

บทที่ 1



บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ธรรมชาติสร้างสรรค์ขึ้นในโลก และดูแลปรับสภาพให้พอเหมาะในตัวเอง ส่วนที่มีความสัมพันธ์กับการปรับสภาพสิ่งแวดล้อมมากที่สุด คือระบบนิเวศน์ ระบบนิเวศน์หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ของสิ่งมีชีวิตและไม่มีชีวิตในธรรมชาติ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม โดยมีพลังงานและวัตถุเป็นตัวกำหนดพฤติกรรม ซึ่งตามหลักทฤษฎี ระบบนิเวศน์ใดนิเวศน์หนึ่งในธรรมชาติ ส่วนประกอบสำคัญของระบบนิเวศน์นั้นจะต้องจัดตัวให้อยู่ในระบบที่สมดุลซึ่งกันและกัน ด้วยความสมดุลดังกล่าวจะทำให้ระบบนิเวศน์นั้นๆ อยู่ในสภาวะสม่ำเสมอ มีการเปลี่ยนแปลงจากสภาวะปกติน้อยมาก นอกจากจะมีการรบกวนจากภายนอกอย่างรุนแรง จนกลไกปรับตัวภายในไม่อาจต้านทานได้¹

โดยที่มนุษย์มีกิจกรรมต่างๆ ที่ต้องเข้าไปแทรกแซงและเกี่ยวข้องกับระบบนิเวศน์ต่างๆ เพื่อการดำรงชีวิตในสังคม อาทิ การตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ การประกอบอาชีพไม่ว่าด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม กิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์เหล่านี้นับเป็นสิ่งรบกวนจากภายนอกต่อธรรมชาติทั้งสิ้น แต่เดิมการรบกวนโดยการกระทำของมนุษย์ดังกล่าวยังไม่รุนแรงธรรมชาติจึงสามารถปรับสภาพและรักษาความสมดุลแห่งธรรมชาติไว้ได้ แต่เมื่อประเทศได้เจริญมากยิ่งขึ้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การเพิ่มจำนวนประชากรและอุตสาหกรรมได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่มุ่งจะพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ว่าด้านเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมของภาครัฐและเอกชน ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ตามมาก็คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการอุตสาหกรรม ซึ่งหมายถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมที่มาจากการนำทรัพยากรไปใช้เพื่อการผลิตสินค้าต่างๆ ซึ่งเป็นเรื่องของความเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้น กับที่มาจากการปล่อยของเสียจากการผลิตสินค้า ให้กับ

¹ สุภจิต มโนพิทักษ์. “ประชากรกับระบบนิเวศน์”. วารสารประชากรศึกษา 8 (ฉบับที่ 1) อ้างใน กมลทิพย์ คติการ. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและทดแทนความเสียหายจากวัตถุมีพิษ”. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529 หน้า 3

สิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่องของสภาวะมลพิษ² และสภาวะมลพิษที่สำคัญๆ เช่น ภาวะมลพิษทางน้ำ (water pollution) ภาวะมลพิษทางอากาศ (air pollution) ปัญหาของเสียที่เป็นอันตราย (hazardous wastes) ภาวะมลพิษทางเสียง (noise pollution)

มลพิษ หรือ Pollution หมายถึง “Matter in the wrong place” (H.M. Dise, 1981) ซึ่งหมายถึง สภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง เนื่องจากการปล่อยสารหรือพลังงานใดๆ เข้าไปสู่สิ่งแวดล้อมนั้น และการที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงนั้น ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์ ซึ่งในความหมายนี้ค่อนข้างจะเน้นความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์³

สำหรับมลพิษตามความหมายของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมายถึง ของเสีย วัตถุมีพิษ และมลสารอื่นๆ รวมทั้งตะกอน กาก และสิ่งตกค้างที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชน และให้รวมถึงความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน และเหตุรำคาญอื่นๆ เข้าไว้ด้วย

ซึ่ง H.M.Dise ได้สรุปว่า มลภาวะ หรือมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีผลเสียเกิดขึ้น ดังนี้

1. ผลเสียต่อสุขภาพอนามัยที่เกิดจากสารเคมีในอากาศ ในน้ำ ในอาหาร และกัมมันตภาพรังสี
2. ผลเสียต่อธรรมชาติ ซึ่งมีผลเสียต่อคุณภาพของพืชพรรณ สัตว์ ดิน และน้ำ
3. ผลเสียต่อทัศนียภาพของธรรมชาติ เนื่องมาจากเกิดควันฝุ่นผงของสารเคมี เสียงขยะ และสิ่งปฏิกูลและซากของเสีย
4. ผลเสียต่อสุขภาพอนามัยมนุษย์ในระยะยาว เนื่องมาจากการสะสมสารพิษเข้าสู่ร่างกาย เช่น การเกิดมะเร็ง กัมมันตภาพรังสีและการได้ยิน สำหรับมลพิษทางเสียง (Noise Pollution) ได้เริ่มเกิดขึ้นเมื่อมีการพัฒนาเครื่องจักร โดยเฉพาะการใช้เครื่องจักรในโรงงาน

² ศุภวิทย์ เปี่ยมพงศ์สานต์. “ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อโลก”. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 1 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), หน้า 25

³ วินัย วีระวัฒนานนท์., “สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา (Environment and Development)”. ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : มิถุนายน, 2537 หน้า 47

ตลอดวัน ดังนั้น คำว่ามลพิษทางเสียงจึงหมายถึง เสียงดังและมีผลเสียต่อระบบการได้ยินของมนุษย์

ดังนั้น คำว่ามลพิษของสิ่งแวดล้อมจึงมิได้หมายถึงแต่เพียงสารพิษ พลังงาน กัมมันตรังสี ที่ก่อผลเสียต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังหมายถึงเสียงดังที่มีผลเสียต่อระบบการได้ยินของมนุษย์เข้าไปด้วย และในปัจจุบันสารพิษยังหมายถึงสารเคมีที่ใช้เป็นสีผสมอาหาร และสารปรุงแต่งอาหารที่มีผลกระทบต่อข้างเคียงของความร้อน กลิ่น ความสั่นสะเทือนหรือเหตุรำคาญทั้งหมด

สารพิษนับวันแต่จะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นไปพร้อมกับจำนวนประชากรมนุษย์ที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และพลังงานที่มีการพัฒนามากยิ่งขึ้น ล้วนจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของมนุษย์เองในที่สุด⁴

