

มาตรการในทางบริหารเพื่อทดแทนความเสียหาย  
อันเกิดจากวัตถุมีพิษ

การเรียกร้องทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษ ซึ่งกระทำโดยการฟ้องร้อง  
ต่อศาลโดยอาศัยมูลละเมิดนั้น มีปัญหาในการดำเนินการกระบวนพิจารณาหลายประการ ต่อมา  
ได้มีการคิดแก้ไขโดยใช้มาตรการในทางการบริหาร มีการจัดตั้งเงินกองทุนขึ้นช่วยเหลือ  
ผู้ได้รับผลร้ายจากวัตถุมีพิษ ซึ่งในบั้นนี้จะได้หยิบยกเรื่องเหล่านี้ขึ้นมากล่าว

ปัญหาในการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณา

ปัญหาที่ผู้ที่จะเรียกร้องให้มีการทดแทนความเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษโดยทั่วไป  
จะต้องประสบในการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาคือ ผู้นั้นมีอำนาจฟ้องหรือมีอำนาจเรียกร้อง  
หรือไม่ ในเรื่องนี้โจทก์จะต้องแสดงให้เห็นว่าตนเองมีสิทธิตามกฎหมายใด ต้องพิสูจน์ถึง  
ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลที่เกิดขึ้น

ในเรื่องอำนาจฟ้องและสถานะการเป็นโจทก์ในคดี (Standing) ประมวลกฎหมาย  
วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ของไทยเราบัญญัติว่า

เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยตามกฎหมายแพ่งหรือ  
บุคคลใดจะอุทธรณ์สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคติของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มี  
เขตอำนาจใด ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

ดังนั้นการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากวัตถุมีพิษของไทยเรา ซึ่งจะทำให้ได้แก่แต่  
การฟ้องร้องเป็นคดีเท่านั้น โจทก์จะอาศัยอำนาจฟ้องตามกฎหมาย แต่กฎหมายไทยมาตรา 55  
นี้ ให้ความคุ้มครองเฉพาะกรณีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้เท่านั้น  
โจทก์ผู้เสียหายจะอ้างถึงสิทธิใด สิทธิในร่างกาย อนามัย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างอื่น มีข้อ  
สังเกตว่าในเรื่อง "สิทธิ" นี้ กฎหมายของเราไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้อย่าง

ชัดแจ้ง ส่วนกฎหมายญี่ปุ่นซึ่งเป็นกฎหมายที่เรามุ่งศึกษาเปรียบเทียบนั้น มาตรา 13 และ มาตรา 25 ไต่บัญญัติไว้มีสาระสำคัญดังนี้<sup>1</sup>

มาตรา 13 ประชาชนทั้งหลายต้องเคารพในสิทธิส่วนบุคคลซึ่งกันและกัน สิทธิในชีวิต เสรีภาพและสิทธิในการแสวงหาความสุข ด้วยการประกอบกิจการใด ๆ ของประชาชน ต้องอยู่ในขอบเขตเท่าที่ไม่เป็นการรบกวนหรือขัดแย้งกับสวัสดิภาพสูงสุดของสาธารณชน การบัญญัติกฎหมายรวมตลอดถึงการดำเนินงานทั้งหลายอื่นของรัฐ ต้องคำนึงถึงความมีอยู่ ความเป็นอยู่ของสิทธิของตนเป็นเกณฑ์แห่งการพิจารณาเช่นเดียวกัน

มาตรา 25 วรรคแรก ประชาชนทั้งหลายมีสิทธิที่จะรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำแห่ง การดำรงชีวิตที่ดีและมีวัฒนธรรม

บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ศาลญี่ปุ่นไม่ถือว่าเป็นบทบัญญัติพื้นฐาน รับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชน แต่ก็มีนักนิติศาสตร์บางคนมีความเห็นว่าเป็นการ รับรองสิทธิ และพยายามพัฒนาทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อมขึ้นมา

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เพียงแต่กล่าวอย่างกว้างๆ ไว้ในมาตรา 65 หมวด 5 ว่า "รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อมและพึงขจัดสิ่ง เป็นพิษที่ทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน"

ในขณะที่กฎหมายสหรัฐอเมริกาได้มีบทบัญญัติให้อำนาจบุคคลใดก็ตามที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ ฟ้องร้องขอให้ศาลพิจารณาทตรวจสอบ การกระทำของฝ่ายบริหารได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายห้าม ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง (the Administrative Procedure Act (APA) ) ซึ่งการให้อำนาจเช่นนี้จะเป็นประโยชน์มากในคดีที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือวัตถุมีพิษ เช่น ถ้าหากฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามกฎหมายอนุญาตให้เอกชนหรือนิติบุคคลใดก่อสร้างโรงงาน ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโรงงานก็มีอำนาจฟ้องร้องต่อศาลขอให้มีการพิจารณา ตรวจสอบการกระทำและการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายบริหาร เป็นการถ่วงการกระทำของ

<sup>1</sup> คณัยศ ศรลัมภ์, "คำทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ," (วิทยานิพนธ์ ปรินซิพอลมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 136.

ฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ในกลางศตวรรษ 1960 เป็นต้นมา แนวความคิด "กฎหมายเพื่อประโยชน์มหาชน" (public interest law) ได้เริ่มแพร่หลายในทวีปอเมริกาเหนือ กลุ่มกิจกรรมคุ้มครองผู้บริโภค กลุ่มกิจกรรมคุ้มครองภาวะมลพิษ เช่น เขียวราคลับ (Siera Club) ได้เกิดขึ้นอย่างมากมาย "กฎหมายเพื่อประโยชน์มหาชน" มีความหมายโดยทั่วไปถึงกิจกรรมของสำนักงานกฎหมายที่มีลักษณะเป็นมูลนิธิ และเป็นทนายความให้แก่กลุ่มผู้บริโภค และกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้รวมถึงการต่อสู้ในคดีตัวอย่าง (test case) เพื่อการปกป้องสิทธิของปัจเจกบุคคลและช่วยเหลือคนยากจน วิธีการต่อสู้มักทำเป็นกลุ่มแทนบุคคลอื่นที่เป็นผู้เสียหายทั้งหมด (class action) มากกว่าเป็นการต่อสู้คดีเป็นราย ๆ<sup>2</sup> แต่ในคดีที่เป็น การฟ้องร้องตามหลักกฎหมายในเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญ ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับ ความเสียหายโดยตรง และการฟ้องคดีแทนผู้เสียหายทั้งหมดไม่สามารถทำได้

ความคิดทางกฎหมายได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1970 เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายคุณภาพสิ่งแวดล้อมออกมาในมลรัฐมิชิแกนของสหรัฐอเมริกายินยอมให้ประชาชนทุกคนในฐานะเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม สามารถฟ้ององค์กรของรัฐบาลและบริษัทเอกชนในเรื่องสิ่งแวดล้อม นักนิติศาสตร์จำนวนมากก็ได้สนับสนุนให้มีการนำหลักกฎหมายเรื่องทรัสต์ต่อมหาชน (public trust doctrine) มาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายซึ่งมีที่มาจากกฎหมายโรมันนี้มีเนื้อหาว่า ทรัพย์สินและทรัพยากรบางประการที่เป็นสมบัติร่วมกันของมหาชน เช่น อากาศ พื้นน้ำ ป่าไม้และธรรมชาติ เป็นสิ่งที่รัฐบาลเก็บรักษาเป็นทรัสต์ไว้ให้แทนมหาชน ซึ่งแนวความคิดนี้ได้นำไปสู่การพัฒนาของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการยินยอมให้มหาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นอย่างมาก<sup>3</sup>

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าถ้าพิจารณาตามตัวบทกฎหมายอำนาจฟ้องของไทยมีจำกัดกว่ากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนั้นมีปัญหาว่าการกระทำแค่นี้เพียงใดจึงจะถือว่ามี การโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้น จุดเริ่มต้นของการโต้แย้งสิทธิของคดีมลพิษจาก

<sup>2</sup>พิเชษฐ เมลาณนท์, "บทบาทของกฎหมายในการควบคุมและจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม," ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม หนวยที่ 1-7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (กรุงเทพมหานคร : หางทุนส่วนจำกัดโรงพิมพ์อักษรไทย, 2528), หน้า 68.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

