

บทที่ 5

ความเป็นไปได้ในการจัดให้มีกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ ที่มีหลักการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม จะเรียกร้องค่าเสียหายก็แต่โดยการฟ้องร้องดำเนินคดี ในการฟ้องร้องดำเนินคดีผู้เสียหายต้องประสบกับปัญหาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาหลายประการ คือ ผู้นั้นมีอำนาจฟ้องร้องหรือมีอำนาจเรียกร้องค่าเสียหายหรือไม่ ในเรื่องนี้ผู้เสียหายหรือโจทก์จะต้องแสดงให้เห็นว่า ตนเองมีสิทธิตามกฎหมายใด และต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลที่เกิดขึ้น

ในเรื่องอำนาจฟ้องและสถานะการเป็นโจทก์ในคดี ตามมาตรา 55 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า

“เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใด ต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและกฎหมายนี้”

ฉะนั้น การเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชน จะทำได้ก็แต่การฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งผู้เสียหายหรือโจทก์จะอาศัยอำนาจฟ้องตามกฎหมาย แต่มาตรา 55 นี้ ให้ความคุ้มครองเฉพาะกรณีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้เท่านั้น สิทธิที่กฎหมายรับรองคุ้มครองหมายถึงสิทธิที่มีกฎหมายไทยรับรอง คุ้มครอง และบังคับแก่บุคคลได้ทั่วไป ใครทำให้เสียหายแก่สิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นการผิดกฎหมาย¹ อาทิ สิทธิในร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่น

แต่อย่างไรก็ดี การที่บุคคลมีสิทธิตามกฎหมาย แต่การใช้สิทธิที่กฎหมายให้ไว้อาจเป็นละเมิดได้ ถ้าใช้สิทธินั้นไปโดยมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้สิทธิเกินส่วน (L' de droit) Louis Josserand เป็นผู้หนึ่งที่กำหนดทฤษฎีการใช้สิทธิเกินส่วน ถือหลักว่าการกระทำที่ถูกต้องตามสิทธิ แต่ต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ซึ่งหมายความว่า การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายในกรอบแห่งสิทธิแต่ขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปนั้น

¹ พจน์ บุษปาคม., คำบรรยายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, (กรุงเทพมหานคร : แสงทองการพิมพ์, 2523), หน้า 7

ข้อมเป็นการกระทำละเมิด² เพราะธรรมดาสิทธิแต่ละสิทธิที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ซึ่งมีอำนาจใช้นั้น กฎหมายได้กำหนดที่หมายไว้ด้วยแล้วว่า มอบให้ใช้เพื่อการใดการหนึ่ง สิทธิแต่ละสิทธินั้นก็จะมี มูลเหตุสุดท้าย (finalite') อันเป็นมูลเหตุทางชุมชน ซึ่งผู้ทรงสิทธิจะต้องใช้ให้ถูกต้องกับมูลเหตุ สุดท้ายนี้ ผู้ใดได้รับสิทธิมาจะใช้ให้ผิดไปจากที่กฎหมายกำหนดที่หมาย โดยใช้ไปอีกทางหนึ่งนั้น ต้องเรียกว่าเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน ศาลปกครองฝรั่งเศสถือหลักว่า การใช้สิทธิจะต้องใช้เพื่อให้มี ผลประโยชน์จริงจังกและชอบด้วยกฎหมาย การกระทำเพื่อแกล้งผู้อื่นและกระทำโดยไม่เกิดผล ประโยชน์แก่ตนเอง หรือใช้สิทธินั้นๆ โดยไม่สุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ข้อมเป็นการใช้ สิทธิเกินส่วนและเป็นการกระทำละเมิด³

ตามมาตรา 5 และมาตรา 421 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ได้วางหลัก เรื่องการใช้สิทธิเกินส่วนไว้ว่า

มาตรา 5 “ในการใช้สิทธิของตนก็คื...บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต”

มาตรา 421 “การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็น การ อันมิชอบด้วยกฎหมาย”

และในคำพิพากษาฎีกาที่ 1618/2512 ได้วางหลักว่า “...กรณีจะเป็นละเมิดตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 นั้น จะต้องเป็นการแกล้งโดยผู้กระทำมุ่งต่อผลคือ ความเสียหายแก่ผู้อื่นฝ่ายเดียว แต่ถ้าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลอันเป็นธรรมดาแห่งสิทธินั้น แม้ จำเลยผู้กระทำจะเห็นว่าผู้อื่นจะได้รับความเสียหายบ้างก็ไม่เป็นละเมิด...”⁴

จะเห็นได้ว่าในกฎหมายไทยกรณีใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ถือเป็นละเมิดเช่นกัน

การใช้สิทธิเกินส่วนในปัญหาหมอลพิษในสิ่งแวดล้อมในกรณีที่มีมลพิษได้สะสมอยู่ใน สิ่งแวดล้อม โดยการปล่อยสารพิษของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด แต่โรงงานอุตสาหกรรมได้ปล่อยสารพิษสะสมในสิ่งแวดล้อมเป็นระยะเวลาาน จนกระทั่งส่ง ผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่นนี้จะถือว่าโรงงานอุตสาหกรรมนั้นใช้สิทธิเกินส่วน หรือไม่ เนื่องจากการปล่อยสารพิษนั้นมีค่ามาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และตามหลัก กฎหมายเรื่องละเมิด ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1618/2521 ที่ว่า “...ถ้าเป็นการกระทำโดยประสงค์ ต่อผลอัน

² จี๊ด เศรษฐบุตร., หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด.. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 141

³ เรื่องเดียวกัน., หน้า 144, 149

⁴ เรื่องเดียวกัน., หน้า 155

เป็นผลธรรมดาแห่งสิทธินั้น แม้จำเลยผู้กระทำจะเห็นว่า ผู้อื่นได้รับความเสียหายบ้างก็ไม่ใช่ ละเมิด” ดังนั้นในกรณีดังกล่าวจึงเป็นการยากที่จะชี้ชัดลงไปว่า โรงงานอุตสาหกรรมมีความผิดตามหลักเรื่องละเมิด

อนึ่งสิทธิในสิ่งแวดล้อมนั้น กฎหมายไทยยังไม่ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองหรือรับรองไว้อย่างชัดเจน เหมือนอย่างเช่นของประเทศญี่ปุ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น มาตรา 13 และมาตรา 25 (ดูหน้า 30) และประเทศสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Bill of Rights) มาตรา 5 มาตรา 9 และมาตรา 14 (ดูหน้า 32)

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

การฟ้องร้องให้มีการทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย อันเกิดจากปัญหามลพิษ จะทำได้ก็แต่โดยอาศัยบทบัญญัติ มาตรา 420 ซึ่งเป็นเรื่องการรับผิดชอบในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องละเมิดเท่านั้น ซึ่งมาตรา 420 ได้บัญญัติว่า

“ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ความรับผิดชอบหลักกฎหมายละเมิดทั่วไปของไทย ยังวินิจฉัยตามหลักดั้งเดิมคือ “ไม่มี ความรับผิด เมื่อปราศจากความผิด” ผู้เสียหายหรือโจทก์ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า จำเลยได้กระทำให้เกิด ความเสียหายให้แก่ตนโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยคำฟ้องของโจทก์ต้องแสดงโดยแจ้งชัด ซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 172 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“คำฟ้องต้องแสดงโดยแจ้งชัด ซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์ และคำขอบังคับทั้งข้อที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นนั้น”

กล่าวคือ ผู้เสียหายหรือโจทก์ต้องบรรยายฟ้องให้ชัดเจนว่า “ผู้ใด” ในคดีนั้น หมายถึง บุคคลใด ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล และลักษณะของการกระทำนั้น เป็นการร่วมกัน ทำละเมิดหรือไม่ และการกระทำนั้นเป็นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