แต่เดิมปัญหาเรื่องมลพิษนั้นธรรมชาติสามารถย่อยสลายได้โดยตัวเอง แต่เมื่อภาคอุตสาหกรรมได้เจริญยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ปัญหามลพิษก็ยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเป็นเงาตามตัวจนธรรมชาติไม่สามารถย่อยสลายของเสียและได้มีผลสะท้อนที่เป็นอันตรายต่อความสามารถในการรองรับและดูดกลืนของสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นหลักการรักษาความสมดุลแห่งธรรมชาติ ซึ่งผลดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ ลำคลองบรรยากาศ ดิน อันจะทำให้เป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชน ซึ่งปรากฏตัวอย่างให้เห็นในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีตัวอย่างของปัญหามลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น กรณี 2 มีนาคม 2534 เกิดเหตุการณ์ไฟไหม้และระเบิดที่คลังสินค้าของการท่าเรือคลองเตย ซึ่งในคลังสินค้านี้มีสารเคมี เช่น Methyl Bromide และ Paraformaldehyde ผลของอุบัติเหตุดังกล่าวทำให้ประชาชนที่อยู่รอบๆ เกิดปอดอักเสบและมีผลต่อชีวิต⁵ และเมื่อเร็วๆ นี้กรณีโรงกลั่นน้ำมันแห่งหนึ่งในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ตำบลมาบตาพุด อำเภอมะเข่ จังหวัดระยอง ปล่อยสารพิษมาเป็นเวลานาน 3 ปี ทำให้ครู อาจารย์ นักเรียนโรงเรียนมาบตาพุดพันพิทยาคาร รวมทั้งชาวบ้านที่อยู่บริเวณใกล้เคียงต้องสูดกลิ่นสารเคมีซึ่งเป็นสารมีพิษจนเกิดเจ็บป่วย อาการขั้นต้นจะอาเจียนหายใจไม่สะดวก ซึ่งแพทย์จากโรงพยาบาลตำรวจแจ้งว่า หากได้รับพิษของสารเคมีดังกล่าวเกิน 3 ปี ปอดจะไม่ทำงาน และในต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่นก็เป็นประเทศหนึ่งที่เป็นตัวอย่างที่ดีของความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม และมีผลที่ก่อให้เกิด

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-49

⁵ วิวัฒน์ เชียรวิบูลย์ และสันทัด เสริมศิริ. “สารพิษจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีกับความรับผิดชอบของสังคม”. เอกสารประกอบคำบรรยายในการประชุมอาชีพเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 6, หน้า 52

เกิดภาวะมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม อันเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน กรณีในปี ค.ศ. 1950 โรค Itai-Itai ได้เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น เป็นโรคที่เกิดจากมลพิษที่มากับดินจากการปล่อยน้ำทิ้งที่ยังไม่ผ่านการปรับสภาพ (Treatment) โดยมีธาตุโลหะหนักปนอยู่ เช่น แคดเมียม สังกะสี ตะกั่วและทองแดง เมื่อโรงงานปล่อยน้ำทิ้งออกสู่ไร่นาโดยตรงทำให้โลหะหนักเหล่านั้นสะสมอยู่ในผลิตผลการเกษตรชาวบ้านต้องทำนาและแช่ในน้ำที่มีสารพิษเจือปนและยังได้สะสมสารพิษนี้ไว้ในร่างกายจากการรับประทานผลิตผลเหล่านั้น และเกิดอาการเจ็บป่วยในกระดูก และกรณีโรคมินามาตะ (Minamata) เป็นโรคที่เกิดจากมลพิษทางน้ำ โดยการปล่อยน้ำทิ้งที่มีโลหะหนักคือสารปรอทปะปนอยู่โดยน้ำทิ้งไม่ได้ผ่านการปรับสภาพ (Treatment) จากโรงงาน และถูกปล่อยลงสู่อ่าวมินามาตะซึ่งเป็นอ่าวปิดตามสภาพภูมิศาสตร์ ทำให้น้ำในอ่าวมีสารปรอทสะสมอยู่เป็นจำนวนมาก เมื่อสัตว์น้ำรับเอาสารปรอทสะสมไว้ เมื่อชาวบ้านรับประทานสัตว์น้ำเหล่านั้นเข้าไปทำให้สะสมในร่างกาย และสารปรอทเมื่อสะสมอยู่ในร่างกายมนุษย์มากขึ้นจะทำลายระบบประสาทคนป่วยจะมีอาการชักกระตุก สั่นและเดินอย่างแรงอยู่ตลอดเวลา แขน ขา ลีบเล็กพิการ⁶

จากตัวอย่างทั้งของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดมลพิษแหล่งใหญ่ทั้งควันพิษ น้ำเสีย เสียง แสง และสารเคมี หรือวัตถุอันตราย และผู้ที่ได้รับผลกระทบมิใช่ผู้ที่ทำงานอยู่ในโรงงานเท่านั้น แต่รวมถึงผู้ที่อาศัยรอบๆ โรงงาน และแม้กระทั่งผู้ที่อยู่ไกลออกไปก็ได้รับผลกระทบจากมลพิษด้วย ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าโดยใช้สารเคมีที่เป็นสารพิษที่เป็นปัจจัยในการผลิต และโรงงานที่ผลิตสารเคมีขั้นพื้นฐานออกไปใช้ในกิจการอื่นๆ แบ่งออกเป็น โรงงานอุตสาหกรรมชนิดต่างๆ ได้ดังนี้

1. โรงงานผลิตสารเคมี เป็นโรงงานที่ผลิตสารเคมีชนิดต่างๆ ขึ้น เพื่อนำไปใช้ในกิจการต่างๆ เช่น ผลิตกรดกำมะถัน โซดาไฟ กรดเกลือ โซเดียมซัลเฟต ฯลฯ ในปัจจุบันโรงงานประเภทนี้ยังคงมีกระจายอยู่ในพื้นที่โดยรอบกรุงเทพฯ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้พยายามที่จะให้โรงงานชนิดนี้ไปตั้งอยู่ในบริเวณนิคมอุตสาหกรรมที่ได้จัดทำขึ้นใหม่แล้ว

2. โรงงานผลิตยาฆ่าแมลง โรงงานผลิตยาฆ่าแมลงส่วนมากจะเป็นโรงงานที่นำสารเคมีเข้ามาผสมหรือนำยาฆ่าแมลงเข้าบรรจุภาชนะภายในประเทศ โรงงานชนิดนี้มีอยู่ทั้งในกรุงเทพฯ สมุทรปราการ และปทุมธานี

⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. “การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ”. รายงานการวิจัยคณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมูลนิธิญี่ปุ่น , 2531 หน้า 118-119