สิ่งแวดล้อมบางครั้งโจทก์ผู้เสียหายแทบจะไม่รู้สึกตัวว่าตนเองกำลังได้รับอันตรายจากวัตถุมีพิษที่โรงงานอุตสาหกรรมบริเวณใกล้เคียงที่ปล่อยมลพิษออกมากับน้ำทิ้งหรืออากาศเสียจากปล่องโรงงาน ความเสียหายมิได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน เช่น คีโตะระเบิดทั่วไป ปัญหานี้จึงมีผลเกี่ยวกับการนับอายุความด้วย ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 บัญญัติไว้ว่า "สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากมูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ถูกผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดเชยสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด"

เมื่อโจทก์ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายที่ตนได้รับบาดเจ็บจากวัตถุมีพิษแล้ว ปรากฏภายหลังว่าโจทก์มีอาการของโรครุนแรงมากขึ้นจะขอยื่นฟ้องเพิ่มเติม เรียกค่าเสียหายเพิ่มเติมได้หรือไม่ ต้องพิจารณาโดยนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2700/2526 ซึ่งวินิจฉัยว่า โจทก์ฟ้องคดีละเมิดภายใน 1 ปีแล้ว อายุความยอมระงับคดีอยู่จนกว่าคดีจะได้วินิจฉัยถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 175 แม้โจทก์จะยื่นฟ้องเพิ่มเติม เรียกค่าเสียหายเพิ่มเมื่อพ้น 1 ปีนับแต่ทำละเมิด แต่ก่อนวันที่ศาลชี้สองสถาน โจทก์จึงเสนอคำฟ้องเพิ่มเติมได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 179 ฟ้องเพิ่มเติมไม่ขาดอายุความ

ปัญหาในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาอีกอย่างคือเรื่องภาระในการพิสูจน์ (Burden of Proof) ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 บัญญัติว่า

ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างขอเท็จจริงอย่างใด ๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตน ใหนาน้ำที่นำสืบขอเท็จจริงนั้นตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง

แต่ว่า (1) คู่ความไม่ต้องพิสูจน์ขอเท็จจริง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่ทั่วไปหรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว

(2) ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

ในคดีละเมิดเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษ ผู้เสียหายมีภาระต้องพิสูจน์

- (1) ความเสียหายที่ตนได้รับ<sup>4</sup>
- (2) ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการกระทำหรือการประกอบการของจำเลย และ
- (3) ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

การพิสูจน์แต่ละประเด็นเป็นภาระหนักแก่ผู้เสียหาย เพราะผู้เสียหายเป็นผู้กล่าวอ้างจึงต้องนำสืบก่อน ในการพิสูจน์ถึงความเสียหายที่โจทก์ได้รับ ถ้าโจทก์นำสืบไม่ได้ว่าเสียหายคำนวณเป็นจำนวนเท่าใดแน่ ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจกำหนดให้ตามสมควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งละเมิด ตามมาตรา 438 (โดยนัยคำพิพากษาฎีกาที่ 909/2497, 1169/2501, 162/2507, 1938/2523, 3289/2525)

สำหรับภาระการพิสูจน์ถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของจำเลย โจทก์ผู้เสียหายต้องประสบความยุ่งยากอยู่มาก โดยเฉพาะการประกอบการของโรงงานอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ ที่มีกระบวนการผลิตซับซ้อน ซึ่งโจทก์ไม่สามารถล่วงรู้ขั้นตอนในการประกอบการ ไม่อาจล่วงรู้ได้ความจริง ๆ แล้ว จำเลยได้ใช้วัตถุมีพิษอะไรบ้าง มีการใช้เครื่องมือบำบัดน้ำเสียหรือเครื่องกรองอากาศเสียก่อนที่จะปล่อยออกจากปล่องของโรงงานหรือไม่ ซึ่งการพิสูจน์เช่นนั้นโจทก์อาจทำได้แต่ก็ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเกินฐานะที่โจทก์จะรับภาระนี้ได้ ส่วนพยานบุคคลที่รู้เห็นล้วนแต่อยู่ในฐานะเป็นลูกจ้างหรือเป็นฝ่ายจำเลยทั้งสิ้น ซึ่งถ้าปล่อยให้จำเลยพบนความรับผิดชอบเพราะโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงความประมาทของจำเลยก็ไม่เป็นธรรม จึงเกิดหลัก "Res ipsa Loquitur" หรืออีกนัยหนึ่งคือ หลักผลกภาระในการพิสูจน์<sup>5</sup> ตัวบทกฎหมายไทยที่อาจถือได้ว่าเป็นแม่บท

<sup>4</sup> ความเสียหายของโจทก์เกิดต่อร่างกายหรือทรัพย์สินเพียงไร โจทก์ต้องนำสืบเสมอ (คำพิพากษาฎีกาที่ 905/2480)

<sup>5</sup> ศึกษารายละเอียดบางประการเพิ่มเติมได้จากคัมภีร์ แก้วเจริญ, "ลัทธิผลกภาระการพิสูจน์ในคดีละเมิด," วารสารอัยการ 5 (ตุลาคม 2525) : 24-37.

ของการผลัการะการพิสูจนก็คือ มาตรา 422 ซึ่งบัญญัติว่า "ถ้าความเสียหายเกิดแต่การฝ่าฝืนบทบังคับแห่งกฎหมายใดอันมีที่ประสงค์เพื่อปกป้องบุคคลอื่น ๆ ผู้ใดทำการฝ่าฝืนเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นผู้ผิด" ดังนั้นถ้าโจทก์นำสืบได้ว่าจำเลยกระทำการใด ๆ ฝ่าฝืนกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องบุคคลอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 เป็นต้น ที่มีบทบัญญัติให้ผู้ผลิตผู้จำหน่าย ตลอดจนสิ่งสินค้าต้องปฏิบัติเพื่อคุ้มครองผู้ใช้หรือผู้บริโภค เช่นมาตรา 20 พระราชบัญญัติวัตถุมีพิษ พ.ศ. 2510 บัญญัติให้วัตถุมีพิษที่นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักรต้องบรรจุในภาชนะหรือหีบห่อที่มีเครื่องหมายหัวกระโหลกกับกระดูกไขว้ และมีคำว่าวัตถุมีพิษจำเลยไม่ปฏิบัติเช่นว่านี้ เมื่อผู้ใช้วัตถุมีพิษนำไปใช้แล้วได้รับอันตราย จำเลยก็ถูกสันนิษฐานว่าได้กระทำผิดกฎหมายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เมื่อโจทก์พิสูจน์ถึงความเสียหายที่ได้รับนั้นเป็นผลจากการฝ่าฝืนของจำเลยแล้ว จำเลยก็ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ เว้นแต่จำเลยจะสามารถพิสูจน์ถึงข้อต่อสู้ยกเว้นความรับผิดชอบได้ อย่างไรก็ตามกรณีเช่นนี้จะมีผลบังคับเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับว่าศาลจะวินิจฉัยตีความว่าพระราชบัญญัติใดบ้างเป็นกฎหมายที่มีที่ประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองบุคคลอื่น ๆ ซึ่งจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามกฎหมายมาตรา 422

ในประเด็นที่พิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลก็เป็นปัญหายุ่งยากให้กับโจทก์ เพราะปัญหาวัตถุมีพิษใดก่อให้เกิดโรคร้ายที่โจทก์ได้รับ ต้องอาศัยวิชาความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ ความรู้เกี่ยวกับพิษวิทยา ต้องอาศัยพยานผู้เชี่ยวชาญ อาศัยหลักวิชาระบาดวิทยา การพิสูจน์บางครั้งก็ต้องมีการปฏิบัติภายในห้องทดลอง ซึ่งการพิสูจน์เช่นว่านี้ต้องอาศัยเวลาและค่าใช้จ่าย ในบางครั้งที่มีจำเลยหลายคนและจำเลยเหล่านั้นมีโรงงานอยู่ใกล้กัน การบ่งชี้ให้แน่นอนว่าความเสียหายเกิดจากโรงงานใดก็ทำได้ยาก หรือถ้าเป็นวัตถุมีพิษที่ใช้ในการเกษตรด้วย ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมด้วย จำเลยซึ่งเป็นผู้ประกอบการก็มีข้อต่อสู้ได้ถือว่า ความเสียหายมิได้เกิดจากโรงงานของตน ในประเทศที่มีคดีเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษและประสบกับปัญหาเหล่านี้ จึงหาทางออกโดยการพัฒนาหลักกฎหมาย เช่นนำแนวความคิดทางทฤษฎีความน่าจะเป็น (Probability Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีทางคณิตศาสตร์มาใช้ เพื่อที่จะผลัการะในการพิสูจน์ให้จำเลย โดยโจทก์เพียงแต่พิสูจน์ให้ได้เบื้องต้นว่าการที่โจทก์ได้บริโภคหรือได้รับการแพร่กระจายของวัตถุมีพิษ