“การกระทำโดยจงใจ” หมายถึง รู้สำนึกถึงผลหรือความเสียหายที่เกิดจากการกระทำ ของตน ถ้ารู้ว่าจะเกิดผลหรือความเสียหายแก่เขาแล้วก็เป็นจงใจ การเข้าใจโดยสุจริตคือ การเข้าใจผิด

ในข้อเท็จจริงไม่เป็นจริง⁵ ส่วน “การประมาทเลินเล่อ” หมายถึง ไม่ตั้งใจแต่ไม่ใช้ความระมัดระวังตามสมควร รวมถึงลักษณะที่บุคคลผู้มีความระมัดระวังจะไม่กระทำด้วย⁶ และให้เปรียบเทียบการกระทำของผู้นั้นกับวิญญูชนหรือปกติชน⁷

และการกระทำนั้นให้รวมถึงการงดเว้นไม่กระทำเมื่อจำเลยมีหน้าที่ต้องกระทำด้วย ตัวอย่างเช่น จำเลยเป็นเจ้าของโรงงานต้องควบคุมปริมาณสารปนเปื้อนที่ออกมากับน้ำทิ้งให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดไว้ แต่จำเลยไม่ควบคุม การงดเว้นไม่กระทำในกรณีนี้อยู่ในความหมายของ “การกระทำ” ตามมาตรา 420 ด้วย

นอกจากนั้นโจทก์จะต้องบรรยายฟ้องว่า โจทก์ได้รับความเสียหายอย่างไร และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลอย่างไร ความเสียหายที่อาจดำเนินคดีให้รับผิดชอบในทางละเมิด ได้แก่ ความเสียหายที่เกี่ยวข้องด้วยเนื้อตัวร่างกาย ซึ่งนอกจากทำให้ได้รับอันตรายถึงแก่ความตาย ทำให้เขาเจ็บปวดหรือเสียววัยวะส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายไป หรือทำให้เขาเสื่อมสุขภาพแล้ว ยังรวมถึงความตระหนกกระทบกระเทือนแก่เส้นประสาทจนถึงเจ็บใจ ความเสียหายต่อจิตใจจนสติฟั่นเฟือน หมดความรู้สึกเป็นเวลานานด้วย *

สำหรับการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลนี้ตามกฎหมายของประเทศไทย ถือเอาผลโดยตรงและต้องเป็นผลที่ใกล้ชิดไม่ไกลเกินกว่าเหตุ⁸

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

“คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใดๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตนในหน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้น ตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง

⁵ ไพจิตร บุญญพันธ์.. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2525) หน้า 8-9

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9

⁷ จิตติ ดิงศภย์., “ประมาทเลินเล่อ”. วารสารกฎหมาย. 4 (มกราคม-เมษายน 2521) : หน้า 14

* คำพิพากษาฎีกาที่ 626/2493

⁸ พงษ์ นุษปาคม., คำบรรยายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด, หน้า

แต่ว่า (1) คู่ความไม่ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไป หรือไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่ความฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว

(2) ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่า ตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานครบถ้วนแล้ว”

ในคดีละเมิดการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม ผู้เสียหายมีภาระต้องพิสูจน์ถึงความเสียหายที่ตนได้รับ ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการกระทำหรือการประกอบการกระทำของจำเลย และต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งการพิสูจน์ในแต่ละประเด็นเป็นภาระหนักแก่ผู้เสียหายหรือโจทก์ เพราะผู้เสียหายหรือโจทก์เป็นผู้กล่าวอ้างจึงต้องนำสืบก่อนตามมาตรา 84 โดยเฉพาะในการพิสูจน์ถึงความเสียหายที่ผู้เสียหายหรือโจทก์ได้รับ ถ้าโจทก์นำสืบไม่ได้ว่าความเสียหายคำนวณเป็นจำนวนเท่าใด ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดให้ตามสมควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 * ส่วนการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย โจทก์ผู้เสียหายต้องประสบความยุ่งยากอยู่มาก โดยเฉพาะการประกอบการของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีกระบวนการผลิตที่สลับซับซ้อน ซึ่งผู้เสียหายหรือโจทก์ไม่สามารถล่วงรู้ขั้นตอนในการประกอบการ ไม่อาจล่วงรู้ได้ว่าในกระบวนการผลิตดังกล่าว โรงงานอุตสาหกรรมใช้สารมีพิษชนิดใดบ้าง และมีเครื่องมือบำบัดหรือขจัดของเสียเหล่านั้นอย่างไร เช่น มีการใช้เครื่องมือบำบัดน้ำเสียหรือเครื่องกรองอากาศเสียก่อนจะปล่อยออกจากโรงงานหรือไม่ ซึ่งการพิสูจน์เช่นนั้นผู้เสียหายหรือโจทก์อาจทำได้ แต่ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเกินฐานะของผู้เสียหายหรือโจทก์จะรับภาระได้ เนื่องจากผู้เสียหายส่วนใหญ่จะมีฐานะยากจน และมักจะเป็นผู้ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากจำเลยทั้งสิ้น นอกจากนั้นพยานบุคคลที่รู้เห็นเหตุการณ์ก็ล้วนแต่อยู่ในสถานะเดียวกับผู้เสียหายหรือเป็นฝ่ายจำเลยทั้งสิ้น ซึ่งหากจำเลยพ้นความรับผิดชอบ เพราะโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงความประมาทของจำเลยก็ไม่เป็นธรรมจึงเกิดแนวความคิดเรื่องการผลักภาระในการพิสูจน์ (Res ipsa Loquitur)⁹ และนำทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด”

⁹ คัมภีร์ แก้วเจริญ., “สิทธิผลภาระการพิสูจน์ในคดีละเมิด.” วารสารอัยการ 5 (ตุลาคม 2525), หน้า 24-37

Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีทางนิติศาสตร์มาปรับใช้ กล่าวคือในบางประเทศที่มีคดีเกี่ยวกับการเรียกหรือค่าเสียหายวันเกิดจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมและประสบปัญหาเหล่านี้ จึงหาทางออกโดยการพัฒนาหลักกฎหมาย ด้วยการนำทฤษฎีความน่าจะเป็นมาปรับใช้เพื่อที่จะผลักภาระการพิสูจน์ให้จำเลย โดยโจทก์เพียงแต่พิสูจน์ให้ได้เบื้องต้นว่าการที่โจทก์ได้บริโภคหรือได้รับการแพร่กระจายของสารพิษจากการกระทำของจำเลยเป็นวิถีทางหนึ่งที่ทำให้เกิดอันตรายต่อโจทก์ ภาระการพิสูจน์ก็จะโอนเป็นของจำเลยที่จะต้องนำสืบหักล้างว่า โจทก์อาจได้รับอันตรายจากสาเหตุอื่นที่ไม่ใช่สาเหตุจากการกระทำของจำเลย¹⁰

ในกฎหมายไทยที่อาจถือเป็นแม่บทของการผลักภาระการพิสูจน์ คือ มาตรา 422 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า

“ถ้าความเสียหายเกิดแต่การฝ่าฝืนบทบังคับแห่งกฎหมายใด อันมีที่ประสงค์เพื่อจะปกป้องบุคคลอื่นๆ ผู้ใดทำการฝ่าฝืนเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้นั้นเป็นผู้ผิด” ดังนั้นถ้าโจทก์นำสืบได้ว่า จำเลยกระทำการใดๆ ฝ่าฝืนกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องบุคคลอื่นๆ จำเลยก็ถูกสันนิษฐานว่าได้กระทำผิดกฎหมายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เมื่อโจทก์พิสูจน์ถึงความเสียหายที่ได้รับอันเป็นผลจากการฝ่าฝืนของจำเลยแล้ว จำเลยก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ เว้นแต่จำเลยจะสามารถพิสูจน์ถึงข้อต่อสู้ยกเว้นความรับผิดได้ อย่างไรก็ตามกรณีเช่นนี้ จะมีผลบังคับเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับว่า ศาลจะวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติใดบ้างเป็นกฎหมายที่มีที่ประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองบุคคลอื่นๆ ซึ่งจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามกฎหมาย มาตรา 422

ประเด็นที่พิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลก็เป็นปัญหาที่ยุ่งยากให้กับโจทก์เพราะปัญหาว่าสารพิษใดก่อให้เกิดโรคร้ายที่โจทก์ได้รับ ต้องอาศัยวิชาความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ ความรู้เกี่ยวกับพิษวิทยา ต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญ อาศัยหลักวิชาระบาดวิทยา การพิสูจน์บางคดี ต้องมีการปฏิบัติภายในห้องทดลอง ซึ่งการพิสูจน์เช่นนี้ต้องอาศัยเวลาและค่าใช้จ่าย ในบางคดีมีจำเลยหลายคนและจำเลยเหล่านี้มีโรงงานอยู่ใกล้ๆ กัน การบ่งชี้ให้แน่นอนว่าความเสียหายเกิดจากโรงงานใดก็ทำได้ยาก และจำเลยก็มีข้อต่อสู้ได้ว่า ความเสียหายมิได้เกิดจากโรงงานของตน ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะพิสูจน์ว่า โจทก์ได้รับความเสียหายจากจำเลย

แม้ว่ากฎหมายไทยบางฉบับ กำหนดให้ผู้เสียหายเพียงแต่พิสูจน์ถึงความเสียหายที่ตนได้รับ โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงเจตนาของจำเลยว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ดังเช่น

¹⁰ Roger W. Findley and Daniel A Farber, *Environmental Law Cases and Material* (St.Paul, Minnesota : West Publishing Co., 1981), p. 314.

มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2538 ที่บัญญัติว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่น หรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นมีหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่จะพิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นว่านั้นเกิดจาก

- (1) เหตุสุควิสัย หรือการสงคราม
- (2) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ
- (3) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อมในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”

ในมาตรานี้ผู้เสียหายหรือโจทก์เพียงแต่พิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษและโจทก์ได้รับความเสียหายจากมลพิษนั้น โดยไม่ต้องนำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เพราะเพียงโจทก์นำสืบให้ศาลเห็นได้ว่า มลพิษเกิดจากการกระทำของจำเลยหรือแหล่งกำเนิดมลพิษอยู่ในความครอบครองของจำเลย จำเลยก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ แต่อย่างที่กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่า บางคดีมีจำเลยหลายคน และจำเลยเหล่านั้นมีโรงงานอยู่ใกล้ๆ กัน การบ่งชี้ว่าโจทก์ได้รับความเสียหายจากโรงงานใดก็เป็นไปได้ยาก ทำให้จำเลยยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้ว่า ความเสียหายที่โจทก์ได้รับ มิได้เกิดจากการกระทำของจำเลย ทำให้โจทก์ไม่ได้รับความคุ้มครอง แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ภาระการพิสูจน์ของโจทก์ในคดีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหาย อันเกิดจากปัญหาสารพิษในโรงงานอุตสาหกรรม ที่ส่งผลเป็นปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม และกระทบถึงสุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นปัญหาที่ยุ่งยากและอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย ดังนั้นจึงควรที่รัฐต้องหามาตรการทางปกครองเพื่อช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม การจัดตั้งกองทุนทดแทนก็เป็นแนวทางหนึ่ง ที่ประเทศพัฒนาแล้วอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นนำไปใช้ในการจัดการ และแก้ไขป้องกันปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งการดำเนินงานของกองทุนทดแทนก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่

ประเทศนั้นๆ ได้บัญญัติขึ้น และการดำเนินงานของกองทุนก็เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงควรที่ประเทศไทยจะได้นำแนวทางการจัดตั้งกองทุนไปใช้ด้วยการจัดให้มีกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ

ในการจัดให้มีกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษนั้น อาจแบ่งเป็น 2 แนวทาง ดังที่กล่าวต่อไปนี้

5.1 ความเป็นไปได้ในการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้มีหลักการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม

5.1.1 แนวความคิดในการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้คุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม

แนวความคิดในการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีหลักการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากมลพิษ เพราะผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม จะได้รับความคุ้มครองก็แต่โดยการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ซึ่งปัญหาของการฟ้องคดีในกระบวนการยุติธรรมคือ ปัญหาเรื่องภาระการพิสูจน์ โดยเฉพาะการพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลของการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และยังไม่มีความชัดเจนทางนิติศาสตร์ที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้ อีกทั้งยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดในประเทศไทยที่จะคุ้มครองผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องร้องเป็นคดียังศาล ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างเช่นประเทศญี่ปุ่นที่เคยประสบกับปัญหาเช่นเดียวกันกับของประเทศไทยมาก่อน แต่ประเทศญี่ปุ่นสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดจากอุปสรรคต่างๆ ที่ผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมจากโรงงานอุตสาหกรรมได้ฟ้องร้องต่อศาล และศาลได้นำเอาหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดมาใช้เพื่อเป็นคุณสมบัติแก่ผู้เสียหาย และเป็นบรรทัดฐานในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอื่นๆ อีกด้วย และในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาค่าฟ้องร้องประเทศญี่ปุ่นก็ได้บัญญัติกฎหมาย The Pollution Related Health Damage Compensation Law ให้มีกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ เพื่อช่วยเหลือเยียวยาประชาชนที่ได้รับความเสียหายโดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการทางศาลยุติธรรม ซึ่งเป็น การแสดงถึงความรับผิดชอบ ความคุ้มครองของรัฐอันพึงมีต่อประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ประสิทธิภาพของกฎหมายฉบับนี้ควรที่ประเทศไทยจะได้นำมาเป็นแนวทางในการกำหนดให้มีกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษเพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากมลพิษ

5.1.2 วัตถุประสงค์ของกองทุน

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้มีกองทุนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมคือ กองทุนสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์ โดยสรุปคือ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของส่วนราชการ ราชการ-ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และ เอกชน ในการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย หรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุม บำบัดหรือขจัดมลพิษ สนับสนุนการดำเนินกิจการใดๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมทั้งการสนับสนุนกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียน เป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามที่เห็นสมควร

แนวทางที่รัฐให้การสนับสนุนดังกล่าวเป็นการป้องกันและแก้ไข ปัญหา สิ่งแวดล้อม แต่ผลร้ายที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ กองทุนสิ่งแวดล้อมมิได้ครอบคลุมไปถึง ใดๆ ที่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ ดังนั้น การขยายอำนาจหน้าที่ (ขยายขอบเขตวัตถุประสงค์) ของกองทุนสิ่งแวดล้อมออกไป ให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยผู้เสียหาย ไม่จำเป็นต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย จึงเป็นการครอบคลุมทั้งการป้องกัน แก้ไข และเยียวยาความเสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม

การขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีหลักการคุ้มครอง เยียวยาผู้เสียหาย ทั้งนี้เพื่อใช้ในการจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ และอนามัย จากปัญหามลพิษรวมถึงเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีโครงการบางประเภทที่จำเป็นเพื่อ การฟื้นฟูสุขภาพ สมรรถภาพของผู้ป่วยและการสังคมสงเคราะห์ ทั้งนี้การจะแก้ไขวัตถุประสงค์ของ กองทุนสิ่งแวดล้อมกระทำได้โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ ในหมวด 2 เรื่องกองทุนสิ่งแวดล้อม มาตรา 22-31 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ กองทุนสิ่งแวดล้อมครอบคลุมถึงหลักการดังกล่าว

5.1.3 รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน

รูปแบบและโครงสร้างของกองทุนรูปแบบนี้ประกอบด้วย

5.1.3.1 แหล่งที่มาของกองทุน

ที่มาของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้แหล่งที่มาของกองทุนส่วนหนึ่งมาจากเงินค่าบริการ และค่าปรับ (ตามมาตรา 22 (3)) ซึ่งเงินค่าบริการและค่าปรับดังกล่าว เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ อย่างหนึ่งที่รัฐได้นำมาใช้ ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เงินค่าบริการตามหลักการนี้ หมายถึง ค่าตอบแทนที่ผู้ใช้บริการจ่ายให้กับผู้ให้บริการตามอัตราที่กำหนด ซึ่งตามพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 88 และ 89 ที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครองครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ต้องจ่ายเงินค่าบริการในการให้บริการสำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษของระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ ส่วนค่าปรับ หมายถึง การดำเนินการใดก็ตามที่ภาครัฐได้กำหนดค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการไว้ แต่ผู้ดำเนินการนั้นๆ ไม่จ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ กฎหมายก็จะกำหนดค่าปรับไว้ ซึ่งมาตรา 90 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ใช้บริการบำบัดน้ำเสียรวมจะต้องจ่ายค่าบริการในการบำบัดน้ำเสียรวม หากไม่จ่ายหรือหลีกเลี่ยงหรือลักลอบปล่อยน้ำเสียหรือของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม จะต้องเสียค่าปรับสี่เท่าของอัตราค่าบริการที่กำหนดไว้จนกว่าจะปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ค่าบริการและค่าปรับดังกล่าวไม่อยู่ในขอบเขตของความรับผิดชอบที่โรงงานอุตสาหกรรมหรือเจ้าของหรือผู้ครองครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่ก่อให้เกิดความเสียหาย จะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหาย

โดยที่เป้าหมายของการใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมประเภทต่างๆ นั่นก็คือ การให้มีเงินหมุนเวียนที่จะใช้เป็นการใช้จ่ายในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยให้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) เพื่อให้ผู้เป็นต้นเหตุแห่งปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพินิจมีส่วนรับผิดชอบในการจัดการ เพื่อให้ปัญหาสิ่งแวดล้อม คลี่คลายลงไป ดังนั้น แหล่งที่มาของกองทุนจึงควรจะขยายขอบเขตออกไป 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 สถานที่ประกอบกิจการใดๆ หรือสิ่งอื่นใดซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ ซึ่งตามกองทุนนี้ให้หมายถึง เฉพาะโรงงานอุตสาหกรรม

สาเหตุที่มุ่งเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมส่วนมากที่สุดจะเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ การระบายของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการใช้ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และความรู้ทางวิทยาการสมัยใหม่มาใช้ใน

การดำเนินงานด้านอุตสาหกรรม ทำให้ธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเกินกำลังที่ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะกลับคืนสภาพดั้งเดิมได้ จึงทำให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน สารเคมีหรือวัตถุมีพิษ ที่ถูกใช้ในการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมและถูกระบายทิ้งออกสู่สิ่งแวดล้อม มักจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของมนุษย์อย่างมาก ตัวอย่างเช่นที่เกิดในประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้นสาเหตุหนึ่งซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ตามความเห็นของผู้เขียนจึงมาจากโรงงานอุตสาหกรรม

ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ถูกละเมิดพิจารณาจากการประกอบการ ไม่ว่าจะดำเนินงานด้วยเครื่องจักรหรือแรงงานมนุษย์สำหรับทำผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใดๆ ตามลักษณะของกิจการนั้นให้เกิดเป็นเครื่องอุปโภคบริโภคหรือสินค้า โดยจัดตั้งขึ้นในอาคาร หรือสถานที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งทำให้เกิดมลพิษจากการประกอบกิจการนั้นๆ ในโรงงานอุตสาหกรรมออกสู่สิ่งแวดล้อม และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกับสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยจัดเก็บในรูปของค่าธรรมเนียมปล่อยมลพิษ (effluent charge หรือ emission charge) หมายถึง ค่าธรรมเนียมซึ่งจัดเก็บจากผู้ก่อมลพิษในการปล่อยของเสีย และรวบรวมนำเข้ากองทุน โดยค่าธรรมเนียมนี้จะคำนวณจากประเภทมลพิษที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการประกอบการ โรงงานตามขนาด ความสามารถในการผลิตและปริมาณของมลพิษที่เกินมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้

การคำนวณจากประเภทมลพิษที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการประกอบการ โรงงานตามขนาดและความสามารถในการผลิตนั้น พิจารณาจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภท ชนิด หรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุม ดูแลการป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหาย และการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่มีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม โดยแบ่งออกเป็น

- (1) โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบการโรงงาน
- (2) โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน
- (3) โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้

สำหรับวิธีการรวบรวมเงินเข้ากองทุนนั้น ควรพิจารณาโดยแยกประเภทของโรงงานอุตสาหกรรม เนื่องจากมีทั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่ดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว และโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ที่จะขออนุญาตจัดตั้ง โดยพิจารณาแยกประเภทได้ดังนี้

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

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

ทั้งนี้การจัดเก็บนั้น พิจารณาจากอัตรามากหรือน้อยของมลพิษที่เกิดขึ้นเป็นเกณฑ์ในการคำนวณเรียกเก็บเงิน (ส่วนอัตราค่าธรรมเนียมปล่อยมลพิษนั้นอยู่นอกขอบเขตการวิจัย ควรที่จะศึกษาในรายละเอียดต่างหากอีกส่วนหนึ่ง)

5.1.3.2 การบริหารกองทุน

การบริหารกองทุนนั้นประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกองทุน ทั้งนี้โดยเทียบเคียงกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้บริการตามกฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

1) โดยที่ประเทศไทยมีสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่จัดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้สอดคล้องกับนโยบายต่างๆ ของประเทศ รวมทั้งการติดตามประเมินผล ประสานการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมาย ติดตามตรวจสอบและจัดทำรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีอำนาจเสนอแนะนโยบาย แนวทาง และประสานการบริหารและจัดการกองทุนสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการระดมเพื่อกองทุนสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยตรง จึงควรขยายอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานนี้ทำหน้าที่ในการวิจัยเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับ

สาเหตุที่ทำให้เกิดขึ้น ทั้งนี้โดยการปรับปรุงกฎหมายให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่รวมถึงเรื่องดังกล่าวด้วย

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

2.1) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเป็นผู้ดำเนินงานเกี่ยวกับเงินกองทุนไม่ว่าจะเป็นการรับเรื่องราวร้องทุกข์ และการจ่ายเงินทดแทน

2.2) นักวิทยาศาสตร์ เพราะเป็นผู้มีความรู้ทางวิชาชีพที่จะวินิจฉัยมลพิษของสารพิษที่เกิดจากกระบวนการ หรือการดำเนินการในแหล่งต่างๆ ได้

2.3) แพทย์ เพราะเป็นผู้มีวิชาชีพที่จะวินิจฉัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหาย กับมลพิษในสิ่งแวดล้อม

2.4) นักกฎหมาย เนื่องจากต้องมีการพิจารณาถึงความถูกต้องของเอกสารที่ขึ้นเรื่องราวร้องทุกข์ว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือไม่อย่างไร รวมทั้งให้คำปรึกษาถึงปัญหาข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

2.5) นักสังคมสงเคราะห์ เพราะเป็นผู้รู้ถึงความสัมพันธ์ของปัญหาสังคมกับชีวิตประจำวันของผู้เสียหาย ตลอดจนแนวทางการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้เสียหายว่าควรดำเนินการอย่างไร ภายใต้หลักเกณฑ์แห่งวิชาชีพ

การจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาสิทธิให้จัดตั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เนื่องจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้น ครอบคลุมในทุกภูมิภาคของประเทศ ดังนั้นจึงควรกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาสิทธิส่วนกลาง และคณะกรรมการพิจารณาสิทธิส่วนภูมิภาค (ระดับจังหวัด) โดยส่วนภูมินาณนั้นควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติกาให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และมีอำนาจปกครองบังคับบัญชา

ข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้ทุกกระทรวง ในฐานะที่เป็นหัวหน้าของจังหวัดด้วย

สำหรับอนุกรรมการควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น

3) คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามกฎหมายขณะนี้คือ ทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ ฯลฯ และพิจารณาจัดสรรเงิน รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของกองทุน แต่เมื่อขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนให้ครอบคลุมถึงการเยียวยาช่วยเหลือประชาชนแล้วให้ขยายอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการกองทุนฯ ทำหน้าที่ตรวจสอบ และให้การรับรองว่าเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนทดแทน

4) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่กำกับการจัดการ และบริหารกองทุน

5) คณะกรรมการอุทธรณ์ ทำหน้าที่รับคำอุทธรณ์จากผู้เสียหายที่ไม่ได้รับการรับรองให้เป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ หรือผู้เสียหายที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการฯ และคณะกรรมการอุทธรณ์ ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ กฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในทางวิชาชีพอื่นๆ

5.1.4 กระบวนการได้รับค่าทดแทน

5.1.4.1 ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน

ตาม The Pollution Related Health Damage Compensation Law ของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีเกณฑ์การพิจารณาผู้เสียหายที่ได้รับความคุ้มครอง โดยพิจารณาถึงเกณฑ์การพิจารณา 3 ประการ คือ พื้นที่ที่มีมลพิษตามที่ได้กำหนดไว้ ประเภทของโรคที่กำหนดไว้ และระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด ดังนั้นเกณฑ์ในการพิจารณาผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุน ควรกำหนดให้ผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนนั้น คือ ผู้ที่อาศัยหรือเคยอาศัยหรือเคยทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมหรือในขณะนั้นเป็นผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดว่าเป็นแหล่งอุตสาหกรรม และเป็นผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากโรคอันเกี่ยวเนื่องจากแหล่งมลพิษคือ โรงงานอุตสาหกรรมนั้น โดยพิจารณาถึงระยะเวลาและความสัมพันธ์กับโรคด้วย และมีหนังสือคำวินิจฉัยของแพทย์ในโรงพยาบาลที่คณะกรรมการกำหนดขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการยากที่จะพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่เกิดขึ้นกับเหตุที่ทำให้เกิดโรค เพราะบางครั้งการเจ็บป่วยก็อาจมาจากสาเหตุอื่นก็ได้ จึงต้องอาศัยคำอธิบายทางระบาดวิทยาภายใต้หลักการของความเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดโรคนั้นๆ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาถึงระยะเวลาและความสัมพันธ์กับโรคด้วย นอกจากนั้นยังรวมทั้ง

หลักฐานอื่นๆ ที่สำคัญเกี่ยวข้อง เช่น หลักฐานแสดงภูมิลาเนา และ/หรือสถานที่ทำงานก่อนที่จะทราบความเสียหาย เพื่อที่จะได้ทราบว่าอยู่ในพื้นที่ที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรมจริงหรือไม่และอยู่อาศัยเป็นระยะเวลาเท่าใด สัมพันธ์กับโรคที่ผู้เสียหายได้รับหรือไม่ เป็นต้น และประการสำคัญต้องเป็นผู้ที่ได้รับคำรับรองจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมว่าเป็นผู้เสียหายจริง

ในเรื่องความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของผู้เสียหายแต่ละคน ผู้เสียหายอาจได้รับความเสียหายจากแหล่งกำเนิดมลพิษได้ไม่เท่ากัน ดังนั้นจึงควรกำหนดชั้นของผู้เสียหายไว้เป็นเกณฑ์ ในการกำหนดค่าทดแทนของกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ (ทั้งนี้โดยเทียบเคียงกับกฎหมาย Pollution Related Health Damage Compensation Law 1973 ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดชั้นของผู้เสียหายไว้ 4 ชั้น) และการที่ผู้เสียหายจะอยู่ในชั้นใดนั้น ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิดังนี้

(1) ผู้เสียหายชั้นพิเศษ หมายถึง ผู้เสียหายที่ทุพพลภาพ (พิการ) จนไม่สามารถทำงานได้ และสูญเสียการดำรงชีวิตประจำวันโดยปกติสุขอย่างสิ้นเชิง ต้องดำรงชีพโดยอาศัยบุคคลอื่น 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

การที่กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทน และอัตราส่วนตามชั้นของผู้เสียหาย เนื่องจากการกำหนดค่าทดแทนต้องมีเกณฑ์การพิจารณาที่แน่นอน นอกจากจะพิจารณาจากอายุและเพศของผู้เสียหายแล้ว ค่าจ้างขั้นต่ำก็ถือเป็นอัตราค่าจ้างที่เป็นรายได้ ซึ่งนำไปใช้ในการช้อปปัจจัยในการดำรงชีพ สำหรับตนเองและครอบครัว ไม่ว่าจะ

อาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการรักษาโรค รวมทั้งเครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ 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 Pollution Related Health Damage Compensation Law 1973 ของประเทศญี่ปุ่น ยังได้วางหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในกรณีทุพพลภาพ (พิการ) ไปด้วย หากกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษที่จะมีขึ้นในประเทศไทย นำแนวทางการคำนวณค่าทดแทนตามกฎหมายฉบับดังกล่าวของประเทศญี่ปุ่น ที่ได้รับการพัฒนาแล้ว มาเป็นแบบอย่างก็คงเป็นผลดีและได้รับความสะดวกแก่ผู้ได้รับความเสียหาย

ซึ่งเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทนนั้น Pollution Related Health Damage Compensation Law กำหนดไว้ดังนี้

สูตรในการคำนวณค่าทดแทนรายเดือนสำหรับความทุพพลภาพ (พิการ) ของผู้เสียหายที่ยังมีชีวิตอยู่ เท่ากับ $\frac{80}{100} \times$ อัตราส่วนค่าทดแทนตามชั้นของผู้เสียหายในแต่ละชั้น \times อัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้ได้รับความเสียหาย

สำหรับกรณีและผู้เสียหายถึงแก่ความตาย ค่าทดแทนรายเดือนจะจ่ายให้แก่ทายาท หรือผู้ซึ่งผู้ตายระบุไว้ ซึ่งจำนวนค่าทดแทนจะลดลงเท่ากับ $\frac{70}{100} \times$ อัตราส่วนค่าทดแทนตามชั้นของผู้เสียหายในแต่ละชั้น \times อัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้ได้รับความเสียหาย

สำหรับผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากมลพิษที่เป็นลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามกฎหมายอื่น ก็ย่อมหมดสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนจากกองทุนนี้ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากอาการของโรคที่เกิดขึ้น หากอาการของโรคปรากฏในขณะที่ทำงาน ผู้เสียหายก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน แต่หากอาการของโรคปรากฏเมื่อพ้นจากสภาพการทำงานแล้ว ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองจากกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ

กรณีและผู้เสียหายเป็นเด็ก (โดยถือเกณฑ์อายุการทำงาน คือ 15 ปีลงมา) ต้องถือเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนด้วยเช่นกัน กล่าวคือ อยู่ในพื้นที่ที่มีมลพิษตามที่ได้กำหนดไว้ประเภทของโรคที่กำหนดไว้ และระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด สำหรับจำนวนค่าทดแทนนั้นให้

อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิ โดยคำนึงถึงองค์ประกอบในการดำรงชีวิตของเด็ก อาทิ ความยากลำบากในการดำรงชีวิต เป็นต้น

5.1.4.2 ประเภทของค่าทดแทน

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

1) ค่าทดแทนสำหรับค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นอันเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ได้แก่ ค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ายาเวชภัณฑ์ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาล และรวมทั้งค่าเบียดเบียนที่จะจ่ายให้ผู้เสียหายในการเปลี่ยนที่รักษาพยาบาล โดยพิจารณาจากระยะเวลาในการเดินทาง หรือระยะเวลาที่รักษาในโรงพยาบาล

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

2.1) ค่าทดแทนรายเดือนกรณีทุพพลภาพ (พิการ) ของผู้เสียหายที่ยังมีชีวิตอยู่ = $\frac{80}{100} \times$ อัตราส่วนค่าทดแทนตามชั้นของผู้เสียหายแต่ละชั้น \times อัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้เสียหาย

2.2) ค่าทดแทนรายเดือนสำหรับทายาทโดยกำหนดลำดับของผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนไว้ตามลำดับ (ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิมากกว่า 1 ราย ค่าทดแทนนี้เฉลี่ยให้กับผู้มีสิทธิทุกราย) กรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย = $\frac{70}{100} \times$ อัตราส่วนค่าทดแทนตามชั้นของผู้เสียหายแต่ละชั้น \times อัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้เสียหายตาย ซึ่งค่าทดแทนกรณีนี้จะจ่ายให้กำหนดเวลา 10 ปี

3) ค่าทดแทนสำหรับผู้เสียหายที่เป็นเด็ก ผู้ที่ได้รับการคุ้มครองคือ ผู้ที่อายุต่ำกว่า 15 ปี ลงมา การพิจารณาจำนวนค่าทดแทนให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ โดยพิจารณาจากความยากลำบากในการดำรงชีวิต การหยุดชะงักในการเจริญเติบโต และศึกษาเล่าเรียน ความยุ่งยากในการเลี้ยงดู และข้อควรพิจารณาประการอื่นๆ

4) ค่าทำศพ หมายถึง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศพของผู้เสียหายที่ตาย ตามประเพณีทางศาสนาของผู้เสียหายที่ตาย หรือตามประเพณีแห่งท้องถิ่น

ผู้เสียหายตามข้อ 1) ถึง 4) ต้องเป็นผู้เสียหายที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการพิจารณาสิทธิแล้ว จึงจะเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความคุ้มครอง

5.1.4.3 วิธีการและขั้นตอนในการได้รับค่าทดแทน

วิธีการและขั้นตอนในการได้รับค่าทดแทนนั้น ให้ผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณาสิทธิ เพื่อพิจารณาสิทธิของผู้เสียหายว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมจริงหรือไม่ ภายใต้หลักเกณฑ์การพิจารณาที่คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมกำหนด อาทิ เป็นผู้ที่อาศัยหรือเคยอยู่อาศัย หรือเคยทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือเป็นผู้อาศัยในพื้นที่ที่กำหนดว่าเป็นแหล่งอุตสาหกรรม และเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากโรคอันเกี่ยวเนื่องจากโรงงานอุตสาหกรรม หรือแหล่งอุตสาหกรรมนั้น (รายละเอียดดูผู้เสียหายที่ได้รับการคุ้มครอง) เป็นต้น

หากคณะกรรมการพิจารณาสิทธิ พิจารณาว่าผู้เสียหายที่ยื่นเรื่องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจริง ก็ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมตรวจสอบความถูกต้องและให้การรับรองว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ

หลังจากนั้นให้คณะกรรมการพิจารณาสิทธิจ่ายค่าทดแทนนี้ให้กับผู้เสียหาย แล้วให้รายงานให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอเรื่องให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในฐานะผู้กำกับดูแลการจัดการและบริหารกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ

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

สำหรับผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในส่วนภูมิภาคนั้นให้ยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณาสิทธิในระดับจังหวัดที่จะได้จัดตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาสิทธิของผู้เสียหายก่อนนำเสนอคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมตรวจสอบความถูกต้อง และให้การรับรองว่าเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความคุ้มครองในการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายนั้น ให้คณะกรรมการพิจารณาสิทธิระดับจังหวัดจ่ายค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายต่อเมื่อได้รับคำรับรองจากคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมและหากผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการรับรองว่าเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความคุ้มครองก็อาจอุทธรณ์โดยส่งเรื่องอุทธรณ์ผ่านคณะกรรมการพิจารณาสิทธิระดับจังหวัด เพื่อนำเสนอคณะกรรมการอุทธรณ์ หรือยื่นเรื่องอุทธรณ์โดยตรงต่อคณะกรรมการอุทธรณ์เพื่อพิจารณาได้

เหตุผลที่ให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ก็เพื่อถ่วงถ่วงให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งหากผู้เสียหายไม่มีสิทธิอุทธรณ์ได้เลย คำวินิจฉัยสั่งการก็จะเด็ดขาดอยู่เฉพาะแก่บุคคลเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น

อนึ่ง กรณีที่คณะกรรมการอุทธรณ์มีความเห็นยืนตามคำวินิจฉัยสั่งการของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม ผู้เสียหายก็ยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้

และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้กองทุนสิ่งแวดล้อม มีหลักการคุ้มครองเยียวยาช่วยเหลือผู้เสียหายด้วยนั้น ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลในลักษณะละเมิด กล่าวคือ ผู้เสียหายที่ได้ยื่นเรื่องเพื่อขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนฯ แล้ว สามารถใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีต่อผู้ที่กระทำละเมิด เป็นเหตุให้ผู้เสียหายได้รับความเสียหายไม่ว่าต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือทรัพย์สินได้ ไม่เป็นการซ้ำซ้อนกัน โดยถือว่าค่าทดแทนที่ผู้เสียหายได้รับจากกองทุนฯ เป็นการได้รับเงินช่วยเหลืออย่างอื่นจากรัฐถือเป็นบริการสาธารณะ (Public Service) ที่รัฐจัดให้กับประชาชนอย่างหนึ่ง โดยอาศัยแนวคำพิพากษาฎีกาดังนี้ คือ

คำพิพากษาฎีกาที่ 2435-2437/2516 การที่ถูกจ้างถูกผู้อื่นทำละเมิดและนายจ้างได้จ่ายเงินทดแทนให้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานส่วนหนึ่งต่างหากนั้น ไม่มีผลถึงความรับผิดชอบของบุคคลในการละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ทำละเมิดและนายจ้างของผู้ทำละเมิดยังคงร่วมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น

คำพิพากษาฎีกาที่ 2455/2519 (ประชุมใหญ่) แม้โจทก์เป็นข้าราชการได้รับเงินรักษาพยาบาลบุตรผู้เยาว์ ซึ่งถูกละเมิดจากทางราชการแล้ว ยังมีสิทธิที่จะเรียกร้องเอาค่ารักษาพยาบาลจากจำเลย ผู้ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดอีกได้

5.1.5 ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของกองทุน

ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของกองทุน กรณีที่มีการแก้ไขกฎหมายให้ขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม ให้มีหลักการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้น กล่าวคือ

1) คณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบด้วยคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญและในสาขาที่เกี่ยวกับการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงตัวทรัพยากรเท่านั้น ไม่รวมถึงการเยียวยาช่วยเหลือเกี่ยวกับสุขภาพ อนามัย ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อมีการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนออกไป ก็จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการเยียวยาช่วยเหลือเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมเข้าไป

ในคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมด้วย ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการดังกล่าวมีองค์ประกอบเพิ่มขึ้น และมีความหลากหลายในคณะกรรมการชุดเดียวกันอันจะเป็นปัญหาอุปสรรคความล่าช้าในการพิจารณา และการวินิจฉัยสั่งการ เนื่องจากคณะกรรมการบางท่านมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและไม่อาจพิจารณาหรือเสนอความเห็นในกรณีที่มีการนำเสนอเรื่องในส่วนที่ขาดความเชี่ยวชาญ

2) ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาและจ่ายเงินจากกองทุน เนื่องจากในปัจจุบันกองทุนสิ่งแวดล้อมจะต้องนำเสนอโครงการของส่วนราชการหรือองค์กรเอกชน (ที่ขอรับเงินอุดหนุนหรือเงินกู้) ต่อคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อมพิจารณา ซึ่งการพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความล่าช้าและหากมีการขยายอำนาจหน้าที่ของกองทุนให้มีหลักการคุ้มครองเยียวยาช่วยเหลือประชาชนแล้ว การใช้เวลาพิจารณาของคณะกรรมการอาจจะไม่ทันต่อการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน ซึ่งต้องการความรวดเร็ว

3) กองทุนสิ่งแวดล้อมยังไม่มีบุคลากรที่เอื้อต่อการทำงานด้านพิษวิทยา ซึ่งหากมีการขยายอำนาจหน้าที่ของกองทุนแล้วอาจจะประสบกับปัญหา เรื่องอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ที่ขาดความเชี่ยวชาญในการดำเนินงาน

4) การดำเนินงานตามแนวทางที่ให้มีการขยายอำนาจหน้าที่ของกองทุนต้องมีหน่วยงานทางการแพทย์และเครื่องมืออุปกรณ์รองรับการดำเนินงาน แต่โครงสร้างของกองทุนสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้นจึงอาจจะเป็นปัญหาประการหนึ่งเมื่อมีการขยายอำนาจหน้าที่ของกองทุนสิ่งแวดล้อมแล้ว

5.2 ความเป็นไปได้ในการจัดให้มีกองทุนทดแทนเพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหาหามลพิษในกฎหมายไทย

การจัดให้มีกองทุนทดแทนเพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหาหามลพิษในสิ่งแวดล้อมในกฎหมายนั้น ควรจัดให้มีในรูปของกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ โดยมีแนวทางและสาระสำคัญคล้ายกับของประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ โดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นรองรับซึ่งกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษมีรูปแบบและ โครงสร้าง ดังนี้

5.2.1 แนวความคิดและความจำเป็นในการจัดให้มีกองทุนทดแทนเพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหาหามลพิษในสิ่งแวดล้อม

แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษนั้นมีแนวคิดเพื่อคุ้มครองประชาชนที่ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย จากปัญหาหามลพิษในสิ่งแวดล้อม ซึ่งความเสียหายนั้นส่งผลกระทบต่อการค้างชีพในชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียรายได้จากการเจ็บป่วย หรือในด้านอื่นๆ ซึ่งกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษเป็นมาตรการทางบริหารแนวทางหนึ่งของรัฐในการเยียวยาช่วยเหลือประชาชนผู้เสียหาย

จากปัญหาดังกล่าว นอกเหนือจากการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ก่อให้เกิดความเสียหายตามกระบวนการพิจารณาทางศาลยุติธรรม ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เสียหายเหล่านั้นดำรงชีวิตต่อไปได้ โดยให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของค่าทดแทนด้วยการรวบรวมเงินทุนส่วนหนึ่งเข้าในกองทุนจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งก่อให้เกิดมลพิษแหล่งใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตร่างกาย สุขภาพอนามัยของมนุษย์ ภายใต้แนวความคิดผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และเป็นการแสดงความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐ ผู้มีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลประชาชนให้ดำรงชีวิตอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดีกับผู้ก่อให้เกิดมลพิษ ในสิ่งแวดล้อม (โรงงานอุตสาหกรรม) ทั้งนี้โดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นให้รองรับการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ

5.2.2 วัตถุประสงค์ของกองทุน

วัตถุประสงค์ของกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษคือ การเยียวยาช่วยเหลือผู้เสียหายที่ได้รับผลร้ายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย จากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของค่าทดแทนความเสียหาย แต่ไม่รวมถึงการฟื้นฟูแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีกองทุนสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือในลักษณะของเงินอุดหนุนหรือเงินกู้ยืมแล้ว

5.2.3 รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน

รูปแบบและโครงสร้างของกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษประกอบด้วย

5.2.3.1 แหล่งที่มาของกองทุน

(1) โดยที่มลพิษในสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ สาเหตุหนึ่งซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญมาจากสารพิษในโรงงานอุตสาหกรรม (สาเหตุที่มุ่งเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรม ดูหน้า 112) ดังนั้นจึงควรที่โรงงานอุตสาหกรรมจะแสดงความรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายถือว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของโรงงานอุตสาหกรรม จึงควรให้แหล่งที่มาของกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษส่วนหนึ่งมาจากการเรียกเก็บเงินจากโรงงานอุตสาหกรรมด้วยการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ภายใต้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับจ่าย (Polluter Pays Principle) ซึ่งการเรียกเก็บเงินตามหลักการนี้จะอยู่ในรูปของค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษ (effluent charge หรือ emission charge) กล่าวคือ ค่าธรรมเนียมซึ่งจัดเก็บจากผู้ก่อมลพิษ (โรงงานอุตสาหกรรม) ในการปล่อยของเสีย โดยคำนวณจากประเภทมลพิษที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการประกอบการโรงงานแล้วรวบรวมนำเข้ากองทุน (ซึ่งการเรียกเก็บเงินจากโรงงานอุตสาหกรรมตามหลักการ Polluter Pays Principle นี้จะเหมือนกับแนวทางแรกในการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม ดูหน้า 112-113)

- (2) เงินช่วยเหลือจากรัฐบาล ซึ่งอยู่ในรูปของงบประมาณแผ่นดิน
- (3) เงินที่ได้รับจากการบริจาค หรือเงินช่วยเหลืออื่นๆ
- (4) ดอกเบี้ยและผลประโยชน์ของกองทุน เพราะตามปกติเงินจากกองทุนจะมีได้นำมาใช้จ่ายครั้งเดียวทั้งหมด เงินส่วนที่เหลือจึงต้องนำฝากธนาคารซึ่งก่อให้เกิดดอกผลของเงินฝากคือดอกเบี้ย และดอกเบี้ยนั้นถือเป็นแหล่งที่มาส่วนหนึ่งของกองทุน

5.2.3.2 การบริหารกองทุน

การบริหารกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษนั้น เทียบเคียงได้กับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอันเกิดจากมลพิษ (Pollution Related Health Damage Compensation Law) ของประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้โดยการบัญญัติในกฎหมายที่จะได้จัดตั้งกองทุนขึ้น กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ และพิจารณาจัดสรรเงิน รวมทั้งดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของกองทุน และให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้การรับรองว่าเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับเงินจากกองทุน โดยคณะกรรมการชุดนี้ให้ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยของประชาชน แหล่งกำเนิดมลพิษ ด้านกฎหมาย และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

และให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาสิทธิของผู้เสียหาย เพื่อทำหน้าที่พิจารณาสิทธิของบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย และค่าทดแทนที่จะจ่ายให้กับผู้เสียหาย รวมทั้งการจ่ายเงินทดแทนให้กับผู้เสียหายด้วย และรวมถึงการดูแลรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการฟื้นฟูสุขภาพและสมรรถภาพของผู้เสียหายกับโครงการสงเคราะห์ผู้เสียหาย ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ให้จัดตั้งทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อวางขอบข่ายงานให้เป็นระบบและรองรับกันเป็นลำดับ เพราะปัญหามลพิษเกิดขึ้นได้ในทุกภูมิภาคของประเทศ และความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยต้องการได้รับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน จึงควรกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบการดำเนินงานในส่วนภูมิภาคด้วย และในส่วนภูมิกานั้นควรกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ เพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ (การตั้งคณะกรรมการพิจารณาสิทธิของผู้เสียหายตามแนวทางนี้ จะเหมือนกับการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาสิทธิกองทุนตามแนวทางแรก)

และกำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่างๆ เช่น

1. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในฝ่ายบริหาร เพื่อทำหน้าที่ดำเนินงาน เช่น รับเรื่องร้องทุกข์ การจ่ายเงินให้กับผู้เสียหายที่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุน

2. นักวิทยาศาสตร์ เพราะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยสารพิษหรือความรู้เรื่องพิษวิทยา
3. แพทย์ เพราะเป็นผู้ที่วินิจฉัยความสัมพันธ์ระหว่างโรคภัยกับมลพิษ
4. นักกฎหมาย เพื่อพิจารณาความถูกต้องของเอกสารที่ผู้เสียหายยื่นไว้หรือปัญหาข้อกฎหมายต่างๆ
5. นักสังคมสงเคราะห์ เพื่อวิเคราะห์แนวทางการให้ความช่วยเหลือและกำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่รับคำอุทธรณ์จากผู้เสียหายที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ที่ไม่รับรองให้เป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ และคณะกรรมการอุทธรณ์ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ กฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในทางวิชาชีพอื่นๆ

5.2.4 ของเขตการจ่ายเงินทดแทน

ด้วยเหตุที่กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษมีวัตถุประสงค์เพื่อการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับผลร้ายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม ดังนั้นขอบเขตของการจ่ายเงินทดแทนจึงหมายถึง ค่าทดแทน (ค่าเสียหายและหรือค่าสินไหมทดแทน) ที่จ่ายให้กับผู้เสียหายที่รับเอามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าสู่ร่างกายจนกระทั่งเกิดโรคภัย จนเป็นเหตุให้ผู้นั้นรับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัย ซึ่งค่าทดแทนนี้ให้ประกอบด้วย ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาล ค่าขาดรายได้ ค่าทำศพในกรณีที่ผู้นั้นถึงแก่ความตายเนื่องจากมลพิษที่ได้รับนั้น

ขอบเขตของกองทุนนี้ ไม่รวมถึงค่าฟื้นฟูหรือแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงตัวทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากปัจจุบันกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว ซึ่งหากกองทุนทดแทนมีขอบเขตในเรื่องดังกล่าวด้วยก็จะเป็นการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้นจึงให้กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษมีขอบเขตเฉพาะการเยียวยาช่วยเหลือประชาชนเท่านั้น

สำหรับกระบวนการได้รับค่าทดแทน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนประเภทของค่าทดแทน วิธีการและขั้นตอนในการได้รับค่าทดแทนนั้นแนวทางและหลักเกณฑ์จะเหมือนกับแนวทางแรก (ความเป็นไปได้ในการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม) เช่น การกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากกองทุน เกณฑ์อายุในการแบ่งระหว่างวัยเด็กกับวัยผู้ใหญ่ ชั้นของผู้เสียหาย การคำนวณค่าเสียหาย ประเภทของค่าทดแทน

วิธีการและขั้นตอนในการได้รับค่าทดแทน เป็นต้น และยังรวมถึงการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนด้วย (ดูรายละเอียดหน้า 115-121)

ตัวอย่างการพิจารณาการได้รับค่าทดแทนจากกองทุนทดแทนความเสียหาย

จากมลพิษ

ยกตัวอย่าง กรณีของนางมยุรี เดวิยะ ที่ทำงานอยู่ในบริษัทอิเล็กทรอนิกส์ (ไทยแลนด์) จำกัด จังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นโรงงานอุตสาหกรรมเครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้าและเครื่องมือสื่อสารเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์อื่นๆ โดยนางมยุรีนั้นทำงานในหน้าที่ปิดฝุ่นแผ่นวงจรอิเล็กทรอนิกส์วงจรไฟฟ้า วิทยุและโทรทัศน์ ต่อมานางมยุรี ป่วยมีอาการปวดศีรษะบริเวณท้ายทอย โดยแพทย์ได้ระบุว่าป่วยเป็นโรคสารพิษอลูมินา

ซึ่งกรณีดังกล่าว ถ้านางมยุรีไม่ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายและได้ออกจากโรงงานแล้วในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (ภายในระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้) และอาการของโรคได้ปรากฏในช่วงหลังจากที่ออกจากโรงงานแล้วนางมยุรีจะได้รับการเยียวยา หากมีการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษขึ้นดังนี้

1. ค่ารักษาพยาบาล

2. ค่าทดแทน เมื่อคณะกรรมการอาจวินิจฉัยและรับรองว่านางมยุรีเป็นผู้เสียหาย สูตรในการคำนวณค่าทดแทนรายเดือน สำหรับความทุพพลภาพของผู้เสียหายที่ยังมีชีวิตอยู่เท่ากับ $\frac{80}{100} \times$ อัตราส่วนค่าทดแทนตามชั้นของผู้เสียหายในแต่ละชั้น \times อัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำตามกฎหมายของผู้ได้รับความเสียหาย

สมมติว่า อัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำในเขตจังหวัดลำพูนเท่ากับ 130 บาท ต่อวัน ดังนั้นอัตราค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำของนางมยุรีจะเท่ากับ

$$130 \times 30 = 3,900 \text{ บาท}$$

เมื่อนำมาเข้าสู่สูตรคำนวณจะเท่ากับ

$$\frac{80}{100} \times \frac{50}{100} \times 3,900 = 1,560 \text{ บาท}$$

ค่าทดแทนรายเดือนสำหรับนางมยุรีจะเท่ากับ 1,560 บาท ฉะนั้นเท่ากับว่าโรงงานอุตสาหกรรมและรัฐได้ให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่นางมยุรีแล้ว

5.2.5 ปัญหาอุปสรรคในการจัดให้มีกองทุนทดแทน

หากมีการบัญญัติกฎหมายให้มีกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษขึ้นเป็นส่วนหนึ่งต่างหากแล้ว อาจจะมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมละเลยเพิกเฉย

ไม่ปรับปรุงข้อหารุคบกพร่องต่างๆ ของโรงงานซึ่งอาจจะทำให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยและชีวิตของประชาชน เพราะโรงงานถือว่าปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นนั้นมีกองทุนทดแทนที่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อให้การช่วยเหลือเยียวยาแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายแล้ว แต่ปัญหาดังกล่าวมีทางแก้ไข กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการประกอบกิจการโรงงานไว้แล้ว โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมทำหน้าที่ตรวจตรา ดูแล และปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้โรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการหรือมีคำสั่งปิดโรงงานได้ ถ้าผู้ประกอบการโรงงานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้คุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม กับแนวทางการจัดตั้งกองทุนทดแทนเพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมแล้วจะเห็นได้ว่าการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนให้มีหลักการในการเยียวยาช่วยเหลือประชาชน อาจพบกับปัญหาอุปสรรคในเรื่องการเพิ่มองค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนสิ่งแวดล้อม และความเลื่อมล้ำในการพิจารณาจัดสรรเงินของกองทุน เพื่อใช้ตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ซึ่งเป็นเรื่องยากในการพิจารณาแก้ไข เพราะเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการที่จะให้ความสำคัญกับเรื่องใด (การแก้ไขป้องกันและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม หรือการเยียวยาช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับผลร้ายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม)

แต่ในส่วนของปัญหาอุปสรรคในการจัดให้มีกองทุนทดแทนเพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้น อาจมีขึ้นในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมละเลยเพิกเฉยไม่ปรับปรุงข้อหารุคบกพร่องต่างๆ ของโรงงานที่อาจส่งผลให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม แต่ข้อได้ข้แย้งนี้วิธีแก้ไข โดยมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535