3. โรงงานผลิตเชื้อกระดาษ โรงงานผลิตเชื้อกระดาษส่วนใหญ่เป็นโรงงานที่ทำกระดาษใช้เชื้อกระดาษเก่า และมีโรงงานทำเชื้อกระดาษจากวัตถุดิบใน 4 ประเทศ 4 โรง โดยใช้สารเคมีพวกโซดาไฟในกระบวนการผลิต

4. โรงงานฟอกข้อมสี เป็นโรงงานที่ใช้สารเคมีในการฟอกข้อมสีที่จะใช้เป็นสิ่งทอ โรงงานจะตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ สมุทรปราการ และปทุมธานี โรงงานประเภทนี้นับว่ามีอยู่มาก ไม่ต่ำกว่า 200 โรง

5. โรงงานฟอกหนัง เป็นโรงงานที่ใช้โครเมียมเป็นสารพิษในกระบวนการฟอกหนังสัตว์ โรงงานส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในจังหวัดสมุทรปราการ

6. โรงงานผลิตยารักษาโรค เป็นโรงงานที่ส่งยาสำเร็จรูปเข้ามาบรรจุกาษาและจำหน่ายภายในประเทศ ซึ่งจะมีสารเคมีที่เป็นตัวยาอยู่หลายประเภท โรงงานตั้งกระจายอยู่หลายพื้นที่ทั้งในกรุงเทพฯและต่างจังหวัด และจำนวนโรงงานมีมากไม่ต่ำกว่า 200 โรง

7. โรงงานทำสี โรงงานประเภทนี้มีกระจายอยู่ทั่วไป เป็นโรงงานทำสีน้ำมัน สีพลาสติก น้ำมันทาไม้ เซลแล็ค และแล็คเกอร์ โดยส่งสารเคมีที่เป็นส่วนผสมของสีเข้ามาผสมน้ำมันแล้วจำหน่ายต่อ โรงงานส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯและสมุทรปราการ สารเคมีที่เป็นพิษได้แก่ ตะกั่ว และโครเมียม

8. โรงงานพลาสติก สารพิษจากโรงงานประเภทนี้ได้แก่ สารที่เป็นกรดหรือด่าง และโลหะหนัก เป็นโรงงานที่ผลิตภัณฑ์พวกพลาสติกชนิดต่างๆ โดยการนำเข้าเม็ดพลาสติกจากต่างประเทศ แต่ในปัจจุบันประเทศไทยได้ผลิตเม็ดพลาสติกได้แล้วโดยมีโรงงานตั้งอยู่ที่ย่านอุตสาหกรรมมาบตาพุด

9. โรงงานชุบโลหะ โรงงานชุบโลหะจะมีสารพิษอยู่หลายชนิด เช่น โครเมียม นิกเกิล ไซยาไนด์ สังกะสี ดีบุก ฯลฯ เป็นโรงงานที่มีอยู่มากในกรุงเทพฯ ทั้งที่เป็นโรงงานใหญ่และโรงงานเล็กที่ใช้ดีบุกเป็นโรงงาน

10. โรงงานแบตเตอรี่ ส่วนใหญ่เป็นโรงงานทำถ่านไฟฉาย ช่อม และประกอบแบตเตอรี่ สารพิษจากโรงงานเป็นพวกแมงกานีส ตะกั่ว และสังกะสี ส่วนใหญ่โรงงานประเภทนี้จะตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ และสมุทรปราการ⁷

ซึ่งสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวข้างต้น ได้สะสมอยู่ในดิน น้ำ อากาศ และแหล่งอื่นๆ ในสิ่งแวดล้อม โดยสารพิษเหล่านั้นไม่ปรากฏสภาพเป็นพิษในทันที แต่ได้สะสมอยู่ใน

⁷ วินัย วีระวัฒนานนท์., “สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา (Environment and Development)”.

สิ่งแวดล้อมเป็นระยะเวลานาน จึงได้ส่งผลของสารพิษนั้นให้เห็นได้ในรูปธรรม ก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษและมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

ดังนั้น สาเหตุที่เป็นสาระสำคัญของมลพิษ (Pollution) หรือมลพิษในสิ่งแวดล้อมในวิทยานิพนธ์นี้จึงถือหลักเกณฑ์การพิจารณาจากการประกอบกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินงานด้วยเครื่องจักรหรือแรงงานมนุษย์ สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใดๆ ตามลักษณะของกิจการนั้น ให้เกิดเป็นเครื่องอุปโภคบริโภค หรือสินค้า โดยจัดตั้งขึ้นในอาคารหรือสถานที่ ตามพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ.2535 ซึ่งทำให้มลพิษจากการประกอบกิจการนั้นๆ ในโรงงานอุตสาหกรรม ออกสู่สิ่งแวดล้อม และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกับสุขภาพอนามัยของประชาชน

กรณีที่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากมลพิษในสิ่งแวดล้อมนั้นคงมีเพียงสิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดี ตามมาตรา 55 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องร้องตามหลักกฎหมายแพ่งในเรื่องละเมิดเท่านั้น ซึ่งตามมาตรา 420 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดเชยค่าเสียหายเพื่อการนั้น” โดยประชาชนผู้ได้รับผลกระทบคงต้องใช้สิทธิทางศาลฟ้องร้องให้โรงงานผู้ปล่อยสารพิษรับผิดฐานละเมิด แต่การใช้สิทธิทางศาลกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายโจทก์ ซึ่งคือผู้เสียหายที่ฟ้องร้องคดี มีหน้าที่นำสืบตามที่อ้างตามมาตรา 84 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

“ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใดๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตน ให้หน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง

แต่ว่า (1) คู่ความไม่ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่ทั่วไป หรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว

(2) ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่า ตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว”

แต่การพิสูจน์ให้ศาลเห็นตามที่โจทก์หรือผู้เสียหายกล่าวอ้างนั้นเป็นการยากต่อการพิสูจน์ เช่น การกล่าวอ้างว่าโรงงานอุตสาหกรรมจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม มีผลทำให้โจทก์เสียหาย โจทก์จึงมีหน้าที่นำสืบให้ศาลเห็นถึงความเสียหายที่เกิดจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของฝ่ายโรงงานอุตสาหกรรม แต่ปัญหาก็คือโจทก์นำสืบพิสูจน์ได้อย่างไร หากโรงงานอุตสาหกรรมปล่อยสารพิษ ซึ่งเป็นของเสีย (waste) ออกสู่สิ่งแวดล้อม

แล้วสารพิษเหล่านั้นได้สะสมในสิ่งแวดล้อม และในร่างกายจนทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อและชี้ชัดลงไปว่าจำเลยได้กระทำความผิด