จากการกระทำของจำเลยเป็นวิธีทางหนึ่งที่ทำให้เกิดอันตรายต่อโจทก์ ภาระการพิสูจน์ก็จะโอนเป็นของจำเลยที่จะต้องนำสืบหักล้างว่าโจทก์ อาจได้รับอันตรายจากสาเหตุอื่นที่มีสาเหตุจากการกระทำของจำเลย<sup>6</sup>

จะเห็นได้ว่าภาระการพิสูจน์ของโจทก์ในคดีที่มีการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากวัตถุมีพิษเป็นปัญหาที่ยุ้งยาก และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย ศาลของบางประเทศจึงได้นำหลักความรับผิดชอบที่เด็ดขาดมาปรับใช้กับคดี นั้นหมายความว่า แม้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบไม่มีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ยังคงรับผิดชอบ และในขณะเดียวกันทางฝ่ายบริหารก็พยายามกำหนดมาตรการในทางบริหาร เพื่อช่วยเหลือบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้เคราะห์ร้ายที่ได้รับพิษภัยจากปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม โดยจัดตั้งกองทุนทดแทนขึ้น ดังจะได้อธิบายถึงเรื่องนี้ต่อไป

#### กองจัดตั้งเงินกองทุนทดแทนตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา

กฎหมายสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรงคือ กฎหมาย CERCLA ปี 1980 (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980) ซึ่งกฎหมายนี้ได้กำหนดมาตรการที่จะใช้ในการขจัดหรือแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น โดยให้มีเงินกองทุนทดแทน (Superfund) ขึ้น โดยได้รับการยอมรับจากสภาองเกรส ในขั้นแรกจะมีเงินจำนวน 1.6 พันล้านดอลลาร์ที่จะใช้ในการจัดการกับวัตถุที่มีอันตรายและขจัดของเสีย แต่เงินนี้จะไม่ใช่ในการเยียวยาทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพร่างกายหรือทรัพย์สินส่วนบุคคล<sup>7</sup>

<sup>6</sup>Roger W. Findley and Daniel A. Farber, Environmental Law Cases and Material (St. Paul, Minnesota : West Publishing Co., 1981), p. 314.

<sup>7</sup>Todd Evan Gulick, "Superfund : Conscripting Industry Support for Environmental Cleanup," Ecology Law Quarterly Vol. 9, No. 3 (1981) : 527.

หน่วยงานของรัฐบาลกลาง 2 หน่วยงานจะเป็นผู้รับผิดชอบ ภายใต้ระบบการมีการจัดตั้งเงินกองทุนทดแทนนี้ หน่วยงานดังกล่าวคือ EPA และสำนักจดทะเบียนวัตถุมีพิษและโรคที่เกิดจากวัตถุมีพิษ (The Agency for Toxic Substance and Disease Registry) ซึ่งจะจัดตั้งขึ้นโดยกองทุนเงินทดแทนนี้ ซึ่งหน่วยงานนี้จะทำหน้าที่จัดทำบันทึกเกี่ยวกับโรคร้ายแรงที่เกิดขึ้น จัดทำห้องสมุดเก็บข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ และทำบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับอันตรายจากวัตถุมีพิษ และบริเวณที่อยู่ใกล้เคียงกับแหล่งที่มีวัตถุปนเปื้อน และจะให้การรักษาและตรวจสอบผู้ที่ได้รับอันตรายจากวัตถุมีพิษ ทำการติดตามศึกษาอันตรายที่ปรากฏจากการได้รับพิษภัยวัตถุมีพิษนั้น ส่วน EPA จะทำหน้าที่รับแจ้งจากผู้ที่เป็นเจ้าของโรงงานหรือผู้ที่ดำเนินงานโรงงานที่มีการบำบัด เก็บ และกำจัดวัตถุมีพิษว่าไม่มีโรงงานนั้นอยู่ ณ ที่ใด ซึ่งผู้เป็นเจ้าของโรงงานหรือผู้ดำเนินงานในโรงงานนั้นต้องให้ข้อมูลตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น ปริมาณวัตถุมีพิษที่เก็บหรือกำจัดมีปริมาณเท่าใด เป็นต้น

แต่ผู้มีอำนาจในการดำเนินการตอบโต้เมื่อมีการปล่อยทิ้งวัตถุมีพิษสู่สิ่งแวดล้อมคือประธานาธิบดี มิใช่ EPA ซึ่งรายละเอียดบางประการได้กล่าวมาข้างแล้วในบทที่ 4

เงินกองทุนนี้ได้สร้างกลไกในการดำเนินการเป็น 2 ส่วน เงินกองทุนก่อนแรกเป็นเงินประมาณ 1.6 พันล้านดอลลาร์ ซึ่งจะได้อาจมาจากเงินรายได้ของรัฐบาลกลางในปีงบประมาณ 1981-1985 เป็นเงิน 220 ล้านดอลลาร์ และได้จากการเรียกเก็บภาษีจากการผลิตปิโตรเลียม และการผลิตสารอินทรีย์เคมีบางประเภทที่มีการผลิตเป็นปริมาณมากที่สุด และแหล่งเงินได้อื่น ๆ ได้แกจากผู้ผลิต ขนส่ง และกำจัดวัตถุที่มีอันตราย ซึ่งกองทุนนี้บังคับให้ปฏิบัติตามมาตรฐานอย่างเด็ดขาด (under the Superfund's strict liability standards) เงินกองทุนนี้จะใช้ในการกำจัดวัตถุที่มีอันตรายใดทันที เมื่อพบว่ามีการปล่อยสู่สิ่งแวดล้อมแม้ว่าค่าเสียหายเหล่านี้มีคุณลักษณะที่รับผิดชอบซึ่งหลาย ๆ กรณีคุณลักษณะเหล่านี้เป็นแหล่งสุดท้ายที่จะนำเงินสมทบกองทุน เงินกองทุนนี้ยังใช้สำหรับค่าใช้จ่ายในการกำจัดพิษภัยในสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีคุณลักษณะที่รับผิดชอบหรือค่าใช้จ่ายนั้นสูงเกินกว่าคุณลักษณะที่หน้าที่รับผิดชอบจะรับภาระได้ และเงินกองทุนนี้ยังใช้ในการทดแทนให้กับเอกชนซึ่งต้องดำเนินการตามที่จำเป็นเมื่อมีการปฏิบัติตามแผนฉุกเฉินแห่งชาติ (the national contingency plan)<sup>8</sup>

<sup>8</sup> เงินกองทุนส่วนนี้ คือ Hazardous Substance Response Trust Fund.



เงินกองทุนส่วนที่สองจะมีวงเงินน้อยกว่า เงินกองทุนนี้กำหนดความรับผิดชอบให้กับผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ดำเนินงานเกี่ยวกับการกำจัดวัตถุอันตรายที่ถูกปิดตามกฎหมาย the Solid Waste Disposal Act เงินกองทุนนี้จะใช้เมื่อมีการขนย้ายวัตถุที่มีอันตรายจากโรงงานที่ถูกปิด เพื่อใช้ในการกำจัด ทำความสะอาด บูรณะสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ที่สูญเสียไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จากการที่วัตถุที่มีอันตรายมีการแพร่กระจายออกมาในขณะที่มีการขนย้ายเพื่อไหลกลับคืนสู่ดั้งเดิม เงินส่วนนี้ได้จากภาษีที่เรียกเก็บจากผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการกำจัดวัตถุที่มีอันตราย<sup>9</sup> โดยมีมาตรา 107 บัญญัติว่า<sup>10</sup>

1. เจ้าของหรือผู้ดำเนินการโรงงานที่อยู่ในอำนาจของรัฐบาลสหรัฐ
2. บุคคลที่เป็นเจ้าของโรงงานหรือผู้ดำเนินการโรงงานที่ปล่อยวัตถุที่มีอันตรายในขณะที่มีการปล่อยวัตถุที่มีอันตราย
3. ผู้ที่มีสัญญาหรือข้อตกลง หรือรับดำเนินการกำจัดหรือบำบัดวัตถุที่มีอันตราย หรือได้ติดต่อกับผู้ขนส่งให้ขนส่งวัตถุที่มีอันตรายเพื่อนำไปกำจัดโดยวัตถุที่มีอันตรายนั้นอาจเป็นของตนเองหรือของผู้อื่น หรืออาจเกิดจากโรงงานของตนเองหรือผู้อื่นหรือไม่ก็ตาม
4. บุคคลที่รับขนส่งวัตถุที่มีอันตรายไปยังโรงงานกำจัดหรือบำบัดกากของเสีย หรือนำไปยังสถานที่ที่ตนได้เลือกใช้เป็นสถานที่กำจัดวัตถุที่มีอันตราย ซึ่งทำให้อาจต้องมีการใช้จ่ายเพื่อการบำบัดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ต้องรับผิดชอบดังนี้
  - (a) ค่าใช้จ่ายทั้งหลายที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐต่าง ๆ ใช้จ่ายไป เพื่อการกำจัดหรือเยียวยาความเสียหาย ซึ่งมีได้กำหนดไว้ในแผนฉุกเฉินแห่งชาติ
  - (b) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นทั้งหลายอื่น ๆ ที่ใช้ไปเพื่อแก้ไขบรรเทาความเสียหาย ซึ่งผู้อื่นได้ใช้ไปตามที่แผนฉุกเฉินกำหนดไว้ และ
  - (c) ค่าเสียหายที่เกิดจากอันตราย การถูกทำลาย การสูญเสียซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปตามเหตุผลสมควรซึ่งเกิดจากอันตราย การถูกทำลาย หรือการสูญเสียที่เป็นผลมาจากการปล่อยทิ้งวัตถุที่มีอันตราย

<sup>9</sup> เงินกองทุนส่วนนี้คือ Post-closure Liability Trust Fund.

<sup>10</sup> Roger W. Findley and Daniel A. Farber, Environmental Law Cases and Material, pp. 712-713.

แต่กฎหมายก็มีข้อยกเว้นให้บุคคลดังกล่าวไม่ต้องรับผิดชอบได้ในบางกรณี เช่น ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือกรณีที่มีสงครามเกิดขึ้น หรือในกรณีที่เป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยบุคคลที่สามซึ่งไม่ใช่ลูกจ้าง หรือตัวแทนของบุคคลผู้นั้น เป็นต้น

การใช้จ่ายเงินกองทุนเป็นอำนาจของประธานาธิบดีที่จะต้องกระทำตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 111 ซึ่งรวมถึง<sup>11</sup>

- (1) ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากผลกระทบทั้งระยะสั้น ระยะยาวที่เกิดจากการที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย อันเป็นผลจากการปล่อยวัตถุที่มีอันตราย
- (2) ค่าใช้จ่ายที่รัฐสูญเสียไปเพื่อการบูรณะฟื้นฟู สร้างใหม่ทดแทนซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย ถูกทำให้เสียหาย หรือสูญเสียไปอันเป็นผลจากการปล่อยวัตถุมีพิษ
- (3) ค่าใช้จ่ายตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ใช้ในโครงการเพื่อพิสูจน์ วิจัย บังคับใช้กฎหมายหรือระงับการกระทำเกี่ยวกับการปล่อยวัตถุที่มีอันตราย
- (4) ค่าใช้จ่ายในการศึกษาทางระบาดวิทยา การช่วยเยียวยาบุคคลที่มีการขึ้นทะเบียนว่าได้รับพิษภัยจากวัตถุที่มีอันตราย เพื่อให้มีการศึกษาผลต่อสุขภาพในระยะยาว และทำการตรวจวินิจฉัยโรคเพื่อที่จะศึกษาว่าบุคคลเหล่านั้นที่อยู่ในกลุ่มประชากรที่ได้รับพิษภัยจากวัตถุที่มีอันตรายที่มีการปล่อยหรือสงสัยว่าจะมีการกระจายออกมาจะได้รับอันตรายจากโรคที่มีการพักตัวในระยะยาวหรือไม่
- (5) ค่าใช้จ่ายในการติดตั้งอุปกรณ์เครื่องมือตามที่มีกฎหมายบัญญัติบังคับไว้
- (6) ค่าใช้จ่ายในโครงการที่มุ่งคุ้มครองสุขภาพและสวัสดิภาพของลูกจ้างที่ต้องทำงานเกี่ยวกับวัตถุที่มีอันตราย ซึ่งโครงการนี้เป็นโครงการร่วมระหว่าง EPA กับ สถาบันคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพในการประกอบอาชีพแห่งชาติ (the National Institute for Occupational Safety and Health)

กฎหมายนี้ได้มีบทบัญญัติที่ละเอียดมาก วิทยานิพนธ์นี้ได้นำมากล่าวเฉพาะบางประเด็นเท่านั้น

<sup>11</sup> Ibid., pp. 719-720.

## การจัดตั้งเงินกองทุนทดแทนตามกฎหมายญี่ปุ่น

การจัดตั้งเงินกองทุนทดแทนตามกฎหมายญี่ปุ่น เป็นผลมาจากการบัญญัติกฎหมาย

The Law for Compensation of Pollution Related Health Injury enacted in 1973<sup>12</sup> กฎหมายฉบับนี้เป็นผลมาจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ญี่ปุ่นเผชิญอยู่ระหว่างปี 1950-1970 ซึ่งญี่ปุ่นมิได้เตรียมรับมือกับโรคที่จะมากับภาวะมลพิษในช่วงเวลานั้น รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นมุ่งที่ปัญหาเศรษฐกิจ ฝ่ายวิทยาศาสตร์เองก็มิได้ให้ความสนใจ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่มีความรู้ความชำนาญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคนิคที่จะนำมาให้ความช่วยเหลือ หน่วยงานของรัฐเพิ่งจะตื่นตัวภายหลังมีการประท้วงคัดค้าน

เริ่มแรกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ให้ความช่วยเหลือก่อน จากประวัติศาสตร์เรื่องนี้พบว่า ผู้บริหารเมือง Kumamoto ได้เป็นผู้เริ่มสนใจความพยายามในปี 1958 และต่อมาผู้บริหารเมือง Niigata ได้พยายามให้ความช่วยเหลือผู้ป่วยด้วยโรคมินามาตะ ในปี 1960 และเมืองอื่น ๆ ที่เกิดปัญหามลพิษก็มีรูปแบบการช่วยเหลือที่มีการพัฒนาโดยลำดับ การให้ความช่วยเหลือมีหลายรูปแบบ แม้ว่าการให้ความช่วยเหลือทุกอย่างจะเป็นไปเพื่อช่วยเหลือในการรักษาพยาบาล เช่นในกรณีเมือง Niigata ได้ให้ความช่วยเหลือโดยให้ยืมเงินทุนโดยไม่เก็บดอกเบี้ยหรือเก็บดอกเบี้ยต่ำและผ่อนส่งระยะยาว กรณีเมือง Toyama ได้ลดภาษีเงินได้ที่รัฐบาลท้องถิ่นเรียกเก็บ เมือง Takaoka ได้ลดภาษีทรัพย์สิน การเยียวยาทางการเงินก็มีหลายรูปแบบ เช่นกรณีเมือง Nanyo และเมือง Takaoka เทศบาลได้รับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด กรณีเมือง Niigata ได้มีการร่วมกันรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลาง จังหวัด และหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่จะช่วยเหลือผู้ป่วย กรณีเมือง Yokkaishi และเมือง Toyama บริษัทที่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษได้ร่วมจัดตั้งกองทุนกับรัฐบาลกลาง จังหวัด และเทศบาล

<sup>12</sup>สรุปประเด็นสำคัญจาก Gresser, Fujukura and Morishima, Environmental Law in Japan (U.S.A. : The Alpine Press, Inc., pp. 285-300.

โครงการให้ความช่วยเหลือเหล่านี้มีข้อจำกัดมากมายขึ้นอยู่กับความตระหนักยอมรับของทางราชการเกี่ยวกับโรคที่เป็นผลมาจากภาวะมลพิษ และผู้ป่วยที่ได้รับการรับรองแล้วเท่านั้นที่จะได้รับความช่วยเหลือ ซึ่งบางครั้งก็เกินไปโดยไม่เจตนา จากการที่รัฐบาลโรงงานอุตสาหกรรม และความสนใจของประชาชนที่เข้ามามีส่วนประสานกับสภาพปัญหาที่เกิดจากโรคที่เป็นผลมาจากภาวะมลพิษกับความทุกข์ทรมานของผู้ป่วยมีส่วนบีบบังคับให้ผู้บริหารระดับท้องถิ่นเข้ามารับผิดชอบในการแก้ไขเยียวยาและผลักดันให้กระบวนการบริหารมีการเคลื่อนไหวที่ละน้อยอย่างมองเห็นไม่ชัดเจน จนเกิดเป็นโครงการเพื่อการทดแทนความเสียหายระดับชาติ

การพัฒนาระบบการเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายบริหารที่กระทำในระดับชาตินี้มีมาโดยลำดับ เริ่มแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้คิดหาวิธีการหลายอย่าง ต่อมาได้มีการตรากฎหมายฉบับแรกที่บัญญัติเพื่อกำหนดมาตรการในเยียวยาช่วยเหลือผู้ป่วย คือกฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเพื่อการเยียวยาโรคที่เกิดจากภาวะมลพิษ ปี 1969 (The Law for Special Measures for the Relief of Pollution-Related Diseases) กฎหมายฉบับนี้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาลเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือไม่ แต่ไม่คลุมถึงเรื่องการประกันสังคม ไม่คลุมถึงเรื่องความทุกข์ทรมานหรือการสูญเสียความสามารถ โรคที่จะได้รับการช่วยเหลือก็มีจำกัดได้แก่ โรคพิษจากสารปรอท โรคพิษจากแคดเมียม โรคที่เกิดกับปอด 4 โรคภายในแผนการดำเนินงานยกกาอิชิ โรคเรื้อรังจากพิษสารหนู การบริหารตามระบบนี้ผลักการะให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานระดับท้องถิ่น

ในปี 1972 เหตุการณ์ภายนอกประเทศคือ การจัดประชุมของสหประชาชาติที่กรุงสตอกโฮล์ม และการที่ญี่ปุ่นยอมรับหลัก "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays)" ของ OECD ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในญี่ปุ่นจากแนวความคิดในการเยียวยา (national relief) เป็นแนวความคิดในการทดแทนความเสียหาย (national compensation)

จากการที่ศาลนำหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดมาใช้ โดยนำหลักระบาควิทยามาช่วยในการพิจารณาปัญหาประกอบกับแรงผลักดันจากภายนอกประเทศ ทำให้ฝ่ายบริหารต้องเข้า

ดำเนินการ รัฐบาลได้ขยายความคิสู่วิถีทางทางการเมือง ชักชวนผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ที่ต้องให้จ่ายเงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอันตรายที่เกิดจากภาวะมลพิษ

ในฤดูใบไม้ผลิ ปี 1972 รัฐบาลนาย sato ได้ผ่านร่างกฎหมายฉบับหนึ่งสู่สภา Diet และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรง ระหว่างการพิจารณาของสภา Diet ใน เดือนมิถุนายน 1973 รัฐบาลได้โจมตีเรื่องการใช้หลักความรับผิดชอบที่เด็ดขาดว่า ทำให้หลัก กฎหมายแพ่งเรื่องละเมิดซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการกระทำโดยประมาทผิดเพี้ยนไป หลักกฎหมาย ใหม่นี้ควรนำมาใช้เฉพาะในกรณีความเสียหายเกิดจากภาวะมลพิษในอากาศ และน้ำเท่านั้น การนำหลักกฎหมายนี้มาใช้อย่างกว้างขวางควรถือว่าเป็น เรื่องที่ไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย ละเมิด ซึ่งการเยียวยาโดยคำสั่งห้ามชั่วคราวและการเยียวยาประการอื่น ๆ ก็เพียงพอแล้ว และการใช้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นการขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่าง รุนแรงจากประชาชนและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ทำให้หลัก "ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย" เป็น อารูให้รัฐบาลผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมาย

แม้ว่าพรรคฝ่ายค้านจะพ่ายแพ้ในการเสนอกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบที่เด็ดขาด แต่การโต้แย้งในสภา Diet ปี 1972 มีอิทธิพลอย่างมากที่ทำให้เกิดความต้อการที่จะให้มี ระบบการทดแทนแห่งชาติขึ้น ฝ่ายค้านได้ชี้ประเด็นว่าแม้แต่รัฐบาลก็ยังยอมรับหลักความรับผิดชอบ เด็ดขาด ฝ่ายค้านกล่าวถึงปัญหาขณะนั้นว่า พบว่า

ประการแรก คือหลักความรับผิดชอบที่เด็ดขาดได้นำมาใช้กับคดีใหม่ ๆ เกี่ยวกับ ความเสียหายจากภาวะมลพิษเท่านั้น ยังมีผู้เสียหายจำนวนไม่น้อยไม่ได้รับความช่วยเหลือ

ประการที่ 2 ผู้เสียหายจากมลพิษต้องรับภาระการพิสูจน์ ทำให้ล่าช้ามาก ต้องสูญเสียค่าใช้จ่าย มีความยากลำบากในการพิสูจน์ มีปัญหาทางเทคนิคและวิทยาศาสตร์ และมีปัญหากรณีที่มีการฟ้องร้องจำเลยหลาย ๆ คน

ประการที่ 3 แม้ว่าจะมีชณะก็ไม่แน่ว่าผู้เสียหายจะได้รับการชดใช้ ค่าเสียหายจากฝ่ายจำเลยที่ต้องรับผิดชอบ (โดยเฉพาะในคดีที่จำเลยเป็นบริษัทขนาดกลางหรือ ขนาดเล็ก)

ประการที่ 4 คือการประกันภัยเกี่ยวกับภาวะมลพิษยังไม่มี ในขณะที่กฎหมายประกันภัยเพียงแต่ปฏิบัติต่อปัญหามลพิษในลักษณะของอุบัติเหตุที่เกิดจากการทำงานประจำวันเท่านั้น

การวิพากษ์วิจารณ์ของพรรคฝ่ายค้านไดโนมนาวจิตใจให้ฝ่ายรัฐบาลยอมรับเอาหลักความรับผิดชอบที่เด็ดขาดมาบัญญัติในกฎหมาย และมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยค่าทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย อันเนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (The Law for Compensation of Pollution Related Health Injury enacted in 1973) ประกาศออกใช้เมื่อเดือนตุลาคม ปี 1973 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายสมบูรณ์ในเดือนกันยายน 1974

กล่าวโดยสรุปได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารเพื่อการเยียวยาความเสียหายโดยไม่ผ่านกระบวนการของศาล ผู้ที่จะได้รับการทดแทน ต้องเป็นผู้ที่เจ้าหน้าที่ปกครองและแพทย์ของรัฐบาลได้พิจารณาออกคำรับรองแล้วว่า ต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายฉบับนี้ เงินกองทุนนี้จะจ่ายให้กับบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเฉพาะ เพื่อความเสียหายแกสุขภาพอนามัย ชีวิตหรือความพิการของผู้ได้รับความเสียหายเท่านั้นไม่รวมถึงความเสียหายต่อทรัพย์สิน ดังนั้นหากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินผู้เสียหายต้องดำเนินการเรียกร้องผ่านกระบวนการของศาลตามหลักกฎหมายที่มีอยู่ต่อไป เช่นเดิม

เงินกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย อันเนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ มีแหล่งเงินได้ 3 แหล่งด้วยกันคือ

1. รัฐบาล โดยรัฐบาลเรียกเก็บภาษีจากผู้ก่อภาวะมลพิษ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ แหล่งที่กอมลสารที่เคลื่อนที่ได้ เช่น ภาษีรถยนต์ตามน้ำหนักของรถ แหล่งที่เคลื่อนที่ไม่ได้ เช่น พวกรถโรงงานที่ปล่อยควัน ฝุ่นละอองจากปล่องโรงงาน จะใช้จ่ายสำหรับโรคที่เกิดจากมลภาวะทางอากาศทุกชนิดโดยไม่ระบุเฉพาะเจาะจงว่าเป็นโรคใด
2. จากแหล่งที่ปล่อยมลสารที่ทำให้เกิดโรคมางโรคที่มีการระบุโดยเจาะจง ซึ่งกรณีนี้ส่วนใหญ่เป็นโรคที่เกิดจากภาวะมลพิษทางน้ำ
3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากค่าทดแทนตามกฎหมายนี้ได้แก่ ผู้เสียหายจากโรคอันเนื่องมาจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ซึ่งผู้นั้นได้เคยอาศัยหรือเคยทำงานหรือแม้ปัจจุบันยังอยู่ในเขตกำหนดนั้น

โดยเจ้าหน้าที่ปกครองและแพทย์ของรัฐบาลได้พิจารณาออกคำรับรองแล้วว่า ผู้นั้นอยู่ใน  
ขอบเขตแห่งกฎหมายว่าด้วยการทดแทนกฎหมายที่กำหนดค่าทดแทนเป็นเงินซึ่งแบ่งได้เป็น  
7 ประเภท (มาตรา 3) ได้แก่

- 1) ค่าทดแทนในการบำบัดรักษาเพื่อประโยชน์ในทางการแพทย์ และ  
เงินค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลอย่างอื่น ๆ
- 2) เงินชดเชยประโยชน์ที่ควรได้รับ
- 3) เงินที่จะจ่ายให้กับผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่ (เป็นรายเดือน)
- 4) เงินก่อนที่จะจ่ายแก่ผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่
- 5) เงินทดแทนแก่เด็ก
- 6) เงินที่จะจ่ายให้เพื่อการรักษาพยาบาล (ต่อเนื่อง)
- 7) ค่าปลงศพ

คณัยศ ศรลัมพ์ ได้สรุปและจำแนกค่าทดแทนทั้ง 7 ประเภท สรุปเหลือเพียง  
4 ประเภทคือ<sup>13</sup>

ประการแรก ได้แก่เงินค่าทดแทนในการบำบัดรักษาเพื่อประโยชน์ทางการแพทย์  
หมายถึง การใช้จ่ายทั้งหลายทางการแพทย์ที่เกี่ยวข้องกับโรคที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ  
โดยตรง รวมทั้งเงินค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ อื่น ๆ ซึ่งครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการรักษา  
พยาบาลในฐานะคนไข้ในหรือคนไข้นอก ของโรงพยาบาลรวมถึงค่าเดินทางเพื่อมารับการ  
รักษาด้วย

ประเภทที่สอง ค่าทดแทนความพิการ (Disability Compensation) ผู้ที่  
จะได้รับประโยชน์จากค่าทดแทนประเภทนี้ต้องมีอายุ 15 ปีขึ้นไป และได้รับการรับรองจาก  
เจ้าหน้าที่แล้วว่าป่วยเป็นโรคที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ค่าทดแทนจะจ่ายเป็นรายเดือน  
จำนวนเงินที่จ่ายขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างอายุ-เพศ และชั้น (class) ของผู้เสียหาย  
ผู้เสียหายแบ่งเป็น 4 ชั้น แต่ละชั้นจะมี "อัตราส่วนของชั้น (coverage rate)" โดยเฉพาะ

<sup>13</sup> คณัยศ ศรลัมพ์, "ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ," หน้า 155-158.

ของชั้นนั้น ผู้เสียหายชั้นพิเศษได้แก่ ผู้เสียหายที่พิการไม่สามารถทำงานได้และสูญเสีย การดำรงชีวิตประจำวันโดยปกติอย่างสิ้นเชิง อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 100 เปอร์เซ็นต์ ผู้เสียหายชั้นที่ 1 ได้แก่ผู้เสียหายที่พิการจนไม่สามารถทำงานหรือประกอบวิชาชีพของตน อย่างปกติได้ อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 80 เปอร์เซ็นต์ ผู้เสียหายชั้นที่ 2 ได้แก่ ผู้เสียหายที่พิการบางส่วนและถูกจำกัดให้ทำงานได้เฉพาะบางอย่างและไม่สะดวกในการ ดำรงชีวิต อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 50 เปอร์เซ็นต์ ผู้เสียหายชั้นที่ 3 ได้แก่ผู้เสียหายที่ พิการมีอุปสรรคในการทำงานและในการดำรงชีวิตประจำวันบางอย่างอันเป็นการเล็กน้อย อัตราส่วนของชั้นนี้เท่ากับ 30 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งถ้าผู้เสียหายที่พิการตาย ค่าทดแทนนี้จะจ่าย เป็นรายเดือนให้แก่ทายาทหรือผู้ซึ่งผู้ตายได้ระบุไว้เป็นระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี หรือถ้าหาก ทายาทหรือบุคคลดังกล่าวต้องการให้จ่ายรวมยอดครั้งเดียวก็ได้

ประการที่สาม เงินค่าทดแทนสำหรับเด็ก ผู้ที่ได้รับประโยชน์คือ บุคคลที่มีอายุ ต่ำกว่า 15 ปี ลงมา และได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่แล้ว ในการพิจารณาจำนวน ค่าทดแทนให้อยู่ในดุลพินิจของกรรมการเจ้าหน้าที่ โดยต้องพิจารณาถึงความยากลำบากใน การดำรงชีวิตของเด็ก การหยุดชะงักในการศึกษาเล่าเรียนและความเจริญเติบโต ความยุ่งยากในการเลี้ยงดู และขอพิจารณาอื่น ๆ

ประเภทที่สี่ ค่าใช้จ่ายในการปลงศพ เมื่อผู้เสียหายได้รับการรับรองจาก เจ้าหน้าที่แล้วว่าตายด้วยโรคภัยที่ระบุไว้ ผู้ซึ่งได้จัดให้การปลงศพจะได้รับการชดเชยค่าใช้จ่าย อันจำเป็นในการปลงศพนั้น ในอัตราเท่าที่จ่ายไปจริงแต่ไม่เกินอัตราในกฎหมาย

บทบัญญัติของกฎหมาย Law for the Compensation of Pollution Related Health Injury นี้ได้กำหนดให้แหล่งอุตสาหกรรมใด ซึ่งใช้สารอันอาจก่อให้เกิด สิ่งแวดล้อมเป็นพิษในการประกอบกิจการหรือบริเวณพื้นที่ใด ซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย ต้องถูกจัดใหม่หรือจัดให้มีการ เรียกเก็บ เงินอันอยู่ในลักษณะที่จ่ายสมทบร่วมกัน เสมือนเบี้ยประกันภัย และแหล่งอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งอาจก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษต้อง จ่ายเงินตามเกณฑ์ที่ระบุไว้ในกฎหมายเข้าสมทบในรูปของ "กองทุนเพื่อสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ" (pollution load levies) โดยให้สมาคมกองทุนทดแทนความเสียหายอันเกิดจาก



ภาวะมลพิษ (The Pollution Related Health Damage Compensation Association) เป็นผู้เก็บรักษาเงินและดำเนินการเพื่อพิจารณาจ่ายเงินนี้ในการแก้ไขสภาพสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ โดยถือว่าเป็น "ความรับผิดชอบร่วมกัน" ของบรรดาผู้ก่อให้เกิดและ/หรืออาจก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ (. . . a principle of "Collective responsibility" for all polluters . . .) ในอันที่จะขจัดสภาพการณ์แห่งปัญหาและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายร่วมกัน อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็มีหลักเกณฑ์มุ่งที่จะให้แหล่งอุตสาหกรรมลดการปล่อยสารมลพิษ (decrease in pollution discharges) ออกสู่สิ่งแวดล้อมหรือให้ใช้วิธีดำเนินการทั้งหลายอื่นเพื่อมิให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษเกิดขึ้นในประชาคม โดยกำหนดให้มีอัตราลดหย่อนสำหรับการจัดเก็บเงินดังกล่าวนี้ด้วย หากปรากฏว่าในบริเวณหรือแหล่งอุตสาหกรรมซึ่งได้ถูกจัดเก็บเงินไปนั้นสภาพสิ่งแวดล้อมเป็นพิษมิได้เกิดขึ้นหรือมีสภาพสิ่งแวดล้อมเป็นพิษน้อยลง<sup>14</sup>

เมื่อผู้เสียหายได้รับความเสียหายเดือดร้อนจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และต้องการได้รับการรับรองหรือรับเงินทดแทนความเสียหายต่าง ๆ ตามกฎหมายนี้ให้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรีแห่งเมืองที่มีประกาศระบุว่าเข้าหลักเกณฑ์ของกฎหมาย สมาคมกองทุนทดแทนความเสียหายอันเกิดจากภาวะมลพิษจะเป็นผู้พิจารณาดำเนินการ ถ้าผู้เสียหายไม่พอใจมีสิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีอาจยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ (The Pollution - Related Health Damage Compensation Grievance Board) ผู้ภาวะมลพิษเองก็มีสิทธิร้องต่อผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อม (Director General of the Environment Agency) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรมให้ทบทวนการกระทำหรือการวินิจฉัยสั่งการได้

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 158-159.

<sup>15</sup> Gresser, Fujikura and Morishima, Environmental Law in Japan, p. 290.

กองทุนทดแทนนี้จะช่วยลดภาระในการพิสูจน์สาเหตุของโรค เป็นหน้าที่ของ  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะทำการพิสูจน์กันเอง

กระบวนการพิจารณาทางด้านการบริหารเพื่อเรียกร้องให้มีการชดเชยค่าทดแทน<sup>16</sup>

ปัญหาที่ผู้ประสบในช่วงต้นและกลางทศวรรษ 1960 คือมีการร้องเรียนต่อ  
หน่วยงานรัฐบาลระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นมาก เมื่อผลการร้องเรียน  
ไม่เป็นที่พอใจ ประชาชนก็หันไปพึ่งความยุติธรรมทางศาล ในช่วงปลายทศวรรษปี 1960  
รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้เสนอกฎหมายที่มีแนวความคิดตามหลัก  
ความรับผิดชอบเด็ดขาดต่อสภา Diet ซึ่งทำให้ถูกโจมตีมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นมาก รัฐบาลจึง  
พยายามพิจารณาหาวิธีการที่จะยุติปัญหาและช่วยเหลือด้านการเงิน ท้ายที่สุดก็ออกเป็นกฎหมาย  
Basic Law ปี 1967 ภายหลังจากบัญญัติกฎหมายนี้แล้ว รัฐบาลได้ให้ความสนใจอย่าง  
จริงจังกับระบบใหม่ที่อยู่นอกกระบวนการศาลในการระงับปัญหามลภาวะ อันเกิดจากเหตุผล  
หลายประการ มีนักวิชาการในขณะนั้นแสดงความคิดเห็นว่าศาลอาจไม่ใช่สถาบันที่เหมาะสม  
ที่สุดในการเข้าจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหามลภาวะ เพราะข้อโต้แย้งต่าง ๆ มักเป็น  
ประเด็นที่ยากและซับซ้อน มีอยู่บ่อย ๆ ที่การระบุผู้ใดก่อภาวะมลพิษทำได้ยาก อันตรายที่  
ผู้เสียหายได้รับก็มีแตกต่างกันมาก มีขอบเขตทางด้านภูมิศาสตร์กว้างขวางต้องเกี่ยวข้องกับ  
คนจำนวนมาก สาเหตุของปัญหามักเกี่ยวข้องกันกับปัญหาทางวิทยาศาสตร์ตามความเห็นของ  
นักวิชาการเหล่านี้เห็นว่าศาลควรที่จะพิจารณาคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับความเสียหาย  
ที่เกิดกับผู้เสียหายที่มีจำนวนไม่มาก โดยทฤษฎีแล้วการเจรจาไกล่เกลี่ย (mediation)  
น่าจะเป็นวิธีที่ง่าย สิ้นเปลืองน้อย และใช้เวลาในการพิจารณาการเยียวยาไม่มากนัก  
วิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยจะช่วยลดภาระในการพิสูจน์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ  
และผล เรื่องการคาดหมายล่วงหน้าอย่างวิญญูชน (foreseeability) และหน้าที่ใช้  
ความระวัง (duty of care) ตามหลักกฎหมายแพ่ง ประการสุดท้าย คือ รัฐบาลต้องการ  
คุ้มครองสิทธิอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะควบคุมปัญหามลพิษ เจ้าหน้าที่ของรัฐพากันรู้สึก  
หวาดหวั่นว่า สักวันหนึ่งศาลและผู้เสียหายจะใช้ปัญหาข้อโต้แย้งเรื่องมลพิษเป็นอำนาจในการ

<sup>16</sup> Ibid., p. 325.



ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยการจัดการกับ  
ปัญหาข้อพิพาท (The Dispute Law) ในปี 1972 มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้  
ให้มีการแต่งตั้งหน่วยงานบริหารที่เป็นอิสระ คือ คณะกรรมการกลางเพื่อการทบทวนเกี่ยวกับ  
ปัญหามลพิษ (the Central Pollution Review Committee)

กฎหมายว่าด้วยการจัดการกับข้อพิพาทนี้ ได้สร้างระบบย่อยซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ  
ขึ้น 3 หน่วยงาน คือ หน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน (a citizen's  
Complaint Referral Service) คณะกรรมการพิจารณาทบทวนปัญหามลพิษระดับท้องถิ่น  
(a Local Pollution Review Board) ซึ่ง 2 หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่น  
และคณะกรรมการกลางระงับข้อพิพาท (a Central Dispute Coordination)

ระบบรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน จะมีที่ปรึกษาารับเรื่องราวร้องทุกข์ของ  
ประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายบังคับของท้องถิ่นนั้น คณะที่ปรึกษาเหล่านี้จะทำ  
หน้าที่ครอบคลุมถึงจังหวัดและเมืองใหญ่ ๆ ที่มีประชาชนมากกว่า 100,000 คน คณะกรรมการ  
จะให้คำปรึกษาแก่ประชาชน สืบสวนเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับมลพิษ ให้คำแนะนำและเสนอแนะ  
แนวทางและอาจแจ้งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา รวมตลอดถึงอาจใช้มาตรการอื่น ๆ  
ที่จำเป็นเพื่อการระงับปัญหา ที่ปรึกษาเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งชั้นยศต่ำ ๆ  
ในหน่วยงานของท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ที่มีระดับสูงสุดคือหัวหน้าหน่วยงานนั้น ที่ปรึกษานี้จะได้รับ  
การว่างให้ทำงานเต็มเวลาและทำงานสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม  
ภาวะมลพิษในท้องถิ่นนั้น

ส่วนคณะกรรมการพิจารณาทบทวนปัญหามลพิษระดับท้องถิ่นจะแยกจากระบบการรับ  
เรื่องราวร้องทุกข์ ระบบที่ปรึกษามีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาหาความจริงเกี่ยวกับความทุกข์ร้อน  
ของประชาชน แต่คณะกรรมการนี้มีจุดมุ่งหมายที่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยยุติปัญหาข้อขัดแย้งเล็ก ๆ น้อย ๆ  
คณะกรรมการนี้มีอำนาจในการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันระหว่างเอกชนกับ  
รัฐบาล คณะกรรมการนี้มีอำนาจที่จะใช้วิธีไกล่เกลี่ย ประนีประนอม และวิธีการวินิจฉัยโดย

อนุญาโตตุลาการ (mediation, conciliation and arbitration)<sup>17</sup> ซึ่งคณะกรรมการนี้จะไม่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจกึ่งวินิจฉัยชี้ขาด (quasi-arbitral determinations) เช่น คณะกรรมการกลาง<sup>18</sup> ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะเข้าร่วมในคณะกรรมการพิจารณาปัญหาารวมระหว่างจังหวัด (a Joint Prefectural Review Board) เมื่อข้อพิพาทนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดมากกว่า 1 จังหวัด

คณะกรรมการพิจารณาบททวนประกอบด้วยกรรมการ 9-15 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของที่ประชุมสภาจังหวัด ส่วนใหญ่กรรมการเหล่านี้จะเป็นศาสตราจารย์ทางกฎหมาย อดีตผู้พิพากษา และนายความมีข้อกำหนดมิให้เปิดเผยข้อมูลที่ได้จากการทำงานตามหน้าที่ในอดีต แม้ว่าจะเป็นการเปิดเผยภายหลังจากที่เกษียณหรือออกจากงานในหน้าที่นั้นแล้ว และจะต้องไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในพรรคการเมือง หรือมีบทบาทสำคัญในกิจกรรมทางการเมือง

ส่วนคณะกรรมการกลางระงับข้อพิพาทเป็นหน่วยงานบริหารที่เป็นอิสระประกอบด้วยกรรมการ 6 คน และมีประธานกรรมการ 1 คน เนื่องจากคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (semi judicial body) จึงต้องวางตัวเป็นกลางและเป็นอิสระ คณะกรรมการจะทำหน้าที่พิจารณา จัดทำบัญชีรายชื่อหน่วยงานบริหารที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลซึ่งจะได้เข้ามามีส่วนทำงานร่วมกัน แสดงความคิดเห็นให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคต่อหน่วยงานบริหารที่สนใจ และร้องขอให้หน่วยงานอื่น ๆ หน่วยงานธุรกิจ นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ ทำการวิจัยปัญหาเฉพาะเรื่อง หรืออาจจะทำวิจัยเสียเองก็ได้ เช่น ตามกฎหมาย the Law for the Establishment of a Pollution Coordination Committee มาตรา 18 คณะกรรมการอาจตั้งผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากถึง 30 คน เพื่อทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาความรู

<sup>17</sup> mediation เป็นวิธีที่เป็นทางการน้อยที่สุด conciliation มีลักษณะเป็นทางการมากกว่า mediation ดู Gresser, Fujikura and Morishima, เรื่องเดียวกัน, หน้า 328.

<sup>18</sup> หมายถึง a Central Dispute Coordination Committee

ทางด้านเทคนิคระดับสูง คณะกรรมการมีอำนาจแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทเรื่องภาวะมลพิษ และเสนอขอสรุปต่อนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าหน่วยงานบริหารที่เหมาะสม

คณะกรรมการกลางมีอำนาจใช้วิธีไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและวิธีการวินิจฉัยโดยอนุญาโตตุลาการ เพื่อที่จะใช้ดุลพินิจถึงวินิจฉัยชี้ขาด และมีอำนาจในการค้นหาความจริงและสอบสวนปัญหาเฉพาะเรื่องใด เช่นอาจจะให้คู่กรณีที่มีข้อพิพาทกันเสนอพยานหลักฐานใด ในคดีที่ร้ายแรง คณะกรรมการกลางมีอำนาจริเริ่มการพิจารณาหาข้อยุติปัญหาที่มีการพิพาทกันได้เอง โดยไม่ต้องให้มีการร้องขอจากคู่กรณี ในการใช้ดุลพินิจตัดสินปัญหา คณะกรรมการมีอำนาจที่จะอนุญาตให้เอกชนที่ได้รับความเสียหาย แต่มิได้เข้ามาเป็นคู่กรณีแต่แรกเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาปัญหาที่มีการพิพาทกันนั้นได้

วิธีการตามกฎหมาย The Dispute Law นี้ช่วยให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายซึ่งมักเป็นฝ่ายที่ตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ในการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับผู้เชี่ยวชาญและข้อมูลทางเทคนิค วิธีการตามกฎหมายนี้ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายให้แก่คู่กรณีได้เป็นอย่างมาก เช่นคู่กรณีไม่ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในกระบวนการตรวจวิเคราะห์ของผู้เชี่ยวชาญ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของคนกลางที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนีประนอมปัญหา ส่วนค่าใช้จ่ายตอบแทนให้แก่ทนายความในกรณีที่มีการเจรจาประนีประนอมกัน (a conciliation proceeding) โดยปกติก็เป็นค่าใช้จ่ายเพียงเล็กน้อย การใช้วิธีการทางด้านการบริหารเหล่านี้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยเฉพาะปัญหาที่มีการพิพาทระดับท้องถิ่น ปัญหาที่ไม่รุนแรงและสามารถจัดการได้โดยไม่ยากนัก ซึ่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญที่ทำให้งานนี้ประสบความสำเร็จ

#### แนวความคิดทางกฎหมายของไทย

ตามแนวความคิดทางกฎหมายของไทย หลักกฎหมายที่จะนำมาใช้เรียกค่าเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุพิษนั้นคือ หลักกฎหมายในเรื่องละเมิด ซึ่งยังคงต้องอาศัยหลักดั้งเดิม คือผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ฟ้องร้องจะต้องนำสืบให้ได้ว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏแก่ตนนั้นครบองค์ประกอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ซึ่งได้กล่าวถึงสภาพปัญหาบางอย่างแล้ว โดยเฉพาะปัญหาการพิสูจน์องค์ประกอบเรื่องความประมาทเลินเล่อและการพิสูจน์

ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลตามหลักดั้งเดิม นักกฎหมายไทยหลายท่านได้แสดงแนวความคิดเห็นว่า ควรที่จะนำหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดมาใช้ให้กว้างขวางขึ้น ขณะนี้เรามีการนำหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดมาใช้อย่างจำกัด กฎหมายไทยได้นำหลักความรับผิดชอบเด็ดขาดบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 437 ซึ่งบัญญัติว่า "บุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของคนที่ทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้น จะต้องรับผิดชอบเพื่อความปลอดภัยอันเกิดแต่ทรัพย์สินนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง" ซึ่งหากมีการฟ้องร้องตามกฎหมายมาตรานี้ ผู้เสียหายมีภาระทางพิสูจน์เพียงว่าตนได้รับความเสียหายจากทรัพย์สินอันตรายนั้น และทรัพย์สินนั้นจำเลยเป็นผู้ครอบครองก็เพียงพอแล้ว ไม่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออีก ซึ่งทำให้ภาวะการพิสูจน์ของผู้เสียหายเบาลง

ปัญหาสำหรับเรื่องวัตถุมีพิษ คือ วัตถุมีพิษบางประเภทถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ เช่น ประเภทที่ไวไฟ ประเภทที่มีฤทธิ์กัดกร่อน เป็นต้น และบางประเภทเป็นทรัพย์สินอันตรายโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ เช่น พกยาฆ่าแมลงต่าง ๆ แต่กฎหมายนี้บัญญัติให้เฉพาะผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายเท่านั้นที่จะต้องรับผิดชอบ ถ้าผู้ผลิตผลิตแล้วส่งออกจำหน่ายหมด ผู้ผลิตก็พ้นความรับผิดชอบตามมาตรานี้ และถ้าผู้เสียหายยินยอมนำทรัพย์สินอันตรายหรือวัตถุมีพิษมาใช้เอง เช่น มีคนงานลักเอายาฆ่าแมลงที่นายจ้างมีไว้เพื่อขายหรือจำหน่ายมาดื่มกิน เข้าไปถึงแก่ความตาย ความเสียหายที่ผู้ตายได้รับเกิดเพราะความผิดของผู้ตายเอง ทายาทของผู้ตายจะมาฟ้องร้องให้นายจ้างรับผิดชอบเพราะเป็นผู้ครอบครองวัตถุมีพิษหรือทรัพย์สินอันตรายไม่ได้ บทกฎหมายนี้เป็นการสันนิษฐานความผิดในส่วนของผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตราย โดยไม่คำนึงถึงว่าเขาจงใจหรือได้ประมาทเลินเล่อในการที่ทรัพย์สินนั้นก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อผู้อื่นหรือไม่ นอกจากนี้ แม้เราจะมีบทสันนิษฐานเป็นคุณแก่โจทก์ คือหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 422 ซึ่งถ้าใช้ประโยชน์จากบทบัญญัติมาตรานี้ ผู้เสียหายต้องคำนึงถึงปัญหาการตีความว่าพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวัตถุมีพิษนั้นเป็นบทกฎหมายอันมีที่ประสงค์จะปกป้องคุ้มครองผู้อื่นหรือไม่ ถ้าใช่การฝ่าฝืนพระราชบัญญัติต่าง ๆ เหล่านั้นจะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นผู้ผิด คือถูกสันนิษฐานโดยปริยายว่ากระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายได้ และถ้าผู้เสียหายสามารถพิสูจน์ถึง

ความเสียหายอันเป็นผลจากการฝ่าฝืนเช่นนั้นได้ ผู้ที่ฝ่าฝืนก็ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย มาตรา 420 แต่อย่างไรก็ดียังไม่มีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานในเรื่องนี้

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว นักกฎหมายที่สนใจปัญหาสิ่งแวดล้อม จึงมีแนวความคิดที่ต้องการที่จะให้มีการจัดตั้งระบบ "เงินกองทุนทดแทนความเสียหายอันเกิดจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ" โดยแหล่งที่มาแห่งเงินกองทุนนั้นจะได้มาอย่างไรนั้น มีผู้แสดงความคิดเห็นไว้ดังนี้

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์<sup>19</sup> แสดงความคิดเห็นว่า เงินกองทุนทดแทนนั้นเป็นเงินที่ประกอบด้วย

(1) เงินที่เจ้าของโรงงานจ่ายสมทบ จำนวนของเงินจะมากหรือน้อย เป็นไปตามประเภทของกิจการที่จะก่อพิษมากหรือน้อย ซึ่งจะต้องกำหนดระเบียบและวิธีการ เมื่อผู้ขอจัดตั้งโรงงานได้มาขอดำเนินกิจการอุตสาหกรรม

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้า

(4) ดอกผลเงินกองทุนทดแทนและให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารกิจการกองทุนดังกล่าว โดยได้มีการเทียบเคียงกับกองทุนเงินทดแทนตามกฎหมายแรงงาน

ส่วนคณิศร ศรีรัตน์<sup>20</sup> เสนอความเห็นเห็นว่าแหล่งเงินที่นำมาสมทบกองทุนนั้นได้รับจาก

(1) การเรียกเก็บจากแหล่งอุตสาหกรรมและแหล่งพาณิชย์กรรม

(2) จากเงินงบประมาณแผ่นดินของรัฐ

(3) เงินซึ่งผู้มีจิตศรัทธาบริจาค

โดยให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพ และอาชีพต่าง ๆ

<sup>19</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, "กองทุนทดแทนสิ่งแวดล้อม," วารสารกฎหมาย 4 (มกราคม - เมษายน 2521) : 87-90.

<sup>20</sup> คณิศร ศรีรัตน์, "คำทดแทนกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ," หน้า 173-186.

เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาการจ่ายเงินทดแทนจากกองทุนนี้ เช่นให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน  
คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ นักวิทยาศาสตร์ แพทย์ นักกฎหมาย และ  
นักสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ซึ่งคณิสศ ศรลัมภ์ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์  
ในการจ่ายเงินไว้โดยละเอียด แต่วิทยานิพนธ์นี้จะไม่นำมากล่าวโดยละเอียดซ้ำอีก แต่จะได้  
แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมในเรื่องนี้ในบทสรุปและข้อเสนอแนะ