

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและทดแทน

ความเสียหายอันเกิดจากวัตุมีพิษ



นางสาว กมลทิพย์ คติการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2529

ISBN 974-567-120-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

011827

LEGAL MEASURES FOR CONTROL OF AND COMPENSATION
FOR POLLUTION DAMAGES RESULTING
FROM TOXIC SUBSTANCE

Miss Kamontip Khatikarn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1986

ISBN 974-567-120-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและทดแทนความเสียหาย
อันเกิดจากวัตตุมิพิษ

ชื่อนิสิต นางสาวกมลทิพย์ คติการ

อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์พนัส ทศนียานนท์
 อาจารย์ชาญวิทย์ ยอดมณี

ภาควิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2529



บทคัดย่อ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีแผนนโยบายของรัฐมุ่งที่จะพัฒนาประเทศ
เพื่อก้าวไปสู่ "ประเทศกึ่งอุตสาหกรรม" การพัฒนาด้านการเกษตร การอุตสาหกรรม และงาน
สาธารณสุข ได้มีการใช้และนำเข้าซึ่งสารเคมีหลายชนิดเป็นปริมาณมากและมีแนวโน้มจะสูงขึ้น
ทุกปี ซึ่งสารเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นวัตตุมิพิษที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์หรือสิ่งแวดล้อม
ดังนั้นวิธีการที่จะควบคุมความเสียหายอันเกิดจากวัตตุมิพิษอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญ
ในการที่จะให้การคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม

การศึกษาในการทำวิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทาง
กฎหมายในการควบคุมและทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตตุมิพิษ ระหว่างกฎหมายไทย -
สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น และเพื่อศึกษาแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของไทยเราให้มีความ
เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยทั้งในปัจจุบันและที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดย
ใช้วิธีการศึกษาวิจัยจากเอกสาร

จากการศึกษาวิจัยปรากฏว่ากฎหมายของไทยเรากำหนดมาตรการในการควบคุม
และทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตตุมิพิษนั้นมีบางฉบับที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสม ซึ่งควรมี
การแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เรามีมาตรการในการควบคุมวัตตุมิพิษที่มีประสิทธิภาพ และมีการ
เยียวยาทดแทนผู้เสียหายอย่างเป็นธรรม กฎหมายที่ควรมีการปรับปรุงแก้ไขคือ พระราชบัญญัติ

วัตถุประสงค์ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512

นอกจากนี้ควรมีการพัฒนาแนวความคิดหรือทฤษฎีกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้กับคดีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากภาวะมลพิษ โดยการประยุกต์ใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็นในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เมื่อมีการฟ้องเรียกค่าเสียหายตามกฎหมายลักษณะละเมิด โดยเฉพาะกรณีที่เป็นความเสียหายอันเกิดจากการประกอบการของโรงงานอุตสาหกรรม หรือสถานประกอบการค้าธุรกิจอื่น ๆ ควรมีบทบัญญัติกฎหมายที่มีข้อสันนิษฐานของกฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้เสียหาย เช่นที่มีบัญญัติในกฎหมายญี่ปุ่น ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้นควรมีการจัดตั้งเงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาทดแทนค่าใช้จ่ายที่รัฐได้ใช้ไปในการพยายามฟื้นฟู บუნณะสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติที่สูญเสียไปเนื่องจากวัตถุประสงค์และเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการสงเคราะห์ตามระเบียบข้อบังคับที่จะกำหนดขึ้น

The study reveals that some provisions of Thai laws and regulations which promulgate the measures for control of and compensation for pollution damages resulting from toxic substances are out of date or inappropriate. They should be amended in order to make the control measure be effective and the injured party be justly compensated. The particular acts recommended for amendments include the Toxic Substances Act of 1967, the Improvement and Conservation of National Environment Quality Act of 1975, and the Factories Act of 1969.

In addition, the concept or legal theory to be applied to the cases of polluted environment compensation should be improved by the application of the probability theory in proving the causation according to the law of tort. Particularly, if the damages are caused by industrial plants or places of business, it should be provided the legal presumption that be useful to the injured party like the Japanese law. In the administrative process, it should be established the funds for compensation of pollution damages resulting from toxic substances. The funds should be used for the purposes of the costs of the state efforts in restoration, rehabilitation, or replacement or acquired the equivalent of any environment or natural resources damaged, destroyed, or lost as a result of toxic substances and should be remedied to the individual injured person which his qualification is accorded to the regulations that will be promulgated later.



กติกกรรมการประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้จะกระทำให้สำเร็จมิได้ ถ้าไม่ได้รับความกรุณาจาก อาจารย์พนัส ทัศนียานนท์ และอาจารย์ชาญวิทย์ ยอดมณี ที่ท่านทั้งสองกรุณาเป็น อาจารย์ที่ปรึกษา โดยได้กรุณาให้คำแนะนำปรึกษา ให้ข้อมูลทางด้านเอกสาร ตำรา และ กรุณาสละเวลาตรวจแก้วิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสองไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุผานิต มั่นสุข และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธัชชัย ศุภผลศิริ ที่ได้กรุณาประสานงานการศึกษาของผู้เขียนเป็นอย่างดี ตลอดช่วงระยะเวลาในการเรียนตามหลักสูตรนี้ และขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ เชื้อบุญชัย ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือการศึกษาคนควาไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ในการสอบวิทยานิพนธ์ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านได้กรุณาให้ข้อคิดเห็น ที่เป็นประโยชน์ เพื่อให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์ถูกต้องมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความ กรุณาของอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้รับการอนุเคราะห์ข้อมูลที่เป็นประโยชน์มากต่อการ เรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จากงานสารเป็นพิษ และห้องสมุดของสำนักงานคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และจากกองวัตถุมีพิษการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณผู้ที่มีส่วนช่วยเหลือผู้เขียนซึ่งประจำทำงานอยู่ ณ หน่วยงานดังกล่าวข้างต้นทุกท่าน

การเลือกหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้เป็นผลมาจากการที่ผู้เขียนได้มีโอกาสร่วมทำงานใน ฐานะเป็นอาจารย์ในโครงการสังคมศาสตร์สิ่งแวดล้อม ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล โดยได้รับการสนับสนุนจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุบรรณ พันธุ์วิภาส คณบดีฯ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ปฐวี อาคมาพันธ์ อดีตผู้อำนวยการ โครงการสังคมศาสตร์สิ่งแวดล้อม และผู้ช่วยศาสตราจารย์ประกายรัตน์ สุขุมาลชาติ

ผู้อำนวยการโครงการสังคมศาสตร์สิ่งแวดล้อมคนปัจจุบัน ผู้เขียนจึงใคร่ขอจารึกนามผู้มีพระคุณ
ทั้งสามท่านไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

อนึ่งยังมีบุคคลที่ผู้เขียนต้องขอขอบคุณไว้ ณ โอกาสนี้ด้วยคือ คุณวิไลลักษณ์ บุญยัง
ที่ได้ช่วยเหลือให้ข้อมูลผู้เขียนเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติของบัณฑิตวิทยาลัย และภาควิชานิติศาสตร์
เป็นอย่างดี และคุณเกศริน ธารีเทียน ที่ได้เร่งรีบพิมพ์งานวิทยานิพนธ์ให้แล้วเสร็จได้ภายใน
ระยะเวลาอันสั้น

หากวิทยานิพนธ์นี้มีคุณค่าและประโยชน์ต่อวงวิชาการนิติศาสตร์และสังคมอยู่บ้าง
ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแด่ นายโกวิท คติการ บิดาผู้ล่วงลับไปแล้วของผู้เขียนที่ได้
ให้การสนับสนุนมุ่งมั่นเป็นอย่างมากที่จะให้ผู้เขียนเรียนสำเร็จหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต
จากสถาบันการศึกษาแห่งนี้ และขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแด่มารดาผู้เขียนที่เป็นกำลังใจ
ในการศึกษาเล่าเรียนของผู้เขียนตลอดมา รวมตลอดถึงผู้มีอุปการะคุณทุกท่านที่ได้กล่าวนาม
มาแล้วและยังมีได้กล่าวนามไว้ ณ ที่นี้ ความเมตตากรุณาและการให้ความช่วยเหลือของ
ทุก ๆ ท่านจะประทับอยู่ในความทรงจำของผู้เขียนมิรู้ลืมเลือน สำหรับความไม่สมบูรณ์หรือ
บกพร่องประการใดอันอาจมีในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขออภัยไว้แต่ลำพังผู้เดียว



บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
ขอบเขตของการวิจัย.....	8
วิธีการศึกษาวิจัย.....	9
แนวเหตุผล ทฤษฎีที่สำคัญหรือสมมุติฐาน.....	9
ประโยชน์ที่จะได้จากการวิจัย.....	10
2. สถานการณ์ของวัฏมีพิษในสิ่งแวดล้อม.....	11
สถานการณ์ของวัฏมีพิษในสิ่งแวดล้อมโลก.....	11
สถานการณ์ของวัฏมีพิษในสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย.....	16
3. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมวัฏมีพิษในสิ่งแวดล้อมของไทย..	29
การควบคุมวัฏมีพิษตาม พ.ร.บ. วัฏมีพิษ พ.ศ. 2510.....	29
การควบคุมวัฏมีพิษตามกฎหมายอื่น ๆ.....	43
4. มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศและความร่วมมือระหว่าง	
ประเทศในการควบคุมวัฏมีพิษ.....	66
มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมวัฏมีพิษของสหรัฐอเมริกา.	66
4.1.1 The Federal Insecticide, Fungicide and	
Rodenticide Act of 1947 amendments 1972,	
1975, and 1978.....	69

บทที่

4.1.2	The Toxic Substance Control Act of 1976..	94
4.1.3	กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมวัตถุพิษ.....	98
4.1.3.1	The Clean Air Act of 1970.....	98
4.1.3.2	The Federal Water Pollution Control Act of 1972 amendments 1977.....	99
4.1.3.3	The Resource Conservation and Recovery Act of 1976.....	101
4.1.3.4	The Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act of 1980.....	104
	มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมวัตถุพิษของประเทศญี่ปุ่น....	109
4.2.1	กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม...	109
4.2.2	กฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาต่อกรกระทำที่มีผลกระทบ ต่อสุขภาพของมนุษย์ อันเนื่องมาจากการก่อกองปัญหาพิษใน สิ่งแวดล้อม.....	117
4.2.3	กฎหมายว่าด้วยสารเคมีที่ใช้ในการเกษตร.....	119
4.2.4	กฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำ.....	130
4.2.5	กฎหมายว่าด้วยการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล.....	138
	ความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมวัตถุพิษ.....	150
4.3.1	หลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมวัตถุพิษ	150
4.3.2	มาตรการขององค์การระหว่างประเทศสำหรับการควบคุม วัตถุพิษ.....	153

4.3.2.1	ระบบศูนย์รวมแหล่งข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม...	153
4.3.2.2	งานจดทะเบียนสารเคมีเป็นพิษนานาชาติ...	156
5.	หลักความรับผิดชอบทางแพ่งเกี่ยวกับความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษ.....	160
	หลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล.....	160
5.1.1	ความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับผลร้ายของ วัตถุมีพิษ.....	161
5.1.2	ทฤษฎีดั้งเดิมเกี่ยวกับหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผล.....	164
5.1.3	ทฤษฎีใหม่ที่เกิดจากความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์.....	166
	หลักกำหนดความรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษ.....	167
5.2.1	หลักดั้งเดิม.....	167
5.2.2	หลักความรับผิดชอบเด็ดขาด.....	170
	มาตรการสำหรับการเยียวยาทางแพ่ง.....	173
5.3.1	การกำหนดความเสียหาย.....	173
5.3.2	คำสั่งให้กระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง.....	178
	หลักกฎหมายไทยว่าด้วยการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งและทดแทน ความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษ.....	182
5.4.1	หลักความรับผิดชอบในเรื่องละเมิด.....	182
5.4.2	หลักความรับผิดชอบในเรื่องเหตุเค็ดรอนรำคาญ.....	185
6.	มาตรการในการบริหารเพื่อการทดแทนความเสียหายอันเกิดจาก วัตถุมีพิษ.....	188
	ปัญหาในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณา.....	188
	การจัดตั้งเงินกองทุนทดแทนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา.....	194

บทที่

การจัดตั้งเงินกองทุนทดแทนตามกฎหมายของญี่ปุ่น.....	198
กระบวนการพิจารณาทางด้านการบริหารเพื่อเรียกร้องใหม่	
การชดเชยค่าทดแทน.....	205
แนวความคิดทางกฎหมายของไทย.....	208
7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	212
บทสรุป.....	212
ข้อเสนอแนะ.....	223
บรรณานุกรม	231
ภาคผนวก.....	237
ประวัติผู้เขียน.....	287