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การฟ้องร้องดำเนินคดีดังกล่าวข้างต้นจะดำเนินการได้ ต่อเมื่อโรงงานอุตสาหกรรมนั้นยังประกอบกิจการหรือดำเนินกิจการอยู่แต่ในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมปิดกิจการแล้ว หรือไม่ดำเนินการต่อไป ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลประการใด ประชาชนผู้เสียหายก็ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมนั้นๆ ได้

ตัวอย่างคดีของผู้เสียหายในสิ่งแวดล้อมที่ต้องประสบกับปัญหาข้อจำกัดของกฎหมายเรื่องภาระการพิสูจน์ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายที่ได้รับกับเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย เป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว คือคดีหมายเลขคำที่ 6766/2537 ระหว่างนางมยุรี เดวียะ โจทก์ สำนักงานประกันสังคม จำเลยที่ 1 บริษัทอิลีคโทรเซรามิกส์ (ไทยแลนด์) จำกัด จำเลยที่ 2 นายคัตสุฮิโกะ มาเอตะ จำเลยที่ 3 นายคัตสุชิซา ชิโรซากิ จำเลยที่ 4 เป็นคดีที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อสุขภาพอนามัย จากการที่โจทก์ป่วย เนื่องจากมีสารเคมีสะสมอยู่ในสมองมาก ระบุในใบรับรองแพทย์ว่า โจทก์ป่วยเป็นโรคสารพิษอลูมินา สาเหตุมาจากการที่โจทก์ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมเครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้าและเครื่องมือสื่อสาร เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์อื่นๆ แต่คดีนี้โจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเชื่อได้ว่า ความเสียหายที่โจทก์ได้รับมาจากสารพิษในโรงงานอุตสาหกรรม ศาลจึงพิพากษายกฟ้อง*

ซึ่งในเรื่องปัญหามลพิษนี้ รัฐก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและได้พยายามวางมาตรการในเรื่องดังกล่าว โดยมุ่งเน้นมาตรการการป้องกันและแก้ไข เช่น การกำหนดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียรวม ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่กำหนดตามมาตรา 69 มีหน้าที่ต้องก่อสร้าง ติดตั้ง หรือจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือระบบกำจัดของเสียตามที่พนักงานควบคุมมลพิษกำหนด...” โดยมีได้เน้นการช่วยเหลือหรือเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม

อนึ่งมาตรการของรัฐในด้านสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการลงทุนทางด้านป้องกันและแก้ไขด้านสิ่งแวดล้อม ถ้าจะให้รัฐเป็นผู้ลงทุนก็หมายความว่า งบประมาณซึ่งรัฐมีอยู่อย่างจำกัดจะถูกนำมาใช้ในการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นจำนวนมาก ซึ่งฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถระบุได้ว่าจะใช้งบประมาณในด้านนี้เป็นจำนวนเท่าใดจึงจะเพียงพอต่อการลงทุนและเกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจากการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมนั้น วัตถุประสงค์ยิ่งกว่าการทางด้านพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้รัฐไม่ค่อยกล้า

* ฎีกาเต็มอยู่ในภาคผนวก

ที่จะลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมประกอบกับประชาชนผู้ก่อมลพิษส่วนใหญ่จะเป็นโรงงานอุตสาหกรรม กิจการ ร้านค้าต่างๆ หากรัฐจะบรรเทาปัญหามลพิษโดยการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อมด้วยการช่วย ธรรมชาติย่อยสลาย หรือขจัดสิ่งแปลกปลอม หรือทำนุบำรุงให้สิ่งแวดล้อมกลับฟื้นคืนดีดังเดิม เท่ากับเป็นการผลักภาระโดยเฉลี่ยให้ประชาชนต้องรับผิดชอบในจำนวนเงินที่เท่ากัน ก็จะเป็นการแก้ไข ที่ไม่ตรงปัญหานัก ดังนั้นเพื่อให้เกิดผลดีและถูกต้องที่สุดรัฐต้องกำหนดให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้รับ ภาระตามส่วนของสิ่งแปลกปลอม หรือมลพิษที่เกิดขึ้น โดยไม่ควรให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ ประโยชน์ในการปล่อยของเสียสู่ธรรมชาติเพียงอย่างเดียว ซึ่งหลักการนี้ ที่ประชุมรัฐมนตรี ฝ่ายสิ่งแวดล้อมของสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา [The Organization for Economic Cooperation and Development (O.E.C.D.)] เมื่อ 26 พฤษภาคม 1972 ได้ชี้แนะให้ ประเทศสมาชิกใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays Principle)⁸ หรือหลัก P.P.P.

ซึ่งหลักการ P.P.P. นั้น กำหนดอยู่ในกฎหมายไทยหลายฉบับ โดยเรียกชื่อเงินที่เรียก เก็บตามพระราชบัญญัตินั้นๆ ในชื่อที่แตกต่างกัน อาทิ

1. พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 กฎหมายฉบับนี้เป็นการ มุ่งส่งเสริมและควบคุมการชลประทานหลวงให้ดำเนินไปด้วยดีและมีการเรียกเก็บเงินบำรุงจากผู้ ใช้ประโยชน์ในการทำนุบำรุงทางน้ำชลประทาน ตามที่ปรากฏในมาตรา 14 ซึ่งบัญญัติว่า

“รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กำหนดเงื่อนไขการใช้เรือ แพ ในทางน้ำชลประทานประเภท 1 และประเภท 2
(2) วางระเบียบการขอและการอนุญาตเดินเรือยนต์หรือเรือกลไฟในทางน้ำชลประทาน ประเภท 1 และการขอและการออกใบอนุญาตเดินเรือยนต์หรือเรือกลไฟรับจ้างขนส่งคนโดยสาร หรือสินค้าหรือรับจ้างลากจูงในทางน้ำชลประทานประเภท 2

(3) กำหนดค่าบำรุงทางน้ำชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้ที่ใช้เรือ แพ ผ่านประตูน้ำ ประตูระบาย หรือผ่านบริเวณทำนบ หรือประตูระบายโดยทางสาธิตไม่เกินอัตราในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ และยกเว้นค่าบำรุงทางน้ำชลประทานแก่เรือบางประเภท

(4) กำหนดค่าบำรุงทางน้ำชลประทานที่จะเรียกเก็บจากผู้รับใบอนุญาตเดินเรือยนต์ หรือเรือกลไฟรับจ้างขนส่งคนโดยสารหรือสินค้า หรือรับจ้างลากจูงในทางน้ำชลประทานประเภท 2 เป็นรายปี ไม่เกินอัตราในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้

(5) กำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชี ค. ท้ายพระราชบัญญัตินี้

⁸ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ . “ทางเลือกหนึ่งในการเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ”.
คูลพาหะ เล่ม 1 ปีที่ 43 มกราคม – มีนาคม 2539 หน้า 104

(6) กำหนดเครื่องมือและวิธีที่จะใช้ในการจับสัตว์น้ำตลอดจนกำหนดเขตห้ามจับสัตว์น้ำในทางน้ำชลประทาน เพื่อป้องกันการเสียหายแก่การชลประทาน”

2. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางน้ำ และมีมาตรการให้ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่น ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตามมาตรา 117 ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตาม มาตรา 117 ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีตามวิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าสิบบาท และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะ หรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้เสียเป็นสองเท่าของอัตราดังกล่าว ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวถูกปลูกสร้างขึ้นโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตให้เสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราดังกล่าว

การกำหนดค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่งให้คำนึงถึงสภาพของแต่ละท้องที่ และประโยชน์ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองซึ่งได้รับ

ค่าตอบแทนที่เก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นแล้วแต่กรณี ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต

ในกรณีที่มิมีเหตุอันสมควรจะออกกฎกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้หน่วยงานหรือบุคคลใดก็ได้”

3. พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการทำนุบำรุงสิ่งแวดล้อมทางน้ำ และได้เรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากผู้มีอาชีพประมงตามมาตรา 25 ซึ่งบัญญัติว่า

“ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศกำหนดให้ผู้มีอาชีพในการประมงการค้าสินค้าสัตว์น้ำ ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำและอุตสาหกรรมสัตว์น้ำ ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุไว้ในท้องที่ใดๆ มาจดทะเบียนได้ และจะกำหนดให้ผู้มีอาชีพเช่นนี้มาขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน ดำเนินอาชีพเช่นนั้น โดยให้เสียค่าธรรมเนียมหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้”

และกำหนดให้ผู้ที่จะทำการประมงในที่อนุญาตต้องขออนุญาตและเสียเงินค่าอากรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30

“บุคคลใดประสงค์จะทำการประมงในที่อนุญาตและเสียเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้ และเงินซึ่งผู้รับอนุญาตที่จะต้องชำระ โดยกรว่าประมุข ให้ถือว่าเป็นเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้

รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศยกเว้นไม่ต้องเสียเงินอากร ค่าอนุญาตในที่อนุญาตรายตัวบุคคลได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าได้รับอนุญาตแล้ว”

4. พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการกำกับ ดูแล ส่งเสริม และช่วยเหลือเกี่ยวกับการใช้พลังงานและได้กำหนดให้เจ้าของโรงงานควบคุม หรือเจ้าของอาคารควบคุม ต้องมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมพิเศษการใช้ไฟฟ้าตามมาตรา 42 ซึ่งบัญญัติว่า

“เมื่อพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 19 ใช้บังคับในกรณีที่เป็นโรงงานควบคุมก่อนวันที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 19 ใช้บังคับ หรือนับแต่วันที่เป็ โรงงานควบคุมในวันหรือหลังวันที่กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 9 หรือมาตรา 19 ใช้บังคับ ถ้าเจ้าของโรงงานควบคุม หรือเจ้าของอาคารควบคุมผู้ใด ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าว เจ้าของโรงงานควบคุมหรือเจ้าของอาคารควบคุม แล้วแต่กรณี จะต้องมีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมพิเศษการใช้ไฟฟ้าตามหมวดนี้

ค่าธรรมเนียมพิเศษการใช้ไฟฟ้าตามวรรคหนึ่งจะเรียกเก็บจากโรงงานควบคุมหรืออาคารควบคุมตามปริมาณ ไฟฟ้าที่ซื้อหรือได้มาจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โดยให้ถือว่ามีผลบังคับเช่นเดียวกับการเรียกเก็บค่าไฟฟ้าตามกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้านครหลวงหรือกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแล้วแต่กรณี”

5. พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มีวัตถุประสงค์ให้รัฐมีอำนาจควบคุมการผลิต การรักษาแหล่งแร่ การจำหน่ายแร่ และการโลหะกรรม รวมทั้งให้ความสะดวกแก่ผู้ทำเหมืองตลอดถึงการให้ความคุ้มครองแก่กรรมกรและสวัสดิภาพของประชาชน พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการออกประทานบัตรชั่วคราว หรือประทานบัตร และได้กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรต้องเสียค่าบำรุงพิเศษตามมาตรา 55 ซึ่งบัญญัติว่า

“นอกจากค่าธรรมเนียมการออกประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตร ให้ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราวหรือผู้ถือประทานบัตร เสียค่าธรรมเนียมเพื่อใช้เนื้อที่ในการทำเหมืองทุกปีตามจำนวนเนื้อที่ตลอดเขตเหมืองแร่ โดยต้องชำระล่วงหน้าแต่ละปีและต้องเสียเงินบำรุงพิเศษในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าภาคหลวงแร่ที่ผลิตได้จากประทานบัตรชั่วคราวหรือประทานบัตรให้กรมทรัพยากรธรณี เก็บรักษาเงินบำรุงพิเศษดังกล่าวไว้เพื่อจัดสรรสำหรับใช้จ่ายในการฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้ใช้ทำเหมืองแล้ว การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้และการใช้จ่ายในการบำรุงท้องถิ่น ในจังหวัดที่มีการทำเหมือง

อัตราการใช้เงินบำรุงพิเศษ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการเรียกเก็บเงินบำรุงพิเศษ รวมตลอดทั้งการจัดสรรเงินบำรุงพิเศษให้เป็นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

6. พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์โดยรวมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในด้านการกำกับดูแล และป้องกันเกี่ยวกับอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลหรือขยะมูลฝอย และกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการ ตามมาตรา 20

“เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการเก็บขนและกำจัด สิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(1) ห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือ มูลฝอยนอกจากในที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้

(2) กำหนดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและสถานที่ เอกชน

(3) กำหนดวิธีการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยหรือให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใดๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามสภาพหรือลักษณะการ ใช้อาคารหรือสถานที่นั้นๆ

(4) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการของราชการส่วนท้องถิ่นในการเก็บ และขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยไม่เกินอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือ มูลฝอย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 ปฏิบัติตลอดจนกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตาม ลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 19 จะพึงเรียกเก็บได้

(6) กำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ”

7. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมืองได้กำหนดให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตการ โฆษณา ตามมาตรา 10

“การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือใบปลิวในที่สาธารณะจะ กระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องปฏิบัติให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในหนังสืออนุญาตด้วย

การขออนุญาต การอนุญาต การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและการงดเว้นค่าธรรมเนียม ในการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงและในกฎกระทรวงดังกล่าวต้อง

กำหนดให้ชัดเจนว่ากรณีใดพึงอนุญาตได้หรืออนุญาตไม่ได้ และกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตไว้ด้วย

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการโฆษณาด้วยการปิดแผ่นประกาศ ณ สถานที่ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น จัดไว้เพื่อการนั้น หรือเป็นการโฆษณาในการเลือกตั้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และการโฆษณาด้วยการปิดประกาศของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือต้นไม้ เพียงเพื่อให้ทราบชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ชื่ออาคาร เลขที่อาคาร หรือข้อความอื่นเกี่ยวแก่การเข้าไปและออกจากอาคารนั้น”

8. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์ในการเอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการประกอบกิจการโรงงาน โดยเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ต้องการให้เอกชนมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น และมอบการดูแลตรวจตราตัวเองค่อนข้างมาก แต่อย่างไรก็ตามก็ได้กำหนดโทษหนักขึ้นกว่าเดิม กรณีที่ผู้ประกอบการไม่รับผิดชอบต่อส่วนรวมซึ่งรวมไปถึงด้านสิ่งแวดล้อม โดยการละเมิดกฎหมาย และพระราชบัญญัติฉบับนี้มาตรา 43 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่ โรงงานประเภทชนิดและขนาดที่เมื่อจะประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน และโรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ โรงงานประเภทชนิดและขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงดำเนินการได้ต้องชำระค่าธรรมเนียม

“ผู้ประกอบการโรงงานจำพวกที่ 2 และโรงงานจำพวกที่ 3 ต้องชำระค่าธรรมเนียมรายปีตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงตลอดเวลาที่ยังประกอบกิจการ ถ้ามิได้เสียค่าธรรมเนียมในเวลาที่กำหนดให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละห้าต่อเดือน และถ้ายังไม่ยินยอมเสียค่าธรรมเนียมโดยไม่มีเหตุสมควรให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดการประกอบกิจการไว้จนกว่าจะได้เสียค่าธรรมเนียมและเงินเพิ่มครบจำนวนและให้นำมาตรา 39 มาตรา 40 และมาตรา 41 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติฉบับนี้จะกำหนดให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม โดยเป็นค่าธรรมเนียมระบบอนุญาต กล่าวคือ การขออนุญาตจัดตั้งโรงงาน ขยายโรงงาน ต่ออายุใบอนุญาตโรงงานและการประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งมาตรา 6 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งท้ายพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ดังนี้

- (1) ค่าขอ ฉบับละ 100 บาท
- (2) ใบอนุญาตหรือใบอนุญาตขยายโรงงาน ฉบับละ 100,000 บาท

- (3) ใบแทนใบอนุญาต ฉบับละ 1,000 บาท
- (4) การต่ออายุใบอนุญาตให้เป็นไปตามอัตราใน (2)
- (5) ค่าธรรมเนียมประกอบกิจการโรงงาน ปีละ 30,000 บาท

9. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้เพื่อการดำเนินงานของนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นไปด้วยดีและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ และได้มีการเรียกเก็บค่าบริการกรณีที่ กนอ.ออกใบรับรองชนิดและปริมาณของวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์หรือชนิดและจำนวนของเครื่องจักร นอกจากนี้ยังได้กำหนดค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์และค่าบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกรวมทั้งค่าบริการในนิคมอุตสาหกรรม ตามมาตรา 11, 12 มาตรา 11 บัญญัติว่า

“ให้ กนอ. มีอำนาจตรวจสอบและรับรองชนิดและปริมาณของวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์หรือชนิดและจำนวนของเครื่องจักรสำหรับกรณีที่จำเป็นจะต้องออกใบรับรองหรือในกรณีที่นำเข้ามาในหรือนำออกไปจากนิคมอุตสาหกรรมซึ่งของดังกล่าว ทั้งนี้ โดยเรียกเก็บค่าบริการตามที่คณะกรรมการกำหนด ”

มาตรา 12 บัญญัติว่า

“ให้ กนอ. กำหนดค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์และค่าบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกตลอดจนค่าบริการในนิคมอุตสาหกรรมในอัตราอันสมควรเพื่อให้มีรายได้เพียงพอสำหรับการดังต่อไปนี้

- (1) การใช้จ่ายในสิ่งที่จำเป็นในการดำเนินกิจการของ กนอ. รวมทั้งดอกเบี้ย ค่าเสื่อมราคา โบนัส และกองทุนสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัว
- (2) การชำระหนี้สินเท่าที่จำนวนเงินเพื่อการชำระหนี้เกินจำนวนที่จัดสรรไว้เป็นค่าเสื่อมราคาและสำหรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการจัดหาทรัพย์สินใหม่แทนทรัพย์สินเดิม
- (3) การจัดให้มีเงินสำรองและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการขยายกิจการและลงทุน”

10. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีแนวความคิดว่าในเรื่องการจัดระเบียบหน่วยงานของรัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษของสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะในเรื่องของการกำหนดนโยบายและแผนแม่บท การจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมถึงประเด็นในเรื่องการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษไม่ว่าจะเกิดจากภาครัฐหรือเอกชน⁹

โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้นำหลัก PPP. มาบัญญัติไว้เพื่อให้โรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเพื่อขจัดมลพิษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 68, 70, 72, 88 และ 89 ซึ่งในมาตรา 88 ได้กำหนดค่าบำบัดมลพิษ (User Charge/User Fee) ว่า

“ในเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ใดซึ่งได้จัดให้มีการก่อสร้างและดำเนินการระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวมของทางราชการ โดยเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นและเงินกองทุนมูลนิธิ ซึ่งจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ พิจารณา กำหนดอัตราค่าบริการที่ประกาศใช้ในแต่ละเขตควบคุมมลพิษหรือเขตท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียรวมดังกล่าว...” และมาตรา 89 ได้กำหนดอัตราค่าบริการไว้ดังนี้

“อัตราค่าบริการที่กำหนดตามมาตรา 88 สำหรับการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียจากแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 71 และมาตรา 72 อาจกำหนดให้มีอัตราแตกต่างกันได้ตามความเหมาะสม

เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษตามมาตรา 72 ประเภทบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นผู้ใช้รายย่อย มีสิทธิได้รับ ยกเว้นไม่คิด ภาษีค่าบริ การตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษ”

หลักการของ P.P.P. ในพระราชบัญญัติต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ได้เรียกเก็บเงินจากผู้ก่อมลพิษในรูปแบบที่ต่างกัน เช่น ในรูปแบบของค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการซึ่งในกฎหมายแต่ละฉบับก็จะนำเงินที่เรียกเก็บไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้นๆ ซึ่งมุ่งเน้นไปในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม กฎหมายบางฉบับก็ได้ใช้แนวความคิดของหลักการ P.P.P. มาใช้ในรูปแบบของการจัดตั้งกองทุน เป็นมาตรการช่วยเหลือของภาครัฐ ด้วยการมอบเงินและทรัพย์สินเพื่อการจัดตั้งกองทุน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเงินให้กองทุนที่จัดตั้งขึ้นนั้นไปใช้เพื่อกิจการใดๆ ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้แหล่งที่มาของเงินได้กองทุนส่วนหนึ่ง ก็ได้มาจากการจัดเก็บจากผู้ก่อมลพิษภายใต้หลักการ P.P.P เช่นกัน เช่น

1. กองทุนสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งกองทุนที่จัดตั้งขึ้นมานี้ก็มีไว้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนไว้ให้ใช้จ่ายในกิจการต่อไปนี้

“ (1) ให้ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับการลงทุนและดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสียรวม รวมทั้งการจัดหาจัดซื้อ ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์

⁹ ไชยยศ เหมรัชตะ. “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พุทธศักราช 2535 องค์การและการบังคับใช้กฎหมาย”. วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม 2538, หน้า 32

เครื่องมือ และเครื่องใช้ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน และบำรุงรักษาระบบดังกล่าวด้วย

(2) ให้ส่วนราชการท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจกู้ยืม เพื่อจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย หรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใด สำหรับใช้เฉพาะในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

(3) ให้เอกชนกู้ยืมในกรณีที่บุคคลนั้น มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสียหรือน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสียหรืออุปกรณ์อื่นใดเพื่อการควบคุมบำบัดหรือกำจัดมลพิษที่เกิดจากกิจกรรมหรือการดำเนินการของตนเองหรือบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นผู้รับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสียตามพระราชบัญญัตินี้

(4) เป็นเงินช่วยเหลือและอุดหนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการกองทุนเห็นสมควรและ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(5) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน”

เมื่อพิจารณาถึงกองทุนสิ่งแวดล้อมแล้ว จะเห็นได้ว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมเป็นเงินทุนเพื่อสนับสนุนการจัดการให้มีการลงทุน และดำเนินงานระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบบำบัดน้ำเสียรวม ระบบกำจัดของเสียรวมหรืออุปกรณ์อื่นใด เพื่อการควบคุมหรือกำจัดมลพิษหรือเพื่อส่งเสริมการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในส่วนของราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งรวมทั้งการสนับสนุนการดำเนินการกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมของเอกชน (NGO) ที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม¹⁰

2. ทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทานในพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 มาตรา 8 ทวิ ที่กำหนดให้มีการตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นในชลประทานเรียกว่าทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน โดยให้นำเงินค่าชลประทานที่เก็บได้ตาม มาตรา 8 ให้นำส่งเข้าบัญชีหมุนเวียนเพื่อการชลประทาน และไม่ต้องนำส่งคลังเป็นเงินรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้การใช้จ่ายเงินของทุนหมุนเวียนเพื่อการชลประทานนี้มีวัตถุประสงค์ให้กระทำได้เฉพาะการชลประทานตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

3. กองทุนสำรองในพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 เป็นการจัดตั้งกองทุนอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง มาตรา 16 บัญญัติว่า

“เงินสำรองของการประปานครหลวงให้ประกอบด้วยเงินสำรองอื่นๆ ตามแต่คณะกรรมการเห็นสมควร”

4. กองทุนสำรองในพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 เงินสำรองตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบด้วยเงินสำรองธรรมดา ซึ่งตั้งไว้เพื่อทด เงินสำรองเพื่อขยายกิจการเงินสำรองเพื่อการได้ถอนหนี้ และเงินสำรองอื่นๆ ตามความประสงค์แต่อย่างใด โดยเฉพาะตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรและเงินสำรองจะนำออกใช้ได้ก็แต่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มาตรา 10

5. กองทุนเพื่อการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ในพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ตามมาตรา 24 ที่กำหนดให้จัดตั้งกองทุนที่เรียกว่า กองทุนเพื่อการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานในกระทรวงการคลัง ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายช่วยเหลือหรืออุดหนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน

กองทุนสิ่งแวดล้อมและกองทุนอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ได้มุ่งเน้นฟื้นฟูและแก้ไขสภาพแวดล้อมและใช้ในกิจการที่ระบุไว้ตามวัตถุประสงค์ในตัวกฎหมายเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์ให้ครอบคลุมไปถึงการเยียวยาช่วยเหลือประชาชนจากปัญหาสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด ประกอบกับพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ยกตัวอย่างมาในข้างต้นนั้น แม้จะมีหลักการของ P.P.P. ก็ตาม แต่เงินที่เรียกเก็บก็มีไว้เพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ มิได้ครอบคลุมถึงการเยียวยาช่วยเหลือประชาชนเช่นเดียวกัน

แม้ว่ารัฐจะจัดให้มีการช่วยเหลือประชาชนโดยกำหนดในรูปแบบของกองทุนอื่นๆ อาทิ กองทุนทดแทน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537¹¹ และกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2)

¹⁰ _____ . “กองทุนสิ่งแวดล้อม อุดสาหกรรมควบคู่สิ่งแวดล้อม”. ธุรกิจสิ่งแวดล้อม ปีที่ 1 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน – ธันวาคม 2539

¹¹ 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”

พ.ศ.2537 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม¹² ซึ่งกองทุนทั้งสองกองทุนมีแนวความคิดของหลักการ P.P.P. เช่นเดียวกันแต่มิได้มีวัตถุประสงค์ในด้านสิ่งแวดล้อม หากแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประกอบอาชีพลูกจ้าง กล่าวคือกองทุนเงินทดแทน ตามพระราชบัญญัติ เงินทดแทน มีวัตถุประสงค์ของกองทุนเงินทดแทนไว้ เพื่อช่วยเหลือลูกจ้างเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย โดยที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบการจ่ายเงินทดแทน ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือสูญหายหรือเจ็บป่วยด้วยโรคเนื่องจากการทำงาน ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนด ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างว่าจะได้รับเงินทดแทนด้วยความรวดเร็วและเต็มตามสิทธิ จึงให้มีกองทุนเงินทดแทนขึ้นในสำนักงานประกันสังคมเพื่อเป็นทุนให้มีการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้าง ในกรณีที่นายจ้างต้องจ่ายโดยการเรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้างนั้นๆ ไว้¹³ แต่วัตถุประสงค์ในการมีกองทุนทดแทนก็เพื่อเป็นการคุ้มครองลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานเท่านั้น มิได้ให้ความคุ้มครองถึงปัญหาสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยทั่วไป สำหรับกองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ก็ได้ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเช่นเดียวกัน โดยให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งการคลอดบุตรโดยมิได้ให้การคุ้มครองถึงสุขภาพอนามัยของประชาชนทั่วไปเช่นเดียวกัน

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงกองทุนเงินทดแทนกับกองทุนประกันสังคมแล้ว มิได้ครอบคลุมถึงประชาชนผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ และกฎหมายของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นนั้นก็พิจารณาเห็นได้ว่า รัฐได้เรียกเก็บเงินจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟู ทำนุบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่แต่ยังไม่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ

จึงเป็นหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องกำหนดมาตรการในการคุ้มครองและเยียวยาประชาชนผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ ทั้งนี้เพราะรัฐเป็นตัวกลางที่ดีที่สุดในการประสานประโยชน์ระหว่างผู้เสียหายกับแหล่งอุตสาหกรรมและแหล่งพาณิชยกรรม และ/หรือ แหล่งอื่นๆ ตามที่รัฐเห็นสมควร

¹² พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 21

“ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง ในสำนักงานประกันสังคม เรียกว่า กองทุนประกันสังคม เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 และเป็นค่าใช้จ่ายตามมาตรา 24 วรรคสอง”

¹³ _____ . “ทำนุกับกองทุนเงินทดแทน”. สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสัง , 2538 หน้า 1

ซึ่งก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายให้เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมและประชาชน และในกรณีที่แหล่งให้เกิดมลพิษเป็นโรงงานอุตสาหกรรม รัฐควรกำหนดประเภทของโรงงานที่ต้องรับผิดชอบ เพื่อการที่จะให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาด้วยความสะดวกและรวดเร็วโดยมิต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาล โดยให้แหล่งที่ก่อหรืออาจก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในอันที่จะแก้ไขสิ่งแวดล้อมที่คงสูญเสียบไปและใช้ค่าทดแทนเป็นการเยียวยาให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายด้วยเงินที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ (Compensation Fund for Damage From Pollution) โดยหลักการสำคัญของกองทุนคือ การช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหามลพิษ ภายใต้หลักเกณฑ์และข้อกำหนดในกฎหมาย โดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pays Principle หรือ PPP) ในการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุน

ทั้งนี้อาจกระทำได้โดยการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกองทุนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงอยู่แล้ว ให้มีหลักการคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อมหรือจัดตั้งให้มีกองทุนใหม่ ในรูปแบบกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ (Compensation Fund for Damage From Pollution) ให้มีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเพื่อให้เกิดความรวดเร็วทันการและบรรเทาความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยที่เกิดขึ้น โดยกำหนดองค์กรผู้ทำหน้าที่ดูแลกองทุนให้เหมาะสม ซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อๆ ไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการช่วยเหลือประชาชนผู้เสียหายจากปัญหามลพิษ และกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการกรณีประชาชนได้รับความเสียหายจากมลพิษ
2. เพื่อกระตุ้นให้รัฐมุ่งเน้นถึงการเยียวยาช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับความเสียหายนอกจากการมุ่งเพื่อเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมแต่เพียงด้านเดียว
3. เพื่อให้ผู้ประกอบการที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษได้ตระหนักถึงความเสียหายจากการประกอบกิจการนั้นๆ และจำเป็นที่ผู้ประกอบการนั้นต้องเข้าไปเยียวยาช่วยเหลือประชาชนผู้เสียหาย

สมมติฐาน ทฤษฎีและแนวความคิดของการวิจัย

สมมติฐาน

ในปัจจุบันปัญหามลพิษเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมากและนับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น แต่ในปัจจุบันยังไม่มีวิธีการคุ้มครองและเยียวยาแก่ประชาชนผู้เสียหายอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาล หรือรูปแบบอื่นใด แม้ว่าปัจจุบันได้มีกองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 อยู่แล้วก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมมุ่งเน้นเฉพาะเพื่อการจัดการและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมเท่านั้น โดยยังไม่ครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองและเยียวยาแก่ประชาชนผู้เสียหายซึ่งอาจมีฐานะด้อยทางเศรษฐกิจให้ได้รับการเยียวยาอย่างปัจจุบันทันด่วนโดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมทางศาล ฉะนั้น หากมีการขยายขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุนสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมรวมไปถึงการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายด้วย โดยกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการช่วยเหลือไว้อย่างรัดกุมและชัดเจนแล้ว ก็จะเป็นกลไกหนึ่งที่จะนำไปสู่การคุ้มครองประชาชนผู้เสียหายอันจัดว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐจำเป็นต้องให้แก่ประชาชนทุกคน เนื่องจากประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอย่างเป็นปกติสุขภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี และรัฐมีหน้าที่ป้องกันขจัดมลพิษเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลให้สูงขึ้น

ทฤษฎีและแนวความคิดของการวิจัย

ทฤษฎีทางนิติศาสตร์และแนวความคิดที่เกี่ยวข้องหรือเป็นหลักของวิชานิติพนธ์ เรื่องนี้คือ ทฤษฎีหลักบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม และแนวความคิดเรื่อง Polluter Pays Principle

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร โดยวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารและกฎหมายและเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ และมีการวิจัยภาคสนามโดยสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องคือ ผู้อำนวยการกองทุนสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการกองอนุรักษ์และพลังงานทดแทน และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัย ศึกษา ค้นคว้า ในเรื่องนี้จะเป็ประโยชน์สำหรับภาครัฐในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีบทบัญญัติคุ้มครองและเยียวยาช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากปัญหา

มลพิษ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีฐานะด้อยทางเศรษฐกิจที่รัฐจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเบื้องต้น และจะทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดและความเป็นไปได้ในการมีกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษในอนาคต ซึ่งจะช่วยให้ลดปริมาณคดีประเภทนี้ให้ศาลมีเวลาพิจารณาคดีประเภทอื่นได้เร็วยิ่งขึ้นอันจะเป็นประโยชน์อีกทางหนึ่งด้วย

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงแนวความคิด วัตถุประสงค์และข้อจำกัดของกองทุนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมกับกองทุนที่มีหลักการเยียวยาช่วยเหลือประชาชน รวม 4 กองทุน รวมทั้งสภาพปัญหาในการได้รับค่าทดแทนความเสียหายจากปัญหามลพิษของประชาชน เพื่อนำมาศึกษาถึงแนวทางในการจัดให้มีกองทุนทดแทนความเสียหายจากมลพิษ ที่มีหลักการคุ้มครองเยียวยาประชาชนผู้เสียหายจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม