

กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ



นางสาวอุไรวรรณ ประชุมจิตร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2541

ISBN 974-332-076-8

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

COMPENSATION FUND FOR DAMAGES FROM POLLUTION

MISS URAIWAN PRACHUMCHIT

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1998

ISBN 974-332-076-8

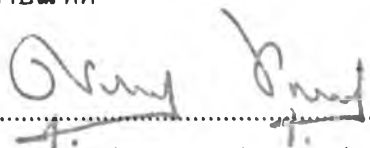
หัวข้อวิทยานิพนธ์ กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ

โดย นางสาวอุไรวรรณ ประชุมจิตร


ภาควิชา นิติศาสตร์

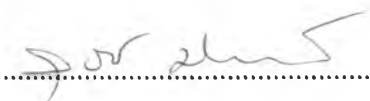
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาส

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต



.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ศุภวัฒน์ ชุตินวงศ์)

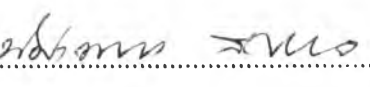
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุนีย์ มัลลิกะมาส)


.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวคณ)


.....กรรมการ
(นายพรชัย ธรรมธรรม)


.....กรรมการ
(นางนิตานาท สติรกุล)

อุไรวรรณ ประชุมจิตร : กองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ (Compensation Fund for Damages form Pollution) อาจารย์ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร.สุเน็ช มัลลิกะมาลย์, 187 หน้า, ISBN 974-332-076-8

การศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงการจัดให้มีกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ ที่มีหลักการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การคุ้มครองและเยียวยาประชาชนผู้เสียหายจากมลพิษ มีแนวทางในการคุ้มครองโดยการฟ้องคดีทางศาล และกองทุนตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นั้นได้มีข้อจำกัดเฉพาะเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อการควบคุม บำบัดหรือขจัดมลพิษ นอกจากนี้การเรียกร้องค่าเสียหายตามมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ต้องมีการนำสืบให้เห็นชัดถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการกระทำที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหาย ซึ่งการพิสูจน์ดังกล่าวต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่ในชั้นพิจารณาผู้เชี่ยวชาญก็ไม้อาจยืนยันได้ว่า ความเสียหายที่โจทก์ได้รับเกิดการกระทำของจำเลย

การศึกษาวิจัยฉบับนี้จึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในกฎหมายไทยโดยการบัญญัติเป็นกฎหมายใหม่ เพราะเป็นวิธีการที่ทำได้ง่ายและดีที่สุด โดยมีรูปแบบและโครงสร้างของกองทุน ดังนี้ 1) ให้กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายจากมลพิษ 2) ที่มาของกองทุน ให้เงินกองทุนส่วนหนึ่งมาจากโรงงานอุตสาหกรรมในรูปของค่าธรรมเนียมการปล่อยมลพิษ 3) ให้สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเป็นดูแลในการบริหารงานกองทุนและตั้งคณะกรรมการพิจารณาสิทธิของผู้เสียหายขึ้นในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อพิจารณาสิทธิของผู้เสียหาย 4) ขอบเขตในการจ่ายค่าทดแทน ให้หมายถึงค่าทดแทนที่จ่ายให้กับผู้เสียหายที่รับเอามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมเข้าสู่ร่างกายจนเป็นเหตุให้ได้รับความเสียหาย 5) กระบวนการได้รับค่าทดแทน กำหนดหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนโดยอาศัยเกณฑ์พิจารณา 3 ประการคือ พื้นที่ที่มีมลพิษตามที่กำหนด ประเภทของโรคที่กำหนดขึ้น และระยะเวลาที่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด ประเภทของค่าทดแทน แยกเป็น 4 ประเภทคือ ค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอื่นอันเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล ค่าทดแทนกรณีทุพพลภาพ (พิการ) ค่าทดแทนสำหรับผู้เสียหายที่เป็นเด็กและค่าทำศพ และวิธีการและขั้นตอนในการได้รับค่าทดแทนกำหนดให้ผู้เสียหายยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการ และกรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยก็สามารถอุทธรณ์ได้ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์

ภาควิชานิติศาสตร์
สาขาวิชานิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2541

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C870823 : MAJOR Law
KEY WORD Public / Compensation / Fund

Uraivan Prachumchit : Compensation Fund for Damages form Pollution.

THESIS ADVISER : Assoc.Prof Sunee Mallikamarl. Ph.D. 187 pp.

ISBN 974-332-076-8

This dissertation studies the feasibility for the organization of the Compensation Fund for Damage from Pollution with the principle of protecting and remedying the injured suffered from environmental pollution.

The study reveals that the injured parties' remedies and protection are through litigation. The funds as set up by various laws aim only at environmental management, for instance, the Environment Fund under the Enhancement and Conservation of National Environment Quality Act, B.E. 2535 (A.D. 1992) restricts the fund to activities supporting the operation of the control, treatment, and elimination of pollution. In addition, claim for damages as provided in Section 96 of the Environment Fund under the Enhancement and conservation of National Environment Quality Act, B.E. 2535 (A.D. 1992) requires clear evidence of relationship between the damage and the act causing it. Such proof requires specialized knowledge and in the past experts could not confirm that the damage suffered by the plaintiff was inflicted upon him by the defendant.

This study proposes the establishment of a fund to protect and remedy the people injured by pollution under Thai law by a new enactment which is considered a simple and the best way to do it. It is proposed that the fund have the following formation and structure: 1) The objective of the fund is to remedy the people injured by pollution: 2) Sources of fund shall be in the form of contribution from industrial works collected as pollution discharging fee: 3) The administration of the fund shall be overseen by the Office of Environmental Policy and Planning and by which a central committee and regional committees shall be set up to consider the rights of the injured: 4) Scope of compensation shall mean the compensation paid to the injured upon whose body the industrial pollution has inflicted damage: 5) Procedure for compensation: Formulation of 3 criteria for the compensation eligibility, i.e., area of designated pollution, designated type of disease, and duration of dwelling in the designated area. Four categories of compensation are proposed: medical expenses and other medically related expenses, compensation in case of inability, compensation for minors, and funeral expenses. In order to be entitled for compensation, the injured shall be required to submit a complaint to the committee. In the event the committee's decision found to be not satisfactory, the injured party is entitled to lodge his appeal to an appellate board.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2541

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเมตตาของท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ศุภินันท์ มัลลิกะมาส ที่ท่านกรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และเมตตาให้คำแนะนำ ปรึกษา ให้ข้อมูลด้านเอกสาร ตำรา และกรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านตรวจแก้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้เขียนซาบซึ้งในพระคุณของท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง และขอกราบขอพระคุณท่านอาจารย์มา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ไชยยศ เหมะรัชตะ ที่ท่านกรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุภลักษณ์ พิณจิรวุฒิต ท่านรองพรชัย ธรรมธรรม รองอธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ท่านผู้อำนวยการนิศานาท สติกรกุล ผู้อำนวยการสำนักงานประสานและจัดการสิ่งแวดล้อม (อดีตผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสิ่งแวดล้อม) ที่ท่านกรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ความเมตตาแก่ผู้เขียนเป็นอย่างมาก

นอกจากนั้น ผู้เขียนยังได้รับความเมตตาจากผู้บังคับบัญชาคือ คุณอนุสรณ์ บุญรัตพันธ์ ผู้อำนวยการส่วนบริการประชาชน 2 คุณทศพร สุวรรณภริมย์ หัวหน้าฝ่ายแนะนำทางกฎหมาย และการดำเนินคดี ส่วนบริการประชาชน 2 ศูนย์บริการประชาชน และที่ไม่อาจลืมได้คือ เพื่อนของผู้เขียนและผู้ร่วมงานทุกท่านที่คอยให้กำลังใจในระหว่างการศึกษาและตลอดช่วงเวลาในการเขียนวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนจึงขอกราบขอพระคุณและขอขอบพระคุณทุกท่านมา ณ ที่นี้ด้วย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลงได้ หากปราศจากบุคคลที่คอยสนับสนุนและคอยช่วยเหลือในทุกด้านไม่ว่าด้านทุนทรัพย์และกำลังใจคือ คุณวรรณิ คุณณัฐฐา จักมุกดี ผู้เขียนจึงขอกราบขอพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอพระคุณบุคคลอันเป็นที่เคารพรักและสำคัญที่สุดในชีวิตของผู้เขียนคือ คุณเฉลิมชัย ประชุมจิตร บิดาของผู้เขียนที่ได้ให้การสนับสนุน อีกทั้งมุ่งมั่นเป็นอย่างมากที่จะให้ผู้เขียนสำเร็จหลักสูตรปริญญาโทมาบัณฑิต จากสถาบันอันมีเกียรติแห่งนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์แก่สังคมหรือผู้อื่นอยู่บ้างผู้เขียนขอขอบเป็นกตเวทิตาคุณแก่คุณทวี คุณทองคำ ประชุมจิตร และคุณมาลี ธรรมรงค์ คุณปุณณิษาและมารดาของผู้เขียนที่ได้ล่วงลับไปแล้ว

ผู้เขียนขออ้อมรับไว้ซึ่งความไม่สมบูรณ์หรือข้อบกพร่องอันอาจจะมีขึ้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แต่เพียงผู้เดียว

อุไรวรรณ ประชุมจิตร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	18
สมมติฐาน ทฤษฎี และแนวความคิดของการวิจัย.....	19
วิธีดำเนินการวิจัย.....	19
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	19
ขอบเขตของการวิจัย.....	20
บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีในการจัดตั้งกองทุนทดแทน.....	21
2.1 หลักบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง (Public Service).....	21
2.2 หลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (Absolute Liability).....	26
2.3 แนวความคิดสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right).....	30
2.4 หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle).....	35
บทที่ 3 กองทุนทดแทนที่ดั่งขึ้นตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน.....	40
3.1 กองทุนทดแทนเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์พลังงาน.....	41
3.1.1 กองทุนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ของกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม.....	41
3.1.1.1 แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุน.....	41
3.1.1.2 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน.....	41

	หน้า
3.1.1.3 แหล่งที่มาของกองทุน	43
3.1.1.4 รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน	43
3.1.1.5 ประสิทธิภาพในการบริหารกองทุน	49
3.1.2 กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ตามพระราชบัญญัติการ ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ของสำนักงานคณะกรรมการ นโยบายพลังงานแห่งชาติ	50
3.1.2.1 แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุน	50
3.1.2.2 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน	51
3.1.2.3 แหล่งที่มาของกองทุน	52
3.1.2.4 รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน	53
3.1.2.5 ประสิทธิภาพในการบริหารกองทุน	59
3.2 กองทุนทดแทนเกี่ยวกับการชดเชยความเสียหายต่อสุขภาพและอนามัยของ คนงาน	60
3.2.1 กองทุนเงินทดแทน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ของ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	60
3.2.1.1 แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุน	60
3.2.1.2 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน	61
3.2.1.3 แหล่งที่มาของกองทุน	61
3.2.1.4 รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน	62
3.2.1.5 ประสิทธิภาพในการบริหารกองทุน	66
3.2.2 กองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	67
3.2.2.1 แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุน	67
3.2.2.2 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน	68
3.2.2.3 แหล่งที่มาของกองทุน	69
3.2.2.4 รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน	71
3.2.2.5 ประสิทธิภาพในการบริหารกองทุน	77

บทที่ 4	การจัดตั้งกองทุนเพื่อแก้ไขหรือทดแทนความเสียหายอันเกิดจากปัญหามลพิษ ในต่างประเทศ	85
4.1	การจัดตั้งกองทุนเพื่อขจัดหรือฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม (Super Fund) ของประเทศ สหรัฐอเมริกา ตามกฎหมาย “The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980”	86
4.1.1	แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุน.....	87
4.1.2	วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน.....	87
4.1.3	แหล่งที่มาของทุน	87
4.1.4	รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน.....	89
4.1.5	การบริหารกองทุน.....	92
4.2	การจัดตั้งกองทุนทดแทน (Compensation Fund) ของประเทศญี่ปุ่น ตาม กฎหมาย “The Pollution Related Health Damage Compensation Law, Law No.111, 1973”	93
4.2.1	แนวความคิดในการจัดตั้งกองทุน.....	94
4.2.2	วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน.....	95
4.2.3	แหล่งที่มาของกองทุน.....	95
4.2.4	รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน.....	95
4.2.5	การบริหารกองทุน.....	96
บทที่ 5	ความเป็นไปได้ในการจัดให้มีกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษที่มีหลักการ คุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อม.....	104
5.1	ความเป็นไปได้ในการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ให้มีหลักการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม.....	111
5.1.1	แนวความคิดในการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อม ให้คุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม.....	111
5.1.2	วัตถุประสงค์ของกองทุน.....	112
5.1.3	รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน.....	112
5.1.3.1	แหล่งที่มาของกองทุน	112
5.1.3.2	การบริหารกองทุน.....	115

5.1.4	กระบวนการได้รับค่าทดแทน.....	117
5.1.4.1	ผู้มีสิทธิได้รับค่าทดแทน.....	117
5.1.4.2	ประเภทของค่าทดแทน	120
5.1.4.3	วิธีการและขั้นตอนในการรับค่าทดแทน	121
5.1.5	ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของกองทุน.....	122
5.2	ความเป็นไปได้ในการจัดให้มีกองทุนทดแทนเพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหาย จากปัญหามลพิษในกฎหมายไทย.....	123
5.2.1	แนวความคิดและความจำเป็นในการจัดให้มีกองทุนทดแทน เพื่อ คุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม.....	123
5.2.2	วัตถุประสงค์ของกองทุน.....	124
5.2.3	รูปแบบและโครงสร้างของกองทุน.....	124
5.2.3.1	แหล่งที่มาของกองทุน	124
5.2.3.2	การบริหารกองทุน.....	125
5.2.4	ขอบเขตการจ่ายเงินทดแทน	126
5.2.5	ปัญหาอุปสรรคในการจัดให้มีกองทุนทดแทน	127
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	130
	รายการอ้างอิง.....	136
	ภาคผนวก	142
	ประวัติผู้เขียน	187