

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

สมมติฐานของการวิจัยนี้ได้กำหนดว่า

“ในปัจจุบันปัญหามลพิษเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลร้ายต่อประชาชนเป็นจำนวนมากและนับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น แต่ในปัจจุบันยังไม่มีวิธีการคุ้มครองและเยียวยาแก่ประชาชนผู้เสียหายอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาล หรือรูปแบบอื่นใด แม้ว่าปัจจุบันได้มีกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อยู่แล้วก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมมุ่งเน้นเฉพาะเพื่อการจัดการและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยยังไม่ครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองและเยียวยาแก่ประชาชนผู้เสียหายซึ่งอาจมีฐานะด้อยทางเศรษฐกิจให้ได้รับการเยียวยาอย่างปัจจุบันทันด่วนโดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาล ฉะนั้น หากมีการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมรวมไปถึงการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายด้วย โดยกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการช่วยเหลือไว้อย่างรัดกุมและชัดเจนแล้ว ก็จะเป็นกลไกหนึ่งที่จะนำไปสู่การคุ้มครองประชาชนผู้เสียหายอันจัดว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐจำเป็นต้องให้แก่ประชาชนทุกคน เนื่องจากประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอย่างเป็นปกติสุขภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี และรัฐมีหน้าที่ป้องกันขจัดมลพิษเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลให้สูงขึ้น”

จากสมมติฐานดังกล่าว สามารถแบ่งประเด็นที่จะพิสูจน์ตามสมมติฐานได้ 4 ประเด็นคือ

ประเด็นที่หนึ่ง แนวทางการคุ้มครองและเยียวยาแก่ประชาชนผู้เสียหายจากมลพิษ

ประเด็นที่สอง วัตถุประสงค์ของกองทุนตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

ประเด็นที่สาม ข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม

ประเด็นที่สี่ ปัญหาอุปสรรคของการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

จากการศึกษาพบว่า

ประเด็นที่หนึ่ง แนวทางการคุ้มครองและเยียวยาแก่ประชาชนผู้เสียหายจากมลพิษนั้น การฟ้องร้องคดีต่อศาลเป็นแนวทางในการคุ้มครองและเยียวยาแก่ประชาชนผู้เสียหายจากมลพิษ ซึ่งเป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมทางศาลกำหนดให้ผู้ที่มีความเสียหายจากปัญหามลพิษ ใช้สิทธิในการเรียกร้องให้จำเลยหรือฝ่ายผู้ก่อให้เกิดมลพิษรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย โดยขอให้ศาล พิจารณาพิพากษาบังคับให้ความคุ้มครอง

ผู้เสียหายในคดีมลพิษในสิ่งแวดล้อม จะใช้สิทธิดำเนินคดีเรียกร้องค่าเสียหายได้ตาม กฎหมาย 2 ฉบับ คือ

1. เรียกร้องค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องละเมิด ซึ่งการ ฟ้องตามหลักกฎหมายนี้ ผู้เสียหายหรือโจทก์จะได้รับการคุ้มครอง โจทก์ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึง ความเสียหายที่ตนได้รับ กล่าวคือ โจทก์ต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนได้รับความเสียหายอย่างไรในคดี สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และต้องพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ก่อมลพิษหรือจำเลย ในการที่จำเลยได้กระทำให้เกิดความเสียหายให้แก่โจทก์ และโจทก์ต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ ระหว่างการกระทำกับผลของการกระทำ โดยโจทก์จะต้องพิสูจน์ว่า ความเสียหายที่ตนเองได้รับนั้น เกิดจากการกระทำของจำเลย

2. เรียกร้องค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 96 ซึ่งการฟ้องตามมาตรานี้กำหนดให้ผู้เสียหายหรือโจทก์เพียงแต่ พิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษ และโจทก์ได้รับความเสียหายจากมลพิษนั้น โดยไม่ต้องนำสืบ ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

ซึ่งการฟ้องคดีเป็นวิธีการคุ้มครองและเยียวยาให้ประชาชนผู้เสียหายจากมลพิษได้รับการ ชดใช้ค่าเสียหาย โดยมุ่งที่จะให้ผู้เสียหาย ซึ่งได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย และ ทรัพย์สิน จากการกระทำของผู้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม ได้รับชดใช้ค่าเสียหายจาก ผู้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษ

ประเด็นที่สอง วัตถุประสงค์ของกองทุนตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ที่ได้นำมาศึกษานั้น ประกอบด้วยกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานตาม พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งวัตถุประสงค์ของกองทุนทั้งสอง กองทุนมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

กองทุนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ให้เงินทุนเพื่อสนับสนุนการจัดการให้มีการลงทุน และการดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุม หรือขจัดมลพิษ การให้เงินทุนนั้นให้ลักษณะของเงินกู้หรือเงินอุดหนุน

สำหรับกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 นั้น ได้มีขึ้นเพื่อส่งเสริมให้เกิดวินัยในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ คือ ตัวพลังงาน โดยมุ่งอนุรักษ์พลังงานในโรงงานและอาคาร โดยมีนโยบายในลักษณะบังคับควบคุมไปกับการให้สิ่งจูงใจ กล่าวคือ กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานมีวัตถุประสงค์ในการกำหนด นโยบายอนุรักษ์พลังงาน เป้าหมาย และแผนอนุรักษ์พลังงาน โดยการกำหนดนโยบายอนุรักษ์พลังงานเป้าหมายและแผนอนุรักษ์พลังงาน การตรวจสอบและวิเคราะห์การอนุรักษ์พลังงาน วิธีปฏิบัติในการอนุรักษ์พลังงาน การกำหนดระดับการใช้พลังงานในเครื่องจักรและอุปกรณ์ การป้องกันและแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อมจากการใช้พลังงาน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กองทุนทั้งสองกองทุนมีไว้เพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

ประเด็นที่สาม ข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมนั้น เมื่อพิจารณาจาก วัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมแล้วสรุปได้ว่า กองทุนสิ่งแวดล้อมจำกัดเฉพาะเพื่อสนับสนุน การดำเนินงานเพื่อการควบคุมบำบัด หรือขจัดมลพิษ ไม่รวมถึงการเยียวยาช่วยเหลือประชาชน ผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ

ประเด็นที่สี่ ปัญหาอุปสรรคของการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จากการศึกษาพบว่า การใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 96 ที่ว่า “แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่ กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัย หรือ เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่ง กำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่า การรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม...” การฟ้องตามมาตรานี้มีปัญหาดังนี้ คือ

ผู้เสียหายหรือโจทก์ในมาตรานี้ เพียงแต่พิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษและผู้เสียหายหรือโจทก์ได้รับความเสียหายจากมลพิษนั้น แต่ในกรณีของความเสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมมีความพิเศษต่างจากคดีอื่นตรงที่ต้องมีการสืบพยานเพื่อชี้ให้เห็นชัดถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลเสียหายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น กับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งความเสียหายนั้น จึงต้องอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และบางครั้งก็ต้องอาศัยความรู้ทางการแพทย์ แม้ในกระบวนการพิจารณาจะนำพยานผู้เชี่ยวชาญมาสืบได้ แต่ก็ไม่อาจได้คำยืนยันจากผู้เชี่ยวชาญได้ว่าการกระทำกับผลที่เกิดขึ้นจะมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ผู้เชี่ยวชาญก็ไม่อาจยืนยันได้ว่าความเสียหายที่โจทก์ได้รับเกิดจากการกระทำของจำเลยหรือแหล่งกำเนิดมลพิษที่อยู่ในความครอบครองของจำเลย ซึ่งข้อเท็จจริงนี้ทำให้เกิดภาระแก่ผู้เสียหายที่ต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว และบ่อยครั้งที่มลพิษที่ก่อให้เกิดโรคนั้น มิได้ก่อให้เกิดความเสียหายในทันทีทันใด หากแต่ใช้ระยะเวลากว่าที่จะปรากฏผลของความเสียหาย จึงเป็นอุปสรรคต่อการพิสูจน์ถึงลักษณะและความรุนแรงของความเสียหาย

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

รัฐควรต้องจัดให้มีกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ เพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัยจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม นอกจากการฟ้องคดีในศาลซึ่งมีปัญหาลักษณะอุปสรรคเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความ ซึ่งความเป็นไปได้ในการจัดให้มีกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษที่มีหลักการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้น แยกได้เป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้มีหลักการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

แนวทางที่ 2 จัดให้มีกองทุนเพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในกฎหมายไทย

ข้อเสนอแนะ

จากผลของการศึกษาดังกล่าวผู้เขียนใคร่ขอเสนอแนะ ดังนี้

ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางที่ 2 คือ จัดให้มีกองทุนเพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในกฎหมายไทย ทำได้ง่ายและดีที่สุด ทั้งนี้โดยการบัญญัติเป็นกฎหมายใหม่ ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับแนวทางนี้ โดยให้กองทุนทดแทนมีรูปแบบและโครงสร้างของกองทุนดังนี้

### 1. วัตถุประสงค์ของกองทุน

กำหนดให้กองทุนทดแทนมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหาย ที่ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ต่อร่างกาย สุขภาพ อนามัย จากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

### 2. แหล่งที่มาของกองทุน

แหล่งเงินที่จะนำเข้ากองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษนี้มาจาก

(1) จัดเก็บจากโรงงานอุตสาหกรรม ที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษ ซึ่งมลพิษเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นสารเคมี (หรือวัตถุมีพิษ) ที่ถูกใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมและถูกระบายทิ้งออกสู่สิ่งแวดล้อม มีผลต่อสุขภาพ อนามัยของมนุษย์ โดยจัดเก็บในรูปของค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษ ซึ่งค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษนี้ จะคำนวณจากประเภทมลพิษที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการประกอบโรงงานตามขนาด ความสามารถในการผลิต และปริมาณของมลพิษ และปริมาณของมลพิษ ตามหลักการของผู้ก่อมลพิษจะเป็นผู้จ่าย โดยรวบรวมเงินในส่วนนี้ ให้รวบรวมในรูปของค่าธรรมเนียมเมื่อมีการขออนุญาตโรงงาน การขอต่ออายุใบอนุญาตโรงงาน หรือการขอขยายกิจการโรงงาน

(2) เงินช่วยเหลือจากรัฐบาล ซึ่งอยู่รูปของงบประมาณแผ่นดิน

(3) เงินที่รับจากการบริจาค หรือเงินช่วยเหลืออื่นๆ

(4) ดอกเบี้ยและผลประโยชน์ของเงินกองทุน

### 3. การบริหารกองทุน

ในปัจจุบัน สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยตรงอยู่แล้ว จึงสมควรให้หน่วยงานนี้ เป็นผู้ดูแลในการบริหารกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ

กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาสิทธิของผู้เสียหาย เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาของบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย และค่าทดแทนที่จะจ่ายให้กับผู้เสียหาย รวมทั้งการจ่ายเงินทดแทนคณะกรรมการชุดนี้ให้มีขึ้นในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

คณะกรรมการชุดนี้ ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่างๆ เช่น

(1) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในฝ่ายบริหาร เพื่อทำหน้าที่ดำเนินงาน เช่น รับเรื่องราวร้องทุกข์ การจ่ายเงินให้กับผู้เสียหายที่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุน

(2) นักวิทยาศาสตร์ เพราะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยสารพิษหรือความรู้เรื่องพิษวิทยา

(3) แพทย์ เพราะเป็นผู้ที่วินิจฉัยความสัมพันธ์ระหว่างโรคภัยกับมลพิษ

(4) นักกฎหมาย เพื่อพิจารณาความถูกต้องของเอกสารที่ผู้เสียหายยื่นไว้หรือปัญหาข้อกฎหมายต่างๆ

(5) นักสังคมสงเคราะห์ เพื่อพิจารณาแนวทางการให้ความช่วยเหลือ

และให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่รับคำอุทธรณ์จากผู้เสียหายที่ไม่พอใจกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายและผู้มีความรู้ความสามารถในทางวิชาชีพอื่นๆ

#### 4. ขอบเขตในการจ่ายเงินทดแทน

ขอบเขตของการจ่ายเงินทดแทนให้หมายถึงค่าทดแทนที่จ่ายให้กับผู้เสียหายที่รับเอามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าสู่ร่างกายจนกระทั่งเกิดโรคภัย จนเป็นเหตุให้ผู้ผู้นั้นรับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย และสุขภาพอนามัย

#### 5. กระบวนการได้รับค่าทดแทน

(1) ผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทน

ผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับทดแทนนั้น อาศัยเกณฑ์พิจารณา 3 ประการ คือ พื้นที่ที่มีมลพิษตามที่ได้กำหนดไว้ ประเภทของโรคที่กำหนดไว้และระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด

กล่าวคือ ผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนนั้น คือ ผู้ที่อาศัยหรือเคยอาศัยหรือเคยทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมหรือในขณะนั้นเป็นผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดว่าเป็นแหล่งอุตสาหกรรม และเป็นผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากโรคอันเกี่ยวเนื่องจากแหล่งมลพิษคือ โรงงานอุตสาหกรรมนั้น โดยพิจารณาถึงระยะเวลาและความสัมพันธ์กับโรคด้วย โดยมีหนังสือคำวินิจฉัยของแพทย์ในโรงพยาบาลที่คณะกรรมการกำหนดขึ้น

(2) ประเภทค่าทดแทน

ประเภทค่าทดแทน แยกได้เป็น 4 ประเภท คือ

(1) ค่าทดแทนสำหรับค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นอันเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

(2) ค่าทดแทนกรณีทุพพลภาพ (พิการ)

(3) ค่าทดแทนสำหรับผู้เสียหายที่เป็นเด็ก

(4) คำทำศพ

(3) วิธีการและขั้นตอนในการได้รับค่าทดแทน

วิธีการและขั้นตอนในการได้รับค่าทดแทนนั้น ให้ผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการพิจารณาสิทธิ เพื่อพิจารณาว่าผู้เสียหายที่ยื่นเรื่องไว้ได้รับความคุ้มครองจากกองทุนทดแทนหรือไม่

หากคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยว่าผู้เสียหายที่ยื่นเรื่องไว้เป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนหรือไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนนั้นสามารถยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้