

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งได้พยายามขยายและกระจายฐานกำลังผลิตแทบทุกสาขาอย่างกว้างขวางในการเพิ่มผลผลิตทางด้านเกษตรกรรมและด้านอุตสาหกรรม ในปัจจุบันได้พยายามใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ และมีการใช้สารอินทรีย์เคมีเป็นจำนวนมาก เรามีแนวโน้มของการส่งสินค้าประเภทสารเคมีเข้าประเทศสูงขึ้นทุกปี สารอินทรีย์เคมีส่วนใหญ่เป็นวัตถุมีพิษ การใช้วัตถุมีพิษในปัจจุบันจำแนกตามวัตถุประสงค์ได้ 3 ประเภท คือ ใช้เพื่อประโยชน์ในการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และงานสาธารณสุข วัตถุมีพิษนี้ทั้งพวกสลายตัวได้เร็ว พวกสลายตัวได้เร็วปานกลาง พวกที่สลายตัวได้ช้า และพวกที่ไม่สลายตัวหรือสลายตัวได้ช้ามาก ปัญหาการใช้วัตถุมีพิษที่ไม่สลายตัวหรือสลายตัวได้ช้านี้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งส่งผลถึงสุขภาพการดำรงชีพและปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ เช่นเคยมีการเกิดปลาตายเป็นจำนวนมาก ซึ่งนักวิชาการต่างกระทรวงหรือต่างหน่วยงานกันมักมีความเห็นขัดแย้งกัน บางหน่วยงานมีความเห็นว่า เป็นเพราะปัญหาวัตถุมีพิษตกค้างในบ่อเลี้ยงปลาและลำคลองสายต่าง ๆ บางหน่วยงานมีความเห็นว่า เป็นปัญหาจากโรคระบาดปลา ดังนั้นปัญหาการควบคุมและทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษจึงเป็นปัญหาที่น่าสนใจ โดยเฉพาะปัญหาที่ว่า เรามีบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้อย่างไร และกฎหมายเหล่านี้มีข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนประการใดบ้าง ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาเรื่อง "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษ" โดยจะมีลักษณะเป็นการวิจัยจากเอกสาร เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทย-สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น

ผลการจากศึกษาสรุปได้ว่า

กฎหมายไทยเกี่ยวกับการควบคุมวัตถุมีพิษมีหลายฉบับ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมวัตถุมีพิษโดยตรง คือพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ.2510 นอกจากนี้ก็มีพระราช

บัญญัติอื่น ๆ อีก เช่น พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 เป็นต้น สำหรับพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510 นั้น มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ เป็นส่วนใหญ่ คือ มีรัฐมนตรีที่มีหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ถึง 3 กระทรวง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีอำนาจออกกฎกระทรวงและปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ พระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งวัตถุมีพิษออกเป็น 2 ประเภท คือ วัตถุมีพิษธรรมดา และวัตถุมีพิษร้ายแรง ซึ่งผู้นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร นำหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร นำผ่าน ผลิตเพื่อการค้าขาย มีไว้เพื่อขาย หรือใช้รับจ้าง ซึ่งวัตถุมีพิษธรรมดา และ/หรือวัตถุมีพิษร้ายแรงขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 11, มาตรา 12) นั่นก็คือพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการควบคุมเฉพาะสารเคมีที่มีกฎกระทรวงระบุว่าเป็นวัตถุมีพิษธรรมดา หรือวัตถุมีพิษร้ายแรงเท่านั้น ถ้าไม่ใช่สารเคมีที่ถูกระบุไว้ในกฎกระทรวงก็ไม่อยู่ในการบังคับหรือควบคุมของกฎหมาย ซึ่งเป็นจุดอ่อนของมาตรการทางกฎหมายในเรื่องนี้ นอกจากนี้การแบ่งประเภทวัตถุมีพิษเพียง 2 ประเภทเช่นว่านี้ นักวิชาการมีความเห็นว่าเป็นการแบ่งประเภทที่ไม่ถูกต้อง น่าจะมีการปรับปรุงแก้ไข จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510 คือมุ่งควบคุมเฉพาะกรณีมีการผลิต ส่งเข้า นำหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร ฯลฯ โดยมีใ้เน้นการควบคุมตัวผู้ใช้วัตถุมีพิษ ทำให้การควบคุมวัตถุมีพิษไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะผู้ใช้เป็นผู้ที่จะนำวัตถุมีพิษกระจายสู่ระบบนิเวศน์ และการให้อำนาจรัฐมนตรี 3 กระทรวง ต่างมีอำนาจประกาศระบุชื่อของวัตถุหรือสิ่งใดที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดเป็นวัตถุมีพิษธรรมดาหรือวัตถุมีพิษร้ายแรง ก็ก่อให้เกิดปัญหาว่าอาจไม่สะดวกต่อการปฏิบัติในการขออนุญาตขึ้นทะเบียน วัตถุเคมีบางประเภทจัดเป็นวัตถุมีพิษธรรมดาสำหรับกระทรวงหนึ่ง แต่อีกกระทรวงหนึ่งถือว่าเป็นวัตถุมีพิษร้ายแรง เป็นต้น จึงน่าจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนนี้ด้วย

ส่วนพระราชบัญญัติโรงงานซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่จะควบคุมมลพิษจากโรงงานนั้น ปรากฏว่าได้มีการพยายามปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่จัดอยู่ในเกณฑ์ กฎหมายนั้นนอกจากจะมีมาตรการบังคับ คือ การสั่งพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต มีบทกำหนดโทษทางอาญา และให้อำนาจสั่งให้โรงงานหยุดการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

แล้ว ยังมีบทกำหนดโทษว่า ในกรณีที่ทางหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลอื่นกระทำความผิดกฎหมายนี้ กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการกระทำความผิดนั้นต้องระวางโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย ซึ่งบทบัญญัติลักษณะนี้มีความคล้ายคลึงกฎหมายของญี่ปุ่น มาตรการควบคุมวัตถุมีพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมที่คืออีกประการหนึ่งตามกฎหมายนี้ คือ กฎหมายบัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานบางประเภทจัดทำรายงานผลวิเคราะห์ปริมาณสารมลพิษยื่นต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมทุก ๆ 3 เดือน

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมวัตถุมีพิษที่มีการนำแนวความคิดใหม่ ๆ มาใช้มากขึ้น คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ได้กล่าวถึงสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างชัดเจน และกฎหมายนี้ให้อำนาจสมาคมหรือเอกชนฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคด้วย พระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งที่มีมาตรการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ คือ พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 ซึ่งกฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510 ไม่มีบัญญัติไว้

จึงอาจสรุปได้ว่า มาตรการทางกฎหมายไทยในการควบคุมวัตถุมีพิษมีทั้งที่ได้ปรับปรุงจนมีความทันสมัยพอที่จะรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นข้างหน้าได้ แต่ก็ยังมีบางฉบับที่ควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ส่วนการเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษตามกฎหมายของประเทศไทยเรามีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้ทำเช่นนั้นได้ก็คือตามการฟ้องร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องละเมิด ตามมาตรา 420 การฟ้องร้องให้มีการชดเชยค่าเสียหายหรือค่าฤชาธรรมเนียม ตามมาตรา 1337 ซึ่งเป็นกฎหมายบัญญัติให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ใช้สิทธิปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือ ค่าฤชาธรรมเนียมให้สินไปได้โดยไม่ลบล้างสิทธิของผู้อื่นที่จะเรียกเอาค่าทดแทน

การฟ้องร้องให้ชดเชยความเสียหายรับผิดชอบตามกฎหมายละเมิดในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากวัตถุมีพิษนั้น มีลักษณะปัญหาคล้ายคลึงกับการฟ้องร้องให้มีการรับผิดชอบในการผลิตและการจำหน่ายสินค้า กล่าวคือ ผู้เสียหายมีหน้าที่นำสืบตามหลักกฎหมายลักษณะพยานที่ดีที่ว่า "ผู้ใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องนำสืบ" ซึ่งจะต้อนำสืบให้ศาลเห็นว่า การกระทำของผู้ก่อความเสียหายเข้าองค์ประกอบของกฎหมายละเมิด ทำให้เกิดการระหนักแก่ตัวโจทก์หรือผู้เสียหาย

โดยเฉพาะการนำสืบว่าจำเลยจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการกระทำเช่นนั้นหรือไม่ เพราะการกระทำทั้งหลายนั้น จำเลยยอมรับรายละเอียดถึงพฤติการณ์การกระทำของตน โดยเฉพาะเมื่อจำเลยนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในกระบวนการผลิต ซึ่งถือว่ากระบวนการผลิตเป็นความลับในทางการค้า สถานที่ประกอบการของผู้ผลิตก็เป็นสถานที่ส่วนบุคคลที่ผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องยากที่จะเข้าไปเพื่อศึกษารูเห็นการกระทำในโรงงานเช่นว่านั้นได้ เพราะโรงงานยอมมียามหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยคอยตรวจตราหรืออนุญาตให้ผู้ที่ผู้ใดเข้าไปหรือไม่ภายใต้การควบคุมของเจ้าของหรือผู้ดำเนินการโรงงานนั้น

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เพราะการพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากวัตถุมีพิษหรือไม่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับขอบเขตความรู้ทางวิทยาศาสตร์และการแพทย์ บางปัญหาขอบเขตความรู้ทางวิทยาศาสตร์ยังไม่มีแน่นอน แม้แต่พยานผู้เชี่ยวชาญก็ไม่อาจยืนยันได้อย่างมั่นใจได้ว่าวัตถุมีพิษเป็นตัวการก่อให้เกิดโรคที่ผู้เสียหายกำลังเป็นอยู่ บางกรณีผู้ที่อยู่ในข่ายต้องสงสัยว่าอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดโรคหรืออันตรายขึ้นนั้นมีหลายคน หรือเป็นนิติบุคคลหลายแห่ง กล่าวคืออาจมีโรงงานตั้งอยู่ใกล้กันหลายโรงงาน หรือในละแวกนั้นอาจมีการใช้วัตถุมีพิษเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น ใช้เพื่อการเกษตรด้วย โจทก์จะต้องพิสูจน์ได้ว่า ใครเป็นผู้ก่อความเสียหาย และใครควรรับผิดชอบอย่างน้อยเพียงใด โจทก์ก็อาจต้องมีการพิสูจน์โดยอาศัยหลักฐานวิชา พิษวิทยา หรือการตรวจพิสูจน์ในห้องทดลอง เมื่อสารพิษวัตถุมีพิษหลายตัวอยู่ในข่ายต้องสงสัยว่าเป็นตัวก่อปัญหา ก็ต้องพิสูจน์ชัดความสงสัยในผลของพิษจากสารเคมีแต่ละตัว จนกว่าจะได้คำตอบว่า สารใดที่น่าจะก่อให้เกิดปัญหา

ดังนั้นการที่ศาลไทยใช้หลักตั้งเดิมพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลโดยมีการผสมผสานระหว่างทฤษฎีเงื่อนไขและทฤษฎีมูลเหตุเหมาะสม การประสมปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วจึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แม้เราจะมีบทกฎหมายที่นำเอาหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดมาใช้ในมาตรา 437 ซึ่งบัญญัติว่า "บุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของตนซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้น จะต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่ทรัพย์สินนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การเสียหายนั้น

เกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง" กฎหมายนี้ก็ใช้บังคับ
 แต่กับผู้ที่ครอบครองทรัพย์สินอันตรายเท่านั้น ดังนั้นถ้าผู้นั้นจำหน่ายทรัพย์สิน หรือผลิตแล้วขาย
 ทรัพย์สินอันตรายนั้นไป ไม่มีไว้ในครอบครองแล้ว ผู้นั้นก็ไม่มีควมรับผิดชอบตามกฎหมายมาตรานี้
 และแม้เราจะมีบทบัญญัติที่เป็นข้อสันนิษฐานของกฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 422
 ว่า "ถ้าความเสียหายเกิดแต่การฝ่าฝืนบทบังคับแห่งกฎหมายใดอันมีที่ประสงค์เพื่อจะปกป้อง
 บุคคลอื่น ๆ ผู้ใดทำการฝ่าฝืนเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นผิด" บทบัญญัตินี้ช่วยลด
 ภาระการพิสูจน์ของฝ่ายโจทก์ แต่จะต้องมีการตีความว่าบทบังคับแห่งกฎหมายใดมีที่ประสงค์
 เพื่อจะปกป้องบุคคลอื่น ๆ ดังนั้นนักกฎหมายไทยจึงมีความคิดเห็นว่าจะมีการปรับปรุง
 บทบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้หรือมีมาตรการทางกฎหมายใช้ทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ประสบ
 เคราะห์กรรมในเรื่องนี้

เมื่อศึกษากฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น พบว่าประเทศทั้งสอง
 มีบทบัญญัติควบคุมความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษรัศมีมากกว่าของไทย ทั้งที่กฎหมายของ
 ทั้งสองประเทศใช้มาตรการควบคุมทางทะเบียนเช่นเดียวกับของไทย สำหรับกฎหมายของ
 สหรัฐอเมริกา กฎหมาย The Federal Insecticide, Fungicide and
 Rodenticide Act (FIFRA) ได้เน้นในเรื่องการทำฉลากให้ถูกต้อง และเรื่องการ
 ปลอมปนของสารเคมี การผลิตสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์จะต้องมีการขอขึ้นทะเบียน
 ต่อสำนักงานคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (EPA) และมีการทบทวนทะเบียนสารเคมีเหล่านี้ที่มีผู้ยื่นขอ
 ขึ้นทะเบียนไว้แล้วทุก ๆ 5 ปี ให้อำนาจศาลเข้ามาพิจารณาทบทวนการกระทำของฝ่ายบริหาร
 (Judicial Review) มีบทบัญญัติให้มีการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนโดยการฟัง
 ความคิดเห็นของสาธารณชน (public hearing) และให้มีการฟังความคิดเห็นของคณะ
 ที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์ และยังมีมาตรการว่าด้วยการรับรองตนเอง (self-certification)
 คือให้ผู้ขอสารเคมียื่นชื่อในแบบฟอร์ม เพื่อรับรองว่าตนเองได้เข้าใจถึงวิธีใช้ที่ถูกต้องเหมาะสม
 และจะปฏิบัติตามคำแนะนำในการใช้ และมีบทบัญญัติให้ EPA ต้องจัดเตรียมทำการวิเคราะห์
 ผลกระทบทางเศรษฐกิจ (Economic Impact Analysis) ก่อนการเริ่มต้นวางกฎเกณฑ์
 เกี่ยวกับสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ที่สำคัญ ๆ แต่อย่างไรก็ตามการควบคุมที่
 เข้มงวดของสหรัฐอเมริกาจะกระทำแต่เฉพาะกับผลิตภัณฑ์ที่จะใช้ภายในประเทศของตนเอง
 ถ้ามีการผลิตเพื่อส่งออกก็ได้รับการยกเว้น

กฎหมาย The Toxic Substance Act (TOSCA) ของสหรัฐอเมริกาเน้นเรื่อง การพัฒนาข้อมูลเกี่ยวกับผลที่จะเกิดจากสารเคมีต่อสิ่งแวดล้อม การให้อำนาจรัฐอย่างเพียงพอ ที่จะป้องกันการเสี่ยงภัยต่ออนามัยหรือสิ่งแวดล้อม การผลิตสารเคมีใหม่ ๆ ขึ้นมา ผู้ผลิตต้อง แจ้งให้ EPA ทราบก่อนการผลิตหรือก่อนการดำเนินการไม่น้อยกว่า 90 วัน และให้อำนาจ EPA เป็นอย่างมากในการเข้ามาจับตามควบคุมวัตถุดิบพิษ ถ้าผู้บริหารของ EPA เห็นว่าสารเคมี ประเภทใดก็ตามแม้มีการใช้นอกประเทศ ก็อาจเข้ามาปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมของประเทศ สหรัฐอเมริกาได้ ก็มีอำนาจสั่งห้ามผลิต และส่งออกซึ่งสารเคมีเหล่านั้น และบทบัญญัติของ กฎหมาย TOSCA ก็คล้ายคลึงกับบทบัญญัติของกฎหมาย FIFRA ที่มีบทบัญญัติว่า การบังคับ ให้มีการทดสอบสารเคมีก่อนการผลิต การห้ามหรือจำกัดการใช้หรือผลิตสารเคมีที่มีอันตรายนั้น มีผลเฉพาะกับสารเคมีที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีการผลิตสารเคมี และระบุว่าเพื่อการส่งออก

ส่วนกฎหมาย The Clean Air Act ปี 1970 ได้มีบทบัญญัติใหม่ที่กำหนด มาตรฐานแห่งชาติเกี่ยวกับการปล่อยมลสารที่ทำให้อากาศเสียเพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยประชาชน และกฎหมาย The Federal Water Pollution Control Act ปี 1972 แก้ไขเพิ่มเติม ปี 1977 ได้บังคับให้ EPA กำหนดคามมาตรฐานน้ำทิ้งจากโรงงานอุตสาหกรรม (Effluent limitations) โดยให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดที่จะเป็นไปได้ และได้มี การกำหนดคามมาตรฐานของเสียก่อนการบำบัด (pretreatment standards) ก่อนที่จะมี การระบายน้ำทิ้งลงสู่ระบบการกำจัดของเสียของเทศบาล เพื่อให้มีเครื่องมือสาธารณะที่ใช้ใน การกำจัดของเสียรวดเร็วเสียหายโดยเร็ว

ส่วนกฎหมาย The Resource Conservation and Recovery Act ปี 1976 (RCRA) เป็นกฎหมายที่บัญญัติวางมาตรฐานสำหรับผู้ผลิต ผู้ขนส่ง และผู้รับกำจัดของเสีย เพื่อที่ จะควบคุมของเสียที่มีอันตราย (hazardous wastes) ให้อำนาจ EPA ที่จะร้องขอให้ศาลมี คำสั่งห้าม (injunctive relief) เมื่อมีพฤติการณ์ที่ถือว่ากำลังมีอันตรายที่ใกล้จะถึงซึ่งจะ ทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินการ การเก็บรักษา การบำบัด การขนส่ง หรือการกำจัดของเสียที่มีอันตราย กล่าวคือ ให้ศาลสั่งยับยั้งการกระทำดังกล่าวทันที หรือให้ทำประการอื่นตามความจำเป็น

กฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่มีมาตรการควบคุมภาวะมลพิษ ซึ่งอาจเกิดจากวัตถุมีพิษ คือ กฎหมาย The Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act ปี 1980 (CERCLA) ได้กำหนดมาตรการวางข้อบังคับว่าการปล่อยวัตถุที่มีอันตราย (hazardous substances) ปริมาณเท่าใดที่จะต้องมีการรายงานต่อ EPA EPA จะเป็นผู้กำหนดค่าปริมาณเหล่านี้ ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ดำเนินการ หรือผู้รับขนของเสียที่มีอันตรายที่มีโรงงานซึ่งเก็บบำบัดกำจัดวัตถุที่มีอันตรายตามที่กฎหมายระบุ ต้องแจ้งให้ผู้บริหารของ EPA ทราบว่ามีโรงงานดำเนินการอยู่ในท้องที่ใด และให้ข้อมูลรายละเอียดตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่ง EPA จะทำหน้าที่แจ้งให้มลรัฐที่ได้รับผลกระทบทราบต่อไป กฎหมายนี้ให้อำนาจประธานาธิบดีสหรัฐที่จะเข้าดำเนินการตามแผนฉุกเฉิน ทำการเยียวยาบรเทาผลร้ายที่เกิดจากวัตถุที่มีอันตรายด้วยการกำจัด บำรุงสิ่งแวดล้อมที่สูญหายไป เนื่องจากวัตถุที่มีอันตรายไหลกลับคืนสู่สภาพเดิม

ส่วนมาตรการการทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กรณีเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชนนั้น ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทน โดยอาศัยหลักกฎหมายเรื่องละเมิด ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้นำทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีทางคณิตศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล เพื่อลดภาระในการพิสูจน์ให้กับโจทก์ โจทก์เพียงแต่จะต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายที่โจทก์ได้รับน่าจะเกิดจากการกระทำของจำเลย ไม่ต้องพิสูจน์ให้ได้ความแน่ชัดว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของจำเลย ภาระในการพิสูจน์จะตกเป็นของจำเลยที่จะต้องแก้ข้อสงสัยเหล่านี้ เพราะจำเลยอยู่ในฐานะที่ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของตนดีกว่าโจทก์หรือผู้อื่น ส่วนกรณีที่มีความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินสาธารณะนั้น มีกฎหมายให้อำนาจฟ้องแก่ประชาชนมากขึ้น เรียกว่าเป็นการฟ้องคดีโดยประชาชน (citizen suit) โดยเป็นการขยายมาจากหลักการเดิมที่ว่า การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของอัยการแผ่นดินเท่านั้น และมีมาตรการทางการบริหารที่จะเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยใช้เงินกองทุนทดแทน (Superfund) ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจใช้เงินกองทุนนี้เพื่อการแก้ไขผลกระทบที่เกิดจากการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย เพื่อการฟื้นฟู บำรุง หรือสร้างใหม่ทดแทนทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายไป

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ในด้านการควบคุมวัตถุมีพิษนั้น กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดหน้าที่การรับผิดชอบให้แก่รัฐบาล ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน และประชาชน เพื่อที่จะสนับสนุนนโยบายสมบูรณ์แบบ (comprehensive policies) เพื่อควบคุมกำจัดปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการคุ้มครองสุขภาพของมนุษย์และสงวนรักษาไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าต่อการดำรงชีวิต มีบทบัญญัติให้รัฐบาลกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม มีการกล่าวถึงมาตรการในการควบคุมการปล่อยทิ้งของเสีย การใช้ที่ดินและก่อสร้างโรงงาน สนับสนุนการติดตั้งเครื่องมือเพื่อป้องกันมลพิษในสิ่งแวดล้อม กำหนดระบบการให้ความช่วยเหลือ และควบคุมการจัดการ มีการกำหนดการรับผิดชอบของหน่วยงานระดับจังหวัด และหน่วยงานระดับท้องถิ่น ที่ค่อนข้างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมวัตถุมีพิษฉบับต่อไปคือกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาต่อการกระทำที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ อันเนื่องมาจากการก่อภาวะมลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยบัญญัติให้ผู้ที่กระทำโดยรู้สำนึกในการกระทำ หรือกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ในการดำเนินธุรกิจ หรือการประกอบการโรงงาน ปล่อยทิ้งของเสียจากการประกอบการของตน เป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของประชาชนหรือทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายจะต้องรับโทษถึงขั้นจำคุกหรือปรับตามระวางโทษที่กฎหมายกำหนดไว้ และในกรณีที่เป็นผู้แทนหรือตัวแทนของนิติบุคคล ลูกจ้างหรือคนงานของนิติบุคคล หรือเอกชนคนหนึ่งคนใดทำความผิดดังกล่าว ไม่เพียงแต่ผู้กระทำการฝ่าฝืนจะถูกลงโทษเท่านั้น นิติบุคคลหรือเอกชนนั้นต้องระวางโทษปรับตามกฎหมายนั้นด้วย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของไทย คือพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 บทบัญญัติของกฎหมายของไทยเรา ก็มีความทันสมัยสำหรับเรื่องนี้ แต่บทบัญญัติกฎหมายของญี่ปุ่นมีความแตกต่างจากของไทยในส่วนที่ว่า กฎหมายของญี่ปุ่นได้มีบทสันนิษฐานที่เป็นคุณแก่ผู้เสียหาย คือในมาตรา 5 ของกฎหมายฉบับนี้ ได้มีข้อสันนิษฐานที่เป็นคุณแก่ผู้เสียหาย "ในกรณีที่ผู้ใดปล่อยทิ้งของเสียซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพของผู้อื่นในการประกอบการของโรงงานหรือการประกอบการของสถานประกอบการธุรกิจ ถ้าขนาดของสารที่ปล่อยทิ้งเพียงลำพังอย่างเดียวสามารถทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของประชาชนได้ ถ้าหากมีอันตรายเกิดขึ้นแก่ชีวิตหรือสุขภาพของประชาชนแล้ว และอันตรายนั้นอาจจะเกิดจากสารที่ปล่อยทิ้งนั้น ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าอันตราย

นั้นได้เกิดจากสารที่ผู้ยื่นใบปลอยทิ้งจากการประกอบการ" แต่กฎหมายไทยยังไม่มียกเว้น
ทำนองนี้

ส่วนกฎหมายว่าด้วยสารเคมีที่ใช้ในการเกษตรมีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรฐานที่เป็น
ทางการ (official standard) สำหรับสารเคมีที่ใช้ในการเกษตร มีบทบัญญัติที่กำหนด
มาตรการการควบคุมทางทะเบียน ห้ามผู้ผลิตหรือนำเข้าซึ่งสารเคมีที่ใช้ในการเกษตรจำหน่าย
สารเคมีใด ๆ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ
ป่าไม้แล้ว กำหนดมาตรการการควบคุมให้เหมาะสมกับประเภทของสารเคมีโดยพิจารณาจาก
สภาพการคงทนหรือสลายตัวของสารเคมี ซึ่งแบ่งเป็นสารเคมีที่สลายตัวได้ยากในพืชผล สารเคมี
ที่สลายตัวได้ยากในดิน และสารเคมีที่ทำให้เกิดมลพิษในน้ำ กฎหมายฉบับนี้มีมาตรการควบคุม
ผู้ดำเนินธุรกิจควบคุมศัตรูพืชและสัตว์ มีบทบัญญัติควบคุมผู้จำหน่ายปลั๊ก และมีบทบัญญัติยกเว้นว่า
มาตรการตามกฎหมายนี้จะไม่ใช้กับการผลิตหรือจำหน่ายเพื่อการส่งออก มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการ
ควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการเกษตรที่มีการกระจายอำนาจการควบคุมสู่หน่วยงานรัฐบาลระดับ
ท้องถิ่นสอดคล้องกับกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อม

สำหรับกฎหมายควบคุมมลภาวะทางน้ำ ได้มีบทบัญญัติให้มีการกำหนดมาตรฐานน้ำทิ้ง
โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้ง ซึ่งจะกำหนดปริมาณสารที่อาจเป็น
อันตรายที่ยอมรับได้ในพื้นที่แหล่งน้ำสาธารณะหรือในโรงงานที่กฎหมายกำหนด แต่ในเขตปกครอง
ของจังหวัดถ้ามาตรฐานคุณภาพน้ำทิ้งตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนดไว้ไม่สามารถคุ้มครองสุขภาพของ
ประชาชนได้ ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำหนดมาตรฐานที่เข้มงวดกว่าและมีบทบัญญัติ
ควบคุมการก่อสร้างโรงงานบางประเภทที่กฎหมายระบุไว้ ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมี
อำนาจควบคุมการปล่อยน้ำทิ้งในเขตปกครองของจังหวัดนั้น มีอำนาจควบคุมดูแลสอดส่อง
สภาพมลภาวะทางน้ำในเขตจังหวัด มีอำนาจวางโครงการเกี่ยวกับการตรวจวัดคุณภาพของน้ำ
ในแหล่งน้ำสาธารณะของจังหวัด นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ของญี่ปุ่นยังให้อำนาจผู้ว่าราชการ
ที่จะมอบหมายให้นายอำเภอที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งคณะรัฐมนตรีดำเนินการแทนได้ และมี
บทบัญญัติให้นิติบุคคลต้องรับผิดชอบในผลการกระทำของผู้แทน ลูกจ้างหรือคนงานที่กระทำการฝ่าฝืน
บทบัญญัติของกฎหมายนี้ด้วย

ส่วนกฎหมายว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ได้มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของเทศบาลที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ในเขตเทศบาล และให้จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในเขตจังหวัด โดยกำหนดมาตรการละเอียดกว่าของไทยเป็นอย่างมาก ทั้งยังมีบทบัญญัติให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อช่วยเหลือเทศบาลในการดำเนินการตามกฎหมาย

เมื่อศึกษากฎหมายญี่ปุ่นในด้านกรทดแทนความเสียหายจากอุบัติเหตุ กฎหมายของญี่ปุ่นก็มีบทบัญญัติให้มีการฟ้องร้องโดยอาศัยหลักกฎหมายเรื่องละเมิดได้ แต่การฟ้องร้องโดยอาศัยมูลละเมิดในคดีสำคัญ ๆ ที่เป็นสาเหตุให้ญี่ปุ่นมีการพัฒนากฎหมายในเรื่องนี้ ได้แก่ คดีโรคมิต อีไต คดีโรคมินามาตะ คดียกกาอิชิ เป็นต้น ปรากฏว่าญี่ปุ่นประสบปัญหาในการพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลหรือไม่ ศาลญี่ปุ่นได้พัฒนาแนวความคิดในการใช้กฎหมาย โดยยังคงใช้หลักดั้งเดิมคือหลักประมาทเลินเล่อ แต่ได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับความน่าจะเป็น หลักระบาดวิทยา และหลักความยุติธรรมมาช่วยในการวินิจฉัยคดีทำให้มีทางออกช่วยในการเยียวยาผู้เสียหายได้ ซึ่งผลของคดีทำให้ญี่ปุ่นนำเอาหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดมาปรับใช้กับคดี ทำให้ฝ่ายบริหารต้องปรับปรุงมาตรการทางฝ่ายบริหาร เพื่อมิให้ตนเองต้องเสียนางส่วนหนึ่งไป จึงได้มีการตรากฎหมาย Law for the Compensation of Pollution Related Health Injury ซึ่งบัญญัติให้มีเงินกองทุนทดแทนความเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุ โดยผู้เสียหายไม่ต้องร้องเรียนผ่านกระบวนการศาล เพื่อช่วยลดภาระในการพิสูจน์ความผิดของจำเลย และได้มีการตรากฎหมาย Dispute Law กำหนดมาตรการในการระงับข้อพิพาทโดยมีการจัดตั้งหน่วยงาน 3 หน่วยงานรับผิดชอบทำหน้าที่เหล่านี้ ซึ่ง 2 หน่วยงานทำหน้าที่ระดับท้องถิ่น ได้แก่หน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน และคณะกรรมการพิจารณาทบทวนปัญหามลพิษระดับท้องถิ่น และอีกหน่วยงานหนึ่งได้แก่คณะกรรมการกลางว่าด้วยการร่วมกันพิจารณาข้อโต้แย้งซึ่งคณะกรรมการพิจารณาทบทวนปัญหามลพิษระดับท้องถิ่น และคณะกรรมการกลางระงับข้อพิพาท มีอำนาจใช้มาตรการการไกล่เกลี่ย ประนีประนอม และวิธีการวินิจฉัยโดยอนุญาโตตุลาการ (medication, conciliation and arbitration) และคณะกรรมการกลางระงับข้อพิพาท มีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระและพยายามวางตัวเป็นกลาง โดยทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (semi judicial body) ด้วย

ดังนั้น เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ประกอบกับพิจารณามาตรการขององค์การระหว่างประเทศสำหรับการควบคุมวัตถุมีพิษที่มีกิจกรรมเพียงมีการจดทะเบียนสารเคมีเป็นพิษ และเผยแพร่ข้อมูลให้ประเทศสมาชิกทราบ เท่านั้น เราจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของเราเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาในประเทศชาติบ้านของเรา เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมให้เป็นประโยชน์ ต่ออนุชนรุ่นหลัง ประกอบกับเมื่อพิจารณาเหตุการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากการก่อสร้าง โรงงานของบริษัทไทยแลนด์แทนทาลัมอินดัสตรีจำกัด ที่จังหวัดภูเก็ต¹ ซึ่งมีเหตุการณ์จลาจล ร้ายแรงเกิดขึ้นทำให้มีทรัพย์สินของโรงงานเกิดเพลิงไหม้ และทรัพย์สินของโรงงานแทนทาลัม สูญเสียไปมีค่านับพันล้านบาท เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2529 ทำให้นายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พล.อ.สิทธิ จิรโรจน์ ต้องประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่จังหวัดภูเก็ต โดยมีใจความว่า²

โดยที่ปรากฏว่าได้มีกลุ่มบุคคลก่อความไม่สงบขึ้นในเขตจังหวัดภูเก็ต เป็นการกระทบ กระเทือนต่อสวัสดิภาพชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ทำให้เกิดสถานการณ์อันอาจเป็น ภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่า ด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2485 นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่จังหวัดภูเก็ต ตั้งแต่วันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ. 2529

จากเหตุการณ์ก่อให้เกิดภาพพจน์การลงทุนภายในประเทศเราเสียหายไปมิใช่น้อย จึงมีข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยนี้ ดังนี้

¹ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก ไทยรัฐ (24 มิถุนายน 2529) : 1, 2, 6, 20. และ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 33 (6 กรกฎาคม 2529) : 4-8.

²ไทยรัฐ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

ขอเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่า กฎหมายของเรายังมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสม มีข้อบกพร่องที่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม และเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ดังกล่าวแล้ว เราก็ได้เห็นการพัฒนากฎหมายและการพัฒนาแนวความคิด ในการนำบทบัญญัติของกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงแห่งคดี เพื่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในสังคม แต่อย่างไรก็ดี การที่เราจะพัฒนาปรับปรุงกฎหมายของเราโดยมีการลอกเลียนแบบ ของต่างประเทศทุกประการก็อาจจะไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทยเรา การเสนอแนะ ในที่นี้จะคำนึงถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติประกอบกับแนวความคิด เรื่อง ความยุติธรรมบนพื้นฐานของหลักวิชาการทางด้านนิติศาสตร์ดังต่อไปนี้

เราควรมีการปรับปรุงมาตรการสำหรับการควบคุมวัตถุมีพิษ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510 ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

1. แบ่งประเภทวัตถุมีพิษโดยพิจารณาจากคุณสมบัติความร้ายแรงและการ สลายตัวได้ยากหรือง่ายมากน้อยเพียงใด และกำหนดมาตรการการควบคุมให้เหมาะสมกับ ประเภทของวัตถุมีพิษนั้น
2. ควรมีการควบคุมการจำหน่ายสารเคมีที่มีพิษร้ายแรง สลายตัวได้ยากโดย อนุญาตให้มีการซื้อขาย จำหน่ายกันได้ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของนักวิชาการ เกษตร เช่น อนุญาตให้มีการซื้อขายกันได้แต่เฉพาะในร้านที่จำหน่ายเคมีภัณฑ์เพื่อการ เกษตรที่มี นักวิชาการเกษตรควบคุมอย่างใกล้ชิด และมีการบันทึกเกี่ยวกับการซื้อขาย คือ ชื่อ-ที่อยู่ผู้ซื้อ วัน เดือน ปีที่จำหน่าย และปริมาณที่มีการซื้อขายหรือจำหน่ายด้วย โดยให้มีการเก็บรักษา บันทึกเหล่านี้ไว้ไม่น้อยกว่า 5 ปี และจะต้องยินยอมให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ เกี่ยวข้องขอตรวจดู ได้เป็นครั้งคราว

ส่วนสารเคมีประเภทอื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน ควรมีการควบคุมผู้ขายหรือจำหน่าย ให้มีการทำบันทึกเกี่ยวกับปริมาณการซื้อขาย หรือส่งต่อในกรณีที่มีการซื้อขายหรือส่งต่อกันเป็น ปริมาณมาก (ซึ่งจะต้องมีการกำหนดความเป็นปริมาณเท่าใด) จะต้องมีการบันทึกรายละเอียด เกี่ยวกับการซื้อขายหรือส่งต่อครั้งนั้น ๆ เพื่อที่รัฐจะได้ตรวจสอบและจะได้ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน

ในการกำหนดมาตรการการควบคุมของรัฐต่อไป

3. มีบริการของรัฐให้กับเกษตรกรที่ต้องการจะใช้สารเคมีบางประเภท เช่น สารเคมีที่มีพิษสลายตัวยาก โดยคิดค่าบริการเพียงเล็กน้อย เช่น เป็นค่าพาหนะให้กับเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

4. ควรจะให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่จำแนกประเภทวัตถุมีพิษ มีอำนาจรับขึ้นทะเบียน มีอำนาจพักใช้ทะเบียน และเพิกถอนทะเบียนวัตถุมีพิษและในสำนักงานกลางนี้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณสมบัติทางเคมีและฟิสิกส์ที่ทันสมัย โดยให้มีการขึ้นทะเบียน วัตถุเคมีที่ผลิต นำเข้า หรือนำผ่านทุกตัว การรับขึ้นทะเบียนหรือไม่จะต้องผ่านการทดสอบจากห้องปฏิบัติการดังกล่าว เว้นแต่จะมีคำรับรองจากหน่วยงานของรัฐหรือสถาบันที่เป็นที่ยอมรับในต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้ผลิตว่าได้ผ่านการตรวจสอบแล้ว และมีคุณสมบัติตามคำร้องขอขึ้นทะเบียนจริง แต่ก็คงสงวนสิทธิของหน่วยงานนี้ที่จะทำการทดสอบได้เมื่อมีกรณีสงสัยโดยมีเหตุผลสมควร โดยผู้ขอขึ้นทะเบียนจะต้องเป็นผู้รับภาระเสียค่าใช้จ่าย

ส่วนการขออนุญาตนำเข้าหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร นำหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร นำผ่าน ผลิตเพื่อการค้าขาย มีไว้เพื่อขายหรือใช้รับจ้าง อาจจะต้องให้ไปเป็นไปตามกฎหมายปัจจุบัน คือให้เป็นอำนาจของหน่วยงานเดิมซึ่งจะต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานกลางดังกล่าวโดยใกล้ชิดเพื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนดังกล่าว

สำหรับพระราชบัญญัติอื่นที่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2518 โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

1. กำหนดบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพิ่มเติม โดยเฉพาะในเรื่องวัตถุมีพิษ กล่าวคือนอกจากจะเป็นศูนย์ประสานงานแห่งชาติ รวมมือกับ INFOTERRA และ IRPTC แล้ว ควรให้หน่วยงานนี้ทำหน้าที่รับขึ้นทะเบียนวัตถุมีพิษ มีอำนาจพักใช้ทะเบียนและเพิกถอนทะเบียน ดังได้เสนอแนะข้างต้นแล้ว ทั้งนี้เพราะสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีข้อมูลทางด้านนี้จากการติดต่อประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศอยู่แล้ว ทำให้สามารถทำหน้าที่นี้ได้ดีและเหมาะสมกว่าหน่วยงานอื่น ๆ

นอกจากนี้ควรให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้มาตรการทางการบริหาร คือ จัดให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนีประนอมปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและภาวะมลพิษ ในการพิจารณาไกล่เกลี่ยประนีประนอมปัญหา ควรมีข้อบังคับว่าให้มีตัวแทนของคูกรณี ทั้งสองฝ่าย และมีคนกลางอื่นซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมอยู่ด้วย โดยกำหนดจำนวนกรรมการ ให้เหมาะสม

2. มีบทบัญญัติให้อำนาจสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โต้แย้งคัดค้านกรณีเห็นว่าหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่มีการกระทำที่ไม่ถูกต้อง และผลของการกระทำอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวม เช่นมีการจำแนก ประเภทวัตถุประสงค์ไม่ถูกต้อง เป็นต้น กับให้สมาคมเหล่านี้มีอำนาจฟ้องร้องคดีที่มีการทำให้ ทรัพยากรธรรมชาติหรือสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน เช่น แม่น้ำลำคลองเกิดการเสียหาย เช่น มีการปล่อยทิ้งวัตถุประสงค์ซึ่งเป็นของเหลือจากการผลิตในโรงงาน ทำให้แม่น้ำลำคลองเน่าเสีย ประชาชนที่อยู่ในละแวกเดียวกันนั้นมีความยากจน ไม่รู้กฎหมายจึงไม่อาจนำคดีมาสู่ศาลได้ ก็ให้สมาคมเหล่านี้อาจเข้าดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหาย เพื่อนำเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมดังกล่าวต่อไป

ส่วนวิธีดำเนินการ การจัดตั้ง การกำหนด ข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ สมาชิกให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยการแก้ไขประการนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องอำนาจฟ้องร้องของโจทก์ได้

3. ควรมีบทบัญญัติที่วางข่ายงานการควบคุมมลพิษในสิ่งแวดล้อมอย่างเป็น ระบบรองรับกันเป็นลำดับ คือมีตั้งแต่ระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้ หน่วยงานเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในเขตรับผิดชอบที่จะจัดการกับปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม เช่น มีอำนาจกำจัดภาวะมลพิษ แก้ไขฟื้นฟูธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมที่สูญหายไป เนื่องจากวัตถุประสงค์ให้กลับคืนสู่สภาพดั้งเดิม เป็นต้น ซึ่งทั้งนี้จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่ เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น ด้วย

4. นำหลักการพิจารณาโดยฟังความคิดเห็นของสาธารณชน และการฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์ มาใช้กับการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายบริหารในกรณีที่มีการวินิจฉัยสั่งการนั้นอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อม เช่น การอนุมัติก่อสร้างและดำเนินการโรงงานขนาดใหญ่ที่มีการใช้สารเคมีหรือวัตถุมีพิษเป็นปริมาณมาก เป็นต้น แต่การฟังความคิดเห็นของสาธารณชนนี้ต้องกำหนดมาตรการให้รัดกุม กล่าวคือ ผู้ที่มาแสดงความคิดเห็นจะต้องมีหลักฐานหรือมีเหตุผลที่มีพื้นฐานมาจากการศึกษาวิจัย มิใช่เพียงแต่กล่าวแสดงความคิดเห็นลอย ๆ เพื่อมิให้มาตรการนี้กลายเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง แต่ก็ไม่ผูกมัดหน่วยงานของรัฐว่าต้องปฏิบัติตามทั้งหมดและเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานของรัฐได้แสดงข้อเท็จจริงกล่าวแก้ข้อโต้แย้งนั้นได้ เพื่อที่ประชาชนจะได้รับทราบข้อมูลได้ฟังความคิดเห็นรอบด้าน

กฎหมายฉบับต่อไปที่ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การควบคุมวัตถุมีพิษมีประสิทธิภาพมากขึ้น คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 กล่าวคือพระราชบัญญัตินี้ยังให้ความสำคัญกับการควบคุมการใช้วัตถุมีพิษค่อนข้างน้อย ขณะนี้มาตรการในการควบคุมวัตถุมีพิษที่ใช้อยู่ไม่ได้มีการบัญญัติเป็นเอกเทศ การปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ก็ทำไปโดยอาศัยมาตรา 36, มาตรา 39 ฉะนั้นเพื่อให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ตระหนักในความสำคัญของวัตถุมีพิษและมีการใช้ด้วยความระมัดระวัง ควรมีการบัญญัติมาตรการในการควบคุมวัตถุมีพิษเป็นหมวดหนึ่งแยกออกมาเป็นเอกเทศ และให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หรือสำนักงานดังกล่าวร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้กำหนดมาตรฐานปริมาณวัตถุมีพิษที่ยอมให้มีปนออกมากับน้ำทิ้ง หรือควันที่ปล่อยออกจากปล่องโรงงานได้ แต่มาตรการหรือวิธีการจะปฏิบัติอย่างไรนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้กำหนด โดยตราเป็นกฎกระทรวง

นอกจากนี้ควรมีบทบัญญัติกฎหมายที่มีข้อสันนิษฐานของกฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้เสียหาย ดังเช่นที่ประเทศญี่ปุ่นมีบัญญัติไว้ในมาตรา 5 ของ Law No. 142 of 1970 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

ในกรณีที่ผู้ใดปล่อยทิ้งของเสียซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพของผู้อื่นในการประกอบการของโรงงานหรือการประกอบการของสถานประกอบธุรกิจ ภูษานาตของสารที่ปล่อยทิ้ง

เพียงลำพังอย่างเดียวสามารถทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของประชาชนแล้ว และอันตรายนั้นอาจจะเกิดจากสารที่ปล่อยทิ้งขึ้นไอส่นนิษฐานไว่ก่อนว่าอันตรายนั้น ได้เกิดจากสารที่ผู้นั้นได้ปล่อยทิ้งออกมาจากการประกอบกา

โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ว่าด้วยการควบคุมวัตถุมีพิษดังกล่าว

ส่วนมาตรการในการทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษนั้น การใช้บทบัญญัติ ตามประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 422 ประกอบกับมาตรา 420 โดยใช้กับกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ที่ออกมาเพื่อควบคุมวัตถุมีพิษก็พอจะช่วยคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากวัตถุมีพิษพอสมควร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการศึกษาของศาลและความคิดเห็นของ นักนิติศาสตร์ว่ากฎหมายใดเหล่านี้เป็นกฎหมายอันมีประสงค์เพื่อปกป้องบุคคลอื่น ๆ ที่จะทำใ้ บุคคลอื่นนั้นได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานของกฎหมายตามมาตรา 422 แต่ถาจะให้กา รเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากวัตถุมีพิษเหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้น ควรที่จะ ขยายหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดมาคลุมไปถึงวัตถุมีพิษโดยชัดเจนนยิ่งขึ้น คือควรมีการแก้ไขประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 437 โดยเฉพาะวรรค 2 ว่า

"ความขอนี้ให้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้ใช้หรือมีไว้ในครอบครองของตนซึ่งวัตถุมีพิษ หรือทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดย อากาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย"

นอกจากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวแล้ว ในเรื่องการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ถ้าผู้เสียหายก็จำต้องอาศัยบทบัญญัติมาตรา 420 ในการฟ้องเรียกร้องต่อศาล การใช้มาตรา 420 ปรับกับข้อเท็จจริงในคดีที่เกี่ยวกับวัตถุมีพิษ ศาลไทยจะต้องริเริ่มนำความคิดตามทฤษฎี ความน่าจะเป็นมาปรับใช้แทนทฤษฎีดั้งเดิม คือไม่ต้องมีการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ และผลให้ไ้ความแน่ชัดว่าความเสียหายที่โจทก์ได้รับเกิดจากการกระทำของจำเลย เพียงแต่ ได้ความน่าจะเป็นไปได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลย ศาลก็พอจะรับฟัง ในการวินิจฉัยความรับผิดชอบของจำเลยเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะต้องกล่าวแก้ขอสงสัย เพราะจำเลย อยู่ในฐานะที่จะรูขอเท็จจริงแก่คดี และมีอำนาจทางด้านเศรษฐกิจที่จะพิสูจน์ว่าเป็นความผิด ของตนหรือไม่ได้ดีกว่าโจทก์

ส่วนมาตรการทางการบริหารที่จะเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับเคราะห์กรรมจาก
 วัตถุมีพิษ ที่น่าจะกระทำได้โดยเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย คือ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟู
 สิ่งแวดล้อม กล่าวคือ เงินกองทุนนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) เพื่อเยียวยาบรเทาความเสียหายที่รัฐได้รับจากการที่ทรัพยากรธรรมชาติ
 และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ถูกทำลาย ทำให้เสียหายหรือเสื่อมค่าอันเกิดจากวัตถุมีพิษ เช่นกรณีที่น่าใน
 แม่น้ำเน่าเสีย และจากการวิจัยพบว่ามีปริมาณวัตถุมีพิษปนเปื้อนอยู่ รัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการ
 ต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟู บำรุง หรือกำจัดวัตถุมีพิษจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านี้ ก็อาจจะใช้
 เงินกองทุนนี้ได้

2) เพื่อเยียวยาบรเทาความเสียหายให้แก่เอกชนที่ได้รับความเสียหายจาก
 วัตถุมีพิษ เช่นกรณีที่เอกชนประกอบอาชีพเลี้ยงปลาโดยมีการปิดกั้นลำน้ำสาธารณะไว้ในที่ดิน
 ของตนบางส่วน เมื่อน้ำเน่าเสียพบว่ามีสาเหตุปัจจัยเกิดจากวัตถุมีพิษโดยแน่ชัดก็ให้สิทธิในการ
 กู้ยืมเงินจากกองทุนไปเพื่อการฟื้นฟู บำรุงบ่อเลี้ยงปลา และเพื่อการลงทุนซื้อลูกปลารุ่นใหม่
 โดยให้ทุกระยะยาวและไม่คิดดอกเบี้ย แต่ถ้าพิสูจน์ไม่ได้แน่ชัดว่าความเสียหายนั้นเกิดจากวัตถุมีพิษ
 แต่พอจะอนุมานจากข้อเท็จจริง พยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ว่าน่าจะมีสาเหตุสำคัญจากวัตถุมีพิษ
 ก็จะให้กู้เงินได้ระยะยาวเช่นกันแต่อาจมีการคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำ ทั้งนี้เพื่อการสงเคราะห์
 บรเทาความเดือดร้อนเสียหายให้กับเกษตรกร

แต่อย่างไรก็ดีกองทุนนี้มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะชดเชยความเสียหายส่วนบุคคลในด้าน
 สุขภาพ อนามัย เช่นกรณีกองทุนทดแทนของญี่ปุ่น เพราะการจะกระทำเพื่อวัตถุประสงค์นี้ได้
 เราจะต้องมีการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น
 ได้ก่อน เพราะมีฉะนั้นผู้บริหารกองทุนก็จะมีข้อขัดข้องในการดำเนินงาน กล่าวคือเมื่อมีการพิสูจน์
 ความเสียหายที่มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลยังไม่ได้ ผู้บริหารกองทุนก็ยังคงจ่าย
 เงินทดแทนให้ไม่ได้ ดังนั้นมาตรการที่จะช่วยบรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสุขภาพอนามัย
 ให้กับประชาชนที่ได้รับอันตรายจากวัตถุมีพิษที่มีการปนเปื้อนในอาหารและน้ำที่บริโภคเข้าไปคือ
 การกำหนดนโยบายสาธารณสุขของรัฐโดยแน่ชัดว่ารัฐจะให้บริการด้านนี้แก่ประชาชน มีการ
 ปรับปรุงการบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขเพื่อให้สามารถรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้
 เพราะโดยปกติการให้บริการสาธารณสุขของรัฐก็มีลักษณะเป็นการบริการโดยไม่คิดค่ารักษา

พยายามหรือคิดในอัตราค่าอยู่แล้ว เพียงแต่บางห้องที่ยังมีการขาดแคลนในด้านอุปกรณ์และบุคลากร ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร

ส่วนแหล่งที่มาของเงินกองทุนเพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมนั้นจะมีที่มาจาก

- 1) เงินงบประมาณของรัฐที่เรียกเก็บเป็นภาษีจากผู้นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร หรือนำผ่านซึ่งวัตถุดิบพิเศษ เงินภาษีอากรจากผู้ผลิตเพื่อการค้า ขาย มีไว้เพื่อขายหรือใช้รับจ้าง โดยอัตราเรียกเก็บต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับระดับความร้ายแรงและคุณสมบัติการสลายตัวยากง่ายของวัตถุดิบพิเศษ
- 2) เงินที่เรียกเก็บจากเจ้าของโรงงาน หรือสถานประกอบธุรกิจเอกชน ที่มีขนาดตามที่กฎหมายระบุ เช่น โรงพยาบาลเอกชนใหญ่ ๆ โรงแรมขนาดใหญ่ เป็นต้น ซึ่งธุรกิจเหล่านี้จะมีการกำกวดำเนินเป็นปริมาณมาก เงินเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นเงินสมทบจะเรียกเก็บควบคู่กับการขอต่ออายุใบอนุญาต หรือขอดำเนินกิจการกรณีที่เป็นการขอใบอนุญาตครั้งแรก
- 3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ
- 4) ดอกผลของเงินทุนทดแทน

ทั้งนี้โดยให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่พิจารณาการจ่ายเงินทุนทดแทน และให้มีหน่วยงานย่อยขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำ (routine) มีหัวหน้างานหรือหัวหน้าฝ่ายควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปโดยเรียบร้อย แต่เมื่อมีการใช้จ่ายเงินกองทุนให้คณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิสาขาวิชาต่าง ๆ เป็นผู้ร่วมกันพิจารณาว่าสมควรจะใช้จ่ายหรือไม่ประการใด และเป็นจำนวนเท่าใด

กล่าวโดยสรุปก็คือ จากการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบทำให้เราได้ความรู้และเกิดแนวความคิดที่จะพัฒนากฎหมายของไทย มาตรการที่ดีอื่น ๆ เช่นที่กฎหมายญี่ปุ่นกำหนดให้รัฐให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่เอกชนในการควบคุมกำจัดวัตถุดิบพิเศษ ส่งเสริมการวิจัย สนับสนุนให้การศึกษาและฝึกอบรมผู้เชี่ยวชาญด้านการวิจัย เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ต้องอาศัยงบประมาณประเทศไทยยังมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ การช่วยเหลือของรัฐบาลในกรณีเหล่านี้จะทำได้ก็อาจโดยการขอความร่วมมือจากต่างประเทศเพื่อให้การสนับสนุน และมาตรการบางอย่างเช่นให้ผู้ที่มาขอข้อสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ ให้การรับรองตนเอง เป็นมาตรการที่นำมาใช้

ปฏิบัติในประเทศไทยในปัจจุบันยังมีได้เพราะคนไทยโดยเฉพาะเกษตรกรของเรายังขาดความรู้
และความตระหนักเกี่ยวกับพิษภัยอันเกิดจากสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์ เราจะต้อง
แก้ไขปัญหานี้โดยให้ความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมศึกษาแก่เกษตรกรเหล่านี้เสียขั้นหนึ่งก่อน เมื่อ
เกษตรกรมีการพัฒนาตนเอง จึงจะค่อย ๆ กำหนดมาตรการอื่น ๆ ตามมาเป็นลำดับได้