลักการสำคัญของกองทุน คือ การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษ ภายใต้หลักเกณฑ์และข้อกำหนดในกฎหมาย โดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays Principle หรือ PPP.)

ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนทดแทนก็เป็นแนวทางหนึ่ง ที่ประเทศพัฒนาแล้วอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นนำไปใช้ในการจัดการ และแก้ไขป้องกันปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งการดำเนินงานของกองทุนทดแทนก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ประเทศนั้น ๆ ได้บัญญัติขึ้น และการดำเนินงานของกองทุนก็เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงควรที่ประเทศไทยจะได้นำแนวทางการจัดตั้งกองทุนไปใช้ด้วยการจัดให้มีกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม

ในการจัดให้มีกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรมนั้น อาจแบ่งเป็น 2 แนวทาง ดังที่กล่าวต่อไปนี้

6.2 ความเป็นไปได้ในการขยายของเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

6.2.1 แนวความคิดในการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้คุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม

แนวความคิดในการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีหลักการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากมลพิษ เพราะผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมจะได้รับความคุ้มครองก็แต่โดยการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งปัญหาของการฟ้องคดีในกระบวนการยุติธรรมคือ ปัญหาเรื่องภาระการพิสูจน์ โดยเฉพาะการพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลของการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และยังมีแนวทางใดทางนิติศาสตร์ที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้ อีกทั้งยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดในประเทศไทยที่จะคุ้มครองผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องเป็นคดียังศาล ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเช่นประเทศญี่ปุ่นที่เคยประสบกับปัญหาเช่นเดียวกันกับของประเทศไทยมาก่อน แต่ประเทศญี่ปุ่น

สามารถแก้ไขปัญหานั้นได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดจากอุปสรรคต่าง ๆ ที่ผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมไม่ฟ้องร้องต่อศาล และศาลได้นำเอาหลักความรับผิดชอบมาใช้เพื่อเป็นคุณแก่ผู้เสียหาย และเป็นบรรทัดฐานในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอื่น ๆ อีกด้วย และในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาค่าฟ้องร้องประเทศญี่ปุ่นก็ได้บัญญัติกฎหมาย The Pollution Related Health Damage Compensation Law ให้มีกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษเพื่อช่วยเหลือเยียวยาประชาชนที่ได้รับความเสียหายโดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการทางศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบ ความคุ้มครองของรัฐอันพึงมีต่อประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษจากอุตสาหกรรม ประสิทธิภาพของกฎหมายฉบับนี้ควรที่ประเทศไทยจะได้นำมาเป็นแนวทางในการกำหนดให้มีกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม

6.2.2 วัตถุประสงค์ของกองทุน

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้มีกองทุนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมคือ “กองทุนสิ่งแวดล้อม” มีวัตถุประสงค์โดยสรุปคือ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของส่วนราชการ ราชการ-ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือกำจัดมลพิษสนับสนุนการดำเนินกิจการใด ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมทั้งการสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามที่เห็นสมควร

แนวทางที่รัฐให้การสนับสนุนดังกล่าวเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่ผลร้ายที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ กองทุนสิ่งแวดล้อมมิได้ครอบคลุมไปถึง ทั้งที่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ดังนั้น การขยายอำนาจหน้าที่ (ขยายขอบเขตวัตถุประสงค์) ของกองทุนสิ่งแวดล้อมออกไปให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย จึงเป็นการครอบคลุมทั้งการป้องกัน แก้ไข และเยียวยาความเสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม

การขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีหลักการคุ้มครองเยียวยาผู้เสียหาย ทั้งนี้เพื่อใช้ในการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพและอนามัยจากปัญหามลพิษรวมถึงเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีโครงการบางประเภทที่จำเป็นเพื่อการฟื้นฟูสุขภาพสมรรถภาพของผู้ป่วยและการสังคมนาฬิกา ทั้งนี้การจะแก้ไขวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

กระทำได้โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในหมวด 2 เรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อม มาตรา 22 - 31 เพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อมครอบคลุมถึงหลักการดังกล่าว

6.2.3 รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน

รูปแบบและโครงสร้างของกองทุนรูปแบบนี้ประกอบด้วย

6.2.3.1 แหล่งที่มาของกองทุน

ที่มาของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้แหล่งที่มาของกองทุนส่วนหนึ่งมาจากเงินค่าบริการและค่าปรับ [ตามมาตรา 22 (3)] ซึ่งเงินค่าบริการและค่าปรับดังกล่าว เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อย่างหนึ่งที่รัฐได้นำมาใช้ ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เงินค่าบริการตามหลักการนี้ หมายถึง ค่าตอบแทนที่ผู้ใช้บริการจ่ายให้กับผู้ให้บริการตามอัตราที่กำหนด ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 88 และ 89 ที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ต้องจ่ายเงินค่าบริการในการใช้บริการสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษของระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ ส่วนค่าปรับ หมายถึง การดำเนินการใดก็ตามที่ภาครัฐได้กำหนดค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการไว้ แต่ผู้ดำเนินกิจการนั้น ๆ ไม่จ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการกฎหมายก็จะกำหนดค่าปรับไว้ ซึ่งมาตรา 90 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ใช้บริการบำบัดน้ำเสียรวมจะต้องจ่ายค่าบริการในการบำบัดน้ำเสียรวม หากไม่จ่ายหรือหลีกเลี่ยงหรือลักลอบปล่อยน้ำเสียหรือของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม จะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการที่กำหนดไว้ จนกว่าจะปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ค่าบริการและค่าปรับดังกล่าวไม่อยู่ในขอบเขตของความรับผิดชอบที่โรงงานอุตสาหกรรมหรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหาย จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหาย

โดยที่เป้าหมายของการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมประเภทต่าง ๆ นั่นก็คือ การให้มีเงินหมุนเวียนที่จะใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) เพื่อให้ผู้เป็นต้นเหตุแห่งปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษมีส่วนรับผิดชอบในการจัดการ เพื่อให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมคลี่คลายลงไปในที่สุด แหล่งที่มาของกองทุนจึงควรขยายขอบเขตออกไป ให้ผู้ก่อมลพิษในสิ่งแวดล้อมมีส่วนรับผิดชอบโดยตรงในการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายจากมลพิษ ซึ่งเป็นไปตามหลักการของผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

ตามกฎหมาย The Pollution Related Health Damage Compensation Law ของประเทศญี่ปุ่น ใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ Polluter Pays Principle โดยการเก็บรวบรวมเงินจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าสะสมในกองทุนทดแทนตามอัตราส่วนของมลพิษที่โรงงานปล่อยออกมา ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการนี้ แหล่งที่มาของกองทุนส่วนหนึ่งน่าจะมาจากเงินสมทบจากแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษว่า หมายถึงชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ ซึ่งตามกองทุนนี้ ให้หมายถึง เฉพาะโรงงานอุตสาหกรรม

สาเหตุที่มุ่งเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมส่วนมากจะเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ การระบายของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการใช้ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และความรู้ทางวิทยาการสมัยใหม่มาใช้ในการดำเนินงานด้านอุตสาหกรรม ทำให้ธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เกินกำลังที่ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะกลับคืนสภาพดั้งเดิมได้ จึงทำให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน สารเคมีหรือวัตถุมีพิษ ที่ถูกใช้ในการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมและถูกระบายทิ้งออกสู่สิ่งแวดล้อม มักจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์อย่างมาก ตัวอย่างเช่นที่เกิดในประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น สาเหตุหนึ่งซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ก็คือโรงงานอุตสาหกรรม

โรงงานอุตสาหกรรมนั้น ถือเป็นพิจารณาจากการประกอบการ ไม่ว่าจะดำเนินงานด้วยเครื่องจักรหรือแรงงานมนุษย์สำหรับทำผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ตามลักษณะของกิจการนั้นให้เกิดเป็นเครื่องอุปโภคบริโภคหรือสินค้า โดยจัดตั้งขึ้นในอาคาร หรือสถานที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งทำให้เกิดมลพิษจากการประกอบกิจการนั้น ๆ ในโรงงานอุตสาหกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อมและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกับสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยจัดเก็บในรูปของค่าธรรมเนียมปล่อยมลพิษ (Effluent Charge หรือ Emission Charge) หมายถึง ค่าธรรมเนียมซึ่งจัดเก็บจากผู้ก่อมลพิษในการปล่อยของเสีย และรวบรวมนำเข้ากองทุน โดยค่าธรรมเนียมนี้จะคำนวณจากประเภทมลพิษที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการประกอบการโรงงานตามขนาด ความสามารถในการผลิตและปริมาณของมลพิษที่เกินมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ (อุไรวรรณ ประชุมจิตร, 2541, 113 - 114)

การคำนวณจากประเภทมลพิษที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการประกอบการโรงงานตามขนาดและความสามารถในการผลิตนั้น พิจารณาจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่

กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภท ชนิด หรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุม ดูแลการป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหายและการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่มีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมโดยแบ่งออกเป็น

(1) โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน

(2) โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน

(3) โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

สำหรับวิธีการรวบรวมเงินเข้ากองทุนนั้น ควรพิจารณาโดยแยกประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากมีทั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่ดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว และโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ที่จะขออนุญาตจัดตั้ง โดยพิจารณาแยกประเภทไว้ ดังนี้

1) กรณีที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่จัดตั้งขึ้นดำเนินการตามกฎหมายแล้ว และโรงงานอุตสาหกรรมนั้น เป็นโรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ ซึ่งใบอนุญาตดังกล่าวนี้กฎหมายให้ใช้ได้จนถึงวันสิ้นปีปฏิทินแห่งปีที่ 5 นับแต่ปีที่เริ่มประกอบกิจการ เว้นแต่จะมีการย้ายโรงงาน หรือเลิกประกอบกิจการโรงงานเมื่อครบกำหนดเวลาตามใบอนุญาตแล้ว ผู้รับใบอนุญาตต้องขอต่อใบอนุญาต (มาตรา 14 , 15 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535) ดังนั้น การเก็บเงินค่าธรรมเนียมปล่อยมลพิษสามารถดำเนินการควบคู่ไปกับการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาต

2) กรณีที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ และเป็นประเภท ชนิดและขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ (มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535) และโรงงานนั้นยังไม่ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการตามกฎหมาย การเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษ สามารถเรียกเก็บพร้อมกับการพิจารณาใบอนุญาตขอจัดตั้งโรงงาน

ทั้งนี้การจัดเก็บนั้น พิจารณาจากอัตรามากหรือน้อยของมลพิษที่เกิดขึ้นเป็นเกณฑ์ในการคำนวณเรียกเก็บเงิน (ส่วนอัตราค่าธรรมเนียมปล่อยมลพิษนั้นอยู่นอกขอบเขตการวิจัยควรจะศึกษาในรายละเอียดต่างหากอีกส่วนหนึ่ง)

6.2.3.2 การบริหารกองทุน

การบริหารกองทุนนั้นประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกองทุน ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้บริการตามกฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

1) โดยที่ประเทศไทยมีสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่จัดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้สอดคล้องกับนโยบายต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้งการติดตามประเมินผล ประสานการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมาย ติดตามตรวจสอบและจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีอำนาจเสนอแนะนโยบาย แนวทาง และประสานการบริหารและจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการระดมเพื่อกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงควรขยายอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานนี้ทำหน้าที่ในการวิจัยเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับสาเหตุที่ทำให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ โดยการปรับปรุงกฎหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่รวมถึงเรื่องดังกล่าวด้วย

2) จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาสิทธิของกองทุน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาสิทธิของผู้เสียหายและค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย และการจ่ายเงินทดแทนให้กับผู้เสียหาย รวมถึงการดูแลรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการฟื้นฟูสุขภาพและสมรรถภาพผู้เสียหาย และโครงการสงเคราะห์ผู้เสียหาย โดยอนุคณะกรรมการชุดนี้ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในทางวิชาชีพต่าง ๆ เช่น

2.1) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นผู้ดำเนินงานเกี่ยวกับเงินกองทุนไม่ว่าจะเป็นการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการจ่ายเงินทดแทน

2.2) นักวิทยาศาสตร์ เพราะเป็นผู้มีความรู้ทางวิชาชีพที่จะวินิจฉัยมลพิษของสารพิษที่เกิดจากกระบวนการ หรือการดำเนินการในแหล่งต่าง ๆ ได้

2.3) แพทย์ เพราะเป็นผู้มีวิชาชีพที่จะวินิจฉัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย กับมลพิษในสิ่งแวดล้อม

2.4) นักกฎหมาย เนื่องจากต้องมีการพิจารณาถึงความถูกต้องของเอกสารที่ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือไม่อย่างไร รวมทั้งให้คำปรึกษาถึงปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

2.5) นักสังคมสงเคราะห์ เพราะเป็นผู้รู้ถึงความสัมพันธ์ของปัญหาสังคมกับชีวิตประจำวันของผู้เสียหาย ตลอดจนแนวทางการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้เสียหายว่าควรดำเนินการอย่างไร ภายใต้หลักเกณฑ์แห่งวิชาชีพ

การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาสิทธิให้จัดตั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เนื่องจากปัญหาหมอลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้น ครอบคลุมในทุกภูมิภาคของประเทศ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาสิทธิส่วนกลาง และคณะกรรมการพิจารณาสิทธิส่วนภูมิภาค (ระดับจังหวัด) โดยส่วนภูมิกานั้นควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติกรให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ได้ทุกกระทรวง ในฐานะที่เป็นหัวหน้าของจังหวัดด้วย

สำหรับคณะกรรมการควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น

3) คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามกฎหมายขณะนี้คือ ทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ ฯลฯ และพิจารณาจัดสรรเงิน รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของกองทุน แต่เมื่อขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนให้ครอบคลุมถึงการเยียวยาช่วยเหลือประชาชนแล้วให้ขยายอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการกองทุนฯ ทำหน้าที่ตรวจสอบ และให้การรับรองว่าเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

4) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่กำกับการจัดการและบริหารกองทุน

5) คณะกรรมการอุทธรณ์ ทำหน้าที่รับคำอุทธรณ์จากผู้เสียหายที่ไม่ได้รับการรับรองให้เป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน หรือผู้เสียหายที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการอุทธรณ์ ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ กฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในทางวิชาชีพอื่น ๆ

6.2.4 กระบวนการได้รับค่าทดแทน

6.2.4.1 ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน

ตาม The Pollution Related Health Damage Compensation Law ของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีเกณฑ์ในการพิจารณาผู้เสียหายที่ได้รับความคุ้มครอง โดยพิจารณาถึงเกณฑ์การพิจารณา 3 ประการ คือ พื้นที่ที่มีมลพิษตามที่ได้กำหนดไว้ ประเภทของโรคที่กำหนดไว้ และระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด ดังนั้นเกณฑ์ในการพิจารณาผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุน ควรกำหนดให้ผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนนั้น คือ ผู้ที่อาศัยหรือเคยอาศัยหรือเคยทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม หรือในขณะนั้นเป็นผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดว่าเป็นแหล่งอุตสาหกรรม และเป็นผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากโรคอันเกี่ยวเนื่องจากแหล่งมลพิษคือโรงงานอุตสาหกรรมนั้น โดยพิจารณาถึงระยะเวลาและความสัมพันธ์กับโรคด้วย และมีหนังสือคำวินิจฉัยของแพทย์ในโรงพยาบาลที่คณะกรรมการกำหนดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการยากที่จะพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับเหตุที่ทำให้เกิดโรค เพราะบางครั้งการเจ็บป่วยก็อาจมาจากสาเหตุอื่นก็ได้ จึงต้องอาศัยคำอธิบายทางระบาดวิทยาภายใต้หลักการของความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดโรคนั้น ๆ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาถึงระยะเวลาและความสัมพันธ์กับโรคด้วย นอกจากนั้นยังรวมทั้งหลักฐานอื่น ๆ ที่สำคัญเกี่ยวข้อง เช่น หลักฐานแสดงภูมิลำเนา และ/หรือสถานที่ทำงานก่อนที่จะทราบความเสียหาย เพื่อที่จะได้ทราบว่าอยู่ในพื้นที่ที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรมจริงหรือไม่และอยู่อาศัยเป็นระยะเวลาเท่าใด สัมพันธ์กับโรคที่ผู้เสียหายได้รับหรือไม่ เป็นต้น และประการสำคัญต้องเป็นผู้ที่ได้รับคำรับรองจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าเป็นผู้เสียหายจริง

ในเรื่องความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของผู้เสียหายแต่ละคนผู้เสียหายอาจได้รับความเสียหายจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ไม่เท่ากัน ดังนั้นจึงควรกำหนดชั้นของผู้เสียหายไว้เป็นเกณฑ์ ในการกำหนดค่าทดแทนของกองทุนสิ่งแวดล้อม¹⁵ และการที่ผู้เสียหายจะอยู่ในชั้นใดนั้น ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณาสีทธิ ดังนี้

(1) ผู้เสียหายชั้นพิเศษ หมายถึง ผู้เสียหายที่ทุพพลภาพ (พิการ) จนไม่สามารถใช้งานได้ และสูญเสียการดำรงชีวิตประจำวันโดยปกติสุขอย่างสิ้นเชิง ต้องดำรงชีพโดยอาศัย

¹⁵ ทั้งนี้โดยเทียบกับกฎหมาย The Pollution Related Health Damage Compensation Law 1973 ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดชั้นของผู้เสียหายไว้ 4 ชั้น

บุคคลอื่น อัตราส่วนของผู้เสียหายชั้นนี้ จึงคิดเป็นร้อยละ 100 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้ได้รับความเสียหาย

(2) ผู้เสียหายชั้นที่ 1 หมายถึง ผู้เสียหายที่ทุพพลภาพ (พิการ) ได้รับทุกขเวทนาจนไม่สามารถทำงาน หรือประกอบอาชีพของตนได้อย่างปกติสุข ซึ่งความร้ายแรงของความเสียหายจะน้อยกว่าชั้นพิเศษ อัตราส่วนของผู้เสียหายชั้นนี้ เท่ากับร้อยละ 80 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้ได้รับความเสียหาย

(3) ผู้เสียหายชั้นที่ 2 หมายถึง ผู้เสียหายที่ทุพพลภาพ (พิการ) แต่เพียงบางส่วน และถูกจำกัดให้ทำงานได้เฉพาะอย่างและไม่สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติ อัตราส่วนของผู้เสียหายชั้นนี้ เท่ากับร้อยละ 50 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้ได้รับความเสียหาย

(4) ผู้เสียหายชั้นที่ 3 หมายถึง ผู้เสียหายที่ทุพพลภาพ (พิการ) มีอุปสรรคในการทำงานและในการดำรงชีวิตบางอย่าง แต่เป็นการเล็กน้อย อัตราส่วนของผู้เสียหายชั้นนี้ เท่ากับร้อยละ 30 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้ได้รับความเสียหาย

การที่กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนและอัตราส่วนตามชั้นของผู้เสียหาย เนื่องจากการกำหนดค่าทดแทนต้องมีเกณฑ์การพิจารณาที่แน่นอน นอกจากจะพิจารณาจากอายุและเพศของผู้เสียหายแล้ว ค่าจ้างขั้นต่ำก็ถือเป็นอัตราค่าจ้างที่เป็นรายได้ ซึ่งนำไปใช้ในการชดเชยปัจจัยในการดำรงชีพ สำหรับตนเองและครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นอาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค รวมทั้งเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการดำรงชีพ ดังนั้น จึงเป็นเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำหนดค่าทดแทนความเสียหาย

ค่าจ้างขั้นต่ำตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5 ได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้ มี 2 อัตรา คือ

(1) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกิจการหรือท้องถิ่น หมายถึง อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

(2) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน หมายถึง อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนด เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

นอกจากนั้น กฎหมาย The Pollution Related Health Damage Compensation Law 1973 ของประเทศญี่ปุ่น ยังได้วางหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในกรณีทุพพลภาพ (พิการ) ไปด้วย หากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมหรือคณะกรรมการกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรมที่จะมีขึ้นในประเทศไทย นำแนวทางการคำนวณค่า

ทดแทนตามกฎหมายฉบับดังกล่าวของประเทศญี่ปุ่นที่ได้รับการพัฒนาแล้ว มาเป็นแบบอย่างก็คงเป็นผลดีและได้รับความสะดวกแก่ผู้ได้รับความเสียหาย

ซึ่งเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทนนั้น The Pollution Related Health Damage Compensation Law 1973 กำหนดไว้ดังนี้ (อุไรวรรณ ประมุขจิตร, 2541, 119)

สูตรในการคำนวณค่าทดแทนรายเดือนสำหรับความทุพพลภาพ (พิการ) ของผู้เสียหายที่ยังมีชีวิตอยู่ เท่ากับ $80/100 \times$ อัตราส่วนค่าทดแทนตามชั้นของผู้เสียหายในแต่ละชั้น \times อัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้ได้รับความเสียหาย

สำหรับกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย ค่าทดแทนรายเดือนจะจ่ายให้แก่ทายาท หรือผู้ซึ่งผู้ตายระบุไว้ ซึ่งจำนวนค่าทดแทนจะลดลงเท่ากับ $70/100 \times$ อัตราส่วนค่าทดแทนตามชั้นของผู้เสียหายในแต่ละชั้น \times อัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้ได้รับความเสียหาย

สำหรับผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษที่เป็นลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามกฎหมายอื่น ก็ย่อมหมดสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนจากกองทุนนี้ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากอาการของโรคที่เกิดขึ้น หากอาการของโรคปรากฏในขณะที่ทำงาน ผู้เสียหายก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน แต่หากอาการของโรคปรากฏเมื่อพ้นจากสภาพการทำงานแล้ว ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

กรณีที่ผู้เสียหายเป็นเด็ก (โดยถือเกณฑ์อายุการทำงาน คือ 15 ปีลงมา) ต้องถือเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนด้วยเช่นกัน กล่าวคือ อยู่ในพื้นที่ที่มีมลพิษตามที่ได้กำหนดไว้ ประเภทของโรคที่กำหนดไว้ และระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด สำหรับจำนวนค่าทดแทนนั้นให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิ โดยคำนึงถึงองค์ประกอบในการดำรงชีวิตของเด็ก อาทิ ความยากลำบากในการดำรงชีวิต เป็นต้น

6.2.4.2 ประเภทของค่าทดแทน

ประเภทของค่าทดแทนนั้น กองทุนสิ่งแวดล้อมอาจถือตามแนวทางที่กฎหมาย The Pollution Related Health Damage Compensation Law 1973 กำหนดไว้ โดยแยกประเภทของความเสียหายไว้ 7 ประการ ซึ่งอาจสรุปรวมได้เป็น 4 ประเภท คือ

1) ค่าทดแทนสำหรับค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นอันเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ได้แก่ ค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ายาเวชภัณฑ์ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาล และรวมทั้งค่าเบี่ยงเลี้ยงที่จะจ่ายให้ผู้เสียหายในการเปลี่ยนที่รักษาพยาบาล โดยพิจารณาจากระยะเวลาในการเดินทาง หรือระยะเวลาที่รักษาในโรงพยาบาล

2) ค่าทดแทนกรณีทุพพลภาพ (พิการ) ค่าทดแทนตามกรณีนี้ ผู้เสียหายต้องอยู่ในเกณฑ์อายุ 15 ปีขึ้นไป ถึงวัยนี้ถือเป็นวัยทำงานหากต้องทุพพลภาพก็ถือว่าเป็นการสูญเสียแรงงาน ค่าทดแทนกรณีนี้ก็ให้ถือหลักเกณฑ์เทียบเคียงกับกฎหมาย The Pollution Related Health Damage Compensation Law 1973 ของประเทศญี่ปุ่น โดยกำหนดจ่ายค่าทดแทนเป็นรายเดือน และจำนวนเงินที่จะจ่ายคำนวณตามความสัมพันธ์ระหว่างอัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้เสียหายกับอัตราส่วนค่าทดแทนตามชั้นของผู้เสียหายแต่ละชั้น ดังนี้

2.1) ค่าทดแทนรายเดือนกรณีทุพพลภาพ (พิการ) ของผู้เสียหายที่ยังมีชีวิตอยู่ = $80/100 \times$ อัตราส่วนค่าทดแทนตามชั้นของผู้เสียหายแต่ละชั้น \times อัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้เสียหาย

2.2) ค่าทดแทนรายเดือนสำหรับทายาทโดยกำหนดลำดับของผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไว้ตามลำดับ (ในกรณีผู้มีสิทธิมากกว่า 1 ราย ค่าทดแทนนี้เฉลี่ยให้กับผู้มีสิทธิทุกราย) กรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย = $70/100 \times$ อัตราส่วนค่าทดแทนตามชั้นของผู้เสียหายแต่ละชั้น \times อัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้เสียหายตาย ซึ่งค่าทดแทนกรณีนี้จะจ่ายให้กำหนดเวลา 10 ปี

3) ค่าทดแทนสำหรับผู้เสียหายที่เป็นเด็ก ผู้ที่ได้รับการคุ้มครองคือ ผู้ที่อายุต่ำกว่า 15 ปี ลงมา การพิจารณาคำนวณค่าทดแทนให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ โดยพิจารณาจากความยากลำบากในการดำรงชีวิต การหยุดชะงักในการเจริญเติบโตและศึกษาเล่าเรียน ความยุ่งยากในการเลี้ยงดู และข้อควรพิจารณาประการอื่น ๆ

4) ค่าทำศพ หมายถึง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศพของผู้เสียหายที่ตาย ตามประเพณีทางศาสนาของผู้เสียหายที่ตาย หรือตามประเพณีแห่งท้องถิ่น

ผู้เสียหายตามข้อ 1) ถึง 4) ต้องเป็นผู้เสียหายที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการพิจารณาสิทธิแล้ว จึงจะเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความคุ้มครอง

6.2.4.3 วิธีการและขั้นตอนในการได้รับค่าทดแทน

วิธีการและขั้นตอนในการได้รับค่าทดแทนนั้น ให้ผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณาสิทธิ เพื่อพิจารณาสิทธิของผู้เสียหายว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมจริงหรือไม่ ภายใต้หลักเกณฑ์การพิจารณาที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนด อาทิ เป็นผู้ที่อยู่อาศัยหรือเคยอยู่อาศัย หรือเคยทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเป็นผู้อาศัยในพื้นที่ที่กำหนดว่าเป็นแหล่งอุตสาหกรรม และเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากโรคอันเกี่ยวเนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งอุตสาหกรรมนั้น เป็นต้น

หากคณะกรรมการพิจารณาสิทธิ พิจารณาว่าผู้เสียหายที่ยื่นเรื่องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจริง ก็ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมตรวจสอบความถูกต้องและให้การรับรองว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนสิ่งแวดล้อม

หลังจากนั้นให้คณะกรรมการพิจารณาสิทธิจ่ายค่าทดแทนนี้ให้กับผู้เสียหาย แล้วให้รายงานให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอเรื่องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในฐานะผู้กำกับดูแลการจัดการและบริหารกองทุนสิ่งแวดล้อม

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาสิทธิมีคำวินิจฉัยว่า ผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่ยื่นเรื่องไว้ เป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและผู้เสียหายดังกล่าวไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ก็สามารถยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ (The Pollution Related Health Damage Grievance Board) ได้

สำหรับผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในส่วนภูมิภาคนั้นให้ยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณาสิทธิในระดับจังหวัดที่จะได้จัดตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาสิทธิของผู้เสียหายก่อนนำเสนอคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมตรวจสอบความถูกต้อง และให้การรับรองว่าเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความคุ้มครองในการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายนั้น ให้คณะกรรมการพิจารณาสิทธิระดับจังหวัดจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายต่อเมื่อได้รับคำรับรองจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมและหากผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการรับรองว่าเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความคุ้มครองก็อาจอุทธรณ์โดยส่งเรื่องอุทธรณ์ผ่านคณะกรรมการพิจารณาสิทธิระดับจังหวัด เพื่อนำเสนอคณะกรรมการอุทธรณ์ หรือยื่นเรื่องอุทธรณ์โดยตรงต่อคณะกรรมการอุทธรณ์เพื่อพิจารณาได้

เหตุผลที่ให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมก็เพื่อกลั่นกรองให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งหากผู้เสียหายไม่มีสิทธิอุทธรณ์เลยคำวินิจฉัยสั่งการก็จะเด็ดขาดอยู่เฉพาะแก่บุคคลเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น

อนึ่ง กรณีที่คณะกรรมการอุทธรณ์มีความเห็นยืนตามคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ผู้เสียหายก็ยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้

และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อม มีหลักการคุ้มครองเยียวยาช่วยเหลือผู้เสียหายด้วยนั้น ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลในลักษณะละเมิด กล่าวคือ ผู้เสียหายที่ยื่นเรื่องเพื่อขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนฯ แล้ว สามารถใช้สิทธิฟ้องของดำเนินคดีต่อผู้ที่กระทำละเมิด เป็นเหตุให้ผู้เสียหายได้รับความเสียหายไม่ว่าต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินได้ ไม่เป็นการซ้ำซ้อนกัน โดยถือว่าค่าทดแทนที่

ผู้เสียหายได้รับจากกองทุนฯ เป็นการได้รับเงินช่วยเหลืออย่างอื่นจากรัฐถือเป็นบริการสาธารณะ (public service) ที่รัฐจัดให้กับประชาชนอย่างหนึ่ง โดยอาศัยแนวคำพิพากษากฎีกา ดังนี้ คือ

คำพิพากษากฎีกาที่ 2435-437/2516 การที่ถูกจ้างถูกผู้อื่นทำละเมิดและนายจ้างได้จ่ายเงินทดแทนให้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานส่วนหนึ่งต่างหากนั้น ไม่มีผลถึงความรับผิดชอบของบุคคลในการละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ทำละเมิดและนายจ้างของผู้ทำละเมิดยังคงร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น

คำพิพากษากฎีกาที่ 2455/2519 (ประชุมใหญ่) แม้โจทก์เป็นข้าราชการได้รับเงินรักษาพยาบาลบุตรผู้เยาว์ ซึ่งถูกละเมิดจากทางราชการแล้ว ยังมีสิทธิที่จะเรียกร้องเอาค่ารักษาพยาบาลจากจำเลย ผู้ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดอีกได้

6.3 ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม

เมื่อประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรมขึ้นโดยเร็ว รูปแบบของการจัดตั้งกองทุนนี้ควรจะประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ
2. แหล่งที่มาของเงินทุน
3. ขอบเขตของการจ่ายเงินทดแทน
4. การบริหารกองทุนฯ

1. วัตถุประสงค์ของกองทุนฯ

วัตถุประสงค์ คือ การจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิต จากเขตมลพิษที่เกิดจากอากาศและน้ำในเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ครอบคลุมถึงการคุ้มครองและเยียวยา โดยผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย รวมทั้งจัดให้มีโครงการบางประเภทที่จำเป็นเพื่อการฟื้นฟูสภาพของผู้ป่วย และการสังฆกรรมสงเคราะห์ โดยมีรัฐบาลทำหน้าที่ดำเนินการบริหาร โรงงานอุตสาหกรรมและแหล่งกำเนิดมลพิษอื่น ๆ เป็นฝ่ายจ่ายค่าทดแทน

ตารางที่ 6.1 เปรียบเทียบวัตถุประสงค์ของ “กองทุนสิ่งแวดล้อม” กับ “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม”

วัตถุประสงค์	
กองทุนสิ่งแวดล้อม	กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม
<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย 2. ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น 3. ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้น มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้ 4. เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 5. เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน 	<ol style="list-style-type: none"> 1. จ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิตจากเขตรมลพิษที่เกิดจากอากาศและน้ำในเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ 2. ให้การคุ้มครองและเยียวยาบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม 3. จัดโครงการฟื้นฟูสภาพของผู้ป่วยและการสังคมสงเคราะห์ 4. เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของ “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กับ “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม” มีความแตกต่างกันในเรื่องการนำเงินของกองทุนไปใช้ตามวัตถุประสงค์ “กองทุนสิ่งแวดล้อม” มีวัตถุประสงค์โดยสรุป คือ เป็นเงินให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเอกชน นำไปเป็นเงินลงทุนและดำเนินการระบบกำจัดของเสียที่จะเป็นมลพิษทั้งทางน้ำและทางอากาศ ทั้งนี้เพื่อการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม

ส่วนวัตถุประสงค์ของ “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม” จะแตกต่างไปจากนั้น กล่าวคือ เพื่อช่วยเหลือ ทดแทนค่าเสียหายให้แก่บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษ รวมถึงการจัดโครงการแก้ไขฟื้นฟูสภาพของผู้เสียหาย และให้การสงเคราะห์

2. แหล่งที่มาของเงินทุน

ที่มาของแหล่งเงินทุนกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ในมาตรา 22 และในข้อ (3) ได้กำหนดแหล่งที่มาของเงินกองทุนมาจากค่าบริการและค่าปรับ ซึ่งเงินค่าบริการและค่าปรับดังกล่าว เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์อย่างหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้ ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) เงินค่าบริการตามหลักการนี้ หมายถึง ค่าตอบแทนที่ผู้ใช้บริการจ่ายให้กับผู้ให้บริการตามอัตราที่กำหนด ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กำหนดไว้ในมาตรา 88 และ 89 ที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ต้องจ่ายเงินค่าบริการในการใช้บริการสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษของระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ ส่วนค่าปรับหมายถึง การดำเนินการใดก็ตามที่ภาครัฐได้กำหนดค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการไว้ แต่ผู้ดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ไม่จ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ กฎหมายก็จะกำหนดค่าปรับไว้ ซึ่งมาตรา 90 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ใช้บริการบำบัดน้ำเสียรวมจะต้องจ่ายค่าบริการในการบำบัดน้ำเสียรวม หากไม่จ่ายหรือหลีกเลี่ยงหรือลักลอบปล่อยน้ำเสียหรือของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม จะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการที่กำหนดไว้จนกว่าจะปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ค่าบริการและค่าปรับดังกล่าวไม่อยู่ในขอบเขตของความรับผิดชอบที่โรงงานอุตสาหกรรมหรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งมลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหาย จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ควรจะให้ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการชดเชยช่วยเหลือ เยียวยาผู้เสียหายจากมลพิษ เพื่อเป็นการขยายขอบเขตของแหล่งที่มาของเงินกองทุน และเพื่อให้ต้นทุนของปัญหามลพิษมีความตระหนักมากขึ้นในการรักษาสิ่งแวดล้อมไม่ให้ได้รับผลกระทบเสียหาย เพราะนอกจากจะต้องเป็นผู้ชดเชยค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังต้องรับผิดชอบกฎหมายกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษอีก ซึ่งถือเป็นค่าใช้จ่ายซ้ำซากที่เจ้าของหรือผู้ประกอบการแหล่งกำเนิดมลพิษไม่อยากจะจ่าย อันจะเป็นมาตรการอีกทางหนึ่งในการป้องกันปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม

ตามกฎหมาย The Pollution Related Health Damage Compensation Law ของประเทศญี่ปุ่น ใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ Polluter Pays Principle โดยการเก็บรวบรวมเงินจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าสะสมในกองทุนทดแทนตามอัตราส่วนของมลพิษที่โรงงานปล่อยออกมา ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการนี้ แหล่งที่มาของกองทุนส่วนหนึ่งจึงควรมาจากแหล่งกำเนิดของมลพิษ ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดแหล่งกำเนิดมลพิษไว้ว่า หมายถึง ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ ซึ่งตาม “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม” นี้จะหมายถึงเฉพาะ โรงงานอุตสาหกรรม

สาเหตุการมุ่งเก็บเงินจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นหลักก็เพราะว่า โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษหลักที่มีปริมาณมากที่สุดและส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมมากที่สุด เช่น มีผลกระทบต่อ ดิน น้ำ และอากาศ ซึ่งถือเป็นสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติที่สำคัญและจำเป็นต่อมนุษย์อย่างยิ่ง ในการประกอบกิจการ โรงงานแต่ละประเภทจำเป็นต้องมีการใช้พลังงานในรูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่น การเผาไหม้และการใช้สารเคมีในการทำปฏิกิริยา กรรมวิธีที่ใช้ในการผลิตนอกจากจะก่อให้เกิดผลผลิตที่ต้องการแล้วยังมีส่วนทำลายสภาพแวดล้อมในเวลาเดียวกันอีกด้วย โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีวิทยาการสมัยใหม่ในการดำเนินการและการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้ธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ได้รับความเสียหายในปริมาณที่เพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี จนเกินกำลังที่สิ่งแวดล้อมและธรรมชาติจะกลับสู่สภาพดั้งเดิมได้ เป็นผลทำให้ธรรมชาติถูกทำลายไปมากที่สุด ในปัจจุบันการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมใช้สารเคมีหรือวัตถุมีพิษแล้วปล่อยลงสู่แม่น้ำ คู คลอง หรือเป็นก๊าซพิษที่ถูกระบายไปตามอากาศ ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพอนามัยของมนุษย์เป็นอย่างมาก ดังตัวอย่างของประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกาหรือประเทศญี่ปุ่นก็ตาม ที่ประชาชนและสิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบจากโรงงานอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก

มาก จนทำให้เกิดกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหลายฉบับที่ครอบคลุมทุกแง่มุมของปัญหา รวมถึงกองทุนทดแทนปัญหามลพิษ

เป็นที่ยอมรับกันว่าโรงงานอุตสาหกรรมเป็นมูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม โดยกระบวนการผลิตของกิจการบางประเภท ที่ใช้สารเคมีที่เป็นพิษทำให้สภาวะแวดล้อมได้รับผลกระทบและแปรสภาพเป็นพิษ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของบุคลากรในโรงงานและประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง

สำหรับวิธีการเก็บรวบรวมเงินเข้ากองทุนนั้น ควรพิจารณาจากประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม เพราะมีทั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่เปิดดำเนินการแล้ว และโรงงานอุตสาหกรรมที่ขอจัดตั้งใหม่ โดยได้แยกตามประเภท ดังนี้

1. โรงงานอุตสาหกรรมที่เปิดดำเนินการแล้วตามกฎหมาย และโรงงานอุตสาหกรรมนั้นเป็นโรงงานประเภท ชนิด และขนาดของโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงสามารถดำเนินการได้ ซึ่งใบอนุญาตดังกล่าวนี้กฎหมายให้ใช้ได้จนถึงวันสิ้นปีปฏิทินแห่งปีที่ 5 นับแต่ปีที่เริ่มประกอบกิจการ เว้นแต่จะมีการย้ายโรงงาน หรือเลิกประกอบกิจการโรงงาน เมื่อครบกำหนดตามใบอนุญาตแล้ว ผู้ประกอบกิจการต้องขอต่อใบอนุญาตประกอบการ ตามมาตรา 14, 15 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ดังนั้น การเก็บเงินค่าธรรมเนียมเข้าสู่ “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม” จึงสามารถกระทำได้ พร้อมกับการพิจารณาต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม

2. โรงงานอุตสาหกรรมที่เปิดดำเนินการใหม่ และเป็นประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับการอนุญาตก่อนถึงจะเปิดดำเนินการได้ ตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ.2535 และหากโรงงานนั้นยังไม่ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตามกฎหมาย การเก็บเงินค่าธรรมเนียมเข้าสู่กองทุนทดแทนฯสามารถกระทำได้ ในขั้นตอนของการออกใบอนุญาตการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม

สำหรับการคำนวณค่าการเก็บเงินค่าธรรมเนียมเข้าสู่ “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม” นั้น เป็นรายละเอียดปลีกย่อยนอกเหนือจากงานวิจัยนี้ จึงไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้ เห็นควรเป็นการศึกษาในอีกประเด็นหนึ่งต่างหาก

นอกจากการรวบรวมเงินเข้ากองทุนโดยเก็บจากแหล่งกำเนิดมลพิษคือ โรงงานอุตสาหกรรมแล้ว ที่มาของเงินกองทุนยังมีแหล่งที่มาอื่น ๆ อีก คือ

1. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งอยู่ในรูปของงบประมาณแผ่นดินในกำหนด 5 ปี

2. เงินที่ได้รับการบริจาค หรือเงินช่วยเหลืออื่น ๆ จากบุคคล องค์กรทั้งในและต่างประเทศ

3. เงินดอกเบี้ยและผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ

ตารางที่ 6.2 เปรียบเทียบแหล่งที่มาของเงินทุน “กองทุนสิ่งแวดล้อม” กับ “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม”

แหล่งที่มาของเงินทุน	
กองทุนสิ่งแวดล้อม	กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม
1. เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด	1. การจัดเก็บเงินจากแหล่งกำเนิดมลพิษคือแหล่งอุตสาหกรรมที่แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ โรงงานอุตสาหกรรมที่เปิดดำเนินการแล้วตามกฎหมาย โดยการจัดเก็บเมื่อโรงงานต้องขอต่อใบอนุญาตประกอบการเมื่อครบกำหนด 5 ปี และโรงงานอุตสาหกรรมประเภทเปิดดำเนินการใหม่ ที่ต้องขออนุญาตก่อนจึงสามารถเปิดดำเนินการได้
2. เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535	2. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในรูปของงบประมาณแผ่นดิน ในกำหนด 5 ปี
3. เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้	3. เงินที่ได้รับการบริจาค หรือเงินช่วยเหลืออื่น ๆ จากบุคคล องค์กรทั้งในและต่างประเทศ
4. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ	4. เงินดอกเบี้ยและผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ
5. เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาล ต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ	
6. เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้	
7. เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้	

แหล่งที่มาของเงิน “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม” ที่แตกต่างอย่างชัดเจนจาก “กองทุนสิ่งแวดล้อม” คือ กองทุนช่วยเหลือฯ จัดเก็บเงินจากโรงงานอุตสาหกรรมโดยตรงทุกโรงงานไม่ว่าแหล่งอุตสาหกรรมนั้นจำทำผิดตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมและ

รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หรือไม่ก็ตาม โดยจัดเป็นค่าธรรมเนียมก่อนต่อใบอนุญาตสำหรับโรงงานที่เปิดดำเนินการแล้ว และจัดเก็บค่าธรรมเนียมก่อนการอนุญาตให้เปิดกิจการสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่ยังมิได้เปิดให้ดำเนินการ

กรณีที่กองทุนช่วยเหลือฯ ยังต้องขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่นั้น เนื่องจากต้องการสร้างความเข้มแข็งและมั่นคงให้กองทุนก่อนเพื่อสามารถดำเนินการและบริหารกองทุนได้ โดยรัฐให้การอุดหนุนเงินทุนในรูปของงบประมาณแผ่นดินในกำหนดระยะเวลา 5 ปี อย่างไรก็ตามรัฐไม่ควรจ่ายเงินอุดหนุนมากเกินไปกว่า 20 % ของเงินกองทุนทั้งหมด และภายใน 5 ปีนั้น ก็ควรที่จะลดหลั่นเงินอุดหนุนลงเรื่อย ๆ ทั้งนี้ เพื่อยึดหลัก 2 ประการ คือ

1. รัฐสวัสดิการ ที่รัฐไม่ควรมองข้ามสวัสดิภาพและสวัสดิการของบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษ ที่บางครั้งต้องสูญเสียโอกาสในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการดำรงชีพ การประกอบอาชีพ สุขภาพอนามัย เป็นต้น ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องให้การสนับสนุนเงินงบประมาณดังกล่าวเข้าสมทบกองทุน

2. หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) กล่าวคือ ภายหลังจากที่รัฐช่วยสนับสนุนเงินงบประมาณ 5 ปี ลดหลั่นเปอร์เซ็นต์ของจำนวนปริมาณเงินลงเรื่อย ๆ นั้น เจ้าของแหล่งอุตสาหกรรมที่เป็นต้นเหตุของปัญหามลพิษนั้นจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบเต็มตัว ทั้งนี้เพื่อไม่เป็นการผลักภาระให้กับภาษีของประชาชนที่รัฐต้องมาจ่ายให้กับบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษ รัฐเป็นเพียงแต่ผู้สนับสนุนในขั้นแรกเท่านั้น

3. ขอบเขตของการจ่ายเงินทดแทน

การจ่ายค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายให้กับประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากโรงงานอุตสาหกรรม สามารถแบ่งแยกออกเป็น 2 กรณี คือ

1. ความเสียหายที่เห็นได้ชัดเจนและเกิดขึ้นในทันที เป็นความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน เช่น เกิดอุบัติเหตุทำให้ควันพิษกระจายไปทั่วบริเวณทำให้คนงานหรือบุคคลที่อยู่ใกล้เคียงได้รับอันตราย หรือโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยสารพิษออกสู่แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ไร่ นา พืช สวน เป็นต้น เสียหาย

2. ความเสียหายที่เห็นไม่ชัดเจน หรือบางทีความเสียหายที่ต้องใช้เวลาถึงปรากฏผลขึ้น ความเสียหายประเภทนี้เป็นความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และจิตใจ ซึ่งบางครั้งก็ยากต่อการพิสูจน์ว่าอาการป่วยนั้นเป็นสาเหตุมาจากการได้รับผลกระทบจากโรงงานนั้น ๆ ดังนั้น เพื่อเป็นการให้ครอบคลุมปัญหา จึงควรบัญญัติกฎหมายกำหนดระยะเวลาโดยให้การคุ้มครองรวมถึงบุคคลที่เคลือบภัย

อยู่บริเวณใกล้เคียง / เคยอาศัยอยู่ในบริเวณหรือในโรงงานอุตสาหกรรม ไม่ใช่จะทำให้การคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงหรือในบริเวณหรือในโรงงานในขณะนั้นเท่านั้น ตัวอย่างเช่น นายแดง เคยอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยควันพิษออกสู่อากาศ และได้รับเอาควันพิษนั้นเข้าสู่ร่างกายเป็นเวลาหลายปีและในขณะนั้นอาการป่วยของโรคยังมีได้กำเริบต่อมาได้ย้ายที่อยู่ จนหลายปีต่อมาได้ป่วยเป็นโรคจากควันพิษนั้น และเมื่อเข้ารับการตรวจจากแพทย์ก็ได้รับใบรับรองจากแพทย์ว่าป่วยเป็นโรคเพราะได้รับสารพิษ (ซึ่งเป็นสารพิษชนิดเดียวกับที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยออกมา) เช่นนี้ กฎหมายควรจะให้การคุ้มครองที่ทั่วถึง ในกรณีเช่นนี้ ถ้านายแดงนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล ถึงแม้บางครั้งจะเป็นการยากในการชักนำพยานหลักฐานให้ศาลเชื่อได้อย่างชัดเจนว่าได้รับสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมนั้นจริง หรือบางกรณีก็เป็นการยากต่อการพิสูจน์ หากว่าบริเวณที่นายแดงอาศัยอยู่นั้นมีโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยควันพิษชนิดเดียวกันนั้นมีอยู่หลายโรงงาน ไม่สามารถบ่งบอกได้ว่าสารพิษที่นายแดงได้รับนั้นมาจากแหล่งกำเนิดมลพิษใดแน่

ด้วยเหตุดังกล่าว ขอบเขตของการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษจึงควรให้การคุ้มครองที่ครอบคลุมถึงบุคคลที่เคยอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงหรือภายในโรงงานในช่วงระยะเวลาที่อาจเกิดโรคขึ้นได้ ส่วนการจ่ายเงินทดแทนเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเจ้าหน้าที่บริหารกองทุนหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องพิสูจน์และตรวจสอบความเสียหายต่าง ๆ ที่ผู้เสียหายนำมาแสดง เช่นว่าใบรับรองผลการตรวจของแพทย์ ช่วงระยะเวลาของการเกิดโรคกับช่วงเวลาของการอยู่อาศัยในบริเวณนั้น เมื่อข้อมูลที่นำมาพิสูจน์แล้วว่าจริงตามนั้น จึงจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ส่วนอัตราค่าเสียหายให้ขึ้นอยู่กับสภาพความเสียหายตามกฎหมายที่กำหนดไว้

สำหรับกระบวนการได้รับค่าทดแทน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน ประเภทของค่าทดแทน วิธีการและขั้นตอนในการได้รับค่าทดแทนนั้น แนวทางและหลักเกณฑ์จะเหมือนกับแนวทางแรก (ความเป็นไปได้ในการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม) เช่น การกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุน เกณฑ์อายุในการแบ่งระหว่างวัยเด็กกับวัยผู้ใหญ่ ชั้นของผู้เสียหาย การคำนวณค่าเสียหาย ประเภทของค่าทดแทน วิธีการและขั้นตอนในการได้รับค่าทดแทน เป็นต้น

กรณีเมื่อเกิดปัญหามลพิษแก่บุคคลในโรงงานอุตสาหกรรมขึ้น ผู้ได้รับความเสียหายจะรับค่าสินไหมทดแทนจากกองทุนทดแทนตามกฎหมายแรงงานหรือจากกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม ปัญหาข้อนี้สามารถแก้ไขได้โดยการบัญญัติข้อกำหนดไว้ใน “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม” โดยให้ทดแทนเฉพาะแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบที่ไม่ใช่บุคคลในโรงงานอุตสาหกรรม ส่วนคนงานใน

โรงงานอุตสาหกรรมให้รับเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติแรงงานตามเดิม ทั้งนี้การจ่ายเงินทดแทนแก่บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษนั้นควรกำหนดวงเงินไว้ในอัตราที่สูง และคุ้มครองถึงอนาคตของผู้เสียหายด้วย

อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของกฎหมายกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม ควรใช้กฎหมายของกองทุนมลพิษของญี่ปุ่นเป็นแบบอย่าง รวมถึงกฎเกณฑ์ความเสียหายของผู้ได้รับผลกระทบ การรับรองผู้เสียหายจากมลพิษแยกตามประเภทของมลพิษ

สำหรับปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบต่อธรรมชาติสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูหรือแก้ไขปัญหาล้างแควล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรมไม่ต้องมีขอบเขตครอบครองถึง เพราะอยู่ในหลักเกณฑ์ที่มีอยู่แล้วในกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ที่ให้การคุ้มครองและแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมดังกล่าว ดังนั้น ขอบเขตของการจ่ายค่าทดแทนจึงควรมีเฉพาะความเสียหายที่เกิดแก่บุคคลเป็นหลัก

4. การบริหารกองทุนฯ

การบริหารกองทุนฯ นั้นประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกองทุนทดแทนฯ ทั้งนี้โดยเทียบเคียงกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้บริการตามกฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของประเทศญี่ปุ่น ในส่วนของคณะกรรมการกองทุนฯ นี้ นอกจากหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการแล้ว ควรให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการด้วยในทุกชุด อาจมาในรูปแบบของตัวแทนหรือการสรรหา ทั้งนี้เนื่องจากความจริงที่ผ่านมามีปรากฏว่าคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้น เป็นคณะกรรมการที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น ถึงแม้จะมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ก็ตาม เพราะในอดีตที่ผ่านมาเมื่อเกิดปัญหาผลกระทบทางด้านมลพิษขึ้นกับประชาชน พวกเขาจะได้รับความยากลำบากในการเรียกร้องสิทธิค่าเสียหายต่อองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความยากลำบากในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม อำนาจการจัดการทุกอย่างอยู่ในกำมือของฝ่ายรัฐทั้งสิ้น พวกเขาขาดตัวแทนที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการเป็นคณะกรรมการบริหารกองทุน ดังนั้น ในคณะกรรมการกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ตัวแทนของภาคประชาชนต้องได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการ ทั้งนี้เพื่อเป็นตัวแทนในการเรียกร้องสิทธิและ

ดำเนินการให้กับประชาชนผู้เสียหายและได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษ คณะกรรมการในส่วนของภาครัฐควรประกอบไปด้วย

1. โดยที่ประเทศไทยมีสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่จัดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้สอดคล้องกับนโยบายต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้งการติดตามประเมินผล ประสานการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ เป็นไปตามกฎหมาย ติดตามตรวจสอบและจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีอำนาจเสนอแนะนโยบาย แนวทาง และประสานการบริหารและจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการระดมเพื่อกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงควรขยายอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานนี้ทำหน้าที่ในการวิจัยเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับสาเหตุที่ทำให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ โดยการปรับปรุงกฎหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่รวมถึงเรื่องกองทุนฯ ด้วย

2. จัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาสิทธิของกองทุนฯ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาสิทธิของผู้เสียหายและค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย และการจ่ายเงินทดแทนให้กับผู้เสียหาย รวมถึงการดูแลรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการฟื้นฟูสุขภาพและสมรรถภาพผู้เสียหาย และโครงการสงเคราะห์ผู้เสียหาย โดยอนุคณะกรรมการชุดนี้ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในทางวิชาชีพต่าง ๆ เช่น

2.1 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นผู้ดำเนินงานเกี่ยวกับเงินกองทุนไม่ว่าจะเป็นการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการจ่ายเงินทดแทน

2.2 นักวิทยาศาสตร์ เพราะเป็นผู้มีความรู้ทางวิชาชีพที่จะวินิจฉัยมลพิษของสารพิษที่เกิดจากกระบวนการ หรือการดำเนินการในแหล่งต่าง ๆ ได้

2.3 แพทย์ เพราะเป็นผู้มีวิชาชีพที่จะวินิจฉัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย กับมลพิษในสิ่งแวดล้อม

2.4 นักกฎหมาย เนื่องจากต้องมีการพิจารณาถึงความถูกต้องของเอกสารที่ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือไม่อย่างไร รวมทั้งให้คำปรึกษาถึงปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

2.5 นักสังคมสงเคราะห์ เพราะเป็นผู้รู้ถึงความสัมพันธ์ของปัญหาสังคมกับชีวิตประจำวันของผู้เสีย ตลอดจนแนวทางการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้เสียหายว่าควรดำเนินการอย่างไร ภายใต้หลักเกณฑ์แห่งวิชาชีพ

การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาสิทธิให้จัดตั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เนื่องจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้น ครอบคลุมในทุกภูมิภาคของประเทศ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาสิทธิส่วนกลาง และคณะกรรมการพิจารณาสิทธิส่วนภูมิภาค (ระดับจังหวัด) โดยส่วนภูมิกานั้นควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชนและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ทุกกระทรวง ในฐานะที่เป็นหัวหน้าของจังหวัดด้วย

สำหรับคณะกรรมการควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น

3. คณะกรรมการกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่ตรวจสอบ และให้การรับรองว่าเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนฯ

4. คณะกรรมการกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่กำกับจัดการและบริหารกองทุน

5. คณะกรรมการอุทธรณ์ ทำหน้าที่รับคำอุทธรณ์จากผู้เสียหายที่ไม่ได้รับการรับรองให้เป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษหรือผู้เสียหายที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการอุทธรณ์ ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ กฎหมาย ผู้มีความรู้ความสามารถในทางวิชาชีพอื่น ๆ และตัวแทนภาคประชาชน ที่มีการคัดเลือกหรือสรรหาเข้ามา

ตารางที่ 6.3 เปรียบเทียบคณะกรรมการบริหาร “กองทุนสิ่งแวดล้อม” กับ “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม”

คณะกรรมการบริหาร	
กองทุนสิ่งแวดล้อม	กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม
1. ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ	1. นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
2. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	2. ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
3. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	3. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ
4. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ	4. อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม
5. อธิบดีกรมการปกครอง	5. อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ
6. อธิบดีกรมบัญชีกลาง	6. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ เช่น นักวิทยาศาสตร์ แพทย์ นักกฎหมาย นักสังคมสงเคราะห์ นักวิชาการ เป็นต้น
7. อธิบดีกรมโยธาธิการ	7. ตัวแทนภาคประชาชนจำนวนกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ
8. อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม	8. และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ
9. อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี	
10. อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ	
11. อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	
12. และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการ	
13. และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ	

นอกจากคณะกรรมการบริหาร “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม” ที่มีอำนาจในการบริหารจัดการกองทุน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แล้ว ยังต้องมีคณะกรรมการพิจารณาสิทธิทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยส่วนกลางมีเจ้าหน้าที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน ส่วนภูมิภาคมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

สำหรับอนุกรรมการประกอบไปด้วยนักวิชาชีพต่าง ๆ เช่น นักวิทยาศาสตร์ แพทย์ นักกฎหมาย นักสังคมสงเคราะห์ นักวิชาการ เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องมีตัวแทนภาคประชาชนกึ่งหนึ่งของคณะอนุกรรมการทั้งหมดเป็นอนุกรรมการ

หากผู้เสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการพิจารณาสิทธิ ก็ให้ยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ซึ่งคณะกรรมการฯ ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิชาชีพสาขาต่าง ๆ เช่น นักวิทยาศาสตร์ แพทย์ นักกฎหมาย นักสังคมสงเคราะห์ นักวิชาการ เป็นต้น และตัวแทนภาคประชาชนจำนวนกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมดเป็นกรรมการ

ตามวัตถุประสงค์ของ “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม” คือ การจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย รวมถึงการฟื้นฟูสภาพของผู้ป่วยและการสังคมสงเคราะห์ เปรียบเทียบกับกองทุนของญี่ปุ่น ปัญหามลพิษที่เกิดจากอากาศและน้ำในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ การคุ้มครองของกฎหมายเฉพาะผู้เสียหายที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากมลพิษทางอากาศ คือคนที่เคยอาศัยหรือทำงานอยู่ในบริเวณนั้น ส่วนมลพิษทางน้ำนั้นเป็นปัญหาที่ง่ายต่อการพิสูจน์สามารถระบุได้เลยว่าโรคที่เป็นนั้นเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษใด จึงไม่มีกฏเกณฑ์การพิจารณาที่แน่นอน ส่วนค่าทดแทนความเสียหายประกอบด้วยค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายอันเนื่องด้วยการรักษาพยาบาล ค่าทดแทนกรณีพิการ ซึ่งแบ่งชั้นของความพิการไว้ 4 ประเภท คือ ผู้พิการ 100% ผู้พิการ 80% ผู้พิการ 50% และผู้พิการระดับ 30% การทดแทนตามชั้นของความพิการ ค่าทดแทนกรณีผู้เสียหายไร้คนอุปการะ ค่าทดแทนสำหรับทายาท ค่าทดแทนเลี้ยงดูกรณีผู้เสียหายเป็นเด็ก ค่าทดแทนกรณีเปลี่ยนที่รักษาพยาบาล และค่าทำศพ นอกจากค่าทดแทนความเสียหายแล้วยังต้องจัดให้มีโครงการสังคมสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบ ค่าใช้จ่ายทั้งหมดนี้รวบรวมมาจากเจ้าของหรือผู้ประกอบการหรือผู้ก่อมลพิษให้เกิดขึ้น ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 7

สรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุป

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหามลพิษจากภาคอุตสาหกรรมและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับคนงานและประชาชน ปัญหาในการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในเรื่องของกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมถึงศึกษาถึงแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้ง “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหา มลพิษทางอุตสาหกรรม”

จากการศึกษาสรุปได้ว่า ผลกระทบของการผลิตภาคอุตสาหกรรมทำให้สภาวะแวดล้อมและระบบนิเวศน์เป็นพิษ มนุษย์ได้รับผลกระทบโดยตรง โดยเฉพาะคนงานในโรงงานและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงในปัจจุบัน ดังกรณีหลาย ๆ อย่างตามที่ปรากฏเป็นข่าวทั้งตามหน้าหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ ในการศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษากรณีตัวอย่าง 2 แหล่งอุตสาหกรรม คือ โรงผลิตไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง และโรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด ซึ่งทั้งสองอุตสาหกรรมได้ส่งผลกระทบต่อคนงานและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง พอสรุปผลกระทบของปัญหาได้ ดังนี้

1. มลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งมลภาวะทางอากาศ ทางน้ำ ทางดิน เป็นมลพิษที่เกิดจากก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ จากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าถ่านหินลิกไนต์ ส่งผลให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงรอบ ๆ โรงไฟฟ้าเจ็บป่วยด้วยโรกระบบทางเดินหายใจ ปอดอักเสบเรื้อรัง ที่รักษาไม่หายก็เสียชีวิตพร้อมรอยคน พิษผลการเกษตรได้รับความเสียหาย สัตว์เลี้ยงล้มตายเป็นจำนวนมาก

2. มลภาวะที่เกิดจากโรงงานทอผ้ากรุงเทพ ส่งผลกระทบต่อคนงานในโรงงานเพราะกระบวนการผลิตจะมีการปั่นด้าย ทอเส้นด้าย ทอผ้า โดยมีฝ้ายเป็นวัสดุสำคัญในการปั่นให้เป็นเส้นด้าย ทำให้เกิดปริมาณฝุ่นฝ้ายในบรรยากาศภายในห้องทำงานมีปริมาณความเข้มข้นเกินมาตรฐานกำหนด ทำให้ในเวลาระยะเวลาคนงานได้รับเอาฝุ่นเข้าไปในปอดและป่วยเป็นโรค “บิสซิโนซิส” (Byssinosis) เกิดอาการเจ็บป่วยบ่อย เป็นโรกระบบทางเดินหายใจ มีการหายใจติดขัด เหนื่อยหอบ ไอเรื้อรัง บางทีก็เป็นไข้หนาวสั่น มีอาการเจ็บป่วยที่รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ อวัยวะภายในถูกทำลายไปจนเสียหาย โดยเฉพาะ

ปอดที่ใช้การไม่ได้แบบถาวร ไม่สามารถฟื้นฟูให้กลับเป็นสภาพปกติดังเดิมได้อีก ต้องทุกข์ทรมานกับโรคที่เป็นอยู่และต้องรักษาตัวไปตลอดชีวิต

นอกจากจะได้รับผลกระทบที่เกิดต่อร่างกาย โดยเจ็บป่วยเป็นโรคตามอาการของโรคนั้น ๆ แล้ว สำหรับคนงานเมื่อมีอาการเจ็บป่วยที่รุนแรงขึ้นสุดท้ายก็ต้องถูกไล่ออกจากงาน ทำให้ครอบครัวขาดรายได้ การรักษาตัวรักษาโรคจากเงินที่เคยได้รับจากกองทุนทดแทน ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ก็ต้องสูญเสียไปด้วย สำหรับเงินประกันสังคมที่ได้รับก็เป็นเพียงเงินน้อยนิด ไม่พอแม้แต่เป็นค่ายา โดยเฉพาะหากต้องถูกปรับออกจากงานแล้วและต้องการจะยังใช้สิทธิของกองทุนประกันสังคมอยู่ก็จะต้องจ่ายเงินเบี้ยประกันสังคมด้วยตนเองและเงินเบี้ยประกันนั้นต้องจ่ายเป็นสองเท่า ซึ่งเป็นภาระของผู้ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก บางครั้งค่ารักษาพยาบาลอาการเจ็บไข้ที่เรื้อรังต้องจ่ายเป็นวงเงินที่สูงกว่าที่ได้รับจากกองทุนประกันสังคม จึงเป็นภาระส่วนเกินที่ผู้ได้รับผลกระทบต้องรับเอง เป็นผลทำให้ครอบครัวได้รับความยากลำบากในการดำรงชีวิตอย่างมาก ส่งผลให้สภาพจิตใจท้อแท้ หมดหวัง หมดกำลังใจ เพราะความเดือดร้อนและรำคาญจากสภาพโรคที่เป็นอยู่ สังคมรังเกียจ ไม่สามารถกลับไปทำงานได้อีกดังเดิม ทั้งไม่มีแรงที่จะไปประกอบอาชีพใหม่เพราะสภาพร่างกายไม่เอื้ออำนวย ประกอบกับผู้ได้รับผลกระทบเป็นบุคคลที่ยากจน เมื่อไม่สามารถทำมาหากินประกอบอาชีพได้ผลกระทบก็จะเกิดกับครอบครัวด้วย ซึ่งเป็นผลกระทบทางอ้อม

อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาทั้งสอง บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมทั้งโรงไฟฟ้าแม่เมาะ และโรงงานทอผ้ากรุงเทพ ก็ได้รวมตัวกันเพื่อรักษาและเรียกร้องสิทธิของตนเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินค่าชดเชยและค่าเสียหาย แต่การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายก็เป็นการยากลำบากสำหรับประชาชนที่ด้อยการศึกษา ด้อยโอกาสในมิติด้านต่าง ๆ ที่จะไปต่อสู้กับนายทุนผู้เพียบพร้อมไปด้วยเงินทุน มีศักยภาพจ้างทนายความที่มีความสามารถความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทั้งรู้จักมักคุ้นกับเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ประชาชนที่ไปฟ้องร้องเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษได้รับความยากลำบากและการจะชนะคดีจึงพลอยเป็นเรื่องยากไปด้วย ส่วนที่ชนะและได้รับเงินค่าชดเชยมาก็ไม่เพียงพอและเป็นธรรมกับบุคคลผู้ได้รับผลกระทบ เพราะหลายคนในสองกรณีศึกษานี้ต้องล้มตายไปเป็นจำนวนมาก ที่สำคัญกว่านั้นคือคนที่เจ็บป่วยเรื้อรังไม่สามารถประกอบอาชีพอะไรได้ต้องเป็นภาระของครอบครัว อาการป่วยที่ต้องทนทุกข์ทรมานจนกว่าจะตายโรคที่เป็นอยู่ถึงจะหาย ชั่วชีวิตที่เหลืออยู่จะต้องวนเวียนเข้าออกโรงพยาบาลตลอด ค่ายา ค่ารักษาตัว ค่าเดินทาง ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นภาระที่ผู้ได้รับผลกระทบต้องแบกรับกับชะตากรรมที่พวกเขาเองไม่ได้ก่อและไม่เต็มใจรับ เพราะฉะนั้น เงินเพียงน้อยนิดที่ได้รับมาด้วยความยากลำบากที่ต้องพบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย จึงไม่สามารถเยียวยาและแก้ไขปัญหาของพวกเขาได้ในระดับที่เพียงพอ

ดังนั้น แสดงให้เห็นว่ามาตรการทางด้านกฎหมายทั้งหลาย กระบวนการยุติธรรม และหน่วยงานภาครัฐไม่สามารถให้การเยียวยา แก่ไข การให้การช่วยเหลือ พี่นฟู บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาหมอลพิษจากกรณีตัวอย่างทั้ง 2 กรณีได้ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบต้องดิ้นรน กระเสือกกระสนต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิและความยุติธรรมด้วยตนเองด้วยความยากลำบากอย่างยิ่ง เพราะข้อจำกัดของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่มาก เป็นภาระที่ต้องแบกรับไว้ด้วยความไม่เต็มใจและเป็นภาระจากปัญหาที่ตนเองมีได้ก่อ

การแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐควรเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแก้ไข โดยเริ่มที่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายตามข้อเสนอแนะที่ได้ปรากฏตามงานศึกษาวิจัยนี้ คือ การจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบปัญหาหมอลพิษ หรือการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่เดิม ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามแนวคิด “สวัสดิการสังคม” ของรัฐ ที่มีแนวคิดที่ รัฐจำเป็นต้องเข้ามาดูแลแก้ไขให้บุคคล (แรงงาน) สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ให้เป็นปัญหาต่อสังคม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมโดยรวม รัฐจึงจำเป็นต้องจัดระบบคุ้มครองทางสังคมแก่บุคคล (กำลังแรงงาน) ที่ประสบปัญหา ซึ่งสวัสดิการสังคมของรัฐนี้ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับ

ในส่วนของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นฉบับล่าสุด ที่มี “กองทุนสิ่งแวดล้อม” แต่ก็มีวัตถุประสงค์ที่เน้นเรื่องการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก ตามมาตรา 23 ที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 ทำให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวมิได้ครอบคลุมไปถึง พิษผลการเกษตร สัตว์เลี้ยงและบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เมื่อได้รับความเสียหายหรือเจ็บป่วย ผู้ได้รับผลกระทบต้องได้รับความลำบากอย่างมากในการที่ต้องปฏิบัติตามกระบวนการของกฎหมาย เช่น การฟ้องร้องทั้งทางแพ่ง อาญาและกฎหมายปกครองต่อบุคคลผู้เป็นเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือกรณีคนงานในโรงงานเมื่อเจ็บป่วยได้รับคำรักษาพยาบาลจากกองทุนทดแทน เมื่อออกจากงานก็ได้รับจากกองทุนประกันสังคม แต่เงินที่ได้มานั้นเป็นเพียงเงินน้อยนิดเมื่อจะต้องใช้เงินนั้นเป็นค่ารักษาตัวจากการเจ็บป่วยและเป็นค่าใช้จ่ายเลี้ยงดูครอบครัว ขาดโอกาส ขาดรายได้ แลมต้องเป็นภาระต่อสังคมและก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมา

ดังนั้น ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกองทุนสิ่งแวดล้อม บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจึงไม่ได้รับการคุ้มครอง กฎหมายอื่นที่มีอยู่ยังไม่ใช้การแก้ไขปัญหาและเยียวยาเขาเหล่านั้นได้อย่างทันทั่วทั้ง เพราะการฟ้องร้องตามกระบวนการทางศาลต้องใช้เวลาและยังต้องมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการฟ้องร้องคดี เช่น การวางค่าธรรมเนียมต่อศาล ค่าเดินทาง ค่าอาหารและอื่น ๆ ผู้ฟ้องหรือ โจทก์ปกติก็เป็นคนยากจนด้วยฐานะทางการเงินอยู่แล้ว จึงเป็นการลำบากที่ต้องหาเงินมา

เป็นค่าใช้จ่ายเหล่านี้ จึงเห็นควรมีการจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ เพื่อการอำนวยความสะดวกและลดปัญหา อุปสรรค ขั้นตอนต่าง ๆ จากข้อจำกัดของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษต้องประสบอยู่

จากอุปสรรคและปัญหาดังกรณศึกษาดังกล่าวข้างต้น ทำให้บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาและเยียวยา ทั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานและกระบวนการยุติธรรม อีกทั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ก็มิได้ให้การคุ้มครองและครอบคลุมถึงบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาล้างแฉิมเป็นพิษ และกองทุนทดแทนอื่น ๆ ก็มิได้แก้ปัญหให้กับผู้ได้รับผลกระทบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ามีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ เพื่อเป็นการช่วยเหลือ เยียวยา แก้ไข และฟื้นฟู บุคคลผู้ได้รับผลกระทบ ทั้งความเสียหายที่มีต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ และอนามัยจากปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ทั้งนี้โดยศึกษา “กฎหมายกองทุนค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ” (Compensation Fund) ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่ประสบปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งมาตรการทางกฎหมาย ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถคลี่คลายไปในทางที่ดีและยังได้พัฒนาเป็นแนวทางในการป้องกันปัญหาต่อไปในอนาคต กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีลักษณะการเยียวยาและคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้เสียหายจากปัญหาล้างแฉิมเป็นพิษ และกฎหมายฉบับนี้มีประสิทธิภาพอย่างมากในการบังคับใช้และเป็นประโยชน์อย่างมากในการแก้ไขปัญหามลพิษของโรงงานหรืออุตสาหกรรม สามารถนำมาเป็นแบบอย่างสำหรับประเทศไทยในการจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ได้รับความเสียหายจากผลกระทบทางมลพิษเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพื่อการแก้ไขปัญหที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษที่ประสบอยู่ให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม สามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม

7.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลของการศึกษาดังกล่าวผู้เขียนใคร่ขอเสนอแนะ ดังนี้

7.2.1 การจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบปัญหามลพิษ

รูปแบบของการจัดตั้งกองทุน ควรประกอบด้วย

- 1) วัตถุประสงค์ของกองทุนทดแทนฯ

- 2) การรวบรวมเงินเข้ากองทุนทดแทนฯ
- 3) ขอบเขตของการจ่ายเงินทดแทน
- 4) การบริหารกองทุนทดแทนฯ

วัตถุประสงค์ของกองทุน

กำหนดให้กองทุนทดแทนฯ มีวัตถุประสงค์จ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัย และชีวิต จากเขตมลพิษที่เกิดจากอากาศและน้ำในเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ครอบคลุมถึงการคุ้มครองและเยียวยา โดยผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย รวมทั้งจัดให้มีโครงการบางประเภทที่จำเป็นเพื่อการฟื้นฟูสภาพของผู้ป่วย และการสังคมนาสงเคราะห์

การรวบรวมเงินเข้ากองทุนทดแทนฯ

แหล่งที่มาของงบประมาณกองทุนทดแทนฯ นี้ มาจากหลายแหล่ง ดังนี้

1. เก็บจากแหล่งกำเนิดมลพิษ นั่นคือ โรงงานอุตสาหกรรม ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย Polluter Pays Principle (PPP.) ดังนั้น จึงควรให้โรงงานอุตสาหกรรมแสดงความรับผิดชอบ และชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งการเก็บเงินตามหลักการนี้จะอยู่ในรูปแบบของค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษ (Effluent Charge หรือ Emission Charge) กล่าวคือ ค่าธรรมเนียมซึ่งจัดเก็บจากผู้ก่อมลพิษในการปล่อยของเสีย นั่นก็คือ โรงงานอุตสาหกรรม การจัดเก็บค่าธรรมเนียมมีองค์ประกอบมาจาก ขนาดของโรงงาน ความสามารถในการผลิต และปริมาณของมลพิษ โดยการรวบรวมเงินเข้ากองทุนนี้ ให้รวมถึงการเก็บค่าธรรมเนียมเมื่อมีการขอจัดตั้งโรงงาน การขอต่ออายุใบอนุญาตโรงงาน หรือการขอขยายกิจการโรงงาน
2. เงินช่วยเหลือจากรัฐบาล ซึ่งอยู่ในรูปของงบประมาณแผ่นดิน
3. เงินที่ได้รับการบริจาค หรือเงินช่วยเหลืออื่น ๆ จากบุคคล องค์กรทั้งในและต่างประเทศ
4. เงินดอกเบี้ยและผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุนทดแทนฯ ผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ

อัตราส่วนของจำนวนเงินในการจัดตั้งกองทุนทดแทนฯ เมื่อเริ่มต้นควรจัดเก็บจากโรงงานอุตสาหกรรมในจำนวนไม่น้อยกว่า 80% ซึ่งการจัดเก็บนี้ก็เพื่อให้ตรงกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย ส่วนเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลไม่ควรจ่ายเกิน 10% เพราะเหตุว่าเงินงบประมาณแผ่นดินนั้น เป็น

เงินภาษีของประชาชน การผลักภาระให้ประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นจึงไม่ถูกต้องและเป็นธรรมมากนัก

ขอบเขตของการจ่ายเงินทดแทน

ขอบเขตของการจ่ายเงินค่าทดแทน ควรให้การคุ้มครองครอบคลุมถึงบุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษ ได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัยและสุขภาพ ซึ่งเป็นผู้ที่เคยอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงหรือภายในโรงงานในช่วงระยะเวลาที่อาจเกิดโรคขึ้นได้

การบริหารกองทุนทดแทนฯ

การบริหาร “กองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม” ควรประกอบด้วยคณะกรรมการบริหาร ดังนี้

1. นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายคมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และมีปลัด ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ เช่น นักวิทยาศาสตร์ แพทย์ นักกฎหมาย นักสังคมสงเคราะห์ นักวิชาการ เป็นต้น ตัวแทนภาคประชาชน จำนวนกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ และเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการ และเลขานุการ

2. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นผู้บริหารกองทุนนี้ ซึ่งปกติมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่แล้ว จึงเป็นการสมควรที่จะให้หน่วยงานนี้เป็นผู้บริหารกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษ

3. อนุกรรมการบริหาร เพื่อทำหน้าที่ เช่น พิจารณาสีทธิของผู้เสียหายและค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย การจ่ายเงินทดแทนให้กับผู้เสียหาย การดูแลค่าใช้จ่ายโครงการในการฟื้นฟูสุขภาพและสมรรถภาพของผู้เสียหาย การสังคมสงเคราะห์ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ควรประกอบไปด้วยตัวแทนภาคประชาชนจำนวนกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการฯ และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ เช่น

3.1 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นผู้ดำเนินงานเกี่ยวกับเงินกองทุน เช่น การรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการจ่ายเงินทดแทนให้กับผู้ได้รับผลกระทบ

3.2 นักวิทยาศาสตร์ เพราะเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพในการวินิจฉัยสารพิษหรือความรู้เรื่องพิษวิทยา

3.3 แพทย์ เพราะเป็นผู้มีวิชาชีพที่จะวินิจฉัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย กับมลพิษในสิ่งแวดล้อม

3.4 นักกฎหมาย เพื่อพิจารณาความถูกต้องของเอกสาร รวมทั้งให้คำปรึกษาปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

3.5 นักสังคมสงเคราะห์ เป็นผู้พิจารณาเกณฑ์ในการช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์

4. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่ตรวจสอบ และให้การรับรองว่าเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนทดแทนฯ

5. คณะกรรมการกองทุนช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษทางอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่กำกับการจัดการและบริหารกองทุน และมีตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการกองทุนทดแทน

6. คณะกรรมการอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่รับคำอุทธรณ์จากผู้เสียหายที่ไม่พอใจกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ กฎหมาย ผู้มีความรู้ความสามารถในทางวิชาชีพอื่น ๆ และตัวแทนภาคประชาชนจำนวนกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ

7.2.2 ขยายขอบเขตวัตถุประสงค์กองทุนสิ่งแวดล้อม

นอกจากการจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษแล้ว อีกวิธีหนึ่งก็สามารถที่จะขยายวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ครอบคลุมถึง การคุ้มครอง เยียวยาผู้เสียหาย ทั้งนี้เพื่อเป็นค่าจ่ายทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพ และอนามัย จากปัญหามลพิษ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีโครงการบางประเภทที่จำเป็นเพื่อการฟื้นฟูสุขภาพ สมรรถภาพของผู้ป่วยและการสังคมสงเคราะห์ ทั้งนี้การจะแก้ไขวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมกระทำได้ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในหมวด 2 เรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อม มาตรา 22 – 31 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อมครอบคลุมถึงหลักการดังกล่าว

แนวความคิดการจัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบมลพิษหรือการขยายของเขต
 วัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้มีหลักการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจาก
 มลพิษ เพราะผู้เสียหายจากปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษก็โดยการฟ้องร้องคดีต่อเจ้าของหรือผู้
 ก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งปัญหาการฟ้องร้องคดีในกระบวนการยุติธรรมก็คือ ปัญหาเรื่องภาระการพิสูจน์
 โดยเฉพาะการพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลที่เกิดกับเหตุตัวก่อให้เกิดความเสียหาย
 และยังไม่มีความทางนิติศาสตร์ที่จะแก้ปัญหานี้ได้ อีกทั้งยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายของไทยที่จะ
 ให้การคุ้มครองผู้เสียหายหรือได้รับผลกระทบจากปัญหามลพิษ โดยไม่ต้องฟ้องร้องนำคดีขึ้น
 ศาล ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว อย่างเช่นประเทศญี่ปุ่นซึ่งเคยประสบกับปัญหาอย่างในประเทศไทย
 ไทยประสบอยู่ในขณะนี้มาก่อน แต่ประเทศญี่ปุ่นก็สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้รวมทั้งปัญหาอุปสรรค
 เรื่องการที่ผู้เสียหายจากปัญหามลพิษนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล และศาลได้นำเอาหลักความรับผิดชอบ
 เด็ดขาดมาใช้เพื่อเป็นคุณแก่ผู้เสียหาย และเป็นบรรทัดฐานในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอื่น ๆ อีกด้วย และ
 ในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องการฟ้องร้อง ประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติกฎหมาย Pollution
 Related Health Damage Compensation Law, Law No.111, 4 October 1973 ให้มีกองทุนทดแทนความ
 เสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ เพื่อช่วยเหลือเยียวยาประชาชนที่ได้รับความเสียหายโดยไม่ต้องผ่าน
 กระบวนการทางศาลยุติธรรม ประสิทธิภาพของกฎหมายฉบับนี้ควรที่ประเทศไทยจะนำมาเป็น
 แบบอย่างและแนวทางในการกำหนดให้มีกองทุนทดแทนผู้ได้รับผลกระทบจากมลพิษเพื่อให้การ
 คุ้มครอง เยียวยา แก้ไข และฟื้นฟูผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลภาวะสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กมลทิพย์ คตติกาล. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตถุอันมีพิษ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

คัมภีร์ แก้วเจริญ. “สิทธิผลกการการพิสูจน์ในคดีละเมิด”. วารสารอัยการ 5. (ตุลาคม 2525) : 24 - 37.

เครือข่ายกลุ่มสิทธิผู้ป่วย. ผลกระทบจากโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินลิกไนต์ อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง, เอกสารประกอบการพิจารณาหนังสือร้องเรียนประธานกรรมการสิ่งแวดล้อมภาค ลงวันที่ 2 มีนาคม 2547.

จิตติ ดิงศรัทธี. “ประมาทเลินเล่อ”. วารสารกฎหมาย 4 (มกราคม-เมษายน 2521) : 14.

จิต เศรษฐบุตร. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.

จูไร ทัพมงคล. แนวทางการควบคุมมลพิษ : ผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษเป็นผู้จ่าย. เอกสารการประกอบสัมมนาเรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 3, (31 ตุลาคม – 1 พฤศจิกายน 2535).

ไชยยศ เหมรัชตะ. “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 องค์การและการบังคับใช้กฎหมาย”. วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1, 1 (มกราคม 2538).

दनัย ศรีลัมพ์. ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, รศ.ดร. บทสังเคราะห์ภาพรวมการพัฒนาาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, ดร. เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

ผู้จัดการรายวัน. (15 สิงหาคม 2546) : 7.

พจน์ บุญปกาม. คำบรรยายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, กรุงเทพมหานคร : แสงทองการพิมพ์, 2523.

“พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 26”. (ม.ป.ป.) (อัคสำเนา)

“พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 21”. (ม.ป.ป.) (อัคราเสนา)

“พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 มาตรา 12 (5)”.
ม.ป.ป. (อัคราเสนา)

เรณี ศิลปวุฒิ. กฎหมายวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจากการพัฒนา.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

วรวิทย์ เจริญเลิศ. โครงการวิจัยเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยกับการมีส่วนร่วมของแรงงาน / ผู้ถูก
กระทบ. กรุงเทพมหานคร, 2547.

วรวิทย์ เจริญเลิศ. “บนเส้นทางสังคมไทยเสี่ยงภัย” ใน ชีวิตและลมหายใจที่หายไป,
กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์, 2546.

วินัย วีระวัฒนานนท์. สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา (Environment and Development).
กรุงเทพมหานคร : ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

วิวัฒน์ เชียรวิบูลย์ และสันทัต เสริมศิริ. สารพิษจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีกับความ
รับผิดชอบของสังคม. เอกสารประกอบคำบรรยายในการประชุมอาชีวเวชศาสตร์และ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 6.

ศาลแรงงาน. คำพิพากษาคดี โรคมะเร็งปอดจากฝุ่นฝ้ายเนื่องจากการทำงานในโรงงาน
ทอผ้ากรุงเทพ. คดีแดงที่ 10686 – 10727/2538 ระหว่างนางบุญสม คำคำดอกแคะ กับพวก
38 คน โจทก์ กับ บริษัท โรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด จำเลยที่ 1 นายพงษ์ศักดิ์ อัสสกุล
จำเลยที่ 2. 2538. (อัคราเสนา)

สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย. ชีวิตและลมหายใจที่
หายไป. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์, 2546.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. รายงานการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ
สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535. กรุงเทพมหานคร, 2535.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. คู่มือการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการ
คุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด เล่ม 6. กองทุนสิ่งแวดล้อม, 2539.

สำนักงานประกันสังคม. ท่านกับกองทุนเงินทดแทน. สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม, 2538.

สุณีย์ มัลลิกะมาลัย. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : ศูนย์
กฎหมายและการพัฒนาสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ”. คูลพาหะ เล่ม 1 ปี
ที่ 43, (มกราคม-มีนาคม 2539).

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์และคณะ. การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหาย
ต่อสุขภาพจากมลพิษ. รายงานการวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันสภาวะแวดล้อม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมูลนิธิญี่ปุ่น, 2531.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต, รศ. ดร. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545.

อุไรวรรณ ประทุมจิตร. กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาษาอังกฤษ

Findley, Roger W. and Daniel A. Farber. Environmental Law Cases and Material. St.Paul, Minnesota : West Publishing, 1981.

International Affairs Division Environment Agency. Quality of the Environment in Japan. 1978.

Marei, John. “Social Protection in Southeast and East Asian : Towards a Comparative Picture” in Efired Adametal (ed), Social Protection in South Eastern East Asia. Singapore, FES., 2002.

Organization for Economic Co-operation and Development. Environmental Policies in Japan.

Paris : Printed by Organization for Economic Co-operation and Development, 1997.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



พระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๑๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘
เป็นปีที่ ๓๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้ารัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้ “คุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ถึงคุณภาพของธรรมชาติอันได้แก่สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษย์และธรรมชาติ

มาตรา ๔ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ” ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินห้าคน และผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระหรือบุคคลอื่นอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนสถาบัน องค์การอิสระหรือบุคคลอื่น จะต้องไม่เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

มาตรา ๕ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและความเห็นที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายในการทำโครงการหรือแผนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๓) พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่อาจมีผลเสียหายต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ต่อคณะรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

(๔) เสนอแผนพัฒนาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(๕) เสนอแนะมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ พร้อมทั้งมาตรการที่จะใช้ในการตรวจสอบและเสนอแนะบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(๖) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๗) ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๘) พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ขอให้พิจารณา

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจมอบให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคคลอื่น ส่งเอกสารการสำรวจผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเอกสารหรือ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องของโครงการ และแผนงานมาพิจารณา ในการนี้อาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง ด้วยหากเห็นว่าโครงการและแผนงานใดอาจจะทำให้เกิดผลเสียร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้ เสนอมาตรการการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

มาตรา ๗ ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี แต่อาจได้รับการ แต่งตั้งใหม่ได้ เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่เกินอีกหนึ่งวาระ

มาตรา ๘ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ตามมาตรา ๗ กรรมการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้ กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

เมื่อกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนได้ กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามวรรคสอง อยู่ในตำแหน่งตามวาระของกรรมการที่ตนแทน

มาตรา ๙ ในการประชุมของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ถ้าประธานกรรมการไม่มา ประชุม หรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มาตรา ๑๐ การประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต้องมีกรอบการประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่ง จำนวนของกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

มาตรา ๑๑ การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียง หนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๒ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมายให้

(๒) ศึกษา วิเคราะห์สภาวะ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ในการวางแผนและในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตลอดจนหาแนวทางปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา ๑๓ ให้เลขาธิการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา ๑๔ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจเชิญบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็นหรือคำแนะนำทางวิชาการ ได้เมื่อเห็นสมควร และอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หรือเพื่อสำรวจกิจการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจตั้งคณะกรรมการประจำเฉพาะเรื่องเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายก็ได้ การประชุมคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง ให้นำมาตรา ๕ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๖ คณะกรรมการประจำเฉพาะเรื่องอาจตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการประจำเฉพาะเรื่องจะมอบหมายก็ได้ การประชุมคณะอนุกรรมการ ให้นำมาตรา ๕ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๗ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

สัญญา ธรรมศักดิ์

นายกรัฐมนตรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากเวลานี้ ปัญหาความเสื่อมโทรมของคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น ดินเสีย น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ป่าไม้ ต้นน้ำลำธารถูกทำลาย กำลังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ปัญหาเหล่านี้มีผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากร และการหลั่งไหลจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ ๆ ประการหนึ่ง การจัดใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ถูกต้อง ทำให้ป่าไม้ แร่ธาตุ เชื้อเพลิงหมดสิ้นไปโดยเร็ว ประการหนึ่ง และการสร้างอุตสาหกรรม ตลอดจนการนำเทคโนโลยีมาใช้โดยไม่คำนึงถึงผลสะท้อนที่จะตามมาในรูปความเสื่อมโทรมของสภาพสิ่งแวดล้อม อีกประการหนึ่ง ประกอบกับความเสื่อมโทรมดังกล่าวนี้ ได้เข้าขั้นวิกฤตในประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงได้มีแนวโน้มที่ประเทศเหล่านั้นจะพยายามระบายนโยบายอุตสาหกรรมสกปรกมายังประเทศด้อยพัฒนา เช่น ประเทศไทย ปัญหาเหล่านี้ จึงเพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ ซึ่งหากไม่ได้รับการป้องกันแก้ไขแต่ต้นมือแล้ว ก็จะเกิดความเดือดร้อนต่อชีวิต สุขภาพ อนามัย และความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอันมาก จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



พระราชบัญญัติ
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๓๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕
เป็นปีที่ ๔๗ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันถัดจากวัน
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

- (๑) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๒๑

(๓) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓)

พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

“คุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คุณภาพของธรรมชาติ อันได้แก่ สัตว์ พืช และทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ

“มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า ค่ามาตรฐานคุณภาพน้ำ อากาศ เสียง และสภาวะอื่น ๆ ของสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดเป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนสิ่งแวดล้อม

“มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่น ๆ รวมทั้งก๊อจกอนหรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้และให้หมายความรวมถึง รังสี ความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่น ๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

“ภาวะมลพิษ” หมายความว่า สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อน โดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน

“แหล่งกำเนิดมลพิษ” หมายความว่า ชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่ประกอบกิจการใด ๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ

“ของเสีย” หมายความว่า ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสาร หรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกาก ตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลวหรือก๊าซ

“น้ำเสีย” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมลสารปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น

“อากาศเสีย” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสีย กลิ่นควัน ก๊าซ เขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดบางเบาจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้

“วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และ วัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุแก๊มมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์ หรือสิ่งแวดล้อม

“เหตุรำคาญ” หมายความว่า เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

“โรงงานอุตสาหกรรม” หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

“อาคาร” หมายความว่า อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

“ยานพาหนะ” หมายความว่า รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยและอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

“ผู้ควบคุม” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการควบคุม ตรวจสอบ วิเคราะห์ ดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ สำหรับการควบคุม บำบัด หรือกำจัดมลพิษอื่นใด ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ จัดสร้างให้มีขึ้นเพื่อการบำบัดน้ำเสีย กำจัดของเสียหรือมลพิษอื่นใดด้วยการลงทุนและเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง

“ผู้รับจ้างให้บริการ” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อม

“เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตสงวนเพื่อการท่องเที่ยว และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

- (๑) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (๒) ประธานสภาภิบาล สำหรับในเขตสภาภิบาล
- (๓) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๔) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (๕) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา

(๖) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอย่างอื่น นอกเหนือจาก (๑) ถึง (๕) ข้างต้น ที่ได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

“เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๕ ในกรณีที่บทบัญญัติใดในพระราชบัญญัตินี้อ้างถึงจังหวัดหรือกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้หมายความรวมถึงกรุงเทพมหานครหรือให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีด้วย

มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) การได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับ เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(๒) การได้รับชดเชยค่าเสียหาย หรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

(๓) การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(๔) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๕) การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยเคร่งครัด

ทั้งนี้ ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้

มาตรา ๗ เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นหรือองค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิของจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๘ องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา ๗ แล้ว อาจได้รับการช่วยเหลือหรือได้รับการสนับสนุนจากราชการในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๒) การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ข้อมูลหรือข่าวสาร เพื่อสร้างจิตสำนึกของสาธารณชนที่ถูกต้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

(๓) การช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น

(๔) การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเสนอแนะความคิดเห็นต่อรัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(๕) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้นด้วย

ในกรณีที่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมตามวรรคหนึ่ง และร้องขอให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติช่วยเหลือให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจสั่งให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม หรือสั่งให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกต่อไป

คณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุน หรือเงินกู้ให้แก่องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้ว เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร

องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนแล้วอาจเสนอชื่อผู้แทนภาคเอกชน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้

ในกรณีที่องค์กรเอกชนใดที่ได้จดทะเบียนแล้วดำเนินกิจการโดยก่อความวุ่นวายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือไม่เหมาะสม ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนนั้นได้

มาตรา ๕ เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุม ระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันท่วงที ในกรณีที่ทราบว่าบุคคลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุอันตรายดังกล่าวด้วย

อำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีได้ โดยให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า

มาตรา ๑๐ เพื่อเป็นการป้องกันแก้ไข ระงับหรือบรรเทาเหตุฉุกเฉิน หรือเหตุอันตรายจากภาวะมลพิษตามมาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีกำหนดมาตรการป้องกันและจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า

มาตรา ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษและพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจกรรมอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ คนที่หนึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ คนที่สองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินแปดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วย ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๑๓ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
- (๒) กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๓๒
- (๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอ ตามมาตรา ๓๕
- (๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา ๓๗
- (๕) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากรและการส่งเสริมการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ต่อรัฐมนตรี

(๖) เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี

(๗) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอตามมาตรา ๕๓ (๑)

(๘) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา ๕๕

(๙) กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็น เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์

(๑๐) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๑๒) กำกับการจัดการและบริหารเงินกองทุน

(๑๓) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มาตรา ๑๔ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่เกินอีกหนึ่งวาระ

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้น ในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา ๑๕ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๔ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
 (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
 (๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความคิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดพลาด

(๖) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือมีส่วนได้เสียในกิจการหรือธุรกิจใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบโดยตรงหรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ตนแทน

มาตรา ๑๖ ในการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่หนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานคนที่หนึ่งไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานและรองประธานกรรมการทั้งสองคนไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มาตรา ๑๗ การประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๘ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะมอบหมายก็ได้

การประชุมคณะกรรมการผู้ชำนาญการและคณะอนุกรรมการ ให้นำมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและบุคคลอื่น ส่งเอกสารการสำรวจผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเอกสารหรือ

ข้อมูลที่เกี่ยวข้องของโครงการและแผนงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลนั้นมาพิจารณา ในการนี้อาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงด้วย หากเห็นว่าโครงการและแผนงานใดอาจจะทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เสนอมาตรการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในกรณีที่เอกสารหรือข้อมูลที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเรียกให้ส่งตามวรรคหนึ่งเป็นเอกสาร หรือข้อมูลเกี่ยวกับความลับอันมีลักษณะเป็นสิทธิบัตร ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดวิธีการและมาตรการที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เอกสารหรือข้อมูลเหล่านั้นถูกเผยแพร่สู่บุคคลอื่นใด นอกจากนี้จะต้องใช้เอกสาร หรือข้อมูลนั้นเพียงเพื่อวัตถุประสงค์ของมาตรานี้เท่านั้น

มาตรา ๒๐ ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือคณะอนุกรรมการ อาจเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น หรือคำแนะนำทางวิชาการได้เมื่อเห็นสมควร และอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หรือเพื่อสำรวจกิจกรรมใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๒๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจมอบหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษหรือกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ปฏิบัติการหรือเตรียมข้อเสนอไปยังคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

หมวด ๒

กองทุนสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๒๒ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนสิ่งแวดล้อม” ในกระทรวงการคลังประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (๑) เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนด
- (๒) เงินที่โอนมาจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิต ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๓) เงินค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นคราว ๆ

(๕) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

(๖) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้

(๗) เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้

ให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุน สิ่งแวดล้อมและดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๓ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

(๑) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงาน ระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(๒) ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัด อากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการ ส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

(๓) ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้น มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มี ระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมบำบัดหรือ ขจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินกิจการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๕) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

มาตรา ๒๔ ให้มีคณะกรรมการกองทุนคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานปรมาณู อธิบดีกรมการ ปกครอง อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรม ทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเลขาธิการ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้นำความในมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบและวิธีการขอจัดสรรหรือขอกู้ยืมเงินกองทุน
 - (๓) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินงานของผู้จัดการกองทุนตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ตลอดจนวิธีการประสานงานระหว่างคณะกรรมการกองทุนกรมบัญชีกลางและผู้จัดการกองทุนตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐
 - (๔) วางระเบียบการรับเงินและเบิกจ่ายเงินกองทุน
 - (๕) กำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินที่กู้ยืมจากกองทุนตามมาตรา ๒๓ (๒) หรือ (๓) รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยและหลักประกันตามความจำเป็นและเหมาะสม
 - (๖) กำหนดอัตราส่วนและหลักเกณฑ์สำหรับการหักเงินค่าบริการและค่าปรับส่งเข้ากองทุนตามมาตรา ๕๓
 - (๗) จัดทำรายงานการรับจ่ายเงินกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด
 - (๘) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดระเบียบตาม (๒) (๓) หรือ (๔) และการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) หรือ (๕) ของคณะกรรมการกองทุนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการกองทุนอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาและปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการกองทุนจะมอบหมายก็ได้

มาตรา ๒๖ ให้นำความในมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๐ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน และคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งโดยอนุโลม

มาตรา ๒๗ ในการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนตามมาตรา ๒๓ (๑) ให้คณะกรรมการกองทุนพิจารณาค่าขอจัดสรรในแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา ๓ เพื่อทำการก่อสร้างหรือดำเนินการให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย ซึ่งได้รับ

การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา ๕๕ ให้แล้วส่วนหนึ่ง หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดสรรเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นสมทบด้วยแล้วเป็นลำดับแรก

สัดส่วนระหว่างเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นกับเงินกองทุนที่คณะกรรมการกองทุนจะพิจารณาอนุมัติจัดสรรให้ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด

มาตรา ๒๘ การจัดสรรเงินกองทุนให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ทำการกู้ยืมตามมาตรา ๒๓ (๒) หรือ (๓) ให้คณะกรรมการกองทุนพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการกองทุนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ อาจจัดสรรเงินกองทุนให้ราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนรายหนึ่งรายใดกู้ยืมเงินกองทุนได้ โดยมีกำหนดระยะเวลาเป็นพิเศษ และจะกำหนดให้ลดอัตราดอกเบี้ยหรือยกเว้นดอกเบี้ยตามที่เห็นสมควรก็ได้

มาตรา ๒๙ ให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นผู้จัดการกองทุนในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมตามมาตรา ๒๓ (๑) และเงินกองทุนในส่วนอื่นที่คณะกรรมการกองทุนจัดสรรนอกเหนือจากมาตรา ๒๓ (๒) และ (๓)

มาตรา ๓๐ คณะกรรมการกองทุนอาจมอบหมายให้สถาบันการเงินของรัฐที่เห็นสมควรหรือบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นผู้จัดการกองทุนในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนกู้ยืมตามมาตรา ๒๓ (๒) หรือ(๓) ได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้จัดการกองทุนมีหน้าที่วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในด้านการลงทุนและด้านวิชาการ และให้มีอำนาจทำสัญญาให้กู้ยืมแทนคณะกรรมการกองทุนในฐานะผู้ให้กู้ เก็บรักษาและจ่ายเงินกองทุนส่วนนี้ให้ผู้กู้ตามเงื่อนไขในสัญญากู้ยืม รวมทั้งติดตามทวงถามและรับเงินที่ผู้กู้ชำระคืนพร้อมทั้งดอกเบี้ยส่งเข้ากองทุนและให้มีอำนาจกำหนดระเบียบเพื่อปฏิบัติการในการให้กู้ยืมเงินได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุน

สัญญากู้ยืมตามวรรคสองจะต้องมีเงื่อนไข ซึ่งเป็นสาระสำคัญของสัญญากำหนดให้ผู้กู้มีหน้าที่ต้องใช้จ่ายเงินที่กู้ยืมไป เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้กู้ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

มาตรา ๓๑ เงินกองทุนสิ่งแวดล้อมที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เก็บรักษาไว้ตาม มาตรา ๒๒ ให้กรมบัญชีกลางนำไปหาดอกผลโดยการฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับสถาบัน การเงินที่เป็นของรัฐ

เงินรายได้ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๒๒ ให้นำส่งเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อใช้ใน กิจการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

หมวด ๓

การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ ๑

มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้คณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ในเรื่องต่อไปนี้

(๑) มาตรฐานคุณภาพน้ำในแม่น้ำลำคลอง หนอง บึง ทะเลสาบ อ่างเก็บน้ำ และ แหล่งน้ำสาธารณะอื่น ๆ ที่อยู่ภายในพื้นแผ่นดิน โดยจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์บริเวณพื้นที่ กลุ่มน้ำในแต่ละพื้นที่

(๒) มาตรฐานคุณภาพน้ำทะเลชายฝั่งรวมทั้งบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำ

(๓) มาตรฐานคุณภาพน้ำบาดาล

(๔) มาตรฐานคุณภาพอากาศในบรรยากาศโดยทั่วไป

(๕) มาตรฐานระดับเสียงและความสั่นสะเทือนโดยทั่วไป

(๖) มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่งจะต้องอาศัยหลักวิชาการ กฎเกณฑ์ และหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน และจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในเชิง เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องด้วย

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่เห็นสมควร ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนด มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้สูงกว่ามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา ๓๒ เป็น

พิเศษ สำหรับในเขตอนุรักษ์หรือเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๑ หรือเขตพื้นที่ตามมาตรา ๔๕ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๕

มาตรา ๓๔ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ได้กำหนดไว้แล้วให้เหมาะสมตามความก้าวหน้าในทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ส่วนที่ ๒

การวางแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๓๕ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม” เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา ๑๓ (๑)

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนงานหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น

มาตรา ๓๖ แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๓๕ อาจจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาว ได้ตามความเหมาะสม และควรจะต้องประกอบด้วยแผนงานและแนวทางการดำเนินงานในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การจัดการคุณภาพอากาศ น้ำ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเรื่องอื่น ๆ
- (๒) การควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- (๓) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม
- (๔) การประมารการเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุนที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(๕) การจัดองค์กรและระเบียบการบริหารงานเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและระหว่างส่วนราชการกับเอกชน รวมทั้งการกำหนดอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(๖) การตรากฎหมายและออกกฎข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ คำสั่ง และประกาศที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผน

(๗) การตรวจสอบ ติดตาม และวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๓๗ เมื่อได้ประกาศใช้แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๕ มีหน้าที่จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้แจ้งให้จังหวัดนั้นจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด แต่ถ้ามิเหตุอันสมควร คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกตามความเหมาะสม

การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๕ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดทำขึ้นตามมาตรา ๖๐ มารวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดด้วย

ในกรณีที่จังหวัดใดไม่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๓ หรือเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๕ แต่ประสงค์จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตจังหวัดของตน ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้นอาจจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติก็ได้

มาตรา ๓๘ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่จะเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จะต้องเป็นแผนปฏิบัติการที่เสนอระบบการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาและเงื่อนไขต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของจังหวัดนั้น และควรจะต้องมีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) แผนการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด
- (๒) แผนการจัดหาและให้ได้มาซึ่งที่ดิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุง ดัดแปลง ซ่อมแซม บำรุงรักษาและดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวม ของส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (๓) แผนการจัดเก็บภาษีอากรและค่าบริการเพื่อการดำเนินการ และบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบการกำจัดของเสียรวมตาม (๒)
- (๔) แผนการตรวจสอบ ติดตาม และควบคุมการปล่อยทิ้งน้ำเสียและของเสียอย่างอื่นจากแหล่งกำเนิดมลพิษ
- (๕) แผนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการละเมิด และฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ การอนุรักษ์ธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม

มาตรา ๓๘ แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดที่จะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในลำดับแรก จะต้องเสนอประมาณการเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุน สำหรับการก่อสร้างหรือดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม ตามมาตรา ๓๘ (๒) ด้วย ในกรณีที่จังหวัดใดยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม อาจเสนอแผนการส่งเสริมให้เอกชนลงทุนก่อสร้างและดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสีย เพื่อให้บริการในเขตจังหวัดนั้นแทน

การจัดทำแผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งจะต้องมีแบบแปลนรายการละเอียดและประมาณการราคาของโครงการก่อสร้าง ติดตั้ง ปรับปรุง ดัดแปลง ซ่อมแซม บำรุงรักษา รวมทั้งกระบวนการและวิธีดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบการกำจัดของเสียรวมที่เสนอขอจัดสรรเงินงบประมาณและเงินกองทุนดังกล่าวประกอบคำขอด้วย

เพื่อประโยชน์ในการให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดซึ่งต้องมีคำขอจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ในการรวบรวมและวิเคราะห์แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เพื่อเสนอขอตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมไว้เพื่อการนี้โดยเฉพาะ

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่การจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการในพื้นที่ที่ทับซ้อนกันระหว่างพื้นที่ของสองจังหวัดขึ้นไปเนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์หรือ

ระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติของพื้นที่นั้นหรือเพื่อประโยชน์ในการจัดการอย่างเป็นระบบตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกต้องและเหมาะสม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๗

มาตรา ๔๑ ในกรณีที่จังหวัดใดซึ่งมีหน้าที่ต้องจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๗ ไม่จัดทำหรือไม่สามารถจัดทำได้ หรือจัดทำเสนอแล้วแต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของจังหวัดนั้น ว่ามีความรุนแรงถึงขนาดที่จำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ หากเห็นว่าจำเป็น ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อออกคำสั่งให้กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้จัดทำแผนปฏิบัติการสำหรับจังหวัดนั้นแทน

ส่วนที่ ๓

เขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๔๒ การคุ้มครองและจัดการพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าให้เป็นไปตามแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๓๕ และตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๔๓ ในกรณีที่ปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารหรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่ายหรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๔๔ ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๓ ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ไว้ในกฎกระทรวงด้วย

(๑) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(๒) ห้ามการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นจากลักษณะตามธรรมชาติหรือเกิดผลกระทบต่อคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(๓) กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะทำการก่อสร้างหรือดำเนินการในพื้นที่นั้น ให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(๔) กำหนดวิธีจัดการ โดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้นรวมทั้งการกำหนดขอบเขตพื้นที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(๕) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

มาตรา ๔๕ ในพื้นที่ใดที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ไว้แล้ว แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤต ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยทันที และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการเพื่อใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามมาตรา ๔๔ ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตพื้นที่ รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองและกำหนดระยะเวลาที่จะใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าวในพื้นที่นั้น

การขยายระยะเวลาตามประกาศในวรรคสองให้กระทำได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนที่ ๔

การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๔๖ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

ในการประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องเสนอพร้อมทั้งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการแต่ละประเภทและแต่ละขนาดด้วย

ในกรณีที่โครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดใดหรือที่จะจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ใดมีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้กับโครงการหรือกิจการประเภทหรือขนาดเดียวกันหรือในพื้นที่ลักษณะเดียวกันได้ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมในทำนองเดียวกันได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้ แต่ทั้งนี้โครงการหรือกิจการนั้นจะต้องแสดงความยินยอมปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๔๗ ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือโครงการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระยะทำการศึกษาความเหมาะสมของโครงการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เสนอตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีอาจขอให้บุคคลหรือสถาบันใด ซึ่งเป็นผู้ชำนาญการหรือเชี่ยวชาญเกี่ยวกับ

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมทำการศึกษาและเสนอรายงานหรือความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

สำหรับโครงการหรือกิจการของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔๖ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้นจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

มาตรา ๔๘ ในกรณีที่โครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๔๖ เป็นโครงการหรือกิจการซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการตามกฎหมายก่อนเริ่มการก่อสร้างหรือดำเนินการให้บุคคลผู้ขออนุญาตเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้น และต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ในการเสนอรายงานดังกล่าวอาจจัดทำเป็นรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดมาตรา ๔๖ วรรคสอง ก็ได้

ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอกการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการตามวรรคหนึ่งไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๙ จากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมา หากเห็นว่ารายงานที่เสนอมามีได้จัดทำให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ วรรคสอง หรือมีเอกสารข้อมูลไม่ครบถ้วน ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแจ้งให้บุคคลผู้ขออนุญาตที่เสนอรายงานทราบภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น

ในกรณีที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเห็นว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมามีถูกต้องและมีข้อมูลครบถ้วน หรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วนตามวรรคสามแล้ว ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไป

การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามวรรคสี่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนด ซึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ

ในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย

มาตรา ๔๕ การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา ๔๔ ให้กระทำให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบ หรือในกรณีที่ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายสั่งอนุญาตแก่บุคคลซึ่งขออนุญาตได้

ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบ ให้เจ้าหน้าที่รอการสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตไว้ก่อนจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการสั่งให้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำใหม่ทั้งฉบับ ตามแนวทางหรือรายละเอียดที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด

เมื่อบุคคลดังกล่าวได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือได้จัดทำใหม่ทั้งฉบับแล้ว ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานดังกล่าว แต่ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการเห็นชอบและให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตได้

ในกรณีที่เห็นเป็นการสมควร รัฐมนตรีจะประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้โครงการหรือกิจการตามประเภทและขนาดที่ประกาศกำหนดตามมาตรา ๔๖ ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการขอต่ออายุใบอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น ตามวิธีการเช่นเดียวกับการขออนุญาตด้วยก็ได้

มาตรา ๕๐ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ ให้กรรมการผู้ชำนาญการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ มีอำนาจตรวจสอบสถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการหรือกิจการที่เสนอขอรับความเห็นชอบในรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้ตามความเหมาะสม

มาตรา ๕๑ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติอาจกำหนดให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๖ ต้องจัดทำหรือได้รับการรับรองจากบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็น
ผู้อำนวยการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ได้

การขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ชำนาญการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะ
มีสิทธิทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้รับใบอนุญาต
การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพักและการเพิกถอนการอนุญาต และ
การเสียดำเนินการ การขอและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข
ที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๔

การควบคุมมลพิษ

ส่วนที่ ๑

คณะกรรมการควบคุมมลพิษ

มาตรา ๕๒ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีคณะกรรมการ
คณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมมลพิษ” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี
และสิ่งแวดล้อมเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรม
การขนส่งทางบก อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรม
โรงงานอุตสาหกรรม อธิบดีกรมอนามัย อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมคุณภาพ
สิ่งแวดล้อม เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิ
ไม่เกินห้าคนซึ่งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ
เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้นำความในมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการควบคุมมลพิษโดยอนุโลม

มาตรา ๕๓ ให้คณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการ
แพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๒) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ป้องกัน ลด หรือจัดมลพิษต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๓) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการส่งเสริมด้านภาษีอากรและการลงทุนของเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษและการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๔) เสนอแนะการกำหนดอัตราค่าบริการสำหรับระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๕) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา ๕๕

(๖) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๖๘ และมาตรา ๖๙

(๗) ให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดและประเภทของของเสียอันตรายตามมาตรา ๗๕

(๘) ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน เพื่อควบคุม ป้องกัน ลด หรือจัดมลพิษ

(๙) จัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์มลพิษเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติปีละหนึ่งครั้ง

(๑๐) พิจารณาวินิจฉัยการคัดค้านคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๑) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ

(๑๒) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมอบหมาย คณะกรรมการควบคุมมลพิษอาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษจะมอบหมายก็ได้

มาตรา ๕๔ ให้นำความในมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๐ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษแต่งตั้งโดยอนุโลม

ส่วนที่ ๒

มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด

มาตรา ๕๕ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด สำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๖ ในกรณีที่มีการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานดังกล่าวไม่ต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕๕ ให้มาตรฐานดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น แต่ถ้ามาตรฐานดังกล่าวต่ำกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๕๕ ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจตามกฎหมายนั้นแก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ในกรณีที่มีอุปสรรคไม่อาจดำเนินการเช่นนั้นได้ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ชี้ขาด เมื่อมีคำชี้ขาดเป็นประการใดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำชี้ขาดนั้น

มาตรา ๕๗ ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจส่วนราชการใดกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในเรื่องใดไว้ แต่ส่วนราชการนั้นไม่ใช้อำนาจตามกฎหมายกำหนดมาตรฐานดังกล่าว ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดในเรื่องนั้นได้ และให้ถือว่าเป็นมาตรฐานตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย

มาตรา ๕๘ ในกรณีที่เห็นสมควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสูงกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรฐานซึ่งกำหนดตามกฎหมายอื่นและมีผลใช้บังคับตามมาตรา ๕๖ เป็นพิเศษ สำหรับในเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๔

ส่วนที่ ๓
เขตควบคุมมลพิษ

มาตรา ๕๕ ในกรณีที่ปรากฏว่าท้องที่ใดมีปัญหามลพิษซึ่งมีแนวโน้มที่จะร้ายแรงถึงขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ท้องที่นั้นเป็นเขตควบคุมมลพิษเพื่อดำเนินการควบคุม ลด และขจัดมลพิษได้

มาตรา ๖๐ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา ๓๗ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นในท้องที่ที่ได้ประกาศกำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๕ จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อรวมไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ทำการสำรวจ และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่มีอยู่ในเขตควบคุมมลพิษนั้น

(๒) จัดทำบัญชีรายละเอียดแสดงจำนวน ประเภท และขนาดของแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่ได้ทำการสำรวจและเก็บข้อมูลตาม (๑)

(๓) ทำการศึกษา วิเคราะห์ และประเมินสถานภาพมลพิษ รวมทั้งขอบเขตความรุนแรงของสภาพปัญหา และผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นสำหรับการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้น

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษแนะนำและช่วยเหลือตามความจำเป็น

มาตรา ๖๑ แผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๖๐ จะต้องเสนอประมาณการและคำขอจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุนสำหรับก่อสร้างหรือดำเนินการเพื่อให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการที่จำเป็นสำหรับการลดและขจัดมลพิษในเขตควบคุมมลพิษนั้นด้วย

มาตรา ๖๒ ในกรณีที่จำเป็นจะต้องจัดหาที่ดินสำหรับใช้เป็นที่ตั้งระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมสำหรับเขตควบคุมมลพิษใด แต่ไม่สามารถจัดหาที่ดินของรัฐได้ ให้ดำเนินการ

จัดหาที่ดินของเอกชนเพื่อพิจารณาคัดเลือกเป็นที่ตั้ง ในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายให้เสนอประมาณการและคำขอจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินกองทุนในแผนปฏิบัติการระดับจังหวัด

ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ ให้กำหนดที่ดินที่เหมาะสมเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีให้ดำเนินการเวนคืนต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

มาตรา ๖๓ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๖๐ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการภายในเวลาอันสมควร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจดำเนินการแทนเมื่อได้แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทราบแล้ว

ส่วนที่ ๔

มลพิษทางอากาศและเสียง

มาตรา ๖๔ ยานพาหนะที่จะนำมาใช้จะต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕

มาตรา ๖๕ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าได้มีการใช้ยานพาหนะโดยฝ่าฝืนตามมาตรา ๖๔ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะนั้นโดยเด็ดขาดหรือจนกว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕

มาตรา ๖๖ ในการออกคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะตามมาตรา ๖๕ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทำเครื่องหมายให้เห็นปรากฏเด่นชัดเป็นตัวอักษรที่มีข้อความว่า “ห้ามใช้เด็ดขาด” หรือ “ห้ามใช้ชั่วคราว” หรือเครื่องหมายอื่นใดซึ่งเป็นที่รู้และเข้าใจของประชาชนโดยทั่วไปว่ามีความหมายอย่างเดียวกันไว้ ณ ส่วนใดส่วนหนึ่งของยานพาหนะนั้นด้วย

การทำและการยกเลิกเครื่องหมายห้ามใช้ตามวรรคหนึ่ง หรือการใช้ยานพาหนะในขณะที่มีเครื่องหมายดังกล่าว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๖๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๖๕ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ยานพาหนะหยุดเพื่อตรวจสอบหรือเข้าไปในยานพาหนะหรือกระทำการใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อตรวจสอบเครื่องยนต์และอุปกรณ์ของยานพาหนะนั้นได้

มาตรา ๖๘ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุม การปล่อยอากาศเสีย รังสี หรือมลพิษอื่นใดที่อยู่ในสภาพเป็นควัน ไอ ก๊าซ เขม่า ฝุ่น ละออง เถ้าถ่าน หรือมลพิษอากาศ ในรูปแบบใดออกสู่บรรยากาศไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา ๕๖ หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๘

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่ต้องติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดสำหรับการควบคุม กำจัด ลด หรือจัดมลพิษ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพอากาศตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เว้นแต่จะได้มีระบบ อุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าว ซึ่งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ทำการตรวจสภาพและทดลองแล้วเห็นว่ายังใช้การได้อยู่แล้ว เพื่อการนี้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้มีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือดังกล่าวด้วยก็ได้

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่ปล่อยหรือก่อให้เกิดเสียงหรือความสั่นสะเทือนเกินกว่าระดับมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานนี้ยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา ๕๖ หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๘ ด้วยโดยอนุโลม

ส่วนที่ ๕

มลพิษทางน้ำ

มาตรา ๖๙ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยน้ำเสียหรือของเสียดังกล่าวแหล่งน้ำสาธารณะหรือออกสู่สิ่งแวดล้อมนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษไม่เกินมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นและมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา ๕๖ หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๘

มาตรา ๗๐ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา ๖๕ มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด เพื่อการนี้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองมีผู้ควบคุมการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่กำหนดให้ทำการก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีขึ้นนั้นด้วยก็ได้

ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษใดมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียอยู่แล้วก่อนวันที่มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๖๕ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษแจ้งต่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเพื่อตรวจสอบ หากเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเห็นว่าระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียที่มีอยู่แล้วยังไม่สามารถทำการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดไว้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด

มาตรา ๗๑ ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้ว ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังมีได้ทำการก่อสร้างติดตั้งหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด หรือไม่ประสงค์ที่จะทำการก่อสร้างหรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนดดังกล่าว มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียที่เกิดจากการดำเนินกิจการของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่มีอยู่ภายในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น และมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้หรือโดยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๗๒ ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมไว้แล้ว ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทุกประเภท เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา ๗๐ มีหน้าที่ต้องจัดส่งน้ำเสีย หรือของเสียที่เกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษของตนไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมที่มีอยู่ภายในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น และมีหน้าที่ต้องเสียค่าบริการตามอัตราที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ หรือโดยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และสามารถทำการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียได้ตามมาตรฐานที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗๓ ห้ามมิให้ผู้ใดรับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การขอและการออกใบอนุญาต คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้รับอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การออกใบแทนใบอนุญาต การสั่งพักและการเพิกถอนการอนุญาตและการเสีค่าธรรมเนียมการขอและการถอนใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้ถือว่าผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างให้บริการเป็นผู้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ควบคุมด้วย

ในการรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียของผู้รับจ้างให้บริการตามวรรคหนึ่งจะเรียกเก็บค่าบริการเกินกว่าอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงมิได้

มาตรา ๗๔ ในเขตควบคุมมลพิษใดหรือในเขตท้องที่ใดที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม แต่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดของตนไปให้ผู้รับจ้างให้บริการทำการบำบัดหรือกำจัดตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

มาตรา ๗๕ ในเขตควบคุมมลพิษใด หรือเขตท้องที่ใดที่ทางราชการยังมิได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม และไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียอยู่ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจกำหนดวิธีการชั่วคราว สำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียซึ่งเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ ได้ตามที่จำเป็นจนกว่าจะได้มีการก่อสร้าง ติดตั้ง และเปิดดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น

วิธีการชั่วคราวสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการเก็บรวบรวม การขนส่ง หรือการจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียด้วยวิธีการใด ๆ ที่เหมาะสม ไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการที่อยู่ในเขตอื่นหรืออนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ซึ่งรับจ้างให้บริการอยู่ในเขตอื่นเข้ามาเปิดดำเนินการรับจ้างให้บริการในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้นเป็นการชั่วคราว หรืออนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการนั้นทำการเก็บรวบรวมน้ำเสียหรือของเสีย เพื่อนำขนเคลื่อนย้ายไปทำการบำบัดหรือกำจัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของผู้นั้น ซึ่งอยู่ในเขตท้องที่อื่นนอกเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่นั้น

มาตรา ๗๖ น้ำเสียที่ได้รับการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมของทางราชการหรือระบบบำบัดน้ำเสียของผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่กำหนดตามมาตรา ๕๕ หรือมาตรฐานที่ส่วนราชการใดกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น และมาตรฐานนั้นยังมีผลใช้บังคับตามมาตรา ๕๖ หรือมาตรฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดเป็นพิเศษสำหรับเขตควบคุมมลพิษตามมาตรา ๕๘

มาตรา ๗๗ ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นและเงินกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ มีหน้าที่ดำเนินงานและควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมที่ส่วนราชการนั้นหรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจัดให้มีขึ้นในกรณีเช่นว่านี้ ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นจะจ้างผู้ที่ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นผู้ดำเนินงานและควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมก็ได้

หลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการจัดส่ง เก็บรวบรวมและขนส่งน้ำเสียหรือของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษมาสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ รวมทั้งข้อกำหนด ข้อห้าม ข้อจำกัด และเงื่อนไขต่าง ๆ สำหรับการปล่อยทิ้ง และการระบายน้ำเสีย หรือของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม และแหล่งกำเนิดมลพิษประเภทอื่นตามมาตรา ๗๒ ลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือกำจัดของเสียรวมของทางราชการให้กำหนดในกฎกระทรวง

ส่วนที่ ๖

มลพิษอื่นและของเสียอันตราย

มาตรา ๗๘ การเก็บรวบรวม การขนส่ง และการจัดการด้วยประการใด ๆ เพื่อบำบัดและขจัดขยะมูลฝอยและของเสียอื่นที่อยู่ในสภาพเป็นของแข็ง การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดหรือมีที่มาจากการทำเหมืองแร่ทั้งบนบกและในทะเล การป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดหรือมีที่มาจากการสำรวจ และขุดเจาะน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และสารไฮโดรคาร์บอนทุกชนิดทั้งบนบกและในทะเล หรือการป้องกันและควบคุมมลพิษที่เกิดจากหรือมีที่มาจากการปล่อยทิ้งน้ำมันและการทิ้งของเสีย

และวัตถุอื่น ๆ จากเรือเดินทะเล เรือบรรทุกน้ำมัน และเรือประเภทอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๗๕ ในกรณีที่ไม่มีความหมายใดบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดและประเภทของของเสีย อันตรายที่เกิดจากการผลิต การใช้สารเคมี หรือวัตถุอันตรายในกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การสาธารณสุขและกิจการอย่างอื่นให้อยู่ในความควบคุม ในการนี้ให้กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และวิธีการเพื่อควบคุมการเก็บรวบรวม การรักษาความปลอดภัย การขนส่งเคลื่อนย้าย การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกไปนอกราชอาณาจักร การจัดการ บำบัด และกำจัดของเสียอันตรายดังกล่าว ด้วยวิธีการที่เหมาะสมและถูกต้องตามหลักวิชาที่เกี่ยวข้องด้วย

ส่วนที่ ๗

การตรวจสอบและควบคุม

มาตรา ๘๐ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือสำหรับควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ตามมาตรา ๖๘ หรือมาตรา ๗๐ เป็นของตนเองมีหน้าที่ต้องเก็บสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงานของระบบหรืออุปกรณ์ และเครื่องมือดังกล่าวในแต่ละวัน และจัดทำบันทึกรายละเอียดเป็นหลักฐานไว้ ณ สถานที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น และจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าวเสนอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่แหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่อย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

การเก็บสถิติ ข้อมูล การจัดทำบันทึกรายละเอียด และรายงานให้ทำตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์ และเครื่องมือดังกล่าวในวรรคหนึ่ง จะต้องมิให้ผู้ควบคุมตามที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษกำหนด ให้ผู้ควบคุมมีหน้าที่ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งแทนเจ้าของหรือผู้ครอบครอง

ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียมีหน้าที่ต้องดำเนินการเช่นเดียวกันเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๘๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมรายงานที่ได้รับตามมาตรา ๘๐ ส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องถิ่นนั้นเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง และจะทำความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเสนอไปพร้อมกับรายงานที่รวบรวมส่งไปนั้นด้วยก็ได้

มาตรา ๘๒ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในอาคาร สถานที่และเขตที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเขตที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ระบบบำบัดอากาศเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น รวมทั้งตรวจบันทึกรายละเอียด สถิติ หรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือดังกล่าว หรือเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียหรือมลพิษอื่น แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้

(๓) ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีใช้โรงงานอุตสาหกรรมตามมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ หรือมาตรา ๕๒ ในกรณีแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้ออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงงานอุตสาหกรรมนั้น โดยให้ถือว่าเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานเป็นเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการออกคำสั่งปรับภายในระยะเวลาอันสมควร ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมนั้นได้

(๔) ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียหยุดหรือปิดการดำเนินกิจการให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย หรือ

สั่งเพิกถอนใบอนุญาต ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียนั้น ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ประกาศ หรือเงื่อนไขที่ออกหรือกำหนดตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) ออกคำสั่งเป็นหนังสือเพิกถอน การเป็นผู้ควบคุมตามมาตรา ๖๘ หรือ มาตรา ๗๐ ในกรณีที่ผู้ควบคุมนั้น ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ประกาศ หรือเงื่อนไขที่ออกหรือกำหนดตามความใน พระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๘๓ ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติราชการ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาจดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะการสั่งปิด หรือพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการสั่ง ให้อายุใช้ หรือทำประโยชน์ด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๖๘ มาตรา ๖๙ หรือมาตรา ๗๘ ที่ตั้งใจไม่ทำการบำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสียอย่างอื่น และลักลอบปล่อยทิ้ง อากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสียที่ยังไม่ได้ทำการบำบัดออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิด มลพิษต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจควบคุมดูแลแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตามกฎหมาย

(๒) เสนอแนะให้มีการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๑ หรือมาตรา ๗๒ จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำ การบำบัดหรือกำจัดตามพระราชบัญญัตินี้ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(๓) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทาง ราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือส่วนราชการนั้น

มาตรา ๘๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงาน ควบคุมมลพิษต้องแสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องร้องขอ

บัตรประจำตัวของพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษให้เป็นไปตามแบบที่ กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๘๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ หรือยานพาหนะ หรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร และให้พนักงานเจ้าหน้าที่และ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๘๖ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง หรือ มาตรา ๖๕ และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา ๘๒ (๑) ให้ทำต่อหน้า เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ หรือยานพาหนะ ถ้าหากบุคคลดังกล่าวไม่ได้ให้ทำต่อหน้าบุคคลอื่น อย่างน้อยสองคน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษได้ขอร้องให้มาเป็นพยาน

มาตรา ๘๗ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการ บำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย ผู้ควบคุม หรือบุคคลอื่นใด ซึ่งไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุม มลพิษตามมาตรา ๘๒ (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) มีสิทธิร้องคัดค้านคำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการควบคุม มลพิษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ

ถ้าผู้ร้องคัดค้านไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมมลพิษให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ส่วนที่ ๘

ค่าบริการและค่าปรับ

มาตรา ๘๘ ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ใด ซึ่งได้จัดให้มีการก่อสร้างและดำเนินการ ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ โดยเงินงบประมาณแผ่นดินหรือ เงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น และเงินกองทุน ซึ่งจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษพิจารณากำหนด อัตราค่าบริการที่จะประกาศใช้ในแต่ละเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่เป็นที่ตั้งของระบบบำบัด น้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมดังกล่าว

การกำหนดอัตราค่าบริการตามวรรคหนึ่งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๘๙ อัตราค่าบริการที่กำหนดตามมาตรา ๘๘ สำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัด ของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๑ และมาตรา ๗๒ อาจกำหนดให้มีอัตราแตกต่างกัน ได้ตามความเหมาะสม

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๗๒ ประเภทบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นผู้ชำระรายย่อย มีสิทธิได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าบริการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ

มาตรา ๕๐ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดหลีกเลี่ยงไม่จัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ ตามมาตรา ๗๑ หรือมาตรา ๗๒ และลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียนั้นออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตที่ตั้งแหล่งกำเนิดมลพิษที่ตนเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง หรือจัดส่งน้ำเสียหรือของเสียไปทำการบำบัดโดยระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ แต่ไม่ยอมชำระค่าบริการที่กำหนดโดยไม่มีสิทธิได้รับยกเว้นตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง จะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการที่กำหนดตามมาตรา ๘๘ จนกว่าจะปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕๑ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามมาตรา ๗๐ ผู้ใดลักลอบปล่อยทิ้งน้ำเสียหรือของเสียลงสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ จะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตน ตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นว่านั้น และมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายหากการปล่อยทิ้งน้ำเสีย หรือของเสียนั้นก่อให้เกิดความชำรุดเสียหาย หรือความบกพร่องแก่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการด้วยประการใด ๆ

มาตรา ๕๒ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา ๖๘ หรือมาตรา ๗๐ ผู้ใดละเว้นไม่ใช้อุปกรณ์และเครื่องมือของตนที่มีอยู่สำหรับการควบคุมมลพิษอากาศ เสียง และความสั่นสะเทือน หรือละเว้นไม่ทำการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย โดยใช้ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียของตนที่มีอยู่และลักลอบปล่อยทิ้งมลพิษน้ำเสียหรือของเสียดังกล่าวออกสู่สิ่งแวดล้อมภายนอกเขตแหล่งกำเนิดมลพิษของตนจะต้องเสียค่าปรับรายวันในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายประจำวันสำหรับการเปิดเดินเครื่องทำงานของอุปกรณ์ เครื่องมือ หรือระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียของตนตลอดเวลาที่ดำเนินการเช่นว่านั้น

มาตรา ๕๓ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บค่าบริการค่าปรับ และเรียกชดเชยค่าเสียหายตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

ระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการที่ราชการส่วนท้องถิ่น หรือ ส่วนราชการนั้นจัดให้มีขึ้น

ค่าบริการและค่าปรับที่จัดเก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังเป็น งบประมาณแผ่นดิน โดยให้นำมาหักส่งเข้ากองทุนตามอัตราส่วนที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด สำหรับส่วนที่เหลือให้ใช้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินการและบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของราชการส่วนท้องถิ่นหรือของส่วนราชการที่ได้จัดเก็บค่าบริการและ ค่าปรับนั้น

หมวด ๕

มาตรการส่งเสริม

มาตรา ๕๔ เจ้าของหรือผู้ประกอบการแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใด ซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือ ระบบกำจัดของเสียอย่างอื่น รวมทั้งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุที่จำเป็นสำหรับ แหล่งกำเนิดมลพิษนั้น หรือผู้รับจ้างให้บริการ ซึ่งได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิขอรับ การส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการได้ดังต่อไปนี้

(๑) การขอรับความช่วยเหลือด้านอากรขาเข้าสำหรับการนำเข้ามาใน ราชอาณาจักร ซึ่งเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็น ซึ่งไม่สามารถจัดหาได้ ภายในราชอาณาจักร

(๒) การขอรับอนุญาตนำผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศเข้ามา ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ติดตั้ง ควบคุม หรือดำเนินงานระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบ กำจัดของเสีย ในกรณีที่ไม่สามารถจัดหาและว่าจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ควบคุมเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเครื่องใช้ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรตาม (๑) ได้ภายในราชอาณาจักร รวมทั้ง ขอยกเว้นภาษีเงินได้ของบุคคลนั้นที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุม ในราชอาณาจักรด้วยเจ้าของหรือผู้ประกอบการแหล่งกำเนิดมลพิษที่ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวใน วรรคหนึ่งแต่ประสงค์ที่จะจัดให้มีระบบ อุปกรณ์ เครื่องมือ หรือเครื่องใช้ของตนเอง เพื่อทำการ บำบัดอากาศเสีย น้ำเสีย หรือของเสียอย่างอื่นที่เกิดจากกิจการ หรือการดำเนินกิจการของตน มีสิทธิที่ จะขอรับการส่งเสริม และช่วยเหลือจากทางราชการตามวรรคหนึ่งได้

มาตรา ๕๕ คำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือจากทางราชการตามมาตรา ๕๔ ให้ยื่นต่อ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาคำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือตามวรรคหนึ่งได้ตามที่ เห็นสมควร โดยคำนึงถึงความจำเป็นในทางเศรษฐกิจการเงิน และการลงทุนของผู้ยื่นคำขอแต่ละราย และในกรณีที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอ ให้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแนะนำให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ ส่วนราชการนั้นเพื่อให้การส่งเสริม หรือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำขอต่อไป

หมวด ๖

ความรับผิดชอบแห่ง

มาตรา ๕๖ แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือ แพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือ เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง แหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่า การรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษ เช่นว่านั้นเกิดจาก

- (๑) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม
- (๒) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (๓) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตราย หรือความเสียหายเอง หรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจาย ของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย

มาตรา ๕๗ ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นของรัฐ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

หมวด ๗

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๕๘ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา ๕ หรือขัดขวางการกระทำใดตามคำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวหรือขัดขวางการกระทำใด ๆ ตามคำสั่งดังกล่าวเป็นผู้ซึ่งก่อให้เกิดอันตราย หรือความเสียหายจากภาวะมลพิษ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๕๙ ผู้ใดบุกรุกหรือครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าไปกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลาย ทำให้สูญหาย หรือเสียหาย แก่ทรัพยากรธรรมชาติ หรือศิลปกรรม อันควรแก่การอนุรักษ์ หรือก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนดตามมาตรา ๔๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๐๐ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๔๔ หรือตามประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๔๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๐๑ ผู้ใดแพร่หรือไขข่าวที่ไม่เป็นความจริงเกี่ยวกับอันตรายจากแหล่งกำเนิดมลพิษใด โดยมีเจตนาที่จะทำลายชื่อเสียงหรือความไว้วางใจของสาธารณชนต่อการดำเนินกิจการโดยชอบด้วยกฎหมายของแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

หากการแพร่หรือไขข่าวตามวรรคหนึ่งกระทำโดยการประกาศโฆษณาหรือออกข่าวทางหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือสื่อมวลชนอย่างอื่น ผู้กระทำผิดดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๐๒ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งห้ามใช้ยานพาหนะของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา ๑๐๓ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๐๔ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๗๑ หรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๗๒ หรือข้อกำหนดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๗๔ หรือมาตรา ๗๕ วรรคหนึ่ง หรือกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๐๕ ผู้ใดรับจ้างเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย โดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๗๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๐๖ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ผู้ควบคุม หรือผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสีย ผู้ใดไม่จัดเก็บสถิติ ข้อมูล หรือไม่ทำบันทึกหรือรายงานตามมาตรา ๘๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๐๗ ผู้ควบคุมหรือผู้รับจ้างให้บริการผู้ใดทำบันทึกหรือรายงานใดที่ตนมีหน้าที่ต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๐๘ ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๒ (๑) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๐๙ ผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือของเสีย ผู้ใดที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีคำสั่งให้หยุดหรือปิดการดำเนินกิจการให้บริการบำบัดน้ำเสีย หรือกำจัดของเสียตามมาตรา ๘๒ (๔) หรือผู้ควบคุมผู้ใดที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีคำสั่งให้เพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมมลพิษตามมาตรา ๘๒ (๕) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ หรือฝ่าฝืนดำเนินกิจการต่อไป ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๑๐ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดจ้างบุคคลที่ถูกเพิกถอนการเป็นผู้ควบคุมแล้ว ให้ควบคุมการทำงานของระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ซึ่งตนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

มาตรา ๑๑๑ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิด ซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้น หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าคนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๑๒ ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติซึ่งได้รับแต่งตั้งอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการที่ได้แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มาตรา ๑๑๓ บรรดากฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง ซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับให้คงใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีการออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๑๔ ให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้มีสิทธิทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษาและมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นผู้ที่มีสิทธิทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้ได้ต่อไป ทั้งนี้ จนกว่ารัฐมนตรีจะกำหนดให้ผู้นั้นมาดำเนินการขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๑๕ บรรดารายงานเกี่ยวกับการศึกษา มาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สำหรับโครงการหรือกิจการใดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ได้ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ให้ดำเนินการพิจารณาให้ความเห็นชอบได้ต่อไป ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งนี้ โดยให้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการพิจารณาดำเนินการดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อานันท์ ปันยารชุน

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างพอเพียงสมควรปรับปรุงใหม่โดย

- (๑) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (๒) จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (๓) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง
- (๔) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ
- (๕) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน
- (๖) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องพระราชบัญญัตินี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ข

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปาฐกถาเรื่อง

“ผู้เพื่อสิทธิของผู้ป่วยจากการทำงาน : แสวงหาความชอบธรรมจากอำนาจ และทุนนิยม”

...เพื่อนบ้านเขาแนะนำให้ไปสมัครงานที่โรงงานทอผ้ากรุงเทพ ดิฉันตื่นเต้นมากเพราะว่าความคิดที่จะทำงานในโรงงานไม่เคยมีอยู่ในสมองมาก่อน แต่ก็คิดว่าหากดิฉันมีเงินดิฉันจะเรียนต่อให้จบปริญญาตรี แม่พาดิฉันไปสมัคร เขาวัดส่วนสูง วัดน้ำหนักวันนั้นดิฉันผ่านนิกโล่งใจไปที เขาให้ไปตรวจสุขภาพและเอกซเรย์ฟิล์มใหญ่ สรุปว่าดิฉันตรวจสุขภาพผ่านเพราะปกติเป็นคนแข็งแรง เขานัดวันเข้าทำงานในวันที่ 10 พ.ค. 2519 ฉันทำงานในโรงงานแห่งนี้ครั้งแรกซึ่งต้องนั่งรถไปสองต่อ ทางฝ่ายบุคคลก็จะปฐมนิเทศให้พนักงานใหม่ ซึ่งก็จะอธิบายการผลิต อธิบายตลาด อธิบายกฎระเบียบการทำงาน ระเบียบการแต่งกาย ก่อนเข้าไปในเขตผลิตเพื่อปฏิบัติงาน ฝ่ายบุคคลก็พาดิฉันไปสาบานตนที่ศาลพระภูมิให้กล่าวปฏิญาณตนว่า จะทำงานด้วยความขยันอดทน ซื่อสัตย์สุจริต ไม่มีการอธิบายว่าการทำงานกับเครื่องจักรในโรงงานจะต้องระวังอันตรายตรงไหนบ้าง การทำงานหมุนเวียนกัน 3 กะมีกะเช้า บ่าย ดึก ดิฉันถูกพาไปแผนกปั่นด้าย ใน 2 วันแรก เขาจะให้หัดเดินไปเดินมาวนเครื่องจักร วันถัดมาก็ให้เดินกวาดพื้นไปเรื่อย ๆ แล้ว วันต่อมาก็หัดต่อเส้นด้ายใหญ่ ๆ เข้าด้วยกัน ฉันทู้สึกหวาดกลัวเวลาเดินผ่านเครื่องจักรที่มีรูปร่างหน้าตาแปลก ๆ เสียงเครื่องจักรที่ส่งเสียงดังกระหึ่มอยู่ในห้องคอนกรีตรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าที่ปิดทึบทุกด้าน ไม่มีที่ระบายถ่ายเทของอากาศ ภายในใช้แสงสว่างจากไฟฟ้านีออนค่อนข้างลยตา มืด ๆ สว่าง ๆ เป็นจุด ๆ พนักงานเดินผ่านไปมาเหมือนหุ่นยนต์ฉันทู้สึกแคว้งคว้าง อึดอัดและตาลาย ช่วงวันแรกที่เข้ากะดิฉันเป็มลมกองอยู่กับพื้นใต้กระบอกใบโตนานเท่าใดไม่รู้ มีคนพุงไปนั่งพัก เพราะรู้สึกไม่คุ้นกับความร้อน ฝุ่น เสียง แสง กลับไปบ้านพ่อแม่ถามเป็นอย่างไรลูก ดิฉันบอกกับแม่ว่าไม่เป็นไรฉันทำได้ แต่ในใจนึกหนักใจว่าดิฉันจะทนไหวไหม ถ้าทนไม่ไหวแล้วหนี้ 1,500 บาท ที่แม่ยืมมาให้ฉันซื้อแบบฟอร์มจะเอาเงินที่ไหนใช้เขา ฉันทสงสารแม่ที่มีความหวังในตัวฉันที่จะเป็นลูกคนแรกที่กำลังจะมีรายได้มาจุนเจือช่วยเหลือครอบครัว

ต่อมาดิฉันได้เป็นพนักงานประจำคุมเครื่องรีด และต่อมาอีก 3 ปีความที่ดิฉันเป็นคนขยันอดทน ไม่หยุดงานเลย จึงได้ปรับจากพนักงานคุมเครื่องรีดเป็นพนักงานอะไหล่ ก็จะต้องฝีกงานเพื่อให้ทำงานได้ทุก ๆ แผนกในแผนกปั่นด้าย คือมีแผนกห้องผสมฝ้าย สายใย เครื่องรีด ปั่นสอง ปั่นสาม โอตคอนเนอร์ แผนกด้ายเกลียว ด้ายยืน กวาดพื้น หรือแทนหัวหน้าหมูสายแดง พนักงานอะไหล่จะติดสายเสื้อสี่เหลี่ยม กะหนึ่ง ๆ จะมีแค่ 2-3 คนไว้แทนคนที่ไม่มาในกะนั้น ๆ 8 ปี ที่ทำอยู่

แผนกปั้นด้ายโรง 2 ซึ่งต้องทำงานที่หนักและเหนื่อยอยู่ตลอดเวลาเนื่องจากว่าคนงานในกะจะขาดงาน
 ลางาน ก็ตรงแผนกหนัก ๆ เหนื่อย ๆ ซึ่งดิฉันได้ขออาศัยอยู่ที่ห้องพักของบริษัท เพราะจะได้ไม่ลำบาก
 ในการกลับบ้านดึก ๆ ค่ำ ๆ ในการรับต่อกะแทนงานเพื่อนเพื่อเพิ่มรายได้ของตัวเอง และส่วนหนึ่งดิฉัน
 ก็ได้ใช้เวลาที่เหลือลงสมัครเป็นกรรมการบริหารสหภาพ จากนั้นก็ถูกย้ายให้ไปประจำแผนกปั้นด้าย
 โรงงาน 3 ไปเป็นพนักงานอะไหล่ ช่วงนั้นดิฉันได้ค่าแรงวันละ 28 บาทซึ่งไม่พอต่อการส่งเสียน้องที่
 เรียนสูงขึ้น การอาศัยอยู่หอพักดิฉันก็จะใช้เวลาช่วงนั้นสมัครเป็นกรรมการบริหารสหภาพ เพราะ
 คิดว่าเพื่อนพนักงานยังขาดการดูแลในสวัสดิการหลาย ๆ เรื่องในโรงงานและดิฉันก็คิดว่าดิฉันมี
 ความสามารถอยากช่วยเหลือสังคมที่ดิฉันอยู่ให้ดีขึ้น ดิฉันลงสมัครเป็นกรรมการบริหารสหภาพตั้งแต่
 ปี 2526 เรื่อยมาจนครบทุกตำแหน่ง ทั้งยังได้ผ่านการเข้ารับการฝึกอบรมในหลายเรื่อง แต่ที่สำคัญไม่มี
 เรื่องสุขภาพความปลอดภัย ทั้งยังลงสมัครเป็นนักกีฬาของบริษัท ดิฉันเล่นกีฬาได้หลายอย่างเพราะ
 เคยเล่นที่โรงเรียน เช่น ฟุตบอลหญิง วอลเลย์บอล แบดมินตัน

ปี 2528 ดิฉันก็เริ่มมีอาการเป็นไข้ เจ็บคอ มีน้ำมูกไหลตลอด แล้วก็เริ่มมีเสมหะพันคอ
 ตลอดเวลา แล้วก็เหนื่อย หายใจไม่สะดวก เป็นลมบ่อยและเริ่มสงสัยตัวเองว่าทำไมอ่อนแอขนาด
 นี้รักษาตัวตั้งแต่ห้องแพทย์ในบริษัท คลินิกที่บริษัทกำหนดโรงพยาบาล มีชื่อเสียงต่าง ๆ เช่น จุฬา
 ศิริราช รามา พระนั่งเกล้า โรคทรวงอก แต่อาการก็ทรุดลงเรื่อย ๆ มีอาการเสียดแน่นหน้าอก นอน
 ไม่ได้ ทำงานก็เป็นลมหน้ามืด รวมเวลาที่ป่วยทุกข์ทรมานอยู่ 8 ปีที่รักษาไปเรื่อย ๆ แล้วไม่ดีขึ้น จน
 คิดว่าฉันต้องตายแน่ในไว ๆ นี้

ดิฉันได้รักษาตัวจริงจังกับอาจารย์หมออรพรรณ เมธาติลกุล ร.พ.ราชวิถี เมื่อ 1 กรกฎาคม
 2535 ซึ่งแพทย์ได้วินิจฉัยว่าดิฉันเป็นโรคบิสซิโนซิส เนื่องจากได้หายใจเอาฝุ่นฝ้ายเข้าไปในปอด
 จนกระทั่งปอดอักเสบและเสื่อมสมรรถภาพปอดอย่างถาวรตลอดชีวิต จุดนี้เองเมื่อแพทย์ได้รักษามาถึง
 จุดหนึ่งและบอกกับดิฉันว่า สมบุญ หมอรักษาให้สมบุญได้เท่านั้นนะ หากไม่อยากจะกลับไปป่วยอีกก็ให้
 ออกมาจากงานเสีย ดิฉันคิดอยู่หลายวัน เนื่องจากการป่วยของดิฉันถูกปฏิเสธจากผู้จัดการฝ่ายบุคคล
 ทั้ง ๆ ที่สภาพการจ้างและกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็ระบุว่าโรคที่เป็นสืบเนื่องจากการทำงาน มีสิทธิ
 ตามกฎหมายกองทุนเงินทดแทน ดิฉันต้องไปติดตามเรื่องเองถึงได้รับสิทธิ ระหว่างที่หยุดงาน
 ติดต่อกันดิฉันไม่ได้รับเงินเดือน ทางบริษัทก็ได้ใส่ใจมาเยี่ยมเยียนดูแล ซ้ำยังกล่าวหาว่าดิฉันป่วยไม่
 จริงถูกคุณหมอที่รักษาป็นหัวล้านสมองอะไรอย่างนั้น ซึ่งดิฉันวางงมากกว่า ทำไมฝ่ายบุคคลถึงคิดอย่าง
 นี้ คุณหมอกับฝ่ายบุคคลไม่ถูกกันตั้งแต่เมื่อไหร่ ดิฉันเสียใจอย่างมากกับการไม่เชื่อของฝ่ายบุคคล ซ้ำ
 ยังไม่มีความเอื้ออาทรต่อความเจ็บป่วยที่ดิฉันได้ทุ่มเทแรงงานให้กับบริษัทมาแต่ต้น แต่กลับกลายเป็น
 บุคคลที่น่ารังเกียจของนายจ้างและเพื่อนคนงานที่ไม่เข้าใจคิดว่าดิฉันเป็นโรคติดต่อ แทบจะไม่อยาก

เหยียบเข้าไปในสถานประกอบการแห่งนี้ก็เลย..แต่หากคิดค้นทำอย่างนั้นก็ยอมทำได้ คิฉันสมัครงานใหม่ไว้ได้ 2 แห่งในขณะที่อาการเริ่มดีขึ้น คือครอบครัวทั่วโลก ๆ บ้าน และเจ้าหน้าที่พิมพ์ดีดของศาลอาญาที่สนามหลวง แต่ช่วงนั้นมีเพื่อนคนงานป่วยอีกมากมาย ปัญหาที่มีมากขึ้น มีความท้อแท้เกิดขึ้นในหมู่เพื่อนคนที่ป่วยคิดค้นต้องตัดสินใจกลับไปเพื่อหวังที่จะเป็นตัวแทนต่อรองกับบริษัท หวังจะช่วยเหลือคนงานที่ป่วย และต้องการเผยแพร่เพื่อให้เกิดการป้องกัน และคิดว่าบริษัทจะต้องปรับปรุงโรงงานเพื่อให้คนงานอยู่ได้ การกลับไปอีกครั้งโดยใช้เวทีสหภาพแรงงานเป็นเวทีเจรจาต่อรองและทำงานเชื่อมประสานกับสหภาพแรงงานต่าง ๆ โดยเรียกชื่อกลุ่มว่า “สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย” การดำเนินงาน งบประมาณเกิดจากการร่วมกันคิดร่วมกันระดมเงิน ต่อมาเมื่อมีคดีที่นายจ้างฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยว่าคนงานไม่ป่วยจากการทำงาน ทุกคนก็ร่วมใจกันไปติดตามฟังการพิจารณาคดี หลายคนทำงานไม่ไหวลาออก หลายคนถูกปลดออกจากงานเพราะป่วย หลายคนถูกระงับการจ่ายเงินค่ารักษา ค่ายา ค่าทดแทน สาเหตุเพราะมีคดีความที่นายจ้างฟ้องไม่ยอมรับว่าป่วยพวกเรารวมตัวกันไปร้องขอความเป็นธรรมที่โน่นที่นี้ แต่ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร สุดท้ายทุกคนมีมติร่วมกันเข้าร่วมกับสมาชิคนจน เพื่ออาศัยการรวมปัญหารวมพลังกับคนยากคนจน ซึ่งตอนนั้นคิดว่า เป็นหนทางที่ดีที่สุด

เมื่อเข้าไปในสมาชิคนจน คิฉันจึงได้รับรู้ว่าปัญหาของคนจนมันเกิดจากโครงสร้างของรัฐ ซึ่งมีการรวมปัญหาเป็น 5 กลุ่ม 1. กลุ่มป่าไม้ที่ดิน 2. กลุ่มเขื่อน 3. กลุ่มที่สาธารณะ 4. กลุ่มชุมชนแออัด 5. กลุ่มผู้ป่วยจากการทำงาน เพื่อยื่นข้อเสนอปัญหาให้รัฐบาลแก้ไข ตั้งแต่ท่านนายฯ บรรหาร ท่านนายฯ ชวลิต ท่านนายฯ ชวน แล้วก็ท่านนายฯ ทักษิณ ชินวัตร จากกลุ่มคนป่วยเข้าเวทีที่ต่อรองกับรัฐบาล ในนามสมาชิคนจนทางสภาเครือข่ายฯ ได้ที่ปรึกษาชื่อ คุณบุญเลิศ วิเศษปรีชา ในการมาจัดพิมพ์ข้อเรียกร้องให้ เตรียมข้อมูลประเด็นการเจรจาอย่างใกล้ชิด บางครั้งในเวทีเจรจาต้องถอดตาหลับ ขับตานอนเพื่อเตรียมข้อมูล เอกสาร มีถกเถียงปัญหาบ่อยครั้งที่คิดค้นต้องเป็นลมในที่ชุมนุม บ่อยครั้งที่ถูกห้ามเข้าโรงพยาบาล บางครั้งนั่งรถกลับบ้าน ต้องแวะเข้าไปนอนในคลินิก แล้วคิดว่าชีวิตคิดค้นจะรอดผ่านพ้นจนวันเจรจาปัญหาให้พี่น้องคนงานสำเร็จหรือไม่ บ่อยครั้งที่ถูกข่มขู่จากข้าราชการ จากเจ้าของสถานประกอบการที่เสียผลประโยชน์ แต่ผลการเจรจาที่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร คือคนงานได้รับสิทธิตามกฎหมาย ได้ล้มเลิกกฎระเบียบที่ไม่เป็นธรรม ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกร่าง พ.ร.บ. ได้มีการพิจารณารณุมัติแพทย์เชี่ยวชาญ 17 ท่าน ได้มีการร่วมร่างเกณฑ์การวินิจฉัยเกณฑ์การประเมินตามแบบ WHO, ILO

แต่ทำไม มีคำถามในใจตนเอง และเพื่อนพี่น้องคนงานที่ป่วยใหม่และมีแนวโน้มจะมากขึ้นทุกวันในทั่วโรงงาน ขั้นตอนการป้องกันโรคของฝ่ายข้าราชการ ก็คือการตั้งกฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติขึ้นมา

เอง การยื่นเรื่องเพื่อขอใช้สิทธิ หลายคนต้องถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเงื่อนไข ออกระเบียบปฏิบัติแล้ว ใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการมาพิจารณาเป็นทีม เป็นชุด ออกมาเป็นบันทึกการประชุมว่า คนงานที่ผ่านการรักษาตัวมามากมายหลายปีแล้วก็มีแต่ทรุดลง ๆ พอรักษากับแพทย์อาชีวเวชศาสตร์ ร.พ. ราชวิถี อาการคนป่วยดี ทุเลาขึ้น กลับมีมติให้ไม่ได้ป่วยจากการทำงาน หลายคนไม่มีแรงจะฟ้องศาลตามขั้นตอนตามระเบียบของกฎหมาย เพราะพอลาหยุดงานเพื่อรักษาตัวมาก ๆ เข้า เจ้าของสถานประกอบการก็จะปลดออกจากงาน ขาดรายได้ มีปัญหาทั้งสุขภาพ มีปัญหาทั้งครอบครัว ท้อแท้หมดกำลังใจ ข้อโต้แย้งต่าง ๆ ที่คนงานถูกเลือกปฏิบัติก็คือไม่เชื่อว่าป่วย เพราะรักษากับแพทย์ท่านนี้ถึงแม้บางโรงงานอย่างโรงงานที่ทำให้ดิฉันป่วยและคนงานอื่น ๆ ป่วยอีกเป็นร้อย ๆ คน ซึ่งอายุการก่อตั้งโรงงานก็ 50 กว่าปีแล้ว ทางเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังบังคับให้คนงานที่ป่วยต้องส่งเวชระเบียนเพื่อให้คณะกรรมการกองทุน คณะกรรมการแพทย์มาวินิจฉัยตามเวชระเบียนใหม่ด้วยวิธีการประชุมมีบันทึกรายงานการประชุมว่าผลไม่เชื่อว่าคนงานป่วยจากงาน ซึ่งมันไม่ยุติธรรม พอคนงานที่ป่วยส่งเวชระเบียนผลก็คือไม่ป่วยจากการทำงาน หรือป่วยแต่เป็นคนละโรคกับที่แพทย์ผู้รักษาวินิจฉัย โดยมีลายเซ็นของคณะกรรมการที่นั่งประชุมกันเป็นแผงออกมา ทั้งหมดนี้ก็เพราะอำนาจเบ็ดเสร็จอยู่ในมือของรัฐ เป็นวิธีการหนึ่งที่จะลดสถิติการเจ็บป่วยจากการทำงาน คนป่วยรอไม่ได้ท้อใจก็ไม่หวังที่จะสู้สิทธิอยู่ได้ไปวัน ๆ แต่ความเจ็บป่วย ก็ติดตัวไป เป็นปัญหาต่อการครองชีพ เป็นผลกระทบสู่ครอบครัว เช่น พอคนงานผู้หญิงป่วยจากโรคจากการทำงานสามีจะทอดทิ้ง ปล่อยภาระเรื่องลูกไว้ให้อีก หรือในขณะที่เราป่วยแล้วตั้งครรภ์ขึ้นมา ลูกที่อยู่ในครรภ์ก็ได้รับผลพวงเจ็บป่วย

ความวิกฤตต่าง ๆ เป็นเพราะผู้นำทางการเมืองไม่ได้มีนโยบายหรือใส่ใจกับประชาชน พยายามที่จะเชิญชวนให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน โดยการลดภาษี โฆษณาชวนเชื่อ หาแรงจูงใจต่าง ๆ แม้แต่กฎหมายให้เช่าที่ได้ถึง 100 ปี จนคนไทยจนเพราะนายทุนต่างชาติ จนปัจจุบันคนงานตกอยู่ในสภาวะวิกฤตด้านสุขภาพและยังถูกลามชุมชนที่อยู่อาศัยข้างโรงงาน หรือนิคมอุตสาหกรรม ดังที่เห็นเป็นข่าวจากพี่น้องโรงงานเคเคอร์ไฟฟ้าหม้อต้กลด้ม มีคนตายถึง 188 ศพ โรงอบลำไยแห่งระเบิด คนตาย 34 ศพ ผลกระทบจากสารเคมีที่ทำเรือคลองเตยระเบิดเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2534 มีคนตายทันที 3 ราย บ้านเรือนถูกไฟไหม้ 1,000 กว่าหลังคาเรือน กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากสารรังสีโคบอลต์ - 60 ซึ่งพวกเขาเป็นคนยากจนที่เก็บของเก่าขาย ยังมีอีกมากมายที่ทุกท่านที่ได้รับข่าวสารจากชาวบ้านปลวกแดง จากเตาเผาขยะ จากนิคมอุตสาหกรรมลำพูน หรือจากชาวบ้านลำตะคองที่ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้า หรือชาวที่ได้รับผลกระทบจากโรงงานไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะที่ลำปางที่ชาวบ้านสูดหายใจเอาสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ถ่านหิน จนเจ็บป่วยล้มตาย 70-80 ราย ลูกเล็กเด็กแดง คนเฒ่าคนแก่ต้องเจ็บป่วยเป็นโรคหืดหอบหายใจกับถังออกซิเจน เป็นระยะเวลา 10 ปี ความจริงมาปรากฏเอาตอน

คนป่วยดั้นรนมารับการรักษาที่คลินิกอาชีวเวชศาสตร์จึงทราบว่า โรคที่เป็นเพราะแพ้สารนี้ แต่โรงงานก็ยังไม่ยอม ชาวบ้านมีข้อเสนอขอย้ายหนีโรงงานโดยให้รัฐหาที่ให้ แต่ผลต่อสุขภาพก็ยังไม่มีการเยียวยา

ถึงวันนี้เรามีข้อเสนอต่อรัฐบาลชุดปัจจุบัน ไปเมื่อ กุมภาพันธ์ 2544 ที่ผ่านมารั้งที่ท่านนายกทักษิณ ชินวัตร มากินข้าวกับคนจน ในเรื่องการช่วยเหลือคนงานกรณีใช้สิทธิขอรับเงินทดแทนค่ายาตามกฎหมายโดยที่ฝ่ายรัฐไม่ต้องมาออกเงื่อนไขต่อคนงานในการขอเวชระพเบียน กรณีเร่งด่วนของปีบุญเรือน ศัญญโกชน ที่สูญเสียอวัยวะร่างกาย 8 ปี ขอให้ช่วยตั้งกองทุนช่วยเหลือกลุ่มผู้ป่วยสารพิษคลองเตย ช่วยโคบอลต์-60 ข้อเสนอให้ตั้งกองทุนฟื้นฟูด้านสุขภาพและขาดอาชีพแก่ผู้ถูกระทบเสนอให้ตั้งหน่วยงานอาชีวเวชศาสตร์ฯ ผลิตแพทย์เชี่ยวชาญเฉพาะทาง แล้วก็นำร่าง พ.ร.บ ฉบับคนงานที่ผ่านการเข้าชื่อ 5 หมื่นชื่อ เสนอให้ ครม. เห็นชอบรับรอง แต่ 1 ปีผ่านไปข้อเสนอก็ยังถูกลบลงเลื่อนด้วยนโยบาย 30 บาท เงินกู้หมู่บ้านละล้าน ซึ่งคนป่วยผู้ได้รับผลกระทบเข้าไม่ถึง

ผู้ถูกระทบทุกคนที่อยู่รวมกันภายใต้ชื่อสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยฯ ก็เพราะว่า คนป่วยจะอยู่โดดเดี่ยวในสังคม ไม่ได้ ไม่มีใครเข้าใจปัญหาไม่มีใครเหลียวแล แต่ไม่ใช่อยู่เพราะต้องการสร้างปัญหาให้บ้านเมือง ตามที่ข้าราชการของรัฐบางคนพยายามกล่าวประณามว่า ก็เห็นมีคนป่วยเพียงกลุ่ม ๆ เดียวนี้แหละมีปัญหา สร้างปัญหา ใช้การชุมนุมกดดัน แต่จริง ๆ แล้วคนป่วยกลุ่มนี้พยายามร้องขอความเห็นใจ ร้องขอความเป็นธรรมในฐานะเป็นคนไทยเช่นกันที่ไม่ต้องการเห็นการพัฒนาบ้านเมืองแล้วก่อปัญหาสุขภาพให้คนไทยต้องเจ็บป่วยพิการ มีปัญหาสุขภาพโดยที่ตนเองมิได้ก่อและขาดการดูแลเอาใจใส่ ถูกทอดทิ้ง และกำลังสิ้นหวังในชีวิต ข้อเสนอที่ได้เรียกร้องผ่านรัฐบาลหลายสมัย เป็นความชอบธรรมที่ควรจะได้รับ ไม่ควรถูกปฏิเสธด้วยการเลือกปฏิบัติสร้างเงื่อนไข ควรให้ผู้ได้รับผลกระทบเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องข้อเสนอให้มีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ ซึ่งพวกเราเคยเข้าร่วมชุมนุม 99 วันในสมัชชาคนจน เคยได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการร่วมร่าง พ.ร.บ.ฯ แล้วก็เคยเป็นแกนหลักในการทูลเกล้าฯ เสนอขอรับบริจาคจากการที่คนป่วยได้รับการประเมินการชดเชยในการที่สูญเสียอวัยวะ หารายชื่อ 50,000 ชื่อเพื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 170 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเอาเงินที่ต่อสู้เรียกร้องสิทธิได้ลงขันกันเป็นกองทุน เป็นค่าถ่ายเอกสาร เป็นค่ารถในการลงไปประสานกับสมัชชาคนจนที่อยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ แต่ปัจจุบันใช้ไม่ได้เพราะกฎหมายลูกออกมาทีหลังว่า ต้องมีหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชนประกอบ และในรัฐบาลชุดใหม่นี้ ร่างฉบับนี้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการมาพิจารณาแก้ไขปรับปรุงจนเนื้อหาของชื่อเปลี่ยนไป เนื้อหาในการคุ้มครองสิทธิคนงานเปลี่ยนไป และกำลังรอเสนอเข้าครม. ทั้ง ๆ ที่ในการหาเสียงของรัฐบาลชุดไทยรักไทยก็รับว่าจะนำร่างของแรงงานที่ผ่านการเข้าชื่อ 5 หมื่นชื่อ ข้อเสนอให้มีการตั้งกรมอาชีวเวชศาสตร์ และผลิตแพทย์เชี่ยวชาญสาขาอาชีวเวชศาสตร์และ

สิ่งแวดล้อม ก็ยังสู่นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคไม่ได้ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบไม่ได้ประโยชน์จากตรงนี้เลย เพราะ 30 บาท ก็จะมีแต่ยาพาราฯ โรคสารพิษจากสิ่งแวดล้อมแพทย์ก็ไม่รู้จัก พวกเราจึงรอความตายอย่างเดียว จึงขอเสนอข้อเสนออีกอย่างที่สำคัญมาก คือ ของบประมาณเป็นกองทุนไว้สำหรับผู้เจ็บป่วยผู้ได้รับผลกระทบไว้ในกรณีฟื้นฟูอาชีพและการขาดรายได้ของผู้ป่วย เพราะนโยบายหมู่บ้านละล้าน คนป่วยคนพิการเข้าไม่ถึงแล้วไม่มีปัญหาจะไปกู้เงินประกอบอาชีพอย่างนั้น ที่ขนาดคนดี ๆ ก็ยังเอาตัวไม่รอด การเรียกร้องดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องเข้าปีที่ 10 ในขณะที่หลายคนป่วย มีอาการทรุด หลายคนมีคดีในศาล หลายคนต้องการยาประทังชีวิต การทำงานก็ยากลำบาก เพราะทุกคนเป็นคนป่วย เป็นคนที่มีปัญหาสุขภาพทั้งตนเองและลูกที่เกิดมา ในปัจจุบันก็หวังว่า ผลการดำเนินงานที่กระทำอย่างต่อเนื่องจะปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อผู้ได้รับผลกระทบ ในสายตาของรัฐต่อสังคม ให้หันมาช่วยเหลือสนับสนุนและปรับนโยบาย ไม่ให้ก่อผลหรือทำร้ายคนไทยด้วยกันอีกต่อไปเลย.